

EL DERECHO Y LOS HIDROCARBUROS EN LA EXPERIENCIA INTERNACIONAL CONTEMPORÁNEA

MARCOS KAPLAN

SUMARIO: I. Perspectivas para el análisis. II. El orden político-jurídico de la primera fase. III. De la OPEP a la crisis energética. IV. Petróleo y desarrollo: el plano interno. V. Elementos de una estrategia alternativa.

I. PERSPECTIVAS PARA EL ANÁLISIS

Hidrocarburos, desarrollo, Estado y derecho, forman parte de una constelación. Para su análisis, diagnóstico y formulación de alternativas, son inadecuadas las perspectivas emergentes de teorías e ideologías que han prevalecido en las ciencias sociales y en las sociedades nacionales hasta la fecha. Se trata de teorías e ideologías cerradas y estáticas, generadoras de enfoques restrictivos, formalistas y estáticos, que fragmentan y simplifican la realidad, limitan y degradan su interpretación, y bloquean el horizonte científico y político para el estudio y la política.

El conocimiento de la sociedad y la praxis operante en y sobre ella, se fragmentan en disciplinas, soluciones y políticas extremadamente particulares. La disociación y la mutua clausura se dan entre ciencias naturales y sociales, entre ellas, y las ideologías y las prácticas sociopolíticas. Las ciencias sociales además se escinden y generan sus propias deformaciones científico-ideológicas y sus veleidades de imperialismo académico y técnico. La historia y el historicismo, la economía y el economicismo, la sociología y el sociologismo, la psicología y el psicologismo, la ciencia política y el politicismo, contribuyen a fracturar y disociar la realidad humana y social. Lo global y lo social es escamoteado o abandonado; se lo pulveriza en lo parcial y en lo puntual. Totalidad y especificidad subsisten sólo como agregado mecánico de fragmentos convertidos en meros temas de investigación, o con objetos de tratamiento técnico, de manipulación y acción coyuntural.

La sociedad es separada en instancias. Lo económico, lo social, lo cultural, lo ideológico, lo institucional, lo jurídico, lo político, lo

nacional y lo internacional, son presentados como dominios distintos a manera de fetiches que se elabora en abstracto, se disocia y se superpone, o se mezcla y confunde, sin captación de sus articulaciones ni del movimiento global en el cual cada término nunca deja de ser a la vez relativamente autónomo, activo e interrelacionado con los otros. Las instancias aparecen como partes de algún modelo en que todas son en principio influyentes, pero con el predominio de una de ellas que somete a las demás a un condicionamiento rígido y a una determinación causal lineal o por acción mecánica.

Ejemplos de estas distorsiones han sido diferentes variedades del “economicismo” y del “politicismo”. El primero ha implicado el desdén de la investigación científica de la política, del Estado y del derecho, o su reducción a un papel subordinado o reflejo respecto de otras estructuras, actores y procesos, como simples formas, productos pasivos de la base económica y del conflicto de clases, meros instrumentos en manos de la clase dominante, que sólo pueden existir, funcionar y eventualmente progresar de manera heterónoma, por el impacto y bajo la regulación impositiva de cambios dados en otras instancias de la sociedad.

Los enfoques de tipo ideologista, politicista y juricista, a la inversa, afirman la autonomía prácticamente absoluta de lo político y lo jurídico, su liberación y su aislamiento respecto de lo económico y lo social y de la configuración de la sociedad y sus coacciones, a las que por el contrario determinan. Sólo los actores intrínsecamente políticos, y dentro de éstos los elementos formales y voluntaristas, de competencia entre grupos e individuos por el poder, son privilegiados y cuentan realmente. En el derecho como sistema, y en los juristas como actores sociopolíticos, el reduccionismo se manifiesta como afirmación de la independencia absoluta y de la supremacía explicativa y práctica de aquéllos respecto a los otros aspectos y niveles de la sociedad. El formalismo jurídico pretende agotar lo real, encerrar su objeto de reflexión teórica y de práctica específica en paradigmas rígidos. El formalismo se autorreduce a la abstracción, la especulación, a la mera manipulación y a la aplicación de códigos y leyes como realidades rígidas e inmutables. Desde esta perspectiva, el derecho como sistema y el jurista como actor sociopolítico, tienden a legitimar y promover la sociedad — más o menos tradicional o en modernización superficial —, los intereses dominantes y los regímenes vigentes; se inclinan a operar como enemigos activos u obstáculos pasivos del cambio; están ausentes de los procesos y decisiones atinentes a los problemas del desarrollo, o en posiciones secundarias y desmedradas.

Las ciencias sociales, incluido el derecho, las puras empirias políticas, no pueden agotar lo real, ni encerrar su objeto de activi-

dad y su práctica específica en paradigmas académicos ni en postulados ideológicos que se caracterizan por el autoencerramiento y la rigidez. Unas y otras están condenadas a la apertura y al inacabamiento, a la incertidumbre y a la extensibilidad de lo desconocido, al interminable esfuerzo de su praxis. Ni unas ni otras pueden autoclausurarse en el exclusivismo feudal de un ámbito restringido que se pretende a la vez totalidad autónoma y capacidad suprema de determinación del resto. Se requiere una reestructuración de la configuración general del saber sobre lo humano y lo social, la creación de brechas en los paradigmas cerrados, la apertura de cada dominio del conocimiento y de la praxis en general hacia los otros, el desarrollo y la primacía de un pensamiento y de una teoría de tipo transdisciplinario para sistemas abiertos, multidimensionales y complejos. Todo ello es parte del esfuerzo hacia una teoría-práctica del hombre que aún no existe, aunque quizás esté comenzando ya a emerger.¹

En la dimensión específica que aquí se aborda, el estudio comparativo de la constelación hidrocarburos-desarrollo-Estado-derecho, en diferentes tipos de países y momentos históricos, parte del esfuerzo tendente a una sociología integral del petróleo, requiere un marco teórico y un esquema analítico que incluya tres perspectivas interrelacionadas:

a) *Interrelaciones entre fuerzas, estructuras y procesos de una sociedad como igualmente condicionantes y determinantes, con el rechazo de todo reduccionismo*

La llamada infraestructura, las fuerzas productivas y las relaciones de producción, son base y marco de lo que ocurre en los otros niveles y aspectos de la sociedad; en la política, el Estado y el derecho; en la organización y funcionamiento del sistema global y de su evolución histórica; ejerce sobre unos y otros condicionamientos y determinaciones; contribuye a engendrarlos, como sus productos que no pueden desarrollarse sino dentro de los límites fijados por los caracteres y tendencias de lo infraestructural. Ello no ocurre sin embargo de manera automática, mecánica, inmediata, sino, en última instancia, en grandes líneas y a largo plazo, Tales condicionamientos y determinaciones se ejercen y despliegan a través y por intermedio de múltiples formas y procesos superestructurales (cultural-ideológicos, políticos, institucional-jurídicos). La dependencia de lo superestructural hacia lo infraestructural es siempre relativa. Una

¹ Para el marco teórico y metodológico, ver Kaplan, Marcos, *Estado y sociedad*, 2a. ed., México, UNAM, 1980.

vez constituidas, la cultura y la ideología, la política y el Estado, el derecho, adquieren existencia propia e independencia relativa, lógica específica, movimiento propio, papel retroactuante y motriz respecto a la infraestructura socioeconómica, a la cual pueden condicionar y determinar. Cultura y política, Estado y derecho, no son así simples reflejos de la superestructura. Unas y otros expresan los caracteres, dinamismos y tendencias de desarrollo de aquélla; pero pueden actuar en un sentido de refuerzo o de modificación, de aceleración o de bloqueo, y modelar así la forma de la sociedad y el curso de su historia. Lo superestructural concientiza, organiza y moviliza, ideológica y políticamente, a los grupos y, a través de ello, incide en todo lo que ocurre en las fuerzas productivas, las relaciones sociales, los conflictos de clases. Lo esencial del movimiento histórico se desarrolla en la superestructura de la cultura, la política, el Estado y el derecho, que en cierto sentido convierten a la infraestructura en su objeto y en su instrumento.

El análisis de las normas jurídicas que buscan regular las actividades de explotación de los hidrocarburos, no puede detenerse en su examen formalista, ya que aquéllos son menos determinantes que la voluntad política que traducen. Debe privilegiarse al examen de las realidades político-estatales y socioeconómicas. En un movimiento inverso, pero entrelazado con el primero, es ineludible, sin embargo, rescatar la naturaleza específica y la autonomía relativa, la lógica propia y la dinámica propias del Estado como instancia fundamental de una sociedad, y su capacidad de retroacción, de condicionamiento y determinación sobre los otros aspectos y niveles de la sociedad, y el papel decisivo del derecho como función del Estado. El derecho es siempre coproductor, corregulador y comodificador de fuerzas, estructuras y procesos sociales. Autoinstitucionaliza el poder del Estado. Impone una coherencia mínima sobre el caos de intereses, iniciativas y conflictos de clases, grupos e individuos. A través del derecho se institucionaliza y regula, sobre todo mediante el régimen de contratos, la instancia específicamente social, ubicada entre lo económico y lo político, que se identifica el espacio de la sociedad civil. El derecho fija las reglas del juego social y político, y de la adquisición y uso del poder. Él mantiene la continuidad de la imagen que la sociedad tiene de sí misma y de su sistema de valores. El derecho regula la asignación de recursos y la distribución de bienes y servicios, ingresos y oportunidades, entre grupos, individuos, sectores y objetivos.

b) *La perspectiva de las interacciones entre la dinámica externa y la dinámica interna, con la consiguiente inaceptabilidad de una*

explicación puramente externalista de los problemas y procesos nacionales

Las relaciones de exterioridad de una sociedad nacional tienen consecuencias internas para ella. El sistema internacional en el cual ella se articula, se presenta como espacio circundante, organizado y controlado, que la relaciona con otras sociedades y genera fuerzas que contribuyen a las modificaciones del ordenamiento interno. La dinámica interna se combina con la externa. Ello exige distinguir los cambios procedentes del propio desarrollo de un sistema nacional, de los cambios resultantes de la relación con el exterior y de los factores externos, para rescatar la imbricación e interacción de ambas dinámicas. Exige también, sin embargo, no colocar un énfasis absoluto ni excluyente en la dinámica externa.

La especificidad en efecto de una sociedad dada, de sus principales actores, estructuras y procesos y, en particular, del impacto que el petróleo produce en su desarrollo, y de las formas político-jurídicas que se crean y usan para su regulación, deriva a la vez de la propia historia interna y de las relaciones con otras sociedades y con el sistema internacional.

Así, por una parte, las relaciones con el sistema internacional afectan los principales niveles de la realidad social interna, llegan a constituir un sistema de referencia fundamental, como situación de dependencia externa y sus efectos (directos, indirectos, de retroacción), en términos de dominación, explotación y reestructuración. En sentido inverso, si las relaciones exteriores inciden en el desarrollo interno, no lo determinan unilateralmente. Lo aceleran y frenan, lo modifican y bloquean; pero no son el agente exclusivo. Las fuerzas y estructuras internas tienen una realidad propia; son parte importante de la explicación de la dependencia misma; condicionan y determinan a las fuerzas externas, pueden restringirlas o anularlas en mayor o menor grado. El petróleo ejemplifica cabalmente esta doble dimensión, como prototípico caso fenómeno internacional, de dominación imperial, en cuya emergencia factores internos han tenido un papel crucial, y como posibilidad de respuesta contraria y eventualmente liberadora por parte de los países-victima.

c) *La perspectiva de la dialéctica entre las tres dimensiones temporales: el presente de la praxis actual; el pasado de la historia como herencia cristalizada y todavía actuante; el del futuro como coexistencia de posibilidades en una sociedad contemporánea, de multiplicidad de modelos alternativos y de proyectos históricos en confrontación, ninguno de los cuales está predestinado a priori y fatalmente a triunfar sobre los otros*

Esta dialéctica de las dimensiones temporales reafirma el papel fundamental de la política y del Estado como la instancia donde se sitúan los poderes de opción, de decisión, de orientación y de constitución; y del derecho como instrumento político y función crucial del Estado. El derecho es elemento clave de la sociedad, la cimenta y corona, contribuye a coproducirla y a estructurarla, a reproducirla y a desarrollarla. Su eficacia exige la combinación de la coherencia formal y de la elasticidad y capacidad de adaptación a las contradicciones y los cambios, que permitan reinterpretar las formas o elaborar otras nuevas, llenar vacíos, superar o compensar distorsiones. El derecho es a la vez instrumento de conservación y de cambio. Él constituye siempre una combinación ambigua y fluctuante entre la expresión de lo que ya es, y que los grupos de intereses dominantes pretenden mantener, y la expresión ideal y actual de lo que en parte puede llegar a ser y en parte ya es, cuya realización pueden pretender los grupos subalternos y dominados, portadores de un modelo alternativo de sociedad. La evolución de las políticas y normas jurídicas referidas a los hidrocarburos es al respecto altamente esclarecedora. La misma puede ser examinada en sus fases sucesivas, y en lo relativo: el régimen de propiedad; el poder de decisión en cuanto a la fijación de los precios y de los regímenes fiscales; el control de la producción, de la tecnología, de la comercialización, y del uso de los resultados de la explotación para modelos alternativos de crecimiento y desarrollo.²

II. EL ORDEN POLÍTICO-JURÍDICO DE LA PRIMERA FASE

El petróleo ha sido desde el comienzo de su explotación un fenómeno internacional. Lo han condicionado y determinado fenómenos que por su esencia, su despliegue y sus efectos son internacionales: la segunda revolución industrial, el monopolio y el imperialismo, la concentración del poder mundial. A la inversa, las propias características del petróleo han contribuido a la emergencia y refuerzo de aquellos fenómenos. Al mismo tiempo, el petróleo es sometido, de manera temprana y creciente, a controles centralizados y restrictivos, de tipo privado o estatal. Desde la década de 1920, siete

² Sobre la regulación jurídica de los hidrocarburos, véase, entre otros: Bollecker-Stern, Arrigitte, "Problèmes récents du droit pétroliet", en Rousseau, Charles, y Prosper Weil, *Droit Économique*, París, Pedone, 1978: *Legislación petrolera internacional. Nueva etapa de liberación* — Prefacio y compilación de Arauz, México, Siglo XXI Eds., 1978; Carty, Tony, "Oil" en Carty, Tony, & Alexander McCall Smith, *Power and manoeuvrability — The international implications of an independent Scotland*, Edinburgh, Q Press, 1978.

compañías van constituyendo un cartel mundial, y se definen por su precursora incorporación al proceso de la transnacionalización.³

Por sí mismas y por su cartelización, las “Siete Hermanas” del cartel petrolero poseen y controlan todas las fases de la actividad, y desarrollan una extraordinaria capacidad política frente a sus gobiernos, y frente a los gobiernos y poblaciones de otros países productores y consumidores. Ellas hacen política y diplomacia por su cuenta; desarrollan una mezcla peligrosa de petróleo y política en lo nacional y en lo internacional. Durante mucho tiempo, las empresas del cartel aparecen más grandes e imponentes que los Estados, irresistibles e invulnerables, encarnación del destino para muchas naciones.⁴ En la década de los años 1920 aparece también el fenómeno de la cartelización estatal del petróleo, con la emergencia de la Unión Soviética y su modelo de sociedad y desarrollo.

Desde 1921 hasta la Segunda Guerra Mundial, periodo de expansión y preeminencia de los Estados Unidos en la producción, consumo y exportación de hidrocarburos, los precios son unilateralmente fijados por las empresas del cartel, según el patrón de referencia del Golfo de México. Esta situación sufre modificaciones durante la Segunda Guerra Mundial, y en la posguerra hasta 1960, pero se mantiene en general como sistema de fijación unilateral por las compañías.

La participación del Estado en la gestión administrativa es más que reducida, y nula en las operaciones técnicas y comerciales, donde la empresa extranjera juega exclusivamente el papel de operador, y fija por su cuenta el nivel de producción. Los Estados podrían usar su poder de autoridad concedente o sus poderes generales de legislación, para imponer a las concesionarias el respeto de un nivel dado de producción, pero se trata de poderes indirectos y poco eficaces que además durante largo tiempo aquéllos no tienen interés en ejercer. La eventual comercialización por el país productor no se plantea, ya que las sociedades extranjeras tienen la exclusividad del petróleo producido, y no dejan al Estado productor ninguna posibilidad de penetrar en sus mercados.

³ Ver U.S.A. Senate Small Business Committee, *The Staff Report on the International Petroleum Cartel*, Washington D.C., 1952; Blair, John, *The control of oil*, Nueva York, Vintage Books-Random House, 1978; Sampson, Anthony, *The Seven Sisters-The Great Oil Companies and the World They Shaped*, New York Bantam Books, 1976.

⁴ Ver: O'Connor, Harvey, *El Imperio del petróleo*, México, América Nueva, 1956; Hartshorn, J. E. *Oil Companies and Governments - An Account of the International Oil Industries in its Political Environment*, London Faber & Faber, 1962; R. Odell, Peter, *Oil and World Power-Background to the Oil Crisis*, 4th Edition, Pelican Books, 1975; Engler, Robert, *The Politics of Oil-Private Power & Democratic Directions*, Chicago, The University of Chicago Press, 1961.

El Estado productor extrae pocos beneficios de las concesiones. No prevalece ningún sistema uniforme de imposición; pero las diferentes concesiones incluyen dos rasgos: fijación contractual de las obligaciones fiscales; debilidad de las rentas previstas (regalías, impuestos).

Las consecuencias de esta situación de dominación-explotación-alienación de los países productores y exportadores de petróleo (PPEP) son bien conocidas, sobre todo en términos de la imposición de un perfil estructural y un modelo de crecimiento altamente negativos desde muchos puntos de vista. Sus prerequisites, rasgos y resultados en lo jurídico se estructuran alrededor del contrato de concesión.⁵ Por éste, el Estado del país sede concede a una sociedad —extranjera en la casi totalidad de los casos— los derechos exclusivos de explotación y producción de hidrocarburos, por una larga duración (60 a 75 años) y sobre grandes extensiones. Estado y sociedad extranjera se ligan por un acto jurídico bilateral cuyos efectos se agotan por la sola firma. Desde que el Estado transfiere por contrato todos sus poderes a la sociedad petrolera, ésta puede ejercer unilateralmente una serie de poderes no compartidos sobre la producción, la comercialización, los precios y los beneficios resultantes.

Contra la atribución de los derechos mineros, la empresa concesionaria se obliga a pagos al país huésped con anterioridad a la puesta en vigor del contrato de concesión, y de regalías e impuestos sobre los beneficios durante la explotación. Ella se vuelve propietaria del petróleo extraído, y tiene su libre disposición, salvo ciertas obligaciones contractuales mínimas hacia el Estado huésped. La concesionaria determina libremente el nivel de la producción y fija los precios del petróleo extraído (de cotización, de realización, de liquidación o regalía).

El sistema de las concesiones comienza a ser impugnado por los países productores-exportadores, la precursora experiencia de México en 1938 y, después, la Segunda Guerra Mundial, particularmente en los años 1950. Venezuela decide en 1943 reducir el plazo de vigencia de los permisos de exploración, e instaura en 1948 el reparto de 50% de los beneficios, luego generalizado por la aceptación de las empresas concesionarias. Como consecuencia de dos bajas sucesivas de precios decididas unilateralmente por las empresas del cartel, los países productores y exportadores de petróleo crean la OPEP el 14 de septiembre de 1960.⁶

⁵ Ver *op. cit.* nota 2, y Betancourt, Rómulo, *Venezuela, Oil & Politics*, Houghton, Mifflin Company, Boston, capítulo 1, 1979.

⁶ Ver Sampson, *The Seven Sisters...*, *cit.*; *L'OPEP-Passé, présent et perspectives*, Paris, Económica, 1980.

III. DE LA OPEP A LA CRISIS ENERGÉTICA

La OPEP surge como resultado de una serie de tensiones y conflictos entre las empresas del cartel y sus gobiernos, y los países productores y exportadores de petróleo que despliegan un creciente militantismo de sesgo nacional-populista e incluso socializante. Se da ante todo como organismo defensor de los intereses financieros de los países miembros, en términos de restablecimiento de los precios de cotización y su estabilización y de la mejora del reparto de beneficios (por los precios y/o las redefiniciones impositivas). A ello se van agregando objetivos más ambiciosos de política económica, como la exigencia de control directo de las operaciones, sobre todo por la exigencia de la participación y la fijación unilateral de precios. La crisis del petróleo permitirá satisfacer éstas y otras reivindicaciones, e irá amplificando y profundizando los términos y las proyecciones del conflicto.⁷

Los primeros avances se concretan en los acuerdos de Teherán y de Trípoli de 1971, y se continúa por el impacto del cambio en el mercado del petróleo, de una situación de abundancia a otra de escasez relativa. La demanda mundial crece más rápidamente que la producción mundial, los precios suben, la posición negociadora de los PPEP mejora. Exigencias y logros incluyen el paso de la fijación unilateral de los precios por las empresas del cartel, pasando por la contractual, hasta la fijación unilateral por los PPEP; aumento de la fiscalidad, a la vez por el incremento de los precios de cotización y de la tasa de impuesto; el aumento de la participación de los PPEP para incremento del control; las nacionalizaciones. El nuevo conflicto en Medio Oriente, el uso del petróleo como arma, el embargo de 1973, afirman a la OPEP como nuevo fenómeno mundial, poderoso cartel de Estados productores, de enorme poder financiero, oligopolio estatal multinacional que enfrenta al oligopolio privado del cartel del petróleo.

La dependencia tradicional se invierte hasta cierto punto en favor de los países de la OPEP y de otros PPEP. Las "Siete Hermanas" pierden parte del control de precios; sus concesiones son compartidas, ocupadas o nacionalizadas; se ven atrapadas en una participación que las obliga a satisfacer en mayor grado que antes las demandas de los países productores, se reducen los beneficios que hasta entonces derivaron primordialmente de la producción, y deben buscarlos más en la distribución y la venta.

Una gama de formas jurídicas son utilizadas por los PPEP en la transición de la fase anterior a la actual, y se aplican en diversos gra-

⁷ Ver Vernon, Raymond, editor, *The Oil Crisis*, New York, W. W. Norton & Co., 1976; Mieres, Francisco, *Crisis capitalista y crisis energética*, México, Nuestro Tiempo, 1979.

dos hasta el presente: participación, asociación, *joint venture*, empresa, nacionalización.

El contrato de participación, establecido por el Acuerdo de Nueva York del 5 de octubre de 1972 entre el cartel y los países del Golfo Pérsico (excepto Irán), se identifica como una recuperación progresiva y negociada, parcial o total, por el Estado de un PPEP, de la riqueza petrolera incluida en una antigua concesión. El Estado se integra en una estructura preexistente, a través de una participación puramente financiera, que no equivale a una participación efectiva en la gestión ni en las operaciones. El papel de operador sigue siendo cumplido por el socio extranjero. El Estado no controla la producción; tiene posibilidades de comercialización proporcionales al porcentaje de su participación financiera; pero diversos procedimientos de retrocesión contemplados en los respectivos acuerdos inducen a la comercialización del petróleo del Estado por la compañía extranjera. A partir de la participación se puede llegar a la asociación o a la empresa mixta.

El contrato de asociación entre un Estado y una empresa extranjera crea una sociedad mixta que se substituye a ellos para efectuar ciertas actividades petroleras en una zona y por una duración determinadas. La asociación puede existir en un estadio del negocio petrolero (explotación, producción, comercialización, refinado), en varios, o en todos. El Estado puede estar en posición minoritaria, igualitaria o mayoritaria respecto a la empresa extranjera, y de ello depende su papel en la gestión, en la fijación del nivel de producción del petróleo y en las reglas para su utilización. El Estado no ve garantizado así su papel de operador ni su control de la comercialización.

En los contratos de participación y de asociación, la sociedad mixta es propietaria del petróleo extraído. La empresa extranjera y el Estado productor tienen influencia en el uso del petróleo extraído en función de su papel en la gestión. El Estado no controla plenamente el uso de todo el petróleo, sino por su participación indirecta y parcial en la gestión. La sociedad mixta puede ver limitada la libre disposición del petróleo por disposiciones contractuales que predeterminan finalmente las reglas de utilización del petróleo.

En el *contrato de joint venture*, Estado productor y empresa extranjera acuerdan efectuar ciertas operaciones en una zona dada y por un tiempo definido, sin creación de una nueva sociedad con personalidad jurídica, como es propio de la asociación. Cada uno de los socios es propietario de una porción del petróleo extraído, en proporción a sus derechos en las actividades emprendidas en común, y el Estado podría en teoría disponer con libertad de su parte, pero no siempre asume integralmente su comercialización.

En el *contrato de empresa*, o de servicio o agencia, el Estado confía a una sociedad la ejecución por su cuenta de ciertas operaciones petroleras, en un perímetro y por un tiempo dados. El Estado conserva ciertos poderes de control en la medida en que algunos datos fundamentales como los niveles de producción y los precios deben ser fijados con su acuerdo. El conjunto de operaciones es sin embargo confiado a la empresa extranjera, que monopoliza el papel de operador en la producción y a veces también en la venta. En efecto, el Estado es propietario de la totalidad del petróleo extraído, y la sociedad vende sus servicios remunerados en productos. La libre disposición por el Estado de la parte de petróleo que le queda es trabada sin embargo por disposiciones contractuales de retrocesión que prevén entregas obligatorias a precios fijos en favor de la empresa.

Finalmente, la *nacionalización* en sentido estricto se identifica con la recuperación unilateral y no negociada, por el Estado, de todo o parte de los derechos sobre el petróleo. Para que la nacionalización signifique el pleno control jurídico sobre los hidrocarburos, se requiere que sea total, lleve a la explotación directa por el Estado a través de una sociedad nacional, y despliegue una capacidad autónoma y efectiva para ello. Esto último es particularmente relevante en cuanto a capacidad para la determinación del ritmo de explotación, la propiedad del petróleo extraído, la disponibilidad de capitales, la gestión administrativa y técnica, la asunción del papel exclusivo o predominante en las operaciones, la comercialización directa. El logro exitoso de esta forma de nacionalización sigue siendo excepcional dentro del conjunto de los PPEP.

El debilitamiento del cartel y sus empresas y de los Estados de sus países de origen es real, pero relativo y reversible. Las Siete Hermanas siguen siendo fuertes en recursos, instrumentos, mecanismos y posibilidades de maniobra. Ellas dividen a los PPEP y los juegan unos contra otros. Las Siete Grandes del cartel y los países de la OPEP cohabitan ahora en un monopolio bilateral de compradores y vendedores, una cartelización bicéfala interesada en un mercado mundial ordenado, y en precios altos y en ascenso indefinido; aspiraciones en las que coinciden otros grupos económicos y políticos del mundo desarrollado.

La crisis del petróleo y de la energía debe ser ubicada en un contexto más amplio, como resultado, manifestación, rasgo, con causa y refuerzo de un proceso de instauración de una Nueva División Mundial del Trabajo, quizás parte fundamental de una mutación histórica del capitalismo en marcha desde hace décadas. Ello se manifiesta y avanza a partir y bajo la forma de: a) Una aceleración y profundización de las transformaciones estructurales en los países capitalistas desarrollados; b) Un nuevo avance en la internacionali-

zación del capital, sobre todo bajo la forma de primacía de las empresas transnacionales (ETN); c) La difusión y progreso de un modelo específico de crecimiento neocapitalista, tardío y dependiente o periférico, en el “Tercer Mundo”; d) Un proyecto de reestructuración integradora de una parte considerable o mayoritaria de la economía mundial, y con ello de las formas políticas nacionales y del sistema de relaciones internacionales.⁸

La crisis energética, sobre todo en el nivel de los hidrocarburos, se da en gran medida como reacción de los PPEP a los efectos de una situación tradicionalmente dominada, y a las consecuencias que la NDMT y la mutación generan o refuerzan en ellos. Su emergencia y avance, sin embargo, al revelar o intensificar los desequilibrios del mercado energético internacional —latentes o en actualización y despliegue—, actúan como señal de peligro y advertencia insoslayable para las ETN del petróleo, las otras ETN y los Estados de sus países-base. Su conciencia de la urgente necesidad de perfeccionar y acelerar los mecanismos de reconversión de sus economías y políticas nacionales y mundiales, los ha inducido al aumento cuantitativo y a la mejora cualitativa de sus tecnologías y aparatos productivos, y de sus capacidades generales, sobre todo en términos de instrumentos específicos de dominación y explotación, a utilizar sobre los PPEP. Éstos son sometidos a una estrategia de reintegración en el sistema económico mundial que mantiene o incrementa la renta petrolera para recuperarla.

El proyecto de recuperación o reciclaje incluye mecanismos y procesos de control y canalización de los flujos del excedente petrolero, conforme a los intereses y necesidades de los centros del capitalismo mundial, que combinan los circuitos clásicos del comercio y el juego de las instituciones financieras, a lo que luego se hace referencia más específica.

La acción exógena de las ETN y Estados de los países desarrollados no sería posible ni exitosa, de no encontrar sus correlatos, premisas y mecanismos de operación y de refuerzo, en el seno de los propios PPEP.

IV. PETRÓLEO Y DESARROLLO: EL PLANO INTERNO

La inmensa mayoría de los PPEP, la totalidad de los miembros de la OPEP, se ubican en Asia, África y América Latina como so-

⁸ Ver Frobel, Folker, Jurgen Heinrichs, Otto Kreye. *La nueva división internacional del trabajo en la industrialización de los países en desarrollo*, México, Siglo XXI Editores, 1981; “Vers une nouvelle division internationale du travail”, número especial de la *Revue d'économie industrielle*, núm. 14, 43, trimestre 1980, París.

ciudades originadas o afectadas por la constelación atraso-dependencia-desarrollo desigual.⁹

1. En estos tres continentes el impacto del petróleo crea o refuerza enormes desigualdades de los PPEP entre sí y entre ellos y el resto del llamado "Tercer Mundo". Se acentúan los desequilibrios, los fosos entre:

- a) Países productores-exportadores de baja población, excedente de renta y capitalización, incremento incontenible del gasto, despilfarro y esterilización de recursos.
- b) Países productores-exportadores superpoblados, con insuficiencia de recursos y graves dificultades económicas y sociales.
- c) Países subdesarrollados y dependientes, sin petróleo ni perspectivas de producirlo o comprarlo en condiciones adecuadas ("Cuarto Mundo").

Esta heterogeneidad dificulta la articulación de los PPEP en una alianza o bloque regional o mundial de productores, con la coherencia y la solidaridad permanentes para la defensa de sus intereses y la imposición de soluciones favorables frente a las ET, las superpotencias y los países desarrollados. Los PPEP hacen coexistir una línea de aprovechamiento particularista de las posibilidades de explotación de una coyuntura energética favorable, con los intentos de organización en el bloque de la OPEP. Plantean reivindicaciones más económicas que políticas, para el logro de ventajas dentro del actual orden mundial, no para su superación y reemplazo. El distanciamiento o la disociación entre los PPEP, y entre ellos y el resto de sus continentes y del "Tercer Mundo", generan o refuerzan la falta de coordinación entre objetivos y planes nacionales de desarrollo de cada uno.

2. El impacto del petróleo tiende a provocar el surgimiento de un tipo de país-pozo, de Estado y economía rentista, de sociedad de clientela, y de un modelo de crecimiento petrolero.

La disponibilidad de grandes recursos en hidrocarburos, el aumento de sus exportaciones y de sus precios, el goce de una creciente renta petrolera, producen el llamado efecto de adormeci-

⁹ Ver Kaplan, Marcos, "Lo viejo y lo nuevo en el orden político mundial", en Castañeda, Jorge (compilador), *Derecho económico internacional*, México, Fondo de Cultura Económica 1976; Kaplan, Marcos, "Aspectos políticos del diálogo Norte-Sur", en *Comercio y Desarrollo*, México, Secretaría de Comercio, año IV, vol. II, núm. 18, abril-junio 1981; Nicolas Sarkis, "Les arabes riches et les arabes pauvres", en *Le Monde Diplomatique*, Paris, Aout 1978; Pérez Alfonso, Juan Pablo, "Venezuela se acerca a la debacle", en *Resumen*, vol. XXI, núm. 258, 15 octubre 1978, Caracas; Pérez Alfonso, J.P., *Hundiéndonos en el excremento del diablo*, Caracas, Colección Venezuela Contemporánea, Editorial Lisboa, 1976.

miento potencial (M. Chatelus). En un clima de euforia, el petróleo y todo lo que él trae y da, son privilegiados a la vez como la causa y el medio, el fin y el equivalente del desarrollo. Se evade el examen crítico de los impactos múltiples — actuales y potenciales, positivos y negativos— que el petróleo produce en la economía, la sociedad, la cultura, la política, la ubicación internacional, la seguridad nacional, de los PPEP.

Se desestimula o rechaza toda preocupación por modos alternativos de instrumentación del petróleo como *uno* entre otros medios de crecimiento, a ubicar y usar sobre la base, en el marco y como parte de una estrategia de desarrollo integral. Llega a prevalecer una mentalidad y una ideología de rentista y de clientela en la economía y la sociedad, la cultura y la política. Se impone la idea que el dinero de la renta petrolera sirve para comprar e importar todo. Ello refuerza los factores de bloqueo de la sociedad y del Estado, contribuye a diluir las perspectivas de desarrollo integral a largo plazo. Se adopta una visión del progreso que se funda en el facilismo petrolero, en la idea que el petróleo arreglará todos los problemas y pagará todas las cuentas. Se crea un clima de incitación al enriquecimiento rápido, de especulación e intermediacionismo, de parasitismo y corrupción. Su contrapartida está dada por el desdén y el desestímulo de todo lo que sea sacrificio y esfuerzo de largo plazo, voluntad política y movilización de recursos nacionales como motor fundamental del desarrollo, creación e innovación. El futuro y las opciones para su cristalización, se ven y juzgan sólo en función de la estabilización, la protección y la perennidad de la renta petrolera y se teme todo lo que implique riesgos tanto nacionales como internacionales para el mantenimiento y de la expansión de la renta.

3. Una alta renta petrolera crea en sus beneficiarios de los países productores-exportadores (Estados, clases, grupos) una alta capacidad de gasto y una tendencia a incrementarla, la propensión casi irresistible a la adaptación del gasto al monto de la renta. Ello se ve posibilitado y reforzado por la coacción del tiempo como imperativo categórico (Michel Chatelus). Las reservas de hidrocarburos son limitadas y agotables, la renta petrolera bajo su forma actual es precaria y restringida en el tiempo. La prosperidad petrolera crea o refuerza una gama de problemas y expectativas, demandas y conflictos. El consiguiente sentimiento de ansiedad y urgencia induce en las élites gobernantes y en los grupos dominantes una serie de criterios y comportamientos económico-financieros que implican la necesidad de hacerlo todo, de inmediato y de cualquier modo. Quienes controlan y usan la renta petrolera y buscan realizar toda clase de inversiones y compras, se enfrentan entonces con una oferta externa

virtualmente ilimitada de capital, tecnología, organización, técnicos y hasta mano de obra, proveniente de gobiernos y transnacionales de los países avanzados consumidores, a precios más altos que los vigentes en el interior de aquéllos (inflación diferencial).

Los países productores-exportadores compran y adoptan proyectos fuertemente capitalísticos, disociados de la economía y de la sociedad del país receptor. Estas opciones sobre los medios imponen a su vez la elección de uno y sólo un modelo de crecimiento económico, dependiente y determinado desde el exterior. A ese modelo tiende a corresponder otro modelo social-político, que se identifica con una voluntad de modernización rápida y superficial; intenta realizarse a cualquier costo, a través de políticas impetuosas; crea coacciones internas y externas que suscitan rasgos y resultados definidos (aumento de la subordinación internacional, eliminación de los cambios sociales, recursos a regímenes fuertemente autoritarios).

4. El múltiple impacto del petróleo en los países productores-exportadores se manifiesta y focaliza en el fortalecimiento del Estado y sus funciones, de sus poderes y de su autonomía relativa, para retransmitirse a todos los aspectos y niveles de la sociedad nacional.¹⁰

En algunos países (Arabia Saudita, Kuwait, etcétera), el petróleo ha sido determinante en la construcción de un Estado. Éste se edifica alrededor y sobre la base de los pozos, más que como resultado de realidades geográficas, étnicas, históricas, socioculturales. El Estado precede a la nación que, de hecho, cristaliza alrededor del Estado.¹¹ En Venezuela, la irrupción del petróleo se da tras un largo periodo de tardía formación y de incompleta supremacía del Estado nacional. La expansión del Estado y el crecimiento petrolero mantienen en Venezuela una dialéctica compleja de mutuo refuerzo, cooperación, disidencia y conflicto. El impacto del petróleo ha contribuido a crear y ha acentuado en el Estado de un país como Venezuela y en otros similares, ciertos rasgos de dualismo y ambigüedad, ten-

¹⁰ Ver Chatelus, Michel, "Pétrole et perspectives de développement-Analyse de quelques Etats du Moyen Orient", en *Mondes en Développement*, 1975: *Oil an Class Struggle*, edited by Petter Nore and Terisa Turner, London. ZED Press, 1980; Kaplan, Marcos, "El Le viatán Criollo Estatismo y sociedad en América Latina contemporáneas", en *Revista Mexicana de Sociología*, año XL, vol. XL, núm. 3, julio-septiembre 1978; Kaplan, Marcos, *Petróleo, Estado y empresas en Argentina*, Caracas, Síntesis Dosmil, 1972; Marcos, Kaplan, *Gobierno peronista y política del petróleo en Argentina, 1946-1955*, 2a. edición, Caracas, Ediciones de la Biblioteca, Universidad Central de Venezuela, 1971.

¹¹ Ver Mosley, Leonard, *Power Play. Oil in the Middle East*, Penguin Books, 1974; Halliday Fred, *Arabia without Sultans*, Pelican Books, 1975.

dencias a la autonomización relativa de aquél y de la élite político-administrativa, por la interacción de dos grandes tendencias.¹²

El Estado de un PPEP se constituye o se reestructura y actúa sobre la base y dentro de los marcos de sociedades sometidas a un tipo de desarrollo por y para el petróleo. En esta medida, el Estado expresa y sirve al sistema, al modelo de crecimiento, a la alianza entre las transnacionales del petróleo y otras de naturaleza y comportamiento similares y a los grupos económica y socialmente dominantes.

En el mismo proceso, el Estado y la élite político-administrativa que lo encarna y controla, incrementan sus intervenciones, poderes e instrumentos; tienden al monopolio político; adquieren un grado variable de autonomía relativa. El Estado proporciona y garantiza las condiciones generales de estructuración y reproducción del modelo petrolero-neocapitalista tardío de crecimiento, economía y sociedad. Posibilita y refuerza la acumulación, la inversión y la rentabilidad de las transnacionales y de los grandes grupos nacionales de poder y de privilegio. Al mismo tiempo, asume y satisface las condiciones y exigencias de racionalidad de conjunto del sistema y debe tener en cuenta las necesidades y demandas, las presiones y amenazas de otros grupos sociales que en conjunto son mayoritarios. Por otra parte, el Estado y quienes lo detentan promueven un proceso autoacumulativo de intervenciones, poderes y recursos; incrementan su relativa independencia de la sociedad y de las clases y grupos en confrontación, nacionales e internacionales; tienden a convertirse en capa social específica, con intereses, proyectos y dinanismos propios.

Las coacciones del modelo de crecimiento y del sistema, proporcionan en última instancia las bases y los marcos para la actuación del Estado, le fijan orientaciones y límites, aunque ello no se dé de manera mecánica y lineal, ni suprima márgenes de libertad para el uso de los poderes y capacidades de decisión autónoma.

El Estado de la mayoría de los PPEP, que capta y concentra la totalidad o una gran parte de los recursos provenientes del petróleo y el gas, quien controla y los distribuye, parece inclinado a combinar — en proporciones variables según los diferentes casos nacionales — las actitudes y los comportamientos de rentistas y de regulador, de productor y de consumidor. Se trata *por lo general* de un Estado ar-

¹² Ver Maza Zavala, Domingo, "Historia de medio siglo en Venezuela: 1926-1975", en Pablo González Casanova (compilador), *América Latina: historia de medio siglo*, México, volumen I Siglo XXI, Editores, 1977; Rangel, Domingo Alberto, *Capital y desarrollo. El rey petróleo*. Caracas, Universidad Central de Venezuela, 1970; Betancourt, Rómulo, *Venezuela, Oil... cit.*; Mieres, Francisco, *El petróleo y la problemática estructural venezolana*, Caracas, U.C.V., 1969; Tugwell, Franklin, *La política del petróleo en Venezuela*, Caracas, Monte Avila Editores, 1977; Brewer-Carías, Allán Randolph, *Cambio político y reforma del Estado en Venezuela*, Madrid, Tecnos, 1975; Marcos, Kaplan (compilador), *Petróleo y desarrollo en México y Venezuela*, México, UNAM-Nueva Imagen, 1981.

tificialmente rico, en apariencia omnipotente, de hecho frágil y errático, ineficiente y despilfarrador, que no siembra el petróleo, o lo siembra poco e inadecuadamente.

5. Los dispositivos de captación, reparto y gestión de los excedentes petroleros por el Estado no suelen revelar en la gran mayoría de los casos una voluntad de ruptura con la dependencia externa ni con el *statu quo* interno, ni un proyecto de transformación autónoma y progresiva. Traducen una aceptación básica de las fuerzas y estructuras dominantes en lo interno y en el sistema internacional vigente.

La élite político-administrativa del Estado y la coalición de grupos socioeconómicos dominantes que se entrelaza, alía o coincide con aquélla, se basan en la posibilidad de rápido uso de los ingresos petroleros, para intentar la prolongación o la transmutación de la situación privilegiada, en el período pospetrolero, con lo que para este momento hayan producido los activos originados por la renta de los hidrocarburos. Para ello, se suele adoptar en la mayoría de los casos un modelo importado, el que busca y acepta *a priori* la lógica del crecimiento máximo; la perspectiva de la recuperación del excedente por el sistema mundial de producción y cambio; la dinámica de inserción de un número reducido de privilegiados y la necesaria exclusión del mayor número.

Este modelo puede proponerse solamente al establecimiento de una economía rentista-petrolera de autonomía y duración mayores, como el caso de Arabia Saudita. Puede también —como en el Irán del sha y quizás en Venezuela— proponerse el logro de un crecimiento cuantitativo máximo, homotético del crecimiento capitalista occidental, que permita superar el atraso, alcanzar a los países desarrollados y convertirse en uno de ellos.

En todos los casos de importancia, se busca instalar y usar unidades de producción fuertemente capitalísticas, poco articuladas con las bases nacionales, de conformidad con las premisas y la lógica de la internacionalización del capital, en los marcos de la división mundial del trabajo. Estas unidades pueden estar esencial o exclusivamente orientadas hacia el exterior, como en Arabia Saudita. Pueden también, como en Irán, considerarse como base productiva ligada al mismo tiempo a un mercado nacional que es o puede llegar a ser importante, y a la exportación hacia un espacio económico internacional. En ambos casos, se presupone y busca la asociación con las grandes fuerzas del capitalismo mundial.

Al mismo tiempo, el uso de la renta petrolera para este modelo de crecimiento acelera la acumulación de capital y la creación o refuerzo de desigualdades y desequilibrios, y tiende a producir así rasgos y efectos (modificados y agravados) del modelo social de las economías capitalistas avanzadas.

En la realización de este modelo, la enorme capacidad para comprar técnicas y medios de producción sin restricciones financieras, inclina a políticos y gobernantes, administradores y empresarios, a la adopción y el cumplimiento de un gran número de proyectos gigantes. No se estudian ni se definen, no se negocian ni imponen, las condiciones en que los proyectos podrían realizarse de manera más beneficiosa para el país, en congruencia y coordinación con otros sectores y ramas de la economía y la sociedad nacionales, y con los proyectos e intereses de otros países y regiones similares.

La instalación de industrias altamente capitalísticas se da como simple construcción de fábricas modernas. Éstas se insertan en un medio subequipado en infraestructura, carente de un tejido económico entre las industrias nuevas y otros sectores de la economía nacional, no integradas adecuadamente en ella. Las consecuencias son los fenómenos de despilfarro, sobre costos, puntos de estrangulamiento, de extraversión e insularidad económica.

A este tipo de proyectos industriales y agroindustriales se accede bajo la forma de compra de conjuntos aparato productivo-tecnología, usualmente llave en mano, mediante firmas contratistas extranjeras que los proporcionan y realizan. Se desconocen y desdeñan los problemas de transferencia, control y uso de tecnologías. La capacidad de gasto no equivale a capacidad de absorción y difusión de unas y otras, de buen uso y capacidad transformadora de las mismas. La inversión como capital financiero no se transforma de modo fatal y automático en capital técnico.

Se piensa cándidamente que la renta petrolera basta y sobra para comprar el desarrollo a través de la tecnología moderna de los países desarrollados, lista para usar, al precio que sea, sin esfuerzos enormes y de largo aliento para el desarrollo nacional de investigación y formación.¹³

El control de los concesionarios extranjeros se prolonga tras la conclusión de las mismas, mantiene o refuerza diversas formas de dependencia tecnológica y financiera. Los convenios de asistencia técnica que encuentran su base en la ley de nacionalización de Venezuela, aseguran a las corporaciones exconcesionarias extranjeras una continuidad de las compras de tecnología de altos costos y grandes dimensiones y la venta a los entes estatales de programas concebidos en función de las ventajas que dan a las transnacionales.¹⁴

¹³ y ¹⁴ Véase Sarkis, Nicolas, "La crise de l'énergie et le prix du pétrole", en *Le Monde Diplomatique*, Paris, marzo 1979; Sarkis, N., "Les arabes riches et les arabes pauvres", en *Le Monde Diplomatique*, Paris, Aout 1978; Mieres, F., "El papel del petróleo venezolano en la perspectiva de la crisis energética", en Marcos, Kaplan (compilador), *Petróleo y desarrollo...*, cit., esp. pp. 260 y ss.; Pérez Alfonso, J.P., *Venezuela se acerca...*, y *Hundiéndonos...*, cit.

Las opciones tecnológicas para estructuras productivas de grandes dimensiones pueden encontrar serias limitaciones en: a) la insuficiencia del mercado interno; b) la falta de concretación de complementariedades efectivas con otros países similares; c) las acciones del mercado mundial; éste impone restricciones a la posibilidad de un modelo autoconcentrado de desarrollo integral, sin garantizar tampoco la inserción subordinada en dicho mercado.

6. El impacto de la renta petrolera en el Estado también se manifiesta en sus actitudes y políticas respecto a la agricultura y el campesinado.

La renta petrolera vuelve desdeñable el excedente efectivo o potencial de la agricultura. La creciente capacidad de gasto e importación resta urgencia al desarrollo agrícola. Los efectos directos e indirectos de la explotación petrolera refuerzan el proceso de disgregación en la economía y la sociedad rurales; desarraigan y desestimulan al campesinado; refuerzan el éxodo hacia zonas petroleras urbanas y las tendencias a la marginalidad generalizadas. Los países productores de petróleo han tendido a desarrollar diversas actitudes y políticas ante esta constelación problemática. Ellas se agrupan en diferentes tipos, correspondientes a los casos de Arabia Saudita, Irán, Venezuela, Argelia-Irak, cuyo estudio comparativo es de enorme importancia.

7. En los modos y los efectos del uso de la renta petrolera y de la capacidad incrementada de gasto tienen una importancia central la naturaleza y el comportamiento de las élites políticas y administrativas y de los grupos dominantes.¹⁵

El impacto y el papel decisivo del petróleo en países estructurados por la constelación atraso-dependencia, refuerzan la primacía de élites públicas que se caracterizan por la soberbia y la insensibilidad a los intereses de sus pueblos, a los que no rinden cuentas y a los que todo lo ocultan. Políticos, gobernantes y administradores en su mayoría no suelen responder ante nadie por decisiones y errores; resuelven los asuntos a espaldas del pueblo, sin sentirse responsables por él y lo obligan a soportarlo todo. Se inclinan a lanzarse o a dejarse lanzar, por caminos extraviados, en una serie de proyectos precipitados de toda índole. La angustia por el agotamiento del capital —hidrocarburos— estimula la inversión acelerada de los ingresos petroleros disponibles en toda clase de proyectos. Éstos se integran

¹⁵ Ver Rangel, D.A., *Capital y Desarrollo...*, cit., y *La oligarquía del dinero*, 3a. edición, Caracas, Editorial Fuentes, 1972; Halliday, F., *Arabia...*, cit., e *Iran. Dictatorship and Development* Pelican Books, 1979; Dahmani, Mohamed, *L'Algérie. Légitimité historique et continuité politique*, Paris, Le Sycomore, 1979; A. et A. Guerreau, *L'Irak. Développement en Contradictions*, Paris, Le Sycomore, 1978.

imperfectamente en políticas impetuosas que quieren vencer todos los obstáculos en el menor tiempo posible y a cualquier costo—, en países no preparados, carentes de dirección política adecuada, de aparato administrativo eficaz, de infraestructura económica y social suficiente. Las mayores dimensiones financieras que trae consigo la renta petrolera facilitan nuevas dimensiones de aprovechamiento indebido. Se entrelazan los gastos administrativos extravagantes; las inversiones insaciables; la promoción del consumismo en quienes controlan los poderes de decisión y en la población nacional; el avance de la corrupción política y administrativa tanto del sector público como del sector privado. Se contribuye a determinar la mala gestión y la situación catastrófica de proyectos de desarrollo, empresas estatales y servicios públicos y, en general, el despilfarro de la renta petrolera y la mayor desvalorización del capital social.

8. El surgimiento y avance de la OPEP, sus exigencias y sus logros, no han modificado en lo sustantivo el orden económico internacional ni su control por un pequeño número de Estados y países desarrollados. No se ha incrementado decisiva y definitivamente el margen de maniobra ni la capacidad de iniciativa, presión y lucha de la OPEP y sus países miembros en la política interna ni en la internacional. Las alzas caóticas y espasmódicas de los precios de las exportaciones de hidrocarburos a partir de 1973, que suceden a su largo estancamiento, no han contribuido a dar precondiciones favorables para la planificación de los esfuerzos de desarrollo con caracteres de coherencia, eficacia y largo plazo. Tales obras han contribuido, por el contrario, a revelar la debilidad de las economías de los PPEP, y a crear o reforzar mecanismos y procesos con impacto dislocador sobre sus estructuras y sistemas (Irán, SaudiArabia y el conjunto del Golfo Pérsico).

La expansión de la renta petrolera y sus efectos directos e indirectos crean o reafirman la tendencia a la monoproducción de una materia prima destinada primordialmente para la exportación y, con ello, las distorsiones y riesgos de todo tipo como parte de la condición de los países en desarrollo que son productores-exportadores de materias primas. El impulso casi irrefrenable de la capacidad de producción y exportación de hidrocarburos más allá del nivel de auténticas necesidades nacionales, implica, ante todo, un mayor desaprovechamiento interno. Así, como calcula Georges Corm, 305 millones de personas que habitan los países de la OPEP (entre ellas menos de 40 millones de árabes), consumen una décima parte de su producción de energía equivalente a menos de 7% del consumo norteamericano, para una población superior en 90 millones.¹⁶ Dado un ritmo de agotamiento

¹⁶ Corm, G., "Les couts du redéploiement industriel", en *Le Monde Diplomatique*, Janvier 1980; ver también, Chatelus, M., "Ambiguités et contradictions des expériences de développement dans le monde arabe depuis l'accroissement des revenus pétroliers", en *Colloque*

calculado en 10 a 40 años, los países de la OPEP siguen exportando a precios relativamente bajos una materia prima no reproducible, una energía barata y de fácil acceso que no exige una tecnología sofisticada y que es esencial para la industrialización y el desarrollo.

El cartel del petróleo y otras ET y los Estados de los países capitalistas desarrollados, logran a través del alza de precios de los hidrocarburos y de otros mecanismos (comerciales, financieros, tecnológicos) superbeneficios a costa de la producción y del consumo, y al mismo tiempo responsabilizan a los PPEP ante las opiniones públicas nacionales y mundiales de la crisis energética, económica y político-militar.

9. El incremento de la renta petrolera y de la capacidad de gasto se canaliza, como se dijo, en dos grandes formas que se identifican con dos mecanismos fundamentales de recuperación o reciclaje.

Por una parte, el Estado invierte por sí mismo, o estimula la inversión de grupos privados de su respectivo país, en los bancos, aparatos productivos y propiedades de los países capitalistas desarrollados, sobre todo Estados Unidos y Gran Bretaña, y en los mercados internacionales que estas potencias controlan. Ello se da bajo diferentes formas: inversiones predominantemente monetarias y financieras; compra de títulos públicos de Estados Unidos por Arabia Saudita; adquisición de inmuebles (grandes hoteles, fincas, edificios de vivienda, oficinas).

Los Estados y ET, grupos y centros monetarios y financieros de los países desarrollados y del sistema financiero internacional, han demostrado desde 1973 una notable flexibilidad para el reciclaje y la reorientación de los excedentes petroleros de los PPEP. Han reforzado — como advierte M. Chatelus — su control sobre los flujos financieros y sobre los flujos reales, de modo tal que las transferencias reales han sido inferiores a las exigidas por las transferencias financieras de sentido contrario, en perjuicio claro está de los PPEP. Gran parte de la masa financiera recuperada ha servido al capital financiero internacional con predominio bancario para dar crédito a los países del “Tercer Mundo” en proceso de industrialización, a fin de posibilitar sus crecientes importaciones de tecnología proveniente de los centros desarrollados. Correlativamente, la independencia real de los PPEP tiende a reducirse. La energía se vuelve cada vez más gran recurso estratégico y tiende a pasar del control de

internationale: Stratégies de développement dans le monde arabe. Louvain-La Neu. 11-14 decembre 1978, mimeografiado; Chatelus, M. “De la rente pétrolière au développement économique. ‘Hold-Up du Siècle’ ou nouveaux espoirs pour le Tiers Monde?”. en *Revue d’Économie Politique*, Paris, núm 11, enero-febrero 1976; Chatelus, M. “Déséquilibres pétroliers et déséquilibres globaux: Les pays exportateurs de pétrole excédentaires et les déséquilibres de l’économie mondiale”, en *Mondes en Développement*, núm. 22, 1978.

los países productores-exportadores al de los centros de los países capitalistas desarrollados, dispuestos a todo para evitar que la acción colectiva de los primeros reduzca o suprima la disponibilidad de hidrocarburos a su arbitrio y en su beneficio. La acumulación de haberes financieros de los países OPEP contribuye de hecho a incrementar su subordinación respecto a Estados Unidos y otras potencias capitalistas. Desde 1973-1974 hasta la crisis iraní, los excedentes petroleros han aumentado a ritmo menor. Se estabilizan y concentran en un reducido número de PPEP; han sido inferiores a lo previsto y han sido erosionados (estancamiento de la producción, inflación, baja del poder adquisitivo del dólar), y corren el peligro de la congelación de depósitos bancarios (Estados Unidos contra Irán) y de la asfixia de divisas.¹⁷ Dado que los excedentes de la OPEP serían menos fácilmente reabsorbidos que en el curso del precedente impacto petrolero, podrían acumularse enormes excedentes, y se contribuiría a provocar una crisis financiera de amplitud nunca vista.

Pese a ello, o más exactamente, por el impacto de tendencias disímiles pero convergentes, no ha dejado de aumentar la capacidad de gasto de la PPEP, sus crecientes y rápidas inversiones, compras e importaciones. La capacidad de gasto, segundo gran carril de la recuperación o reciclaje, se aplica a diferentes objetivos y rubros:

- a) *En los gastos destinados a la explotación del petróleo, que suelen reflejar las limitaciones y anomalías antes indicadas.*
- b) *La renta petrolera convierte a los PPEP en principales clientes de la industria de los Estados Unidos y otros países capitalistas desarrollados, sobre todo en cuanto a grandes compras de tecnología y fábrica "llave en mano" (y armamentos). Son así un soporte fundamental de los niveles de acumulación, rentabilidad y ocupación laboral de las grandes corporaciones de los países proveedores. Los mecanismos predominantes de transferencia de tecnología costosa e ineficaz que monopolizan las ET, hacia los PPEP caracterizados en la mayoría de los casos por el subequipamiento generalizado, contribuyen a garantizar cada vez menos una industrialización auténtica. Al mismo tiempo, imponen un modelo de crecimiento que, por una parte, genera desequilibrios y conflictos socioeconómicos y políticos de todo tipo; y por otra parte, crea o refuerza e integra aparatos productivos basados en el consumo intensivo de hidrocarburos.*
- c) *Compra e importación de bienes de consumo, sobre todo ali-*

¹⁷ Ver *op. cit.* nota 16 y Saxe-Fernández, John, *Petróleo y estrategia. México y Estados Unidos en el contexto de la política global*, México, Siglo XXI Editores, 1980.

- mentos y bienes de consumo duradero*, con refuerzo de la dependencia externa que ello implica.¹⁸
- d) *Gastos de infraestructura en sentido amplio*: puertos, aeródromos, autorrutas, centros de telecomunicaciones, hospitales, hoteles, centros de negocios, incluso los costos indirectos ligados a las prestaciones de servicios.
 - e) *Gastos militares*, de enorme importancia en sí mismos y en su contribución a la intensificación y aceleración de la carrera armamentista y de la escalada de conflictos bélicos y de las prácticas de autoritarismo represivo.¹⁹
 - f) *Compra de la paz social*, para la neutralización y el control de las presiones internas en favor de cambios socioeconómicos y políticos. Ello se busca mediante la redistribución de una parte de la renta petrolera, a través de estructuras y actividades del Estado-Providencia y de un esbozo de economía de bienestar (compras de consumo; aumento de servicios educativos y sanitarios y de disponibilidades habitacionales); todo según un modelo occidental que no siempre corresponde a las necesidades reales de los PPEP.
 - g) *Gastos de redistribución internacional* de una parte de los excedentes petroleros, por una lógica política o en función de una estrategia económica de largo plazo.

El incremento de la capacidad de gasto contribuye a estabilizar y reducir los excedentes petroleros, a su reciclaje y recuperación por los centros de poder nacional e internacional de los países capitalistas avanzados. La infraestructura de instrumentos financieros de los PPEP en situación excedentaria, nace y crece a la sombra de las instituciones mundiales dominantes. El Estado rentista tiende a desdeñar la creación y el buen uso de instituciones, sobre todo las fiscales, para la movilización de recursos. No se dan innovaciones importantes ni rupturas netas en los circuitos de reciclaje, cuya lógica no cambia ni pierde eficacia. Sólo en algunos PPEP se dan algunos intentos de establecer ciertas estructuras financieras de mayor complejidad y potencialmente autónomas.

Las compras e inversiones responden de todas maneras más a una lógica financiera que a una lógica de control y reorientación de

¹⁸ Ver *op. cit.* notas 12, 13, 14, y también George, Susan, *Comment meurt l'autre moitié du monde*, Paris, Editions Robert Laffont, 1978; "L'Agro-business en Amérique Latine. L'industrialisation de la terre", en *Le Monde Diplomatique*, septembre, 1978; Frances Moore Lappé y Joseph Collins, *El hambre en el mundo en diez mitos*, México, Comité Promotor de Investigaciones para el Desarrollo Rural (COPIDER), 1980.

¹⁹ Ver Sampson, Anthony, *The Armes Bazaar. From Lebanon to Lockheed*, New York, Bantam, Books, 1978; Halliday, F., *Iran...*, cit.; cap. 4; Saxe-Fernández, John, *Petróleo...*, cit.

la producción. El Estado rentista se inclina a insertarse y a operar sobre todo en el circuito de la distribución. Son limitadas las inversiones con vocación industrial, que corresponden a tomas de control de empresas productivas y, en los casos que ello ocurre, también ahí prevalecen las preocupaciones de estabilidad y rentabilidad. Fuera del petróleo, las capacidades productivas de estos países se desarrollan de modo más lento que lo previsto. Los grandes complejos industriales de los PPEP no juegan un papel significativo en el reparto mundial de producciones y actividades económicas. La combinación de todos estos instrumentos y mecanismos ha permitido a las ET y Estados del capitalismo desarrollado el financiamiento de los costos y la reducción de los impactos y riesgos de la instauración de la nueva división internacional del trabajo y de la mutación histórica en marcha. Ello incluye un aspecto central: la *diversificación de las fuentes de energía, la transición de la era de energía barata a la de energía costosa y técnicamente sofisticada*. De esta manera, como alertan George Corm y otros, los PPEP podrían verse obligados en el siglo XXI a pagar a los Estados industrializados la tecnología de fuentes de energía diferentes a las provenientes de hidrocarburos, a valores medios superiores a los valores actuales de exportación. Al mismo tiempo, los PPEP deberían alimentar y reconvertir aparatos industriales basados en el consumo intensivo de la energía de origen hidrocarbúrico que ahora producen y exportan a ritmos y en cantidades crecientes y a valores reales decrecientes.

10. Mientras la mayoría de los Estados y los grupos privilegiados de los PPEP gastan sin tasa ni cálculo, con la ilusión de los ilimitados ingresos petroleros, se desarrolla en los últimos años un proceso crítico. Las tendencias a declinación de la producción y de la exportación petrolera, a la estabilización y a la baja de los ingresos petroleros, entran en contradicción con el aumento frenético de las inversiones, compras e importaciones y del gasto público.

La crisis del crecimiento petrolero en sus aspectos centrales agrava la situación en otros rasgos, componentes y resultados del mismo modelo. Se refuerzan los bloqueos, las insuficiencias y los desequilibrios del crecimiento, de la estructura y dinámica económicas, de la producción industrial y agraria. Se profundizan la distribución regresiva de la riqueza, del ingreso y del poder; las desigualdades e injusticias sociales. Se intensifican y aceleran los procesos de marginalización a la vez cuantitativa y cualitativamente. El abismo entre ricos y pobres no deja de ensancharse.²⁰

²⁰ Ver Chossudovsky, Michel, *La miseria en Venezuela*, Valencia, Vadel Hermanos, 1977, F.Halliday, *Iran...*, cit.; Rangel, Domingo Alberto, *Opulencia y pobreza. La Faja del Orinoco, el petróleo y la agricultura*, Valencia, Vadel Hermanos, 1978.

Estos fenómenos de regresión y conflicto se dan no sólo entre el respectivo país y las fuerzas internacionales, y entre clases y grupos nacionales, sino también en términos espaciales, con la hiperurbanización y los desequilibrios regionales, la creciente incapacidad del Estado para enfrentar y resolver la multiplicación de problemas y situaciones sociales explosivas. Caracas como Teherán, exhiben los caracteres de una pesadilla metropolitana: insuficiencia o virtual inexistencia de los servicios públicos; caos de circulación; mal transporte colectivo; contaminación; déficit de vivienda; cortes de agua; pésimo funcionamiento de los teléfonos; decadencia del hospital y de la escuela; proliferación del alcoholismo y de la drogadicción; difusión irresistible de la criminalidad; inseguridad de ciertas zonas urbanas.

A esta marca de problemas, conflictos y desafíos, se contrapone una baja tendencial en la capacidad de respuesta del Estado, pero también de las clases, grupos e instituciones sociales y del país en su conjunto.

La disponibilidad de una riqueza que se presenta como un regalo del cielo, de la naturaleza o de la historia, significa dinero demasiado fácil; generalización de la mentalidad de nuevo rico y de la idea de que todo se vende; consumismo irreflexivo. Todo ello contribuye a minar la sociedad, a corroer sus fuerzas vitales y sus principales instituciones, a destruir sus resortes fundamentales. Se rechaza la disciplina, se abandona el esfuerzo creador, se desdeñan las tareas productivas y las formas prácticas de conciencia profesional y social. Ellas son reemplazadas por las manifestaciones del disfrute pasivo, la diversión fácil, la vida al día.

Si bien el control y el goce de la renta petrolera tienden a concentrarse en élites políticas y sociales, en las clases altas y en los estratos superiores de la clase media, mucho de la riqueza generada por los hidrocarburos circula y se filtra hasta cierto punto hacia sectores populares, aristocracias obreras, e incluso grupos marginales. En grados y con alcances diferentes, la mayoría de los componentes de todas las clases y grupos del país rentista, comparten la carencia o el bajo nivel de conciencia de las situaciones y problemas que el modelo petrolero genera, la tendencia a la apatía y la irresponsabilidad en los espíritus, las actitudes y los comportamientos.

El país rentista se entrega a la ley de la selva de la búsqueda del beneficio, del poder y del goce como único regulador. Prevalecen la ideología de "cada cual para sí y sálvese quien pueda"; la búsqueda de soluciones individuales o estrechamente sectoriales. El tejido social se disgrega. Los lazos de solidaridad social se adelgazan o destruyen. La homogeneidad del conjunto se vuelve problemática y precaria. Se desdibuja o desaparece todo lo que sea o pueda llegar a

ser: raíces culturales; fisonomía específica; conciencia social y política; espíritu cívico; identidad nacional; voluntad de gran propósito, de designio colectivo y de proyecto histórico. A ello coadyuvan los mecanismos y procesos de bloqueo de conciencia y de desculturación que mantienen o refuerzan los rasgos y efectos del modelo petrolero, los grandes medios de masas, las formas de penetración cultural y de dominación ideológica de los centros hegemónicos.

Estas tendencias disgregantes y paralizantes se vuelven probables y hasta consustanciales al modelo petrolero de país y desarrollo. Al mismo tiempo, amenazan su coherencia, su equilibrio y su perduración. Aumentan la probabilidad (sobre todo cuando interviene el catalizador de una crisis general en el sistema internacional), de fracturas inesperadas, de convulsiones cataclísmicas como Irán, de regresiones sociales y políticas hacia formas previas o nuevas de oscurantismo, autoritarismo y fascitización, o de apertura hacia transformaciones más o menos radicalmente reformistas o revolucionarias.

V. ELEMENTOS DE UNA ESTRATEGIA ALTERNATIVA

El análisis crítico-comparativo de los tipos y experiencias de desarrollo petrolero alerta sobre los costos, peligros y límites de estas situaciones. No justifica sin embargo reduccionismos, fatalismos, ni la renuncia de las posibilidades que ofrece la disponibilidad de abundantes hidrocarburos. La problemática del petróleo se inserta en la más general y determinante del modelo de desarrollo nacional, de la cooperación e integración regionales, y del orden internacional.

A) *El nivel nacional*

El desarrollo no debe definirse a partir de un enfoque puramente cuantitativo y global de acumulación y crecimiento; ni ser reducido a la industrialización, ni ésta a la transformación masiva de un excedente (petrolero o no) para su acumulación bajo la forma de capital productivo. La industrialización es *uno* de los instrumentos del desarrollo, y puede ser objeto de estrategias diversas. La industrialización y la acumulación de capital deben definirse también en sus condiciones de implantación y operación, y sus implicaciones cualitativas. Los objetivos de empleo, distribución de ingreso, creación de condiciones de satisfacción creciente de necesidades fundamentales y de elevación del bienestar de conjunto, deben ser prioridad absoluta en una estrategia de desarrollo. El cambio social deja de ser reducido a condición de la acumulación, pasa a ser su objetivo.

Un modelo alternativo de desarrollo debería privilegiar y reforzar ciertas dimensiones esenciales, entre otras:

- a) Industrialización autónoma y social, no confiscada por fuer-

zas internacionales ni minorías internas, productora de las fuerzas necesarias para su avance y funcionamiento en beneficio de las mayorías nacionales.

b) Orientación prioritaria hacia los mercados internos y regionales; liberación de modelos de consumo importado y de acción subordinante y deformante; promoción del dinamismo duradero de la demanda interna, rural y urbana.

c) Revalorización de la sociedad y la población rurales, a través de políticas coherentes de productividad, empleo e ingreso, bienestar; articulación entre el sector industrial moderno, y el sector rural tradicional de agricultores y pequeña producción mercantil; reducción del éxodo rural (para el aumento de la productividad en alimentos y materias primas, y para el control planificado del crecimiento urbano).

d) Refuerzo de la autosuficiencia tecnológica; control y coordinación de los mecanismos de transferencia desde el exterior; reducción del costo tecnológico de las actividades productivas, garantías de reproducción de la capacidad tecnológica y científica.

e) Aumento de la capacidad de generación primordialmente interna de recursos financieros para el desarrollo.

f) Estímulo a la emergencia social y la participación política de las capas mayoritarias, urbanas y rurales, y a la redefinición de las relaciones entre el Estado y la sociedad civil; en un sentido que genere fuerzas y procesos y garantice resultados de la industrialización y el desarrollo global en beneficio de los pueblos.

g) Mejora de la organización y de la coordinación de las decisiones en los procesos de realización de la estrategia de desarrollo.

La definición de un modelo alternativo de desarrollo contribuye a una mejor especificación de la dimensión energética en el nivel nacional. El control de la emergencia de la renta petrolera, y de los modos de su asignación y uso, debe contribuir a garantizar la transformación de tal excedente en capital y su acumulación eficiente, para la creación de condiciones de reproducción ampliada y mejorada del sistema nacional, y para el impulso a la cooperación regional. Ello excluye por una parte todo lo que implique recuperación o reciclaje de la renta petrolera por los centros de poder internacional. Por la otra, lleva a fijar prioridades en el uso de la renta petrolera, para objetivos como los siguientes:²¹

²¹ Ver Kaplan, Marcos, *Modelos mundiales y participación social*, México, Archivos del Fondo, Fondo de Cultura Económica, 1974; Chatelus, M., "Ambiguïtés et contradictions...", y "Petróleo et perspectives...", cit.; Benachenhou, Abellatif, "La industrialización del Tercer Mundo: ilusiones y esperanzas. Por un desarrollo popular y autónomo. Las condiciones internas y externas de un verdadero 'despegue' ", en *El Mundo Diplomático*, febrero 1980; Corm, G., "Les coûts...", cit.

a) *Armonización de los objetivos de mero crecimiento (acumulación, productividad) y de desarrollo global (satisfacción creciente de necesidades básicas de la población).*

b) *Amortización anticipada de la deuda externa, siempre que sea necesario para reducir la vulnerabilidad externa, y no adquiera exagerada prelación sobre objetivos de refuerzo y aceleración del desarrollo.*

c) *Producción de alimentos para el consumo interno, y de materias primas para el sistema productivo.*

d) *Reducción o supresión de puntos de estrangulamiento del crecimiento y del desarrollo, especialmente: insumos básicos, infraestructura económica y social, bienes de capital, capacitación y especialización de mano de obra y técnicos intermedios, etcétera.*

e) *Promoción de la investigación científica y de la innovación tecnológica, sobre todo para alternativas energéticas; bienes de capital para agricultura, energéticos, bienes-salario; informática; genética; conservación de recursos, protección del ambiente.*

f) *Desarrollo de las capacidades (generales, específicas) de organización, dirección, gestión, ejecución.*

g) *Redefinición de las relaciones entre el Estado y su sector social y el sector privado.*

El problema de los hidrocarburos y energéticos crea, refuerza, amplía las áreas reservadas prioritariamente al sector público y las empresas estatales, de manera directa e indirecta. El número, envergadura e importancia de las empresas petroleras estatales (EPE) crece rápidamente, en los países en desarrollo y en los industrializados. Por una serie de factores, la implicación del Estado en los hidrocarburos y otras fuentes de energía toma nuevas formas y se intensifica especialmente en las últimas dos décadas. Las EPE adquieren creciente importancia para el desarrollo nacional, pero también contribuyen a la solución de los problemas energéticos internacionales, con nuevas formas de cooperación en esta área, en lo regional y en la perspectiva de un Nuevo Orden Económico Internacional.²²

B) *El nivel regional*

Una estrategia de cooperación energética entre los países latinoamericanos (y entre ellos y otros del Sur) es indispensable para organizar e incrementar su capacidad de autonomía colectiva y de negociación internacional, en defensa de sus intereses nacionales y regionales, y como contribución decisiva a la posible emergencia de un

²² Ver *Legislación petrolera internacional...*, cit.; United Nations Centre for Natural Resources. Energy and Transport, *State Petroleum Enterprises in Developing Countries*, New York, Pergamon Press, 1980.

Nuevo Orden Económico Internacional. La cooperación puede darse en dos niveles: entre países productores y exportadores de petróleo (PPEP), y entre éstos y los países importadores.

La cooperación entre los PPEP de América Latina (y a partir de ella con sus similares de Asia, África, sectores del Norte), puede referirse a los siguientes aspectos y objetivos:

a) Coordinación o unificación de políticas nacionales de hidrocarburos.

b) Regulación de precios, producciones, ingresos petroleros.

c) Intercambio de información sobre experiencias y posibilidades nacionales y regionales, en cuanto a la organización, gestión y funcionamiento de la industria petrolera en todos sus aspectos y fases.

d) Formación de técnicos y mano de obra calificada.

e) Promoción y realización de inversiones y proyectos comunes en hidrocarburos y áreas conexas, incluso la creación de sociedades mixtas y corporaciones públicas multinacionales, en el intercambio de productos energéticos y la explotación compartida de unidades productivas.²³

f) Acción coordinada frente a las empresas transnacionales y otros grupos del negocio petrolero internacional.

g) Adquisición y gestión de la tecnología.

h) Uso de las capacidades y experiencias de instituciones de cooperación especialmente OLADE y ARPEL, SELA; refuerzo de sus vinculaciones para la cooperación técnica, financiera, política.

La cooperación entre los PPEP y los países en desarrollo importadores de petróleo de América Latina (y del Sur), la ayuda de los primeros a los segundos, y la cooperación mutua, pueden darse bajo formas financieras y productivas.

La ayuda financiera puede consistir en:

a) Distribución de fondos para financiamiento de los déficit en presupuestos, balanzas de pagos, facturas de importación de hidrocarburos, enfrentamiento de emergencias.

b) Contribución de los PPEP a la ayuda financiera de instituciones internacionales multilaterales, como el Banco Mundial, o a través de organismos de ayuda creados por los propios PPEP, instituciones bi y multilaterales.

²³ Ver Kaplan, Marcos, *El Estado en el desarrollo y la integración de América Latina*, Caracas, Monte Avila Editores, 1970; Kaplan, Marcos (compilador), *Corporaciones públicas multinacionales para el desarrollo y la integración de América Latina*, México, Fondo de Cultura Económica, 1972; Kaplan, Marcos, *Sociedad, política y planificación en América Latina*, México, UNAM, 1980, capítulos 4, 5, 6; Kaplan, Marcos, "Cooperación científica y tecnológica en América Latina: bases y lineamientos", en *Cuadernos del Centro de Documentación Legislativa Universitaria*, UNAM, núm. 6, volumen II, octubre-diciembre 1980.

c) Participación de los PPEP en la apertura y refuerzo de nuevas corrientes comerciales y financieras a escala de la región latinoamericana, del Sur, y en la elaboración y realización de esquemas bilaterales y multilaterales de cooperación Sur-Sur.

La cooperación productiva puede darse en dos aspectos específicamente hidrocarbúricos: garantía de abastecimiento, ayuda al desarrollo de recursos propios.

La garantía de abastecimiento asume varias formas, entre otras las siguientes:

a) Los PPEP de América Latina, región globalmente excedentaria, pueden abastecer de petróleo y gas a los otros miembros consumidores, en condiciones favorables; *v.gr.*, el Programa de Cooperación entre México y Venezuela, y los países de Centroamérica y el Caribe, agosto 1980.

b) Posibilidad de uso o creación de organismos regionales para un sistema de prorrateo equitativo de la oferta petrolera entre países miembros de acuerdos de este tipo, a fin de evitar situaciones de escasez y parálisis.

c) Acuerdos de trueque entre países productores y consumidores.

La ayuda al desarrollo de recursos de hidrocarburos propios parte del supuesto que los países consumidores de la región los tienen, y pueden ser objeto de investigación y desarrollo, con el apoyo de los PPEP, en aspectos y áreas como los siguientes:

a) Cooperación para la búsqueda de nuevos yacimientos de hidrocarburos.

b) Reuniones periódicas de expertos para intercambio e información.

c) Estudios de factibilidad y proyectos.

d) Examen de disponibilidades de adiestramiento, investigación y desarrollo, y de los requerimientos de técnicos y mano de obra calificada.

e) Refuerzo y uso comunes de centros e instituciones existentes de adiestramiento, investigación y desarrollo.

f) Creación de un Instituto Latinoamericano de Hidrocarburos y Energéticos.

g) Grupos conjuntos de prospección de campo, para el inventario de recursos de hidrocarburos y energéticos.

h) Empresas comunes de dos o más países para exploración, explotación, refinado y comercialización de hidrocarburos; y de bienes y servicios requeridos para su producción y uso.

i) Negociación en común de mejores términos de transferencia tecnológica.

j) Promoción de la transferencia tecnológica intralatioamericana.

k) Consorcio de compra unificada de bienes de capital, equipos, partes, servicios.

l) Avance en el desarrollo conjunto de fuentes convencionales y no convencionales de energía, de la producción de bienes de capital, equipos, partes y servicios para dicho desarrollo.

m) Readaptación de las estructuras tecnológicas de producción a las características de las nuevas fuentes de energía que se vaya desarrollando y aplicando.

El nivel mundial

En el nivel de las relaciones internacionales y de las negociaciones globales de América Latina (y el Sur) con el Norte, los países de la primera y ella como conjunto pueden y deben manejar dos alternativas, no necesariamente excluyentes.

Por una parte, bajo la forma de acciones unilaterales, de represalia y presión, los países latinoamericanos pueden impedir el acceso a los recursos hidrocarbúricos y energéticos de la región, a todo el Norte, o a ciertos países, empresas y sectores de aquél, y en beneficio de otros. Ello puede contribuir a proporcionar mejoras sustanciales en aspectos del problema energético que tengan que ver con el poder de compra, las condiciones de financiamiento, servicios, transferencia de tecnología, etcétera.

Por otra parte, se debe buscar y lograr coincidencias de intereses entre el Sur y el Norte. Ello requiere ante todo obtener que el Norte reconozca el nexo necesario entre las negociaciones sobre hidrocarburos y energéticos, y el conjunto de problemas del NOEI. Una solución internacional cooperativa entre países productores y consumidores de hidrocarburos y energéticos debe incluir principios y componentes específicos para todos y para las diferentes categorías de países.

Los países industrializados de economía de mercado (PIEM) pueden tener acceso a los hidrocarburos necesarios que provengan de los PPEP en la medida que acepten responsabilidades como las siguientes:

1. Aumento progresivo de los precios reales de los hidrocarburos que cubran los costos reales de las fuentes de reemplazo y rentabilicen su explotación comercial.

2. Compromiso de ajuste en el consumo energético y de esfuerzos conservacionistas y de sustitución gradual de hidrocarburos.

3. Aumento de la producción en los propios PIEM.

4. Participación en la intensificación de la investigación-desarrollo en hidrocarburos, y en otros proyectos energéticos.

5. Aporte efectivo a la solución de los problemas energéticos de los países en desarrollo importadores: asistencia financiera y tecno-

lógica para el aumento de sus recursos energéticos; ayuda en emergencias por interrupción de suministros.

6. Garantías en favor de los PPEP y de los PED importadores, de acceso a las tecnologías avanzadas (recuperación, exploración, petroquímica, fuentes alternativas).

7. Negociación conjunta de los problemas energéticos y de los otros problemas del NEOI.

Los países productores y exportadores de hidrocarburos con grandes excedentes financieros, se comprometerían a:

1. La satisfacción de la demanda mundial.

2. La cofinanciación y la coparticipación en la realización, junto con los PIEM, y con organismos públicos internacionales, de proyectos energéticos en los PED importadores y sin capitales.

3. Compromisos de abastecimiento en favor de los PED consumidores, en condiciones preferenciales.

4. Uso de los mecanismos e instrumentos regionales antes indicados, en la cooperación entre los PPEP, y entre éstos y los PED importadores.

Finalmente, puede mencionarse una gama de posibles formas y mecanismos de acción mundial, como las siguientes:

1. Diversificación de agencias multilaterales para la acción mundial en hidrocarburos y energéticos.

2. Creación de una Agencia Mundial de la Energía, por asociación entre países productores y consumidores, organismos internacionales y regionales, entes públicos y privados, para:

a) Reunión, desde fuentes diversificadas, de recursos (financieros, tecnológicos, administrativos), para apoyo y realización de programas y empresas de exploración y desarrollo, especialmente en los PED consumidores.

b) Fondo Común de Financiamiento de Proyectos Energéticos.

c) Apoyo prioritario a las empresas petroleras estatales, nacionales y regionales.

d) Ayuda al armado y aplicación de paquetes de términos para la promoción o la gestión directa de empresas de exploración y desarrollo.

e) Fondo rotativo para la exploración.

f) Inventario de recursos tecnológicos y administrativos, para la exploración y explotación, sobre todo en los PED importadores.

3. Instituto Mundial de la Energía, bajo los auspicios de las Naciones Unidas, en su seno o fuera de ella, para funciones de información, investigación, innovación, planificación, apoyo a la cooperación regional e internacional, en hidrocarburos y en otras fuentes energéticas.