

PARA COMPRENDER LA HISTORIA PETROLERA

Juan Carlos Navarro

En medio de los drásticos altibajos a que nos ha venido acostumbrando el mercado petrolero en la última década, luego de un gran número de años de relativa estabilidad, han proliferado las obras de ocasión, que tratan de explicar los sorprendentes sucesos que venimos de experimentar según los más variados enfoques de la ciencia económica. Pocos, sin embargo, han intentado rehacer la historia íntegra del petróleo a escala global para tratar de entender el presente. Esto es precisamente lo que intenta Bernard Mommer en su obra de reciente aparición(1): La Cuestión Petrolera, producto de una prolongada labor de investigación localizada en la Universidad de Los Andes, y que constituye en su conjunto, más allá de las valoraciones que merezcan algunos de sus aspectos particulares, una de las principales contribuciones contemporáneas a la comprensión de lo que está en juego en el desarrollo de la industria petrolera a escala internacional.

Si tuviésemos que sintetizar los rasgos característicos del enfoque adoptado por Mommer, diríamos que podrían reducirse a dos: en primer lugar, la utilización del concepto de renta del suelo como categoría eje del marco de referencia conceptual dentro del que se mueve la obra y en segundo, su enfoque histórico. Es por estas características, sobre las que volveremos de inmediato, que el valor de la obra nos parece doble, pues proporciona una comprensión determinada de su objeto de estudio en el plano teórico, pero a la vez ofrece al estudioso de la materia una masa de información histórica y de fuentes de una considerable amplitud, aprovechable inclusive con independencia de las reservas que se tengan respecto a su perspectiva teórica.

El libro, cuyo contenido había sido adelantado por el autor en una serie de publicaciones anteriores de menor envergadura,(2) traza a lo largo de nueve capítulos la historia del negocio petrolero desde sus inicios en los EE.UU. hasta la crisis petrolera de principios de la década de los 70 que culmina con la extensión de la nacionalización de la industria petrolera por parte de prácticamente todos los países productores no

desarrollados, pasando a través de la implantación y el desarrollo de la industria en Venezuela a principios de siglo, su posterior expansión en el Medio Oriente y los países árabes hasta llegar a un detallado examen de la creación y posterior actuación de la OPEP. Intercalada con este extenso recorrido encontramos una muy interesante discusión de los enfoques alternos elaborados con el fin de dar cuenta del mismo tema tratado por Mommer, en particular el de Morris Adelman y el de Edith Penrose.

RENTA DEL SUELO Y PROPIEDAD NACIONAL

Para Mommer la clave de la comprensión de la historia petrolera debe buscarse en la contradicción entre la propiedad territorial y el capital arrendatario. Esta visión del problema constituye en primer lugar un rechazo de las perspectivas comunes para el abordaje de la materia, bien sea la que trata de entenderla a través de las categorías de la economía neoclásica, bien sea la que partiendo del punto de vista de los países petroleros la entiende exclusivamente como una lucha de afirmación nacionalista frente al capital extranjero, y en segundo lugar la entronca con la economía política clásica, en particular con lo que ésta tiene que decir acerca del concepto de renta del suelo.

Esta categoría, desarrollada originalmente por Marx apoyado en los anteriores aportes de Smith, intenta dar cuenta de la relación problemática de la clase capitalista con la utilización de los recursos naturales indispensables para la marcha de la industria y de todo el proceso de producción en general en una sociedad. Es problemática porque estando la tierra bajo propiedad privada, tal como es la tendencia más usual dentro de un régimen capitalista, el capitalista deberá pagar una renta (sea esta absoluta si se deriva exclusivamente del control monopólico del recurso natural por el terrateniente y relativa si se determina en parte por las diferencias de productividad entre las diferentes tierras o los diferentes yacimientos) al propietario por el sólo hecho de permitirle operar en ella; ha sido prácticamente universal desde la antigüedad, sin em-

bargo, el distinguir entre la propiedad superficial y la propiedad del subsuelo, atribuida en muchos casos esta última al Estado aún allí donde reina la propiedad privada de la superficie. No faltan por supuesto importantes excepciones a estas generalizaciones, siendo las variantes nacionales muy grandes.

Nos hemos detenido aunque sea sucintamente en el significado de la categoría renta del suelo porque es precisamente a través de ella que Mommer emprende la interpretación de la marcha de la industria petrolera tanto dentro de cada una de las naciones involucradas como a nivel internacional. Así, las características que ha terminado por adquirir el negocio petrolero dentro de cada nación han dependido de la forma que tomó a lo interno de cada una de ellas la propiedad del subsuelo, la relación del capital arrendatario con ella, y las del Estado nacional soberano con una y otro.

Lo decisivo, y este es el punto de Mommer, es que, luego de su etapa embrionaria dentro de los EE.UU., el capital arrendatario en la industria petrolera adquiere carácter internacional, con lo que no se enfrenta ya solamente a terratenientes individuales, sino a estados nacionales con diferentes grados de soberanía, pero en todos los cuales el Estado es el propietario del subsuelo, que empiezan muy pronto a comportarse como rentistas frente al capital internacional, y todo con el beneplácito de las clases dominantes locales, que contemplan al Estado como recaudador de la renta y canalizador de la misma a manos de dichas clases. La propiedad estatal del subsuelo adquiere así también el carácter de propiedad nacional. De ahí que un concepto originalmente diseñado para explicar relaciones sociales y económicas a lo interno de una sociedad, pase ahora a aplicarse a relaciones entre naciones y empresas multinacionales.

Permítasenos una extensa cita del autor mismo para insistir sobre este decisivo aspecto de su obra:

En lo que al petróleo se refiere, observamos que dentro del mundo capitalista se encuentra tanto la propiedad privada como la propiedad estatal de los yacimientos. El primer caso predomina en los

EUA, cuna de la industria petrolera moderna. Fuera de los EUA prevalece en todas partes la propiedad estatal, descontando excepciones que hoy en día sólo tienen interés histórico, como por ejemplo la Rusia zarista. Empero, la definición que hemos dado hasta ahora de la propiedad estatal es insuficiente en el contexto internacional; ahora debe considerarse también tomada como propiedad nacional. Si los yacimientos nacionales estatales son objeto de la explotación internacional, puede darse la tendencia en la clase dominante nacional como propietaria común, de considerar estos yacimientos como propiedad nacional, con lo cual el estado puede cobrar una renta del suelo lo más alta posible sobre la producción a exportar. Esto significa entonces que la propiedad estatal puede convertirse aquí conceptualmente en su contrario y comportarse, en el contexto internacional, en forma análoga al comportamiento que tiene la propiedad privada dentro del contexto nacional. En este caso, su poder de imponer una renta se ve potenciado a través de sus derechos soberanos en su papel de Estado, sin que éste pueda verse limitado por una legislación o jurisdicción supranacional inexistente. Es esta transformación la que representa la historia de los países petroleros, desde el comienzo de este siglo hasta el año 1973, pudiéndose diferenciar en ella etapas claramente determinadas.

Las etapas a las que se refiere Mommer se desarrollan en sucesivos escenarios geográficos: los EE.UU., Venezuela, los países árabes, que van dando paso a cambios de importancia en la manera en que se desenvuelven las relaciones entre los protagonistas del juego: los países productores y las compañías, cambios que redundan a la larga en favor de los primeros, dando por resultado la victoria absoluta de la propiedad territorial sobre el capital arrendatario que aun asombra a los países desarrollados, una vez que los países petroleros consiguen consolidar el control por parte de sus Estados de los precios y de los niveles de producción, las dos variables claves en el funcionamiento de la industria.

La propuesta teórica de Mommer no carece de audacia y sin duda despertará posiciones críticas, tanto por la utilización misma de la categoría de renta como por su aplicación de la misma a nivel internacional. No estamos en capacidad de discutir ahora el asunto, pero podemos afirmar categóricamente que una lectura detenida de la obra arro-

ja un balance convincente respecto a las posibilidades heurísticas de la pertinencia del concepto en cuestión. Nos hemos acostumbrado a hablar con demasiada frecuencia de que Venezuela es un país rentista: tal vez haya llegado el momento de discutir con detenimiento el significado exacto de esa expresión.

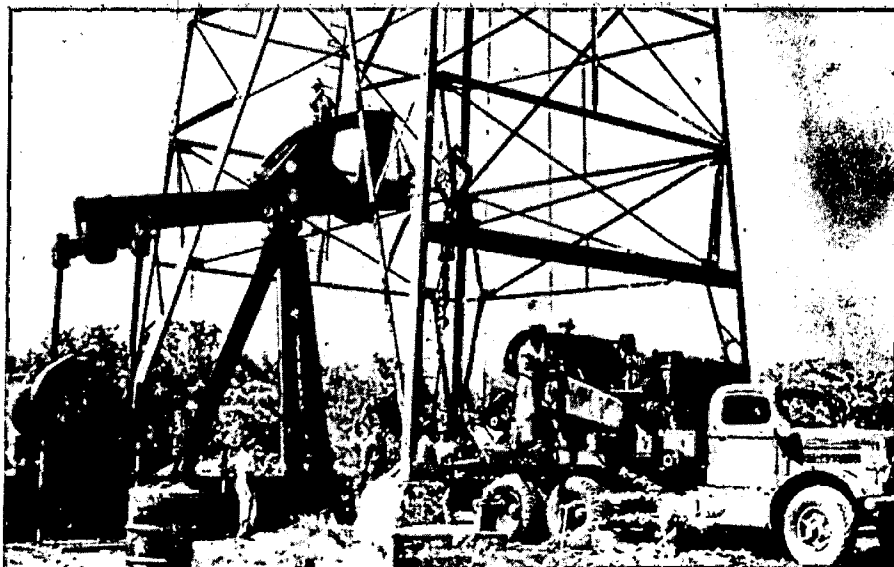
HACIA UNA RECONSIDERACION DE LA HISTORIA PETROLERA VENEZOLANA

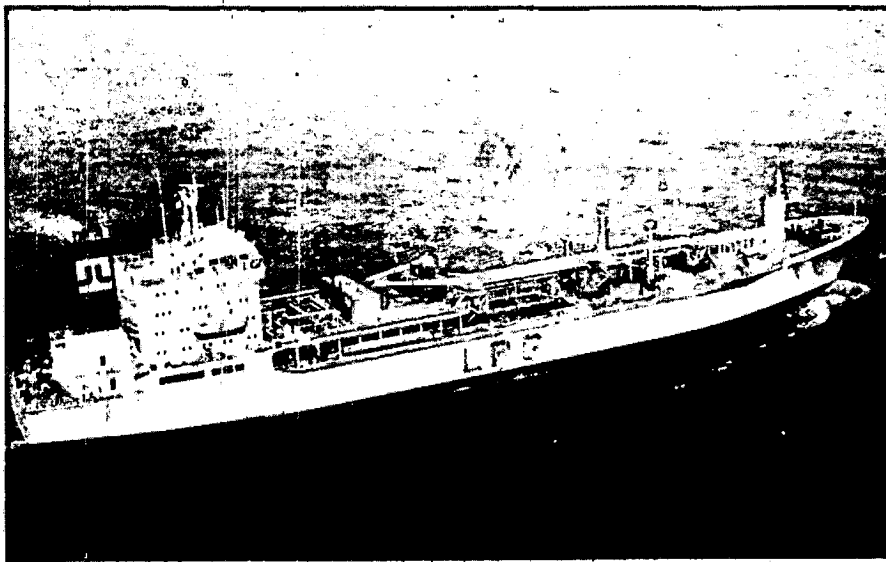
Lo dicho hasta aquí habrá hecho evidente que La Cuestión Petrolera, no obstante ser un libro hecho en Venezuela, no es una historia de la industria petrolera venezolana, de la misma manera en que tampoco es un libro sobre la OPEP, o sobre el petróleo en el Medio Oriente, o sobre las compañías multinacionales petroleras. Todos estos temas son tratados en la obra, a veces incluso en capítulos completos, pero la intención del autor trasciende el esclarecimiento de estos asuntos específicos y trata de ponerlos en adecuada conexión con el fin de dar un sentido al conjunto y ubicar cada aspecto específico en su lugar. Dada la imposibilidad de comentar detalladamente la obra, quisiéramos insistir en algunos puntos que nos han parecido especialmente dignos de ser subrayados en la obra, dada su importancia para entender nuestra historia y nuestra economía petroleras.

Creemos que el libro de Mommer contiene evidencia suficiente como para hacer necesaria una reconsideración de la política petrolera de Acción Democrática en el período 1945-48. Ubicándose en medio de lo que ha sido una de las más encendidas polémicas de nuestra historiografía petrolera, esta es, la que

gira alrededor de la evaluación positiva o negativa de la reforma petrolera adelantada por el Presidente Medina en 1943, nuestro autor toma decidido partido por los que la consideran un movimiento progresivo, añadiendo incluso que lo es no sólo teniendo en cuenta la evolución de la explotación petrolera en Venezuela, sino en el contexto de la industria petrolera mundial. Al establecer el derecho del estado a fijar un impuesto sobre la renta a las compañías petroleras, estableciendo con claridad la distinción entre pagos convenidos contractualmente e impuestos soberanamente establecidos por un estado nacional, dotó al país del instrumento privilegiado e insuperable para el crecimiento continuado de la renta. En este sentido, no se justificaría desde el punto de vista de los intereses nacionales el voto salvado de la fracción parlamentaria de AD en el Congreso, interpretación que queda confirmada por el hecho de que al ascender al poder dicho partido no procedió en ningún momento a derogar la Ley.

Pero hay más. Mommer expone cómo ya formaba parte de los objetivos de los autores de la Ley del 43 obtener una repartición de beneficios del 50/50, pero independientemente del impuesto sobre la renta, pues al agregarse este (12 por ciento) la ganancia se distribuía según la proporción 60/40, reparando adicionalmente en el hecho de que en ese año la distribución real fue del 61/39 a favor del país. Con la llegada al poder de AD se decretó un impuesto sobre la renta especial del 20 por ciento, y ya en 1946 se reformó la Ley de Impuesto sobre la Renta para fijar una tasa del 28,5 por ciento. Estas





modificaciones permitieron evitar que debido al alza de los precios a escala mundial la distribución de la ganancia disminuyera a un 40/60. Pero al mismo tiempo, el objetivo planteado en la reforma del 46 (60/40) se volvió inaccesible, ubicándose la distribución real de la ganancia en un 53/47. Esta realidad, llevó a una nueva modificación de la Ley en el año 48, consistente en el impuesto adicional a las ganancias con la finalidad de que la participación de la nación no estuviese en ningún caso por debajo del 50 por ciento: el famoso fifty-fifty.

Lo que Mommer apunta aquí es que el célebre principio de la participación mínima de un 50 por ciento constituía un retroceso cualitativo (por cuanto confundía lo que la Ley del 43 había ayudado a distinguir: pagos contractuales e impuestos soberanos) dirigido a ocultar un retroceso cuantitativo producto de las condiciones del mercado internacional (de la aspiración a una distribución aproximada del 60/40 a una del 50/50). No hay que llegar más lejos en el argumento de Mommer para caer en cuenta del contraste entre su interpretación de la política petrolera y la ofrecida por Rómulo Betancourt en Venezuela Política y Petróleo. La importancia del asunto radica en que el famoso "principio" de repartición equitativa fue transformado por las compañías en un poderoso argumento para poner nuevamente en tela de juicio la soberanía impositiva del país a partir de la consideración del fifty-fifty como un acuerdo, lo que queda demostrado por la complacencia con la que los representantes de las grandes compañías acogieron el impuesto accedien-

do inclusive a pagarlo retroactivamente, y a su resistencia a abandonarlo invocando acuerdos y derechos adquiridos en el momento en que el gobierno venezolano decidió modificar las circunstancias una década más tarde durante el gobierno del Presidente Sanabria y en medio de condiciones internacionales distintas.

En este asunto como en otros, la obra de Mommer ayuda a contemplar el desarrollo de la industria petrolera venezolana a la luz de su inserción en el marco más general de la industria petrolera internacional.

Así, encontramos en la obra una relación detallada de la manera en que la legislación norteamericana en materia de hidrocarburos influye en la conformación de la nuestra, y cómo a su vez la nuestra influye en la de los países árabes, que llegan a plantearse el problema de la soberanía impositiva de manera diferente y en un momento ulterior, dado el carácter semi-colonial que tuvieron algunos de ellos hasta bien entrado este siglo. Ayuda a comprender también cómo fue imposible a Venezuela seguir cosechando triunfos en su pugna con el capital arrendatario internacional luego del final de la Segunda Guerra Mundial, por lo que nuestro país hubo de "esperar" en cierto sentido a que los otros grandes productores del Medio Oriente alcanzaran posiciones similares de negociación para continuar avanzando.

Otros puntos no son de menor interés, como por ejemplo la distinción entre compañías arrendatarias grandes y pequeñas, de nada desdeñables repercusiones en nuestro país, así como el papel jugado por los terratenientes venezolanos y la importancia del petróleo en el proceso de acumulación de fortunas por

parte de dichos propietarios de tierras.

Sería muy largo tratar de recoger el resto de los múltiples aportes de Mommer. Nada hemos dicho por ejemplo de su seguimiento del desarrollo de la OPEP, en su opinión un cartel de propietarios abrumadoramente exitoso, y de su análisis de la Declaración Política de 1968 de la organización, ni de su exposición de las incidencias petroleras del Medio Oriente. Muchas de ellas deberán en un futuro próximo ser objeto de debate, en la medida en que la obra traspase sus hasta ahora muy limitadas posibilidades de difusión.

Preferimos finalizar con un señalamiento de Mommer en la sección conclusiva de su obra, en la que, sobre la base de la apreciación de que la historia que ha relatado y analizado ha llegado a su último acto con el control de la producción y los precios por la OPEP en los años 70, y tras predecir una larga vida a la organización, apunta algunos rasgos definitorios que en su opinión adquirirá en el futuro inmediato el mercado petrolero:

La extraordinaria posición de poder que conquistó la OPEP en 1973 se debió en medida esencial a la sorpresa, por ello ahora se encuentra en un proceso continuo y a largo plazo de decadencia. La OPEP no puede hacer nada que ya no haya hecho. Se mantiene aferrada a su monopolio de producción y cobra lo que puede, pero con ello ahora está totalmente pasiva. El papel activo recae ahora por completo en los países consumidores. Son ellos los que desarrollan técnicas ahorrativas de energía y fuentes alternas. Sin embargo esta decadencia a largo plazo del poderío de la OPEP no hay que entenderla como un fracaso de este cartel de propietarios, sin precedente en la historia de la humanidad, sino como consecuencia lógica y necesaria de una política óptima de renta.

NOTAS

- (1) MOMMER, Bernard: "La Cuestión Petrolera". Mimeo. Mérida. 1983. La versión original de la obra, escrita en alemán, ha sido publicada: "Die Oelfrage". Institut fuer Internationale Angelegenheiten. Universetaet Hamburg. Alfred Metzner Verlag. Frankfurt am Main. 1983. La traducción, supervisada por el autor, se debe a Lucia Eitel de Moubarak.
- (2) MOMMER, Bernard: "Una Historia del Petróleo en Venezuela". Revista SIC. No. 450. Diciembre 1982. También, del mismo autor: "Petróleo, Renta del Suelo e Historia". Ed. Corpoandes. Fac. de Ciencias Jurídicas y Políticas. ULA. Mérida 1983.