

Nacionalización de recursos y el rol de las empresas estatales de petróleo en medio oriente: historia y perspectivas*

Paul Stevens**

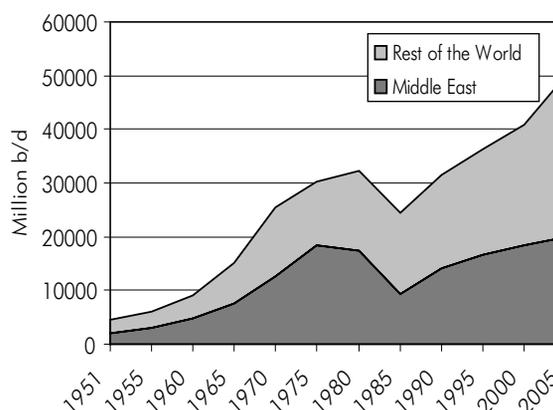
*Este artículo evalúa la naturaleza cíclica de las relaciones entre los gobiernos donde se encuentran los recursos naturales y las empresas extractoras en el contexto de los modelos de “negociación obsoleta”*** y “nacionalización de recursos”****. Como parte de este análisis, considera el surgimiento de las empresas estatales petroleras y la impresión de diversos agentes acerca de esta situación. El artículo se enfocará también en los factores endógenos y exógenos de la nacionalización de recursos y sus efectos en sus detractores así como en el resultado de las consecuentes pugnas en un contexto histórico. Se concluye que debido al rol de los precios del petróleo en el proceso, el ciclo se ha retroalimentado en el pasado y continuará haciéndolo.*

I. INTRODUCCIÓN

Este artículo considera la naturaleza cíclica de la nacionalización de recursos. Como sugiere el título, el enfoque es en el Medio Oriente¹. El motivo es evidente: dicho lugar ha sido siempre el líder en las reservas globales² y en años recientes también en conflictos³. Este tema resulta relevante debido a que determina la habilidad y voluntad de la región de convertir su geología en suministro de petróleo para el mercado mundial del crudo⁴. La figura 1 ilustra la importancia de las exportaciones del Medio Oriente en mercado global de energía desde 1951. Este tema resulta también relevante debido a que afecta la habilidad de la región de convertir sus recursos en desarrollo. Es decir, crecimiento, creación de empleo y el alivio de la pobreza para su propio pueblo.

Un tema clave consiste en cómo se define la “nacionalización de recursos”. Dado que ha resurgido el interés en este tema, existe una multitud de diferentes definiciones e interpretaciones. El Foro

Gráfico 1
World Oil Exports 1951-2005



Fuente: BP.

Internacional de Energía lo definió recientemente como “naciones que quieren aprovechar al máximo su dotación” (Middle East Economic Survey (MEES) 49:39 2006). Bill Farren Price de MEES la describió como una situación donde “los países productores

* La presente traducción ha sido realizada con autorización del autor por Cecilia Fernández Canchos y Rosa Isabel Castillo Mezarina, egresadas de la Facultad de Economía de la Universidad del Pacífico. Agradecemos al Dr. Anthony Laub por su intercesión en la obtención del presente trabajo y por la revisión realizada al mismo.

** Profesor emérito de Economía y Política del Petróleo en el Centro de Energía, Petróleo, y Derecho y Política Mineral en la Universidad de Dundee e Investigador Senior (Energía) en Chatham House.

*** Modelo que hace referencia al hecho de que un país con recursos naturales permite la explotación de un recurso por parte de una empresa privada hasta que este tenga suficientes activos invertidos en el país, luego de lo cual el poder de negociación del Estado se incrementa significativamente.

**** Control de recursos naturales a través de empresas estatales.

1 Por la proximidad geográfica, el Norte de África se incluye también dentro del “Medio Oriente” por un tema de análisis.

2 En el 2005, el Medio Oriente poseía 61.9% de reservas probadas de petróleo y considerando el Norte de África esta zona poseía 67.1% de las reservas (BP, 2006). In 2005, the Middle East accounted for 61.9 percent of global proven oil reserves and if North Africa is added the figure rises to 67.1 percent .

3 Un cálculo aproximado sugiere que de las 12 guerras principales llevadas a cabo desde el final de la Segunda Guerra Mundial (sin incluir guerras civiles ni represiones internas), 7 han tenido que ver con el Medio Oriente.

4 En el 2005, el Medio Oriente y el Norte de África representaron 40% de las exportaciones de petróleo a nivel mundial (En 1975 representaba el 61%). Asimismo la producción de petróleo de Medio Oriente representaba 11.5% del consumo de energía mundial (BP, 2006). Por tanto, no quedan dudas de que el petróleo es un recurso natural estratégico (Yergin 1991; Parra, 2004).

se han mudado para maximizar sus ingresos de producción actual de gas y petróleo al tiempo que han alterado los términos de inversión para futura producción” (MEES 49:37 2006). Otra versión es que es simplemente una expresión de la “negociación obsolescente” de Ray Vernon (Vernon, 1971) a través de la cual una vez que el petróleo había sido descubierto y la inversión se llevó a cabo a manera de costos hundidos, el poder relativo de negociación cambia a favor del gobierno que trata de incrementar su ingreso fiscal cambiando los términos del contrato original. Un punto de vista alternativo es que se trata de una simple antipatía política a los Estados Unidos (y a sus compañías petroleras) y/o a la globalización económica.

En este artículo, se utiliza una definición simple. Se asume que la “nacionalización de recursos” tiene dos componentes – el limitar las operaciones de las empresas petroleras internacionales (IOC’s, por sus siglas en inglés) y ejercer mayor control nacional sobre el desarrollo de los recursos naturales. Este fenómeno ha desarrollado una larga historia, no solo en el contexto del petróleo o minerales⁵. Cabe resaltar también que no se trata de un fenómeno asociado con gobiernos poco fiables y en “continentes oscuros”; usualmente Canadá y Australia son citados en la literatura como ejemplos clásicos de países donde ha primado la “nacionalización de recursos” (USLANER, 1989; OWEN, 1988).

Los factores que motivan la “nacionalización de recursos” son muchos y son una función tanto de la historia como del contexto actual. Puede ser motivado por una preocupación de que las IOC’s están tomando una tajada muy grande del pastel. Puede ser también motivado por la percepción de que el recurso será necesitado para usos domésticos⁶ o que el cliente final es de cierta forma “desmerecedor” de dicho recurso⁷. Otro motivador es la percepción entre las personas comunes y corrientes de que se ha visto muy poco o ningún beneficio de la extracción de “su” petróleo y minerales, a pesar de que las empresas extranjeras petroleras pagan impuestos a sus gobiernos. Dadas estas circunstancias, o se revelan como en la Delta Nigeriana o eligen a un gobierno populista como en el caso de Venezuela y Bolivia⁸. Un cambio en esta “exclusión” es la experiencia en Rusia, donde la opinión popular piensa que la liquidación de los recursos petroleros a inicios de los noventa fue una increíble traición que creó a un grupo de oligarcas del petróleo manchados por la corrupción.

Sin embargo, existe un componente ideológico en la “nacionalización de recursos”: ha sido fuertemente vinculado con la percepción del rol del Estado en la operación de la economía nacional y es esto lo que le da una apariencia cíclica al fenómeno. Dada su crucial contribución a la historia de la “nacionalización de recursos”, esta parte amerita elaboración.

En términos de historia moderna, los aproximadamente veinticinco años posteriores a la Segunda Guerra Mundial se caracterizaron por una fuerte intervención en los sistemas económicos de los países. Existía una visión muy difundida de que los gobiernos podían y debían intervenir directamente para solucionar problemas económicos y sociales. Tres motivadores básicos pueden ser identificados en los países de la OECD para justificar esta intervención gubernamental: fallas de mercado, la legacía keynesiana y el ejemplo soviético.

Hubo una aceptación general de la existencia de “fallas de mercado” –la existencia de competencia imperfecta a partir de la presencia de poder monopólico e información asimétrica; la presencia de externalidades; y, finalmente, la existencia de bienes públicos donde el consumo es no rival y no es posible excluir a nadie del acceso. Las soluciones a estos problemas debido a fallas de mercado radican en la intervención estatal en forma de impuestos o subsidios correctivos, regulación, control de precios, planeamiento y, en último caso, la estatización. La legacía KEYNESIANA, por su parte, sugiere que el nivel de equilibrio de empleo no necesariamente coincide con el nivel de pleno empleo. Por tanto, la función del gobierno era, a través de la administración de la demanda agregada, forzarla a coincidir con la oferta agregada. Finalmente, el planeamiento soviético fue sostenido por varios años como una forma de movilizar futuros recursos de una economía para promover el crecimiento. Incluso el Reino Unido introdujo un “plan de cinco años” a mediados de los sesentas.

Colectivamente, estos tres motivadores causaron la creciente intervención del gobierno en la economía. En la OECD, esto se tradujo, entre otras cosas, en la nacionalización de empresas de servicios públicos e industrias como parte del desarrollo de instrumentos para la administración económica. Fueron pocos los que se opusieron a dicha intervención. Aquellos que lo hicieron (predominantemente las escuelas Austriaca y de Chicago), fueron vistos como excéntricos y en el peor de los casos como lunáticos.

5 Por ejemplo, existían serias revueltas en Irán en 1890 sobre el monopolio de tabaco otorgado a un ciudadano británico por MOZAFFAR AL-DIN SHAH.

6 Por ejemplo, este se está convirtiendo en un tema muy relevante en relación con el gas en Irán (ESMAP, 2007).

7 Como es el caso de la exportación de gas de Bangladesh a India al igual que la exportación de gas de Bolivia a través de Chile.

8 Otra variación proviene del sector minero en el Perú donde las comunidades locales tienen un sistema donde piden apoyo directamente a las compañías. El problema con esto es que dado que la información se encuentra disponible fácilmente, existe una Guerra de negociación en la cual la última donación actúa como la base de la cual se parte para el siguiente periodo de negociación. Aparte de esto, la empresa tiene que seguir pagando impuestos a los gobiernos, afectando potencialmente los resultados económicos del proyecto.

Para lo que en ese entonces se llamaba “Tercer Mundo”, la justificación de la intervención estatal recibió apoyo adicional. Había una visión “estructuralista” de la economía que ponía en riesgo el supuesto de que la participación en los mercados internacionales llevaría a una ganancia mutua. En lugar de ello, la operación “normal” de las fuerzas de mercado agravaría las diferencias entre los países y no motivaría la convergencia. Por tanto, la acción estatal era esencial si se quería evitar la divergencia. Desde un punto de vista menos extremo entre economistas, existía la idea de un “gran impulso” o *big push* para promover el desarrollo. Un esfuerzo concertado era necesario para concentrar recursos para romper el círculo vicioso de la pobreza; bajos ingresos que llevaban a bajos niveles de ahorro, que generaban baja inversión lo que a su vez llevaba a un bajo nivel de producción que finalmente generaba bajos ingresos. El subdesarrollo del sector privado en estos países significaba que solo el Estado podría proveer los recursos suficientes para la “ruptura” de este círculo vicioso.

En un mundo donde la intervención gubernamental era vista como necesaria y deseable, la atención se centra sobre sectores estratégicos –los llamados “impulsores” de la economía. Para los grandes productores de petróleo, esto implicaba inevitablemente los sectores de gas y petróleo.

Estos puntos de vista anteriormente no cuestionados de la intervención estatal fueron revisados durante los setentas. Las bases intelectuales fueron atacadas desde tres áreas del análisis económico recientemente desarrolladas –la teoría económica de la política que examinaba el comportamiento de los políticos, las teorías de la elección pública que evaluaban el comportamiento de los burócratas y el análisis principal-agente que examinaba la interacción entre políticos y burócratas. Todas estas escuelas identificaban el hecho de que la intervención gubernamental llevaría a una inadecuada asignación de recursos si el gobierno intervenía en la economía: la llamada falla de gobierno.

Estos ataques intelectuales sobre la intervención gubernamental fueron reforzados en los setentas debido a la administración macroeconómica que había llevado previamente al crecimiento y al pleno empleo y que en esos momentos era incapaz de generar producción en un mundo que se encontraba en picada, acompañado por un extensivo factor de inestabilidad de precios. El análisis económico del lado de la oferta y monetarista atacaron la intervención macroeconómica keynesiana. La internacionalización de la estabilización macroeconómica luego del colapso de BRETON WOODS redujo también el ámbito de intervención de un gobierno independiente. En el “Tercer Mundo”, los fallos de muchas economías llevaron a la conclusión de que la falta de convergencia esperada se debió precisamente a la intervención gubernamental. Existía también

preocupación de que la intervención estatal en los países en desarrollo que llevó a un “capitalismo cómplice” que minó aún más el desempeño de la economía.

Durante los años ochenta, estos puntos de vista se fusionaron en lo que se convirtió (despectivamente) en el Consenso de Washington. Los primeros en apoyar esta posición –el FMI y el BM– debido a la crisis de la deuda de los ochentas, se encontraron con una gran oportunidad para difundir dichos puntos de vista. Cuando colapsó la Unión Soviética, la historia pareció completarse. El resultado fue la privatización, desregulación y la liberalización general. Se comenzó a ver a las empresas estatales como dinosaurios que requerían ayuda para su extinción. Nadie discutía la reducción de la intervención estatal.

Sin embargo, conforme se terminaba el siglo XX, el “Consenso de Washington” decayó como una ideología dominante. Fueron varios los factores que contribuyeron a este hecho. El colapso asiático financiero de 1997-98 y el colapso económico de Rusia en el verano de 1998 tuvo un profundo impacto en el pensamiento dentro del BM. Había economías que habían cumplido con todas las medidas requeridas por el “Consenso de Washington”, a pesar de lo cual simplemente colapsaron. Al mismo tiempo, quedaba claro que mientras las economías crecían significativamente, en muchos casos el alivio de la pobreza resultaba bastante dificultoso. El mecanismo de “chorreo” mediante el cual todos se beneficiaban parecía no estar funcionando. En el sector energético, muchos se comenzaban a cuestionar si dicho sector estratégico podría simplemente ser “dejado al mercado”. Este punto de vista fue reforzado por problemas crecientes en el mercado eléctrico, peculiarmente en el caso de California 2002-3; las preocupaciones crecientes sobre el cambio climático y la necesidad de controlar emisiones de gas de efecto invernadero; y crecientes precios de gas y petróleo. La intervención estatal en energía se volvió nuevamente respetable, aunque no con el mismo fervor que en los cincuentas y sesentas. Esta evolución histórica de ideologías se comienza a tejer en el contexto de la “nacionalización de recursos”. Proporciona también un contexto crucialmente importante en la historia de las empresas estatales de petróleo, las cuales juegan también un rol crucial en la historia de la “nacionalización de recursos” que se detallará a continuación.

La nacionalización de recursos se ha caracterizado por ser una batalla entre los intereses nacionales y las influencias externas. En este sentido, posee combatientes, campos de batalla y resultados. En términos del presente artículo surgen preguntas – ¿quién pelea, por qué razón, dónde lo hacen y qué resultados se obtienen? Existe también el tema recurrente de ¿cómo la “nacionalización de recursos”

se adapta a esta narrativa? y ¿qué rol tuvieron las empresas estatales de petróleo en esta historia? Este enfoque hace surgir un enfoque histórico dado que las respuestas dependen de la etapa histórica en que nos encontremos. Este artículo está dividido en cinco periodos –Pre Segunda Guerra Mundial: sembrando los conflictos; los años dorados de los cincuentas y sesentas; los setentas: nacionalización y cierre; los ochentas: el Consenso de Washington y la apertura; y, finalmente, el 2000, ¿cierre nuevamente? La conclusión busca generar lecciones que podrían dar luces de lo que ocurrirá en el futuro.

II. PRE-SEGUNDA GUERRA MUNDIAL: SEMBRANDO LOS CONFLICTOS¹⁰

Los combatientes en este periodo fueron todos los extranjeros; las grandes potencias especialmente Reino Unido, Francia y Estados Unidos así como las empresas privadas petroleras.¹¹ Estas últimas no solamente luchaban entre ellas, sino también contra los buscadores de petróleo de pequeña escala. En el Golfo existían también pequeñas escaramuzas con el Reino Unido entre la Oficina de Asuntos Externos, la Oficina Colonial y la Oficina de Indias. Por lo que se peleaban era por esferas de influencia política en, primer lugar, y, en segundo lugar, por acceso a reservas de petróleo o, en el caso de la Empresa Petrolera Anglo-Persa, por denegar acceso a otros. Los acuerdos por debajo de la mesa para asegurar concesiones eran impresionantes por su intensidad.¹² Los resultados de la pelea eran una tregua y victoria. La tregua era entre las empresas petroleras internacionales en el acuerdo de 1928 que se dividía el mercado del petróleo entre ellos, construido sobre la base del sistema de precios *Gulf Basing Point*¹³. La victoria era que al final de los treinta, las esferas de influencia hubieran llegado a un acuerdo y las concesiones de petróleo hubiesen sido asignadas entre varias empresas. En este periodo, los colonizadores no permitían a los gobiernos del Medio Oriente albergar ningún pensamiento relacionado con la “nacionalización de recursos” o cualquier forma de estatización. A pesar de ello, ocasionalmente Ibn Saud solía incumplir con esas sutilezas.

III. LOS CINCUENTAS Y SESENTAS: AÑOS DORADOS¹⁴

Los principales combatientes eran las IOC's y los gobiernos productores. A pesar de ello, el acecho y el conflicto potencial estaba también siempre presente entre grandes potencias que incluían ahora a la Unión Soviética. Por tanto, la batalla relacionada con la “nacionalización de recursos” surge por primera vez.

El motivo de la pelea era complejo y los motivos de las batallas eran múltiples. Se trataba de un mundo post-colonial donde todas las formas de nacionalización estaban en aumento dado que las recientemente independizadas naciones del “Tercer Mundo” hacían valer su soberanía. Todo esto se llevaba a cabo en un contexto, tal como se explicó al inicio, donde la intervención estatal en la economía era vista como la norma. Para la industria internacional del petróleo, otros tres factores fueron cruciales –la aparición de la “soberanía permanente” sobre los recursos naturales; la insatisfacción acerca de los acuerdos de concesión llevados a cabo en el periodo anterior; y la creciente demanda por petróleo.

En primer lugar, existía el concepto de “soberanía permanente” sobre los recursos naturales. Las Naciones Unidas publicaron su primera Resolución sobre este tema en 1952. En 1962, una Resolución reconocía los derechos de un país a disponer de su riqueza natural de acuerdo con los intereses nacionales. En 1966, la Resolución N° 2158 fue incluso más explícita y se les recomendó a los países ricos en recursos asegurar la máxima explotación de sus recursos naturales a través de la adquisición acelerada de empresas y control total sobre las operaciones, administración y marketing de la producción.

El segundo motivador fue la creciente insatisfacción con las concesiones de gas firmadas antes de la Segunda Guerra Mundial, en especial en Medio Oriente. Eran cuatro los temas más importantes. En primer lugar, se encontraba el tema de la larga duración de las concesiones originales. En Irak, Irán, Kuwait y Arabia Saudí, el promedio de duración era de ochenta y dos años. En segundo lugar, las

9 Es importante notar que la “nacionalización de recursos” no fue el único motivador de lo que ocurrió en la industria internacional del petróleo. Por ejemplo, factores de demanda y su impacto en los precios internacionales también jugaron un rol importante. Sin embargo, este artículo se centra en la “nacionalización de recursos”.

10 Las referencias a este periodo incluyen – KEATING, 2006; MUNRO, 1981; KENT, 1976; BLAIR, 1976.

11 Usualmente llamadas las “siete hermanas” o las “principales”. Para usar sus nombres modernos éstas eran Exxon, Mobil, Chevron, Gulf y Texaco (EEUU); BP (Reino Unido); Shell (Anglo Alemana); y CFP (Francia). Las empresas no principales son generalmente llamadas “independientes” en la literatura.

12 Keating relata una historia maravillosa acerca de la reunión organizada por los británicos entre King Faisal de Iraq y Ibn Saud de Arabia Saudí. La reunión iba a llevarse a cabo en el buque británico en el Golfo con solo un acceso a cubierta, creando un problema serio de protocolo. Los oficiales británicos le dijeron al Faisal que en la Nave Real la tradición era que la persona mayor subiera a bordo primero, lo cual fue llevado a cabo. Revisando tanto detalle no queda duda del viejo dicho árabe: “Dios les dio a los británicos un imperio en el que el sol nunca se pone porque Dios no podría confiar en los británicos en la oscuridad”.

13 Este acuerdo se mantuvo en secreto hasta 1952 cuando su existencia surge durante una serie de Audiencias en el Senado acerca de la industria internacional del petróleo.

14 Las referencias a este periodo incluyen MUGHRABY, 1966; PENROSE, 1968; STEVENS, 1975; STOCKING, 1970.

áreas cubiertas por los acuerdos eran enormes. De hecho, en los cuatro países principales, el 88% del área nacional estaba cubierta incluyendo todo Irak y Kuwait. Asimismo, no existían cláusulas de renuncia: las empresas podían simplemente sentarse en sus concesiones incluyendo descubrimientos comerciales y no hacer absolutamente nada. En tercer lugar, existía una creciente insatisfacción con los acuerdos fiscales. Esto salió a la luz por primera vez en Venezuela en 1948 cuando el gobierno insistió con éxito en un impuesto sobre los beneficios aparte de las regalías que ya pagaban. Esta idea se expandió rápidamente al Medio Oriente y para 1952 todos los principales países de la región habían cambiado su sistema al de impuesto sobre beneficios. Esto creó grandes disputas acerca de la fijación del precio del *commodity* usado para calcular los ingresos y sobre qué parte debía ser considerada como costos y cómo debían ser tratados¹⁵. El último y principal motivo de disputas fue que la concesión daba libertad a las empresas para administrar dentro de su área de concesión. Dado el tamaño de estas áreas, esto les daba poder de comenzar un “Estado dentro de un Estado”. Ellos podían elegir la tasa de exploración y desarrollo además de niveles de producción. El gobierno podía intentar influir sobre las decisiones de las empresas pero su poder era muy limitado. Un buen ejemplo de ello es la forma cómo la Compañía de Petróleo de Irak (IPC) trataba al gobierno de dicho país. Los administradores tenían que manejar el suministro de petróleo de varias fuentes para balancear el mercado internacional y proteger precios. Dado que la IPC tenía las mayores propiedades fuera de Irán, se convirtió en el productor que balanceaba el mercado (Blair, 1976). Si existía exceso de oferta en el mercado, se generaba una pelea entre IPC y el gobierno iraquí, cuando este último presionaba a la empresa para que redujera su producción¹⁶. Si existía falta de oferta en el mercado, la IPC hacía una “concesión” y la producción se incrementaba. Asimismo, no existía nada en los acuerdos originales que permitiera rol alguno a los gobiernos en las empresas operadoras¹⁷.

El tercer motivador de conflicto fue el rápido incremento de la demanda por petróleo. En los sesentas se llevó a cabo el “milagro económico de los países de la OECD”. Estados Unidos, Europa del Oeste, y Japón crecieron a tasas sin precedentes. Con una elasticidad ingreso de la demanda de petróleo de 1, esto significaba un crecimiento fuerte de la demanda por petróleo que se cubrían principalmente por importaciones como se puede ver en la

figura 1. Entre 1958 y 1972 la demanda mundial por petróleo sin incluir a los países comunistas creció de 16.5 mbpd a 46.3 mbpd, con una tasa de crecimiento promedio anual de 6.3%; mientras que entre 1965 y 1970, el crecimiento promedio anual fue de 8.1% (BP, varios años). En este mismo periodo, la producción de países no pertenecientes a la OPEP creció solo 6.8%, lo cual incrementó significativamente la participación de la OPEP en el mercado mundial, así como su poder de mercado. Para 1973, la OPEP participaba con el 53% de la producción mundial sin tener en cuenta a la Unión Soviética (Ibid.). Esto incrementa la importancia que tenía el Medio Oriente para Occidente. La región se convirtió en uno de los principales campos de batalla de la Guerra Fría con los Estados Unidos y la Unión Soviética escaudando la región para asegurar sus “colonias” y corrompiendo a las “colonias” del rival. Ello tuvo como consecuencia el incremento inevitable del poder de negociación de los países productores del Medio Oriente.

Los tres motivadores juntos alimentaron el crecimiento de la “nacionalización de recursos”, el cual se expresó en la región de forma más evidente en una oposición popular al rol de los administradores de las empresas extranjeras. (Hirst, 1966)

Con estos motivadores en su lugar, las batallas comenzaron. El primer ataque fue la nacionalización iraní de 1951, el cual fue rápidamente repelido con la intervención de los poderes Occidentales que llevaron a la salida del Primer Ministro Mossadegh. Estos eventos disminuyeron el entusiasmo entre otros gobiernos productores que se encontraban en búsqueda del camino de la nacionalización para asegurar un mayor control¹⁸.

El siguiente campo de batalla fueron los gobiernos productores que buscaban asegurar mayores ingresos provenientes del petróleo. Esto conllevó a un ataque proveniente de ambas partes. Por un lado, se presionaba a las IOC para producir más petróleo y, por el otro, se quería renegociar términos fiscales. Todo esto se daba en un contexto de caída de los precios reales de petróleo. Inicialmente, los administradores de las NOC trataron de mantener la relación tradicional entre los precios domésticos de petróleo de EEUU y el precio internacional. Sin embargo, esto se tornó insostenible y se dieron cortes unilaterales al precio internacional que redujeron los ingresos de los gobiernos y que llevaron en 1960 a la creación de la OPEP. A partir de entonces, a pesar de que los precios del petróleo existente estaban

15 Por ejemplo, una importante disputa giraba en torno a cómo debían ser tratadas las regalías. (SEYMOUR, 1980)

16 Esto fue confirmado al autor muchos años atrás por un antiguo administrador senior de la IPC.

17 Algunas empresas tenían cláusulas que permitían al gobierno comprar acciones bajo la eventualidad de que estas estuvieran en venta. Sin embargo, dado que no se ofrecieron nunca acciones, esto era totalmente inefectivo (STEVENS, 1975).

18 En un balance del golpe que implicó la salida de Mossadegh, fue sentenciado a muerte. A pesar de que esta sentencia nunca se llevó a cabo, se murió justo después. Esto se mantuvo como una imagen latente para los gobiernos que podrían haber considerado ejercer un mayor control sobre su petróleo.

efectivamente congelados, al nuevo petróleo se le daban precios más bajos y el precio de mercado en realidad estaba cayendo (ADELMAN, 1972). Los gobiernos tuvieron éxito en mejorar los términos fiscales y acordando que las regalías debían ser gastadas (SEYMOUR 1980). Estas mejoras fueron motivadas por la introducción de nuevos contratos como los *joint ventures*, acuerdos para compartir la producción, y contratos de servicio. Ello permitía la entrada a nuevas empresas internacionales de petróleo. No obstante, conforme dichos contratos se incrementaron, incluso las empresas comenzaron a aceptar estos términos como la norma. Asimismo, la creciente demanda por petróleo ayudó a absorber el incremento en la oferta, a pesar de que había una competencia intensa entre gobiernos productores tratando de asegurar la mayor cantidad de producción. Este incremento en la producción fue particularmente importante dado el éxito de las empresas productoras en abastecer de petróleo a los "Milagros Económicos de la OECD" con petróleo relativamente barato, lo cual implicaba que los poderes de Oriente dejaran el petróleo para las empresas de petróleo. Efectivamente, les dieron el campo libre para operar¹⁹.

Sin embargo, el problema de fondo de la libertad de operaciones para las IOC's y la falta de control gubernamental de las operaciones de los productores no eran abordados. El resultado fue un creciente resurgimiento de la "nacionalización de recursos" dirigido a que los gobiernos tomen control de las operaciones de las empresas internacionales. En este punto, comenzaron con la creación de las empresas estatales de petróleo (NOC por sus siglas en inglés), lo cual se convierte en parte central de la historia de la "nacionalización de recursos" y requiere de elaboración²⁰. Los argumentos para la creación y crecimiento de las NOC en los sesentas y setentas consistieron en argumentos políticos y económicos a pesar de que existía un fuerte traslape en estos.

La energía era vista como "dominante" de cualquier economía y ha sido un tema político desde el primer Reporte de la Comisión Real sobre la industria del carbón en Gran Bretaña y que fue emitida en medio del s. XIX (GRAYSON, 1981). A esto debe añadirse el concepto de una corporación pública como "...una corporación vestida con el poder del gobierno pero poseída por la flexibilidad e iniciativa

de una empresa privada" (Presidente Roosevelt en el Tennessee Valley Authority citado en UNCRET, 1980 p. 35) y esto sienta las bases para la creación de una empresa estatal de petróleo.

Los argumentos políticos para una NOC pueden ser resumidos bajo diferentes puntos. En primer lugar, los argumentos ideológicos acerca del pensamiento "socialista". El "socialismo" es el argumento más importante para la creación de las NOC, dado que el petróleo es un objetivo necesario para el control y propiedad estatal. En los países donde la producción de petróleo era la actividad económica dominante, el sector petrolero se volvió un vehículo clave para dicho proceso. Por ejemplo, "Argelia espera lograr el socialismo a través de Sonatrach" (MADELIN, 1974 p. 128).

De mayor interés es el factor de la soberanía y nacionalismo económico que refleja una experiencia colectivamente mala con las empresas privadas de petróleo que ha sido descrita con anterioridad. Por tanto, la nacionalización del petróleo de la OPEP (y ejemplos más tempranos comenzando por México en 1938) tenía poco en común con las nacionalizaciones ideológicas de empresas de servicios públicos y algunas manufactureras en Europa luego de 1945. "Las nacionalizaciones no se dieron porque se trataba de empresas privadas, sino porque se encontraban en manos extranjeras" (HARTSHORNE, 1993 p. 140). Los administradores de empresas internacionales parecían ser también respaldados por los gobiernos con una historia de dominación imperial. La nacionalización requería una empresa estatal de petróleo (OLORUNFEMI, 1991). Por tanto, la creación de una empresa de este tipo podía ser vista como "una reacción nacional a la inapropiada influencia llevada a cabo por algunas grandes empresas... como resultado de lo cual podían amenazar la soberanía del país (MADELIN, 1974 p. 140). A pesar de que esto podía ser cierto en muchos casos, no era cierto en todos. Por ejemplo, los intereses privados de Venezuela fueron estatizados (MOMMER, 1998). Asimismo, la Declaratoria de la Política de Petróleo de los Países Miembros de la OPEP de 1968 la cual permitía a los gobiernos adquirir "participaciones responsables basándose en el principio de circunstancias cambiantes" (SEYMOUR, 1980 p. 219) excluía específicamente intereses privados en el sector (MOMMER, 1998).

19 Una razón principal para el primer choque de petróleo de 1973-74 se llamara efectivamente "choque" fue que prácticamente ninguno de los gobiernos de Occidente –políticos y servidores civiles– entendían la industria nacional del petróleo. Había sido deliberadamente dejada a su suerte. La notable excepción fue el embajador James Akins, quien claramente sacó a relucir muchos de los temas relevantes de la época en su artículo de 1973 (AKINS, 1973).

20 Lo que siguió fue efectivamente resultado de una búsqueda sobre cómo ve la literatura académica a las empresas estatales de petróleo. La literatura sobre ellas tiende a ser de dos tipos, ya sea muy general o de estudios específicos de empresas estatales de petróleo. Un buen resumen de los debates y temas discutidos puede ser encontrado en Departamento de Energía -Canadá, 1972; BEREDJICK & WALDE, 1988; GRAYSON, 1981; KRAPELS, 1977; MARCEL, 2006; MADELIN, 1974; NORENG, 1980; ROBINSON, 1993; UNCRET, 1980 and Van der Linde, 2000. Los estudios específicos sobre las empresas estatales de petróleo son muy distintos reflejando el punto de vista de que dichas empresas son "tan diversas como los países miembros" (HARSTHORN, 1993, page 165). Para diferencias en el estatus legal de las empresas ver también BENTHAM & SMITH, 1986; BENTHAM, 1988.

El movimiento de “soberanía permanente sobre recursos naturales” ya se refería también a una racionalidad para que el Estado se involucre en el sector (MUGHRABY, 1966). Si la soberanía permanente implica nacionalización, alguna entidad debe ser creada por el gobierno para llevar a cabo las operaciones de petróleo. Esta era la obvia consigna detrás de Pemex, NIOC y algunas otras empresas estatales de petróleo. Una variación alternativa que da cuenta de circunstancias menos desesperadas se da con la creación vista como un deseo de cambio (motivado por ideas de soberanía sobre recursos), pues se veía como insatisfactorio confiar en inversión extranjera. Existe evidencia (PHILIP, 1982) que cuando este objetivo estratégico era el motivo para crear las empresas estatales de petróleo, la empresa era más exitosa al menos en los últimos años que durante la creación se debía al hecho de una nacionalización como respuesta a una excesiva influencia extranjera. La explicación de que se forzó a la creación de las NOC sufría de falta de preparación.

En resumen, la justificación política basada en la soberanía y el nacionalismo económico yacía en proveer “una herramienta indispensable para movilizar la política estatal a nivel nacional e internacional...(para garantizar)...una movilización nacional de recursos” (KHAN, 1987 p. 185-186). Asimismo, “...el objetivo corporativo es usualmente atado al objetivo nacional. El instrumento constituyente usualmente expresa esto y por tanto todas las decisiones y actividades deben ser hechas con este mayor propósito en mente” (Ibid. p. 188). Una variante de este tema era que “ellos son a veces asignados por sus respectivos gobiernos para cumplir tareas políticas y sociales en las cuales una empresa privada de petróleo no desearía participar” (GORHBAN, 1989 p. 23).

A pesar de que en teoría estos objetivos podrían ser cumplidos a través de regulación en lugar de a través de empresas estatales de petróleo, en esa época –los cincuentas y sesentas– la regulación simplemente no era considerada como una opción seria.

Existían otros motivos políticos para crear las empresas estatales de petróleo. Existía la necesidad de alimentar el orgullo nacional así como un sentido de independencia. El debate canadiense precedido a la creación de Petro-Canadá, se dio cuando Canadá que se encontraba altamente sensibilizada con la acusación de ser el último Estado de Estados Unidos. Se dijo que el orgullo nacional fue la razón principal para su creación (Departamento de Energía (Canadá, 1972). Existía también un elemento de mimetismo. En muchos países una empresa estatal de petróleo se convertía en un símbolo de independencia en un mundo post colonial. Por tanto... “el establecimiento de empresas estatales de

petróleo se ha convertido en algo de moda en estos días” (JAIDAH, 1980 p. 20). La gente comenzaba a esperar esto y no solo en los países en vías de desarrollo. Como un autor remarcaba, la British National Oil Corporation (BNO) fue creada para “tranquilizar al público” (GRAYSON, 1981 page 188). Finalmente, un motivo menos deseable, fue la creación de estas empresas como parte de un programa para ayudar al proceso político del patrocinio (AUTY, 1990).

La justificación económica de la creación de estas empresas en la literatura se basa en las fallas de mercado, específicamente en los conceptos de competencia imperfecta y externalidades.

Un argumento para la creación de una NOC estaba relacionado con la existencia de fallas de mercado asociadas con información asimétrica entre el Estado y las empresas –una variante del análisis de principal-agente. La fortaleza de negociación del Estado con las empresas es inversamente proporcional a la escala y complejidad tecnológica de la industria (VERNON, 1971). En el caso de la capacidad de negociación de una empresa petrolera, su posición depende de la habilidad o inhabilidad de un productor estatal de poder administrar por sí mismo la industria (NORE, 1980). Por tanto, mayor control requería mayor información y se pensaba que esto se lograba de la mejor manera con una empresa estatal de petróleo. Por ejemplo, estaba explícito en la creación de Statoil la provisión de “mejor control sobre empresas privadas” (GRAYSON, 1981 p 199). Antes de 1973, la gran mayoría de los Alcaldes en Medio Oriente operaban alejados del resto de la economía doméstica²¹. Existía poca mano de obra local empleada (particularmente en posiciones de alto mando) y las empresas domésticas tenían poca o ninguna presencia. Esto “hacía imposible para los gobiernos nacionales obtener acceso a la información que necesitaban” (Linde, 2000 p. 98). Asimismo, las empresas no deseaban compartir esta información dado que impediría el logro de sus objetivos estratégicos y les daría un fuerte poder de negociación a los gobiernos.

De manera similar, GRAYSON, 1981, señaló que el problema de los gobiernos europeos no radicaba tanto en su habilidad de conseguir información, lo cual se hacía fácilmente a través de la regulación, sino en su inhabilidad para analizar de manera correcta la información. Por tanto, las empresas estatales de petróleo podrían ser como “una ventana en la industria de petróleo...para establecer un criterio a través del cual podían juzgar el desempeño de las empresas internacionales de petróleo en sus propios países” (Ibid. p 10). En cualquier caso, incluso ante la presencia de regulación, usualmente no existía mucha información. Por tanto, organizar los recursos petroleros en una NOC... “creaba

21 Una excepción honorable a esto fue probablemente Aramco en Arabia Saudí.

una situación en la cual el conocimiento local se incrementaba a través de un proceso de *learning by doing*" (LINDE, 1999 p 100).

Se percibía también que no se podría lograr el mismo resultado a través del sector privado local. En muchos casos el sector energético representaba un riesgo muy grande para un sector privado pequeño. Asimismo, en caso existiera alguna capacidad del sector privado local para entrar el sector, se creía que esto complicaría el cobro de los impuestos y, por tanto, reduciría los ingresos del gobierno. En cualquier caso, la OPEP desincentivaba que el sector privado se involucrara.

Una variante acerca de la información asimétrica era que las NOC podían actuar como un canal para la transferencia de tecnología (NORE, 1980). Una versión (PHILIP, 1982) señalaba que el poder político sobre el petróleo surgía del control de las reservas de petróleo y/o de los mercados. Por tanto, los alcaldes estaban dispuestos a sub contratar otros aspectos como la producción de bienes de capital técnicamente sofisticados para las firmas especializadas competidoras y esta tecnología estaba disponible para el uso por parte de las NOCs. Por tanto, una NOC podía hacer frente a "una forma de secreto de entrenamiento para locales, lo cual daba pie a la presunción de control local... y permite al Estado... cambiar su estatus previo de un socio dormido o un dueño de la tierra ausente" (KHAN, 1987. p 188). Asimismo, de darse dicha transferencia se tendrían mayores beneficios. Por tanto, "el negocio de petróleo técnicamente avanzado y complejo es una palanca importante para adquirir habilidades técnicas necesarias para construir una sociedad moderna" (UNCRET, 1980 p. xii).

Era también ampliamente visto que los instrumentos fiscales convencionales como regalías, impuestos a los ingresos y contratos en que se compartía la producción eran herramientas sub óptimas para recaudar rentas económicas "en el sentido de que son muy rígidas para ser aplicadas en un mercado internacional de petróleo dinámico" (KEMP, 1992 p. 105). Por tanto, una NOC como un solo operador podía capturar todas las rentas. Luego de las tortuosas negociaciones durante los sesentas entre los gobiernos y las empresas petroleras acerca de varias dimensiones sobre cambios fiscales señaladas anteriormente, la idea de cortar al "intermediario" para recabar rentas debe haberse visto como extremadamente atractivo.

Otras opciones como impuestos a la renta de recursos no se encontraron de moda hasta finalizar los setentas; el concepto solo comenzaba a ser desarrollado entre los académicos (DAM, 1976). Para ese entonces, la mayoría de NOC's ya habían sido creadas. Asimismo, durante los setentas, cuando muchas NOC's comenzaban a jugar un rol importante, la preocupación sobre la eficiencia

y búsqueda de rentas de la NOC aún no había ingresado a la agenda. La creación de una NOC para la captura de ingresos por el Estado parecía representar una figura de ganancias seguras. Esta idea se reforzó en los setentas, cuando las preocupaciones acerca de que las NOC's harían caer los precios internacionales, un tema muy discutido durante los sesentas, fue eliminado por los choques petroleros de los setentas.

El argumento de las externalidades para una NOC tenía varios ámbitos. En primer lugar, se encontraba el hecho de que los intereses privados y públicos en el sector petrolero difieren. La racionalidad de una participación directa del Estado se basaba en asegurar intereses nacionales cruciales de una manera más eficiente que las fuerzas de mercado y la iniciativa privada (NORENG, 1997). La primera NOC fue creada en Austria en 1908 cuando los productores privados de crudo enfrentaban abundancia y no eran capaces de llegar a un acuerdo sobre cómo manejarlo. El emperador Franz Joseph aprobó la construcción de una gran planta poseída y operada por el Estado para resolver este problema dentro del sector privado (HELLER, 1980). Por tanto, un país con reservas sustanciales de petróleo tenía muchos intereses que considerar y proteger. Estos podían incluir seguridad doméstica de oferta, regulaciones de salud, seguridad y ambiente, conservación de recursos petroleros, entrenamiento y empleo de mano de obra local y la generación de "retornos adecuados" (BENTHAM, 1988; GRAYSON, 1981).

Existen muchos ejemplos de esta divergencia fundamental de intereses públicos y privados. Por ejemplo, Noreng, 1980, cita el argumento de que en el Mar del Norte, los IOC eran llevados más por objetivos de tiempo que de costo y existía una tendencia a delegar construcciones complejas a agentes y contratistas. Esto llevaba a mayores costos. Una NOC, señalaba, podía ser más resistente a estas presiones dado que el acceso a capital público a menores tasas de interés reducía las presiones por apurar la producción.

El ámbito de que los intereses privados y públicos tenía muchas variantes. La primera era el hecho de que las IOC's tenían intereses internacionales que no necesariamente coincidían con los intereses nacionales mientras que se asumía que la NOC favorecía los intereses nacionales. Por ejemplo, Frankel, 1980, señalaba que no se podía esperar que las empresas petroleras diversificadas internacionalmente tomaran en cuenta los intereses específicos de todos los países en los que operaban y que buscaría la optimización global en lugar de la nacional. Un argumento comúnmente visto relacionado con el esfuerzo limitado para la exploración de las IOC en muchos países productores (UNCRET, 1980) y el rol de las NOC's en rectificar esta negligencia. Este punto de vista rechazaba las conclusiones del muy influyente Reporte de Levy (LEVY, 1960), el cual concluía que las empresas

privadas se encontraban mucho mejor posicionadas para hacer frente al riesgo de exploración que el gobierno. Sin embargo, era generalmente cierto que los sesentas el problema clave que enfrentaban los administradores de las IOC's era controlar el exceso de capacidad para producir petróleo en lugar de explorar. En muchos casos, por tanto, los intereses por la exploración eran mínimos.

Otra variante en la literatura sobre las NOCs fue el uso del sector petrolero como un sector destacado de desarrollo (HIRSCHMAN, 1981). Brindar petróleo es un rol que requiere incrementar enlaces locales con otros sectores (FEE, 1988; Auty, 1990). Dado el limitado rol del sector privado, muchos vieron a la NOC como el motor del desarrollo fiscal. Similarmente, la NOC pudo ser vista como el instrumento para acumulación de capital. De ahí que la participación estatal en el petróleo generó el rol gubernamental de un simple impuesto recolector como parte en la acumulación de capital (NORENG, 1997). Otro tema de preocupación es el agotamiento. En los setentas, la preocupación sobre el creciente "agotamiento del petróleo", por lo cual generó una creencia que los más altos precios del petróleo significaron que "el petróleo en el terreno valía más que el dinero en el banco". El resultado fue una visión que los gubernamentales debieron tener políticas sobre el agotamiento. Se argumentó que las compañías privadas tenían un corto horizonte de tiempo y deberían producir las reservas para los requerimientos óptimos de la sociedad. Por supuesto, tal política podría ser alcanzada por la regulación – el Reino Unido en la mitad de los setentas proporcionó un excelente ejemplo de tal legislación. Sin embargo, hubo siempre el temor que dicha regulación impondría un costo a las compañías privadas, el cual podría inhibirlas de invertir. Por lo que, fue asumido que la NOC, especialmente creada para proteger los intereses de la sociedad, deberían proveer una mejor base para una política de agotamiento.

Por todas estas razones, en este periodo, los productores gubernamentales crearon las NOCs. Inevitablemente, esto creó una circunscripción electoral política que buscó ganar acceso a las operaciones de *upstream* en sus propios países. Una opción obvia fue hacerse cargo de las operaciones existentes. En el Medio Este, la mayoría de los gobiernos resistió la presión popular para la nacionalización de Mossadegh como consecuencia. Sin embargo, las secuelas de la Guerra del Sexto Día en Junio 1967 y la percepción envuelta de los Estado Unidos y Gran Bretaña en la derrota de los

árabes trajo esta presión popular a culminar. En 1967, Zaki Yamani, el ministro de petróleo de Arabia Saudita introdujo el concepto de "Participación" comenzando el proceso de control sin provocar una reacción política violenta desde los gobiernos de las principales empresas. Esto llevó a las negociaciones conducir la Participación del Acuerdo General en Octubre de 1972 dando a los productores una inicial del 25 % de nivel de igualdad, proyectado a incrementarse de 51% en 1982.

IV. LOS 1970'S: NACIONALIZACIÓN Y CIERRE

El resultado de estas pugnas había llevado a una victoria sin precedentes por la producción gubernamental. En 1970, siguiendo una fuerte presión de Libia, las principales empresas aceptaron participar en la producción gubernamental creando un proceso de negociación bilateral. Para octubre 1973, los gobiernos tomaron la prerrogativa y el anuncio unilateral del incremento del precio, el cual fue el primer shock. En 1972, Argelia e Iraq optaron por la ruta de la nacionalización. La carencia de respuesta desde los poderes del Oeste²² significó el Acuerdo de Participación de 1972, el cual fue destruido en una serie de re-negociaciones llevadas con una postura agresiva en la Asamblea Nacional de Kuwait. Para 1976, el viejo estilo de concesión había sido llevado adelante, los productores gubernamentales tenían el total control sobre sus operaciones de petróleo y dentro de los precios del petróleo. Con el primer y segundo shocks de petróleo, las rentas de petróleo alcanzaron niveles impredecibles.

En esta nueva era, la "nacionalización del recurso" estuvo en su cúspide y se había extendido a través del mundo desarrollado. Los gobiernos o rehusaban entrar a las IOCs o lo hacían bajo los términos más duros. La nueva confianza de los productores gubernamentales fue fuertemente evidenciada, dado que las NOCs aspiraban a llegar a ser los principales actores en el mercado global del petróleo. Esto fue reforzado a causa de las altas rentas que significó menos urgencia por expandir la capacidad y la producción. Los productores principales existentes efectivamente cerraron sus puertas a las IOCs.

En este contexto, nuevas pugnas emergieron y variaron los campos de batalla. Hubo todavía conflictos entre aspirantes a productores gubernamentales y las IOCs por nuevas concesiones, pero las reglas fueron claramente definidas por los nuevos contratos y los enfrentamientos fueron relativamente mellados²³. En los setentas, la pugna fue más in-

22 Hubo una amplia consideración de la visión que en algunos trimestres los Estado Unidos favoreció estos eventos, ya que ellos deseaban altos precios internacional del petróleo. Esto perjudicaría la competitividad de las exportaciones de sus competidores exportadores europeos y japoneses cuando la balanza de pagos de los Estado Unidos fuera una causa de implicancia. Esto daría un empuje a la industria nacional petrolera Americana (CHEVALIER, 1973).

23 Las IOCs habían intentado protegerse por sí mismas desde la negociación obsolescente por insistir en la estabilización de las cláusulas y los procedimientos administrativos que llegaron a ser inscritos en los contratos. Sin embargo, al final fueron solo palabras en una pieza de papel que los gobiernos soberanos podían ignorar. En un mundo donde hubo interés limitado en atraer inversión extranjera directa, esto parecía un ejercicio relativamente de bajo costos.

terna entre los miembros de la OPEC con diferentes factores económicos y políticos. Esto fue casi como si se tiene derrotado un “enemigo” – las IOC – las victorias llegaron por ellas mismas. Por ejemplo, esos miembros con altas reservas favorecerían una más conservadora trayectoria del precio que esos con bajas reservas. También, Arabia Saudita favoreció la moderación del precio como el precio a ser pagado por la protección de los Estados Unidos, el cual fue un peligroso vecino. Además, como el exceso de la capacidad de la OPEC se incrementó durante los tempranos 1980’s, la pugna llegó a enfocarse sobre las cuotas de la OPEC, la disciplina, la indisciplina y la estafa que eventualmente llevó a colapsar el precio del petróleo de 1986.

V. LOS 1980’S: EL CONSENSO DE WASHINGTON Y LA APERTURA

La década de los ochentas trajo un nuevo conjunto de pugnas, detractores y campos de batalla. El tema en común estaba relacionado a la competencia. Así, tenemos que por las concesiones entre las IOC hubo una intensa competencia para iniciar las actividades de *upstream*²⁴. De igual modo, se dio competencia entre las IOC y las NOC del país donde estuvieron intentando ingresar. Además, la NOC consideró a las IOC como una amenaza por la información asimétrica que permitió a las NOC capturar renta. Del mismo modo, los gobiernos de países productores empezaron a competir para atraer inversión de las IOC. Finalmente, hubo una continuación de la competencia entre la OPEC y los países de la No-OPEC, la cual emergió a fines de 1970’s.

Un número de factores avivaron esos conflictos. Un tema clave fue la variación de la idea, antes mencionada, que una NOC fue una “buena idea”²⁵. Primero, como un resumen de la introducción, hubo una ideología desviada de la participación gubernamental en la economía. Esta visión tuvo dos tendencias – que la intervención del gobierno en si misma fue no deseada y que los mercados por si solos tenían buenas y deseables características, las cuales “no tienen sustitutos cercanos” (ROBINSON, 1993 p. 150). El resultado fue que “el concepto de socialismo en su totalidad de empresa pública está cambiando” (un reporte oficial que debate el rol del estado en Francia - *Rapport sur les Entreprise Publique* – citado en Madelin, 1974 p. 131). Por ejemplo, como Tony CROSLAND, un notable intelectual socialista en el Reino Unido comentó en 1965 “... corporaciones públicas por su naturaleza fueron remotas, entes irresponsables,

inmunes de escrutinio público o control democrático” (también citado en Madelin, 1974 p. 127). De ningún modo, las NOCs fueron excluidas de esta creciente creencia en la necesidad de replegar al estado.

Una segunda dimensión política contra la NOC fue su potencial de llegar a ser bastante poderosa en las políticas internas. Aunque la NOC fue creada para defender los intereses del gobierno, muy a menudo, la NOC utilizaba al gobierno para avanzar en sus propios intereses, especialmente en una situación donde hubo pocos poderes contrarios. Existió siempre el peligro que la NOC llegaría a ser un estado dentro de un estado – el tan llamado “Síndrome Pemex”. Una interpretación expresó la idea de una descripción del sistema político en Latino América como un triángulo de hierro (SZABO, 2000). Esto consideraba: industrias oligárquicas, las cuales buscaban un tratamiento económico preferencial; políticos que daban a los oligarcas un tratamiento preferencial para un retorno más grande; y los sindicatos laborales. El problema fue que hay bastante ingreso en el petróleo; por lo que, la NOC llega a ser bastante poderosa en este triunvirato y, respaldado por los sindicatos de trabajadores, efectivamente asume el poder del estado. Pemex es el ejemplo más a menudo citado y analizado en la literatura (PHILIP, 1982). Pertamina es también frecuentemente utilizada como referencia (McPHERSON y MacSEARRAIGH, 2007) y más recientemente, PDVSA ha sido acusado de comportarse de tal manera que en gran parte recae en la antipatía detrás de Hugo CHÁVEZ.

Ésta política de “asumir” provee una base intelectual a la crítica al concepto de la NOC, el cual recibió apoyo de un sector con un creciente descontento popular. De ahí ... “las compañías estatales a menudo trabajan en semi-confidencialidad, lo cual hace apenas probable que sea a favor del público” (MADELIN, 1974 p. 122). La capacidad del sistema político de resistir es determinada por la extensión de controles y equilibrios. Por ejemplo, esto ampliamente creído por Arve Johnse, el principal director de Statoil que “tuvo la intención de dirigir Statoil como un negocio y un instrumento político” (GRAYSON, 1981 p. 201). Sin embargo, el gobierno “estuvo consciente de todo esto” (ibid.) y estuvo preocupado desde el inicio a limitar los amplios poderes de Statoil por el manejo del control presupuestario. En particular, a través que el gobierno examine los requerimientos de capital. Sin embargo, esto en si mismo crea peligros. Allí existe una contradicción fundamental a través del

24 Antes de los cincuentas, la competencia entre las IOC por la concesión estaba estrictamente limitada por el acuerdo llamado “Línea Roja”. A partir de entonces, la competencia empezó a incrementarse en parte por la entrada de un número de nuevas empresas de las CONs de los países consumidores y un número creciente de empresas independientes americanas. Sin embargo, la competencia entre las grandes empresas por la extensión fue atenuado y no pudo ser descrita como “feroz”.

25 Como se verá en las referencias, muchas de estas ideas fueron desarrolladas en los setentas. Sin embargo, como a menudo sucede con un trabajo académico, esto implica un largo tiempo para filtrarse dentro del dominio público y especialmente dentro del área de la política gubernamental.

cual “el excesivo control gubernamental significa que la NOC es simplemente una extensión del servicio civil” (Ibid. p. 20), mientras que el control insuficiente de la NOC podría perder interés en objetivos no-comerciales y llegar a ser como alguna multinacional petrolera.

Otra crítica contra las NOCs fue el problema de objetivos contradictorios impuestos en la NOC por el gobierno, por lo que efectivamente se paralizó sus operaciones. Por ejemplo, cuando PEMEX fue creado en 1938 su directiva fundamental fue desarrollar la industria de petróleo según el interés de los objetivos nacionales del gobierno mexicano – “al servicio de la patria”. Esto significó reunir el petróleo necesario para la economía doméstica, especialmente para la industria nacional; la reducción de las exportaciones al mínimo, y finalmente la mejora de las condiciones laborales y el beneficio de los trabajadores petroleros. En este caso, estas metas “se tornaron bastante diversas y a menudo conflictivas” (El MALLAKH, NORENG y POULSON, 1984 p. 42).

Por lo tanto, “el gobierno a diario frecuentemente interviene en la administración imponiendo consideraciones no-comerciales ... esto... parece ser muy resistente a cambiar” (HORN, 1995 página 137). Mientras, los retornos de seguro en inversión y provisión para la sociedad, servicios políticos y económicos no necesitan conflictos “... en la práctica ellos a menudo lo hacen” (GRAYSON, 1981 p. 14) y “el servicio o la tasa de retorno se desvían del camino” (ibid. p. 15).

Hubo un argumento económico desafiando el rol de la NOC. El primero relacionado a la pobre eficiencia y la búsqueda de rentas (*rent seeking*). Donde el lado intelectual apuntó contra la intervención del estado, explicado anteriormente, sobre que lo burócratas perseguirían rentas para sus propios propósitos. Siendo la relevancia clave del petróleo es que hay una considerable renta desde dos fuentes. En un mercado competitivo, aquellos favorecidos con bajos costo geológico, los productores ganarían un adicional. Además, la oferta restringida por la OPEC conlleva ganancias supra-normales. Ambas son muy considerables. Por lo tanto, las NOCs fueron especialmente vulnerables a críticas fundadas en la absorción de rentas desde que hubo mucha absorción. También, esto llegó a ser un proceso que se retroalimentaba por sí mismo. Las ganancias de las rentas daban a las NOCs recursos para buscar más estrategias de búsqueda de rentas (*rent-seeking*).

Una variante fue que, como es sugerido por el análisis de agente-principal, la administración de la NOC en una industria técnicamente compleja les permitía usar la información asimétrica para ayudar a capturar la renta. Por consiguiente, “la habilidad

se incrementa desde la actual experiencia ... (una razón de entrar de la NOC) ... acumular para la compañía de petróleo más que para el gobierno mismo” (DAM, 1976 p. 140). También, su valor como fuente de *benchmarking* pasó a ser criticado. Una observación argumentada fue que si las NOCs fueran actuar como un *benchmarks*, ellos tendrían que ser similares a las IOCs en todos los aspectos, por lo tanto no podrían recibir asistencia del gobierno ni efectuar servicios no comerciales²⁶. Desde que ello se hiciera, entonces llegaron a ser “aparatos de medida inapropiada” (GRAYSON, 1981 página 10). Esto fue agravado porque las NOCs fueron a menudo monopolios operando en un ambiente de negocios altamente protegido donde ellos frecuentemente tenía la primera elección de permiso por la superficie, donde no existía competencia interna y sus requerimientos financieros fueron satisfechos con necesidades básicas. Incluso donde había la existencia de potenciales competidores, especialmente en el *dowstream*, la NOC fue capaz de crear barreras significativas a la entrada, a menudo para manipular el entorno regulatorio para su propia ventaja.

Todos estos argumentos de la literatura académica elevaron cada vez más el asunto sobre la eficiencia de las NOCs. De ahí que “la ausencia de estímulo de competencia sería muy probable lo que causó... (la NOC) ... a inclinarse hacia la autocomplacencia y la holgazanería” (MADELIN 1974 p. 119). Además, “esto podría incluso desarrollar objetivos para esto mismo y olvidar el propósito que le dio origen” (ibid.). Sin embargo, intentar establecer el alcance de la ineficiencia se hizo extremadamente difícil a causa de carecer de transparencia, la cual caracteriza a la mayoría de las NOCs. No obstante, también hay que considerar la evidencia empírica que le dan soporte. Por ejemplo, en un reporte filtrado por Pricewaterhouse Coopers sugirió que Pertamina había gastado \$6.1 billones en dos años de corrupción e ineficiencia (citado en LINDE, 2000 p. 30)²⁷.

Al-Mazeedi, en 1992 sostuvo que en las NOCs, la incorporación de políticas están influenciadas “en mayor medida por las consideraciones tribales y religiosas más que calificaciones, comportamiento o atributos personales” (p. 988). El resultado es que “la mayoría de las NOCs del Golfo están severamente limitadas en directivos y habilidad tecnológica” (ibid.). Otro problema sobre la administración es que hay muchas NOCs fomentadas a generar un gran espacio entre los más altos directivos y la siguiente generación, a fin de proteger la existencia de los altos directivos. Además, los gobiernos tienen menos probabilidad de remover a los altos directivos si sus sucesores no están listos.

En los años siguientes a los noventas, otros argumentos aparecieron contra las NOCs. A causa del

26 Que ha sido llamada “La misión nacional” (MARCEL, 2006).

27 Ver también ESMAP, 2007.

crecimiento de la hostilidad entre algunas partes, estas fueron cada vez más incapaces de emprender sus obligaciones porque hubo carencias de recursos por parte de sus gobiernos. De ahí que se quejaron que los gobiernos habían dejado demasiado poco de las rentas públicas para invertir en mantener la producción y que ésta sola se incrementara (HARTSHORN, 1993). De igual modo, a menudo la NOC fue forzada a enviar todos sus recibos de divisas extranjeras al Banco Central, lo cual restringe su capacidad de adquirir repuestos y equipos (Randall, 1987; KARSHENAS, 1990). También, la obtención adicional del capital de seguro a través del sistema presupuestario gubernamental no es fácil (LINDE, 1999). Además, la competencia en la demanda por fondos de otras compañías estatales y departamentos gubernamentales es grande “especialmente cuando los gobiernos están teniendo un déficit presupuestal” (ibid. p. 107), lo cual tendió a ser la norma para los productores de petróleo en los noventa. Por lo que, los préstamos de fuentes privadas normalmente necesitan aprobación gubernamental fueron severamente obligados por la existencia de deuda extranjera del gobierno. En muchos casos, en el *downstream*, la presencia de precios subsidiados significa que la NOC se encuentra escasa de fondos e incapaz de mantener sus activos, a menudo con resultados desastrosos. Muchos países de América Latina han sufrido este problema (Philips, 1982); Nigeria provee un ejemplo extremo (KHAN, 1994), así como lo hace Iran (ESMAP, 2007).

El resultado fue que “la administración no tenía completa libertad para invertir y desarrollar una estrategia de mercado; es decir, no era libre para definir, mucho menos para cambiar, los criterios de eficiencia de la firma (HOLMSTROM, 1999 p. 95). Este problema no fue nuevo. Por ejemplo, YPF de Argentina entre 1935 y 1955 se encontraba escaso de fondos y forzado a “así mismo hacia la baja” (PHILIP, 1982 p. 492). Sin embargo, los productores gubernamentales encararon incluso gran presión financiera con el precio mundial a la baja en 1986, el problema llegó a ser más grave. Una crítica final a las NOCs fue que las compañías privatizadas podrían servir mejor a mucho de los objetivos de la NOC en un ambiente regulado (ROBINSON, 1993). De ahí la regulación fue vista como una solución más eficiente que una intervención directa del gobierno.

De ese modo, la confianza en una NOC para desarrollar recursos nacionales llegó a ser cuestionado en una gran cantidad de países. Este proceso fue reforzado porque la deuda de la crisis en los ochenta originó un considerable apalancamiento que se dio por el FMI y el Banco Mundial, lo cual

“persuadía” a los países a necesitar abrir su sector petrolero a empresas privadas. Dado que muchos de los países carecían de capacidad propia, por lo que esto inevitablemente significaba atraer compañías extranjeras.

Adicionalmente a esta mezcla de crecimiento, lamentablemente con las NOCs fueron otras tres las realidades que fijaron los motivadores –la importancia del crecimiento en un mundo globalizado de atraer inversión extranjera directa como la base de estrategia de desarrollo; un bajo precio global del petróleo seguido del precio colapsado de 1986; y finalmente el hecho que el petróleo parece provenir de una difícil geografía y geología. Todo ayudó a aperturar el acceso a la superficie y disminuir la “nacionalización del recurso” que dominó en los setentas.

Primero, muchos gobiernos bajo la influencia del “Consenso de Washington” cambiaron su política económica con el fin de atraer inversión extranjera directa. En un mundo compitiendo por fondos, la negociación obsoleta no más aparece como una opción de menores costos. La anulación unilateral de contratos generaría elevados costos al país en términos de inhibir la afluencia de otras inversiones extranjera directa.

Segundo, los menores precios después de 1986 significaron que los productores gubernamentales buscaron maneras para incrementar su producción e intentar elevar las rentas públicas del petróleo. De ese modo, muchos países que habían cerrado sus fronteras a las IOCs en la región llegaron abrirse al *upstream*. Con la excepción de Arabia Saudita, todos los países en la región llevaron a cabo este proceso²⁸. La experiencia muestra un hecho exitoso como Argelia donde la producción de petróleo se incrementó desde 1.33 millones de b/d en 1995 a 2.02 millones b/d en el 2005 (BP, varios), por el contrario Kuwait con su “Proyecto Kuwait” e Irán con su acuerdo de *Buy Back* fracasaron con el objetivo de la capacidad de producción (ESMAP, 2007)²⁹.

Tercero, la creciente dificultad de la geología y la geografía emparejadas con los problemas de fondos de endeudamiento del *upstream*³⁰ significó que los gobiernos consideraran a las IOCs, las cuales eran vistas como fuentes de tecnologías y capital. Esto fue particularmente cierto cuando la operación se daba en las áreas submarinas más profundas. Donde se tiene que en las primeras fases, esto fue solo posible por las principales empresas, quienes tenían la tecnología para aguas profundas y la habilidad para tomar enormes riesgos donde una actividad de

28 Con la otra excepción de México, este fue un hecho también verídico globalmente.

29 En ambos casos la razón del fracaso fue que la apertura llegó a ser tema de política doméstica que efectivamente minó el proceso.

30 Los problemas de los gobiernos por pedir préstamos no solo estuvieron relacionados a la crisis de la deuda. La exploración de petróleo *upstream* es de alto riesgo y para pedir prestado del fondo tal se le consideraría como una actividad prohibitivamente cara. Entonces, o el gobierno tenía los fondos desde sus propios recursos o consideraba a las IOCs.

exploración podría costar arriba del \$1 billón. Posteriormente, la tecnología llegó a ser más extendida y las empresas de servicio llegaron a acumular la habilidad necesaria para operar en aguas profundas. Las IOC fueron también necesarias en algunos campos de producción más grandes donde el petróleo ligero hubiera sido reemplazado por petróleo más pesado. Por ejemplo, en Kuwait, si el objetivo de capacidad de 4 millones b/d es alcanzada, esto supondrá un tratamiento de 20 millones b/d de agua (ESMAP, 2007). Solo las principales empresas son capaces de esto.

Este deseo de emplear las IOC fue reforzado con la idea del análisis del principal-agente, el cual llegó a expandirse por las naciones jóvenes tomadas desde el exterior, donde tal análisis fue central en los programas económicos en las universidades. Este razonamiento argumenta que la información asimétrica entre principal y agente permite al Agente capturar renta. Una manera de reducir esta asimetría es por *benchmarking*. Dado los problemas de comparar geologías, es mejor si el *benchmark* está operando en un ambiente similar de la NOC. De esa manera, alentar a las IOC a entrar provistas tales como un *benchmark*³¹.

Hubo una variedad de resultados desde los factores y las consecuentes pugnas. Asimismo, hubo un incremento en el acceso en el *upstream* para las IOC, donde los términos llegaron a ser competitivos como intento de los gobiernos para atraer la inversión de la IOC. Esto podría argumentar que eso favoreció los términos que fueron establecidos para escenarios de insatisfacción con el acuerdo en siguientes rondas, aunque la naturaleza progresiva del sistema fiscal dispuso esta tendencia. También, hubo el rol creciente de los países no-OPEC. Entre 1985 y 1998, la participación de los no-OPEC en la producción mundial del petróleo, sin considerar a la Unión Soviética, se incrementó de 36.7 por ciento a 47.1 por ciento (BP, 2006), lo que hizo que la OPEC luchará por la defensa de su precio objetivo.

La competencia creciente entre las IOC llevó a enfatizar más en el valor basado en la administración como estrategia financiera. Esto significó que si la compañía no lo pudo hacer mejor, entonces el mercado, en términos de tasa de retorno, debería devolver el dinero a los accionistas. Esto llevó a dos resultados. Primero fue la mega-fusión provocada en 1998 por BP al asumir el cargo de Amoco, la cual significó que cuarenta y cinco de las IOC antes de 1998 llegaron a ser solo dieciséis para el 2004. Segundo, esto significó que la inversión de las IOC fue inadecuada en términos de lo que el mercado necesita para liderar la presión en capacidad de *upstream* y *downstream*.

Fue notable después del precio colapsado de 1998 que los gastos de exploración por las IOC cayeran dramáticamente. De ahí que las nueve más grandes compañías de petróleo multinacionales integradas no-Rusas en 1997 gastaron \$14 billones en exploración. Esto cayó continuamente, alcanzando los \$7.5 billones en el 2004 (fuente privada).

Esta falta de inversión de las IOC fue reflejada en las NOCs, dado que a menudo por sus ministerios de finanzas se encontraban escasas de fondos de inversión. En donde los ministerios siguiendo el análisis del principal-agente temieron que los recursos podrían ser desviados a través de la búsqueda de rentas (*rent seeking*). Sin embargo, esto no fue verdad en todos los casos y un número de NOCs llegó a un proceso de transformación en este periodo para hacer de su operación en uno mucho más comercial y también extendiendo sus operaciones al exterior (MARCEL, 2006).

De ese modo, el resultado de este periodo fue el precio colapsado en 1998; la subinversión en todos las etapas de la cadena de valor; un rol ascendente de las IOC, junto con su consolidación; y las NOCs bajo presión de cambio.

VI. LOS 2000'S: ¿OTRA VEZ CIERRE?³²

Los detractores fueron ahora las IOC y los productores gubernamentales, las IOC y las NOCs y, en algunos casos, las NOCs compitiendo contra las otras NOCs. Las IOC estuvieron bajo presión de todos lados y forzadas a considerar que su rol futuro podría y debería ser. Hubo una sensación creciente que la política extranjera de Estados Unidos había creado un "ellos versus nosotros", situación que llevó al resto del mundo cada vez ser más contraria a los Estados Unidos³³. Como se mencionó en la introducción, este periodo podría ser interpretado como parte del resurgimiento general de la "nacionalización de los recursos".

Un número de factores impulsó estos conflictos. Como en la introducción se indicó hubo un cambio en la ideología del "Consenso de Washington". De repente, la intervención gubernamental en el sector energético conducido por una combinación de seguridad de oferta y asuntos ambientales llegó a ser otra vez respetable. Donde muchos gobiernos, incluyendo el de Estados Unidos y el Reino Unido quienes han sido destacados partidarios del rol de las fuerzas de mercado, llegaron a ser considerados opciones de políticas energéticas. Esta pesimismo con las fuerzas de mercado fueron también enlazadas al crecimiento anti-globalización, conducidas en gran parte por la sensación de varias de las economías con mercados

31 Este fue un importante factor del Ministerio de Finanzas detrás del intento de aperturar el *upstream* en Arabia Saudita (ROBINS, 2004).

32 Más allá de lo citado, mucho del material factual en esta sección es tomado de la *Middle East Economic Survey* (MEES)

33 Lamentable pero comprensiblemente Gran Bretaña fue agrupada dentro del campo de los Estados Unidos.

emergentes, lo cuales han sido poco beneficiadas en el proceso (ABDELA y SEGAL, 2007).

Esto fue también en un mundo con muchos más altos precios del petróleo. Desde un precio bajo de \$12.21 en 1998, el Brent se incrementó inexorablemente a un promedio de \$54.52 en 2005 (BP, 2006) y en noviembre 2007 cercanamente excedió \$100 por barril. Esta tendencia de precios crecientes fue impulsada por una inesperada demanda creciente en el 2004, dándose la reducción de la oferta en el *upstream* y la capacidad mejorada de la refinación. La mejora de la capacidad limitada en refinación dio lugar a una gran calidad del petróleo ligero, el cual encabezaba los crudos del NYMEX (WTI) y ICE (BRENT). Las limitaciones geo-políticas en los mercados futuros condujeron a amenazas de interrupción de oferta, en un mundo de excedente limitado de capacidad de producción de crudo, también agudizado con los altos precios.

Una consecuencia clave de los altos precios fue que los productores gubernamentales observaron que en los términos ofrecidos en los noventas, concluyeron que en muchos ellos habían sido ampliamente generosos. La negociación obsoleta fue estimulada e impulsada a la baja en las IOCs. También, esto significó que muchos gobiernos aparecieron renuentes a perseguir los planes de capacidad de expansión. Por ejemplo, en Argelia donde la nueva Ley de Hidrocarburos parecía estar apuntando a las IOCs, en Julio 2006, el ministro de petróleo anunció que el país no deseó más ingresos adicionales. La deuda de Argelia había sido cancelada y hubo un temor que más ingresos inducirían simplemente un ataque de "la maldición de los recursos". En Kuwait, los elementos en la Asamblea Nacional buscaron introducir legislación limitando la producción (STEVENS, 2007). Incluso Qatar anunció una moratoria sobre proyectos de gas lejanos que permitan una evaluación de reservas de gas en el Territorio del Norte.

Hubo preocupaciones crecientes sobre la seguridad de la oferta y la demanda. La seguridad de la oferta implica el incremento de más eventos geo-políticos tales como dejar de mantener la vigilancia sobre el programa nuclear de Irán, el empeoramiento de la situación de seguridad en Nigeria y generalmente la situación deteriorada en Iraq y el Medio Este parece amenazar la oferta de petróleo. En particular, algunos de los importadores de Asia parecieron no estar dispuestos a "salir y comprarlo", pero buscaron la influencia política dentro de los países ofertantes. Mucho menos esto presagió una campaña agresiva de búsqueda por la concesión, sino que también significó que especialmente los chinos estuvieron

buscando ganar ventajas políticas en mucho de los países del Medio Este. Por otro lado, la seguridad de la demanda implica el abastecimiento según el Discurso del Estado de la Unión del Presidente Bush en 2006 y 2007 cuando su referencia a los Estados Unidos como "dependencia del petróleo" guio su argumento para reducir las importaciones del Medio Este "inestable"³⁴.

También, el periodo de alza de precios llegó a generar el temor de la "trayectoria de los recursos" entre muchos productores gubernamentales. La "trayectoria de los recursos" entró en la agenda como el incremento de los precios, lo cual amenazaba la existencia de los productores y como un número de nuevo productores ingresando a la zona de peligro (STEVENS, 2006; STEVENS y DIETSCHKE, 2007). Esto significó que la mayor capacidad de producción no fue de alta prioridad y los planes anunciados por los países de la OPEC para el 2005 y el 2006 comenzaron a decaer³⁵.

Finalmente, hubo un claro resurgimiento de la "nacionalización del recurso". Como se desarrolló en la introducción, esto primero emergió en Rusia y Latinoamérica por diferentes razones. Sin embargo, esto fue solo materia de tiempo antes que apareciera en el Medio Este donde la desgracia en Iraq y el doble estándar descaradamente obvio aplicado a Israel había creado tierra fértil para un sentimiento creciente anti-Oeste (y por implicancia IOCs anti-Oeste).

Con el crecimiento de estos factores, emergerían un número de consecuencias. El acceso a las concesiones en la región que habían llegado a abrirse en los noventas, parecían estar cerradas o por lo menos a estar habilitadas pero en términos muchos más rígidos. Por ejemplo, esto significó que en las últimas dos licencias en Libia, muy pocas de las más grandes IOCs tomaron la concesión. Hubo inversión insuficiente de las IOCs y NOCs. Para las IOCs esto fue una parte a causa del retorno del dinero a los accionistas. En el 2005, las seis más grandes IOCs mientras invertían \$54 billones retornaban \$71 billones a sus accionistas - \$31 billones en la forma de altos dividendos y \$40 billones en la forma de acciones *buy backs* (fuentes privadas). También, las dificultades de conseguir acceso atractivo para las concesiones significaron pocas oportunidades en sus portafolios de inversión, un factor agravado por el bajo gasto en exploración, ya antes aludido. Este es un caso de bajos retornos para las potenciales IOCs. En ese sentido, las NOCs, exceptuando Saudi Aramco, fueron reduciendo el nivel de inversión o bien como parte de una política deliberada de un agotamiento lento o simplemente a causa de que sus gobiernos les fueron denegados acceso a los fondos.

34 En público, los oficiales saudíes expresaron la implicancia sobre estas afirmaciones. En privado, ¡estaban absolutamente furiosos!

35 La IEA en su Reporte del Mercado Financiero Noviembre 2005 listó los planes oficiales de los países de la OPEC para un aumento de la capacidad productiva de crudo. En el evento solo Arabia Saudita lo entregó.

Todos estos factores sugirieron que la continuidad de la capacidad restringida que provocó el incremento del precio desde el 2003 continuaría en el futuro inmediato. En este contexto, hubo claramente un rol creciente de las NOCs que importaban de Asia. Ellas comenzaron una campaña agresiva, especialmente en África para asegurar concesiones de *usstream*, aunque los chinos y los hindúes viraron entre la intensa competencia con cada otro a una competencia no compacta en ciertas áreas.

Según ello, un número de potenciales resultados llegó a aparecer en el contexto de futuros conflictos sobre el petróleo en el Medio Este. Lo primero es que hay una fuerte probabilidad de que los precios del petróleo permanezcan altos por algún tiempo. Aquello, alentaría la aplicación de la negociación obsoleta que posiblemente conduciría a la expropiación de las operaciones existentes de las IOC. También, esto podría ser que las NOCs asiáticas no sean inmunes a la presión una vez que la exploración de las áreas se convierta en producción del campo. Asimismo, esto significaría que mientras los precios permanezcan altos, haya menos presión sobre los productores gubernamentales para expandir capacidad.

Otro resultado es que las IOC están comenzando a cuestionar su rol en este nuevo mundo donde la "nacionalización del recurso" está ganando rápido terreno. Lo cual ha sido argumentado que la IOC han traído acceso al capital y la tecnología. Sin embargo, esta visión puede ser deficiente. Con el alto precio a nivel mundial en la actualidad, el acceso al capital para los productores gubernamentales de petróleo no es un tema. Igualmente, mucha de la tecnología específica – 3 y 4D sísmica, perforación horizontal, *coiled tube drilling*, operaciones en aguas profundas, etc. se encuentra al servicio de las empresas en general más que sólo a las IOC. En ese sentido, que las IOC permanezcan óptimas, por lo menos comparadas a otros, es a través de la capacidad de manejar grandes proyectos combinados con varias tecnologías y riesgos de administración. Otra visión es que las más grandes IOC siempre han estado en la frontera del descubrimiento y desarrollo de "nuevas" fuentes de energía. En los cincuentas y los sesentas e incluso antes, las principales empresas encontraron los más grandes campos en el Medio Este. En los sesentas y setentas, las IOC desarrollaron producción submarina. En los inicios de los noventas, las más grandes IOC tenían el capital y la tecnología para desarrollar producción en aguas profundas. En cada caso, la competitividad duró un periodo relativamente corto antes que otros imitaran su comportamiento y el "primer movimiento" de ventaja fuera perdido. Una pregunta a considerar es ¿que si la nueva "frontera" pueda atraer los siguientes "primeros movimientos"?

obviamente esto podría enlazarse con el gas o petróleos pesados, arenas de alquitrán y esquisto o incluso los renovables más exóticos. Se podría decir que sin tal desarrollo, las más grandes IOC desaparecerían y hubiera una visión en común sobre que ante una siguiente caída de los precios del petróleo, cuando esto llegara a presagiarse, se diera otra serie de mega-fusiones entre las IOC.

Un tema relacionado es la relación entre las IOC y las NOCs. La relación entre ellas es ambivalente. De un lado, las IOC presentan un modelo en términos de ámbito y alcance de operaciones, que la mayoría si no es que todas las NOCs desearían emularlo. Sin embargo, la performance de las IOC es potencialmente desafiante al de las NOCs. Desde que el punto de vista de la IOC considera a las NOCs, o por lo menos sus gobiernos, que controlan el acceso a las reservas del petróleo convencional. Una variante en este tema es las alianzas NOC-NOC. En particular, allí parece ser la oportunidad para la NOCs de países productores para crear *joint ventures* con las NOCs de países importadores. Esto parece ser mutuamente beneficioso desde que esto supuestamente provee seguridad de la oferta de los importadores de petróleo y seguridad de la demanda para los exportadores. También, algunas de las NOCs, que han sido relativamente exitosas en términos de comercialización y de desarrollo tecnológico buscan ser políticamente más aceptable que las IOC en un mundo donde la "nacionalización de los recursos" se traduce en una campaña anti –oeste de las IOC. Por ejemplo, el dominio de la tecnología de aguas profundas de Petrobras lo hace una atractiva opción para muchos de los productores gubernamentales.

En un sentido más amplio, los niveles aparentemente inadecuados de inversión en todas las etapas de la industria se han incrementado a causa del contexto descrito sobre ofrecer la real adecuada la oferta futura. La última experiencia mundial de muy altos precios de petróleo en los setentas generó recesión económica reduciendo la demanda de petróleo. También, provocó que el combustible mejore su aplicación en el sector de transporte reduciendo la demanda de petróleo. Los altos precios causaron una reacción de la oferta presagiando la prosperidad de la producción de los países de la no-OPEC, los cuales dominaron los ochentas y los noventas. La caída de la demanda y el incremento de la oferta llevaron a bajos precios en 1986. Entonces, la pregunta clave es que ¿en cuánto tiempo el ciclo se retroalimenta³⁶? Se podría decir que el más grande conflicto en la industria es la mayor limitación en la inversión sobre el lado de la oferta y por lo tanto esto le haría tomar un mayor tiempo.

36 Este artículo cree fuertemente que está retroalimentación sucederá. Es simplemente un tema de tiempo. Solo si el argumento del "peak oil" es creído esto podría ser deficiente. El autor rechaza el argumento del "peak oil" porque simplemente en el terreno esto depende de una definición "convencional de petróleo", lo cual es ni útil ni válido. Esto no deniega que los combustibles líquidos pueden ser más difíciles de asegurar.

Finalmente, retornando al tema de conflictos hay un problema potencial de los USA versus China. Como ya se indicó, China no estaría contenta simplemente saliendo y comprando su oferta de petróleo. Además, siendo bastante claro por largo tiempo, la obsesión de China por la seguridad de la oferta³⁷, lo cual es alentador para la seguridad de la influencia política en los países donde se busca obtener oferta de petróleo, a través de la exploración y producción o simplemente a largo plazo mediante los términos de los contratos. Dadas las disposiciones de reserva a nivel global, esto inevitablemente lleva el dominio de las políticas del Medio Este. Dentro de esta mira por un largo tiempo los Estados Unidos ha estado intranquilo. En este contexto, es bastante posible imaginar un retorno a la Guerra Fría a través del cual los USA y la China ambos busquen asegurar los clientes estados y quitar los clientes estados a otros grandes poderes³⁸. Una penosa pero inevitable consecuencia que caracterizó la pasada Guerra Fría sería que muchas necesidades políticas y reformas económicas estarían resolviéndose lentamente o estancadas. Una consecuencia es que cuando el precio del petróleo eventualmente cae en respuesta de la retroalimentación del mercado, la consecuencia económica de los problemas de pobreza y subdesarrollo en la región retornaría en una gran escala destacando el considerable conflicto y agitación. Esta es una mala noticia para los que están fuera de la región y que cuentan con el petróleo para abastecer de energía a sus economías crecientes y en vías de desarrollo. Sin embargo, más importante es la mala noticia para la gente de la región que francamente merece algo mejor.

VII. CONCLUSIONES

Lo que emerge de este documento es que la “nacionalización del recurso” es un fenómeno cíclico. El ciclo es manejado por factores exógenos y endógenos. Los factores exógenos implican una ideología con respecto a la intervención del estado en la economía, la extensión de la alienación de la población en los países pobres en vías de desarrollo donde el recurso está localizado, así como el nivel y la naturaleza del nacionalismo y la xenofobia. En todos estos casos, estos pueden estar influenciados por el comportamiento y actitudes del poder(es) dominante en términos de su capacidad para imponer ideologías

y en términos de las reacciones que sus políticas provoquen. Los factores endógenos están en función al número de variables. Un punto importante es que el estado de la “negociación obsolescente” está en términos de su propio ciclo natural. Esta tendencia está en función del nivel de precios del petróleo en el momento que los acuerdos fueron firmados, el grado de competencia por la concesión cuando los acuerdos fueron suscritos, la sofisticación de los negociadores y el nivel actual de los precios del petróleo. De ahí el periodo de bajos precios, términos fáciles y la debilidad de los negociadores inevitablemente siembran las semillas para la siguiente secuencia de conflictos. Un pobre acuerdo lleva hoy a una renegociación o mañana a un cambio unilateral³⁹. Otra clave del factor endógeno es ¿hasta dónde el dueño de las reservas necesita que las compañías privadas provean capital, tecnología y mercados? Con la negociación obsolescente esto es demasiado dependiente del nivel de los precios. Altos precios no significa escasez de capital y fácil capacidad para comprar la tecnología. Sin embargo, es también una función de la geología. Como la geología llega a ser más compleja y difícil, entonces hay una necesidad para acceder a tecnología más sofisticada – la autarquía llega a ser menos una opción.

A causa de este dominante rol de los precios del petróleo, el ciclo de la “nacionalización de los recursos” se retroalimenta. Un periodo de la “nacionalización de los recursos” inevitablemente impulsa la menor inversión y la escasez de petróleo crudo. Los altos precios estimula la “nacionalización de los recursos” como la negociación obsolescente y la necesidad de capital y tecnología por la propiedad de los recursos para expandir la capacidad reducida. Eventualmente, sin embargo los mercados trabajan imperfectamente. Los altos precios provocan una respuesta del mercado sobre la demanda y la oferta causando la baja de los precios. La imperativa de la negociación obsolescente disminuye y la necesidad por el acceso al capital y tecnológico crecen. La “nacionalización de los recursos” aleja y el *upstream* atrae. Mientras que el estado tiene los minerales subterráneos, el cual se da en todas partes de las afueras de los Estados Unidos, el ciclo es inevitable⁴⁰. Esta vez la pregunta clave es ¿has cuándo los altos precios y el desenfreno de la “nacionalización de los recursos”? La última vez

37 Para mayores detalles ver Andrews – Speed, 2004.

38 Actualmente, en tal lucha China tendría considerable ventaja dado que no es contaminada con el apoyo para Israel o la intervención militar en la región. Entonces, esto puede perseguir su propio interés nacional sin la consigna que carga los Estados Unidos.

39 En realidad, dado el desarrollo de los acuerdos de petróleo para las actividades de *upstream*, en el contexto (por ejemplo) del sistema fiscal progresivo y la disponibilidad creciente de expertos en la elaboración y negociación de tales acuerdos, allí no debería haber excusa para algún “pobre acuerdo”. Desafortunadamente, incluso hoy muchos gobiernos fracasan en aprovechar ellos mismos los expertos.

40 Es legítimo preguntar si hay muchas soluciones a este problema. Como se mencionó, las cláusulas de estabilización y las opciones de arbitraje han sido empleadas en los contratos pero han fallado para parar el ciclo. Varias opciones de tratos tales como el Capítulo de la Energía han sido vendidos como proporcionando una salida, pero es demasiado temprano evaluar la efectividad de este Tratado y como con otras soluciones últimamente son sólo piezas de este documento. El diálogo entre consumidor y productor, también ha sido sugerido como una solución, pero desde que el primero emergió como el diálogo Norte-Sur en los setentas, hay pocas señales que esto puede solucionar los problemas subyacentes.

cuando la “nacionalización de los recursos” dominó en los setentas, el ciclo desde los inicios de los setentas hasta la mitad de los ochentas comenzó a trabajar a su manera. Esta vez esto podría tomar más tiempo dado que los factores exógenos del ciclo son particularmente fuertes, especialmente el pesimismo y el desespero de disponer los recursos que tienen en estos países.

VIII. BIBLIOGRAFÍA

- ABDELA R. and SEGAL A (2007). Has globalization passed its peak? *Foreign Affairs*, January/February
- ADELMAN M.A. (1972) *The World Petroleum Market*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- AKINS J (1973) *The Oil Crisis: This Time the Wolf is Here*. *Foreign Affairs* April.
- AL-MAZEEDI W. (1992) Privatizing the National Oil Companies in the Gulf. *Energy Policy* October
- ANDREWS-SPEED P. (2004) *Energy Policy and Regulation in the People’s Republic of China*. Kluwer Law International, London.
- AUTY R. M. (1990) *Resource-Based Industrialization, Sowing the Oil In Eight Developing Countries*. Clarendon Press, Oxford.
- BP (2006) *Statistical Review of world Energy*. BP London.
- BP (Various years) This refers to the BP Statistical Review which first appeared in 1951 although its name changed several times over its lifetime.
- BENTHAM R. W. and SMITH W. G. R. (1986) *State Petroleum Corporations: corporate Forms, Powers and Control*. The Centre for Petroleum and Mineral Law Studies, University of Dundee, Dundee.
- BENTHAM R. W. (1988) *Legal Status of State Petroleum Companies*. In Beredjick & Walde, (1988).
- BLAI J. M. (1976) *Control of Oil*. Macmillan New York.
- BOUE J. C. (1993) *Venezuela - The Political Economy of Oil*. Oxford University Press, Oxford.
- CHEVALIER J-M. (1973) *The New Oil Stakes*. Beekman Books Inc. Wappingers Falls NY.
- DAM K.W. (1976) *Oil Resources: Who Gets What How?* The University of Chicago Press, Chicago.
- DEPARTMENT OF ENERGY (Canada) (1972). *An ENERGY POLICY for Canada*. Phase 1 Volume 1. The Department Of Energy, Mines and Natural Resources, Ottawa.
- EL MALLAKH R, NORENG O. and POULSON B W (1984) *Petroleum and Economic Development: The Case of Mexico and Norway*. Lexington Books, Lexington Mass.
- ESMAP (2007) *Investing in Middle East and North Africa oil: Institutions, incentives and national oil companies*. World Bank/ESMAP, Washington D.C.
- FEE D. (1988) *Petroleum Exploitation Strategy*. Belhaven Press, London.
- FRANKEL P. H. (1980) *The Rationale of National Oil Companies*. in UNCRET, 1980.
- GHORBAN N. (1989) *National Oil Companies with Reference to the Middle East 1900-73*. In Ferrier R W & Fursenko A (Eds.) (1989) *Oil in the World Economy*. Routledge, London.
- GRAYSON L. E. (1981) *National Oil Companies*. John Wiley and Sons, Chichester.
- HARTSHORN J. E. (1993) *Oil Trade: Politics and Prospects*. Cambridge University Press, Cambridge.
- HELLER, C. A. (1980) *The Birth and Growth of the Public Sector and State Enterprises in the Petroleum Industry*. In UNCRET, 1980.
- HIRSCHMAN A. O. (1981) *Essays in Trespassing: Economics to Politics and Beyond*. Cambridge University Press, Cambridge.
- HIRST D. (1966) *Oil and public opinion in the Middle East*, Praeger, Westport Connecticut.
- HOLMSTROM B. (1999) *The Firm as a sub-Economy*. *Journal of Law Economics and Organisation*. Volume 15 No 1, April.
- HORN M. J. (1995) *The political Economy of Public Administration*. Cambridge University Press, Cambridge.
- JAIDAH A. (1980) *Problems and Prospects of State Petroleum Enterprises in OPEC Countries*. In UNCRET, 1980.
- KARSHENAS M. (1990) *Oil, State and Industrialization in Iran*. Cambridge University Press, Cambridge.
- KEATING A. (2006) *Power, politics and the hidden history of Arabian Oil*. Saqi, London.
- KEMP A. G. (1992) *Petroleum Policy Issues in Developing Countries*. *Energy Policy*. February Volume 20 No 2.
- KENT M. (1976) *Oil and Empire: British Policy and Mesopotamian Oil 1900-1920*. Macmillan, London.
- KHAN K. I. F. (ed.) (1987) *Petroleum Resources and Development: Economic, Legal and Policy Issues for Developing Countries*. Belhaven Press, London.
- KHAN K. I. F (1987) *National Oil Companies: Form, Structure, Accountability and Control*. in Khan, 1987.

- KHAN S. (1994) *The Political Economy of Oil in Nigeria*. Oxford University Press, Oxford.
- KRAPPELS E. N. (1977) *Controlling Oil, British Oil Policy and the British National Oil Corporation*. The United States Government Printing Office. Washington D.C.
- LEVY W. J. (1960) *The search for Oil in Developing Countries: A Problem of Scarce Resources and its Implications for State and Private Enterprise*. Report to the International Bank for Reconstruction and Development. Washington D.C..
- MACPHERSON C. and MACSEARRAIGH S. (2007) *Corruption in the Petroleum Sector*. In Edgardo Campos J and Pradhan S (Eds.) *The Many Faces of Corruption*. World Bank, Washington DC.
- MADELIN H. (1974) *Oil and Politics*. Saxon House/Lexington Books, London.
- MARCEL V. (2006) *Oil Titans*. Brookings Institute, Washington DC.
- MOMMER B. (1998) *The New Governance of Venezuelan Oil*. Oxford Institute for Energy Studies, Oxford
- MONROE E. (1981) *Britain's moment in the Middle East 1914-1971*. Chatto and Windus, London.
- MUGHRABY M. A. (1966) *Permanent Sovereignty over Oil Resources*. Middle East Economic Research and Publishing centre, Beirut.
- NORE P. (1980) *The Transfer of Technology: The Norwegian Case*. In El Mallakh R & El Mallakh D H (Eds.) (1980) *New Policy Imperatives for Energy Producers*. International Centre for Energy and Economic Development, Boulder Co..
- NORENG O. (1980) *The oil Industry and government Strategy in the North Sea*. Croom Helm, London.
- NORENG O. (1997) *Oil and Islam: Social and Economic Issues*. John Wiley and Sons, Chichester.
- OLORUNFEMI M. A. (1991) *The Dynamics of National Oil Companies*. OPEC Review, Winter. Vol xv No 4
- OWEN A. D. (1988). *Australia's role as an energy exporter: status and prospects*. Energy Policy, April.
- PARRA F. (2004) *Oil Politics: A modern history of petroleum*. I.B.Taurus, London.
- PENROSE E.T. (1968) *The Large International Firm in Developing Countries: The International Petroleum Industry*. London: George Allen and Unwin.
- PHILIP G. (1982) *Oil and Politics in Latin America: Nationalist Movements and State Companies*. Cambridge University Press, Cambridge.
- RANDALL L. (1987) *The Political Economy of Venezuelan Oil*. Praeger, New York.
- ROBINS P. (2004), *Slow, slow, quick, quick, slow: Saudi Arabia's 'Gas Initiative' Energy Policy*, Volume 32, Issue 3, February.
- ROBINSON C. (1993) *Energy policy: Errors, Illusions and Market Realities*. Occasional Paper 90. The Institute of Economic Affairs, London.
- ROSS R. J. P. (1987) *The Government as Entrepreneur: With Special Reference to the United Kingdom*. In Khan, 1987.
- SEYMOUR I. (1980) *OPEC: Instrument of Change*. Macmillan, London.
- STEVENS P. (1975) *Joint Venture in Middle East Oil 1957-75*. Middle East Economic Consultants, Beirut.
- STEVENS P. (2005) "Resource curse and how to avoid it". *Journal of Energy and Development*, Autumn.
- STEVENS P. (2007) *A case study of KPC*. Unpublished mimeograph – part of the Stanford Project on National Oil Companies.
- STEVENS P. & DIETSCH E. (2007) *Resource curse: An analysis of causes, experiences and possible ways forward*. Unpublished mimeo
- STOCKING G.W. (1970) *Middle East Oil*. Nashville: Vanderbilt University Press.
- SZABO A. M. (2000) *Energy Industry Drivers/NOCs: The Special Case of Venezuela*. Paper to the 21st International Area Conference on National Oil Companies: Trends and Priorities. The International research Center for Energy and Economic Development. Boulder, Colorado.
- UNCRET (1980) *State Petroleum Enterprises in Developing Countries*. Published for the United Nations Centre for Natural Resources, Energy and Transport by Pergamon Press, New York.
- USLANER E. M. (1989). *Energy policy and free trade in Canada*. Energy Policy, August.
- VAN DER LINDE C. (2000) *The State and the International Oil Market: Competition and the Changing Ownership of Crude Oil Assets*. Kluwer Academic Publishers. Boston.
- VERNON R. (1971) *Sovereignty at Bay: The Multinational Spread of US Enterprises*. Basic Books, New York.
- YERGIN D. (1991) *The Prize*. New York: Simon & Schuster. CA