

# BREVE HISTORIA DE LA OPEP (I)

Ramón Espinasa y Bernard Mommer

Hasta 1949 los diferentes países petroleros, que habrían de fundar más tarde la OPEP, se encontraban aislados y actuaban individualmente —muchas veces en condiciones de inferioridad dado su carácter de países coloniales, semicoloniales o dependientes frente a las compañías petroleras transnacionales, los productores y arrendatarios, integrados en un cartel desde 1927. En 1949 comienza la prehistoria de la OPEP, al establecerse por iniciativa de Venezuela los primeros contactos oficiales entre ellos, los que llevaron a la fundación del cartel de los Estados terratenientes en 1960. De 1960 a 1968, la OPEP tomó una posición defensiva, debida a las condiciones adversas del mercado mundial del petróleo, y se encontraba en un proceso de definición de una política petrolera rentística adecuada. Esta fase culminó exitosamente en 1968 con la "Declaración sobre política petrolera en los países miembros". Siguiendo las pautas establecidas, la OPEP pasó luego a la ofensiva encontrándose a partir de 1970 con condiciones sumamente favorables en el mercado mundial del petróleo. Al mismo tiempo habían madurado las condiciones políticas —la descolonización del Tercer Mundo en general— lo que hizo posible avanzar a una velocidad extraordinaria hacia la victoria definitiva en 1973.

Esta victoria se formalizó con las nacionalizaciones, desmantelándose así el antiguo cartel internacional del petróleo de los productores y arrendatarios. La determinación soberana del nivel de la renta y de la producción significó el inicio de una nueva etapa en la vida de la OPEP. Los hechos desde entonces han puesto en evidencia las dificultades en definir lo que pudiera ser un nivel óptimo de la renta y, en fin de cuentas, de la producción y de los precios. La respuesta del mercado al nivel de la renta impuesto en 1979/80 ha sido inequívoca: era y es demasiado alto. Una brusca baja de la demanda obligó a la OPEP a reducir sus exportaciones, desde 1979 hasta el presente, en un 50 por ciento. Actualmente se encuentra así con el problema de tener que bajar sustancialmente, por una vía u otra, la renta por barril y, por ende, los precios.

En este artículo haremos un breve recorrido por la historia colectiva de los países miembros de la OPEP, en su etapa de enfrentamiento con el capital petrolero internacional por la determinación soberana de la renta que culminó en 1973.

## LAS PRIMERAS CONCESIONES

A lo largo de este siglo las exploraciones a escala mundial revelaron la existencia de importantísimos yacimientos petroleros ubicados en algunos países del Tercer Mundo. Las compañías internacionales se apoderaron de ellos mediante concesiones. Sin embargo, éstas revestían características muy distintas en Venezuela, por ejemplo, que en los países del Golfo Pérsico. Venezuela era desde hace tiempo un país independiente; en este país las concesiones se basaban en la legislación minera nacional y cualquier litigio que pudiera surgir entre el Estado y las compañías arrendatarias tenía que ventilarse ante las cortes nacionales. Dicho en otras palabras, las concesiones en Venezuela, desde el principio, estaban sujetas a la soberanía nacional.

En el Golfo Pérsico, en cambio, se trataba de colonias o semicolonias, lo que permitió imponer las concesiones como contratos internacionales, sujetos al derecho y —en caso de litigio— al arbitraje internacional, mas no al derecho y a la jurisdicción de las cortes nacionales.

Venezuela se encontraba así en condiciones jurídicas y políticas infinitamente más ventajosas, lo que explica por qué este país pudo imponer primero mejoras sustanciales en las relaciones entre el Estado y las compañías. Sin embargo, a partir de cierto momento la brecha entre Venezuela y los países petroleros del Golfo Pérsico se hizo demasiado grande; el bajo nivel de la renta en el Medio Oriente, ya para 1949, constituía una amenaza para el alto nivel que se había alcanzado para este momento en Venezuela. Más aún, en este mismo año la producción del Medio Oriente por primera vez superó la de Venezuela.

## LA PREHISTORIA DE LA OPEP

Todas estas circunstancias las señaló con insistencia J.E. Pogue, conocido experto petrolero y entonces vicepresidente del Chase National Bank, en una conferencia dictada en Caracas en 1949. Para él no cabía duda que frente a la competencia del Medio Oriente, Venezuela tenía que retroceder, bajar sus niveles de renta y reducir los salarios y sueldos de los trabajadores petroleros. Sin embargo, entre los oyentes se encontraba el Ministro de Fomento Manuel R. Egaña quien, si bien impresionado por la charla, llegó a una conclusión muy distinta: en vez de retroceder Venezuela, los países del Golfo tendrían que avanzar. En acuerdo con el Ministro de Relaciones Exteriores se nombró entonces una delegación, con rango de embajadores, para viajar al Medio Oriente con la misión de informar ampliamente, a los países en cuestión, sobre la situación en Venezuela.

Esta comisión en nada agradaba a las compañías, y por presión de éstas se le negó las visas de entrada por parte de Arabia Saudita. Sin embargo, sí pudieron visitar al Irán, Kuwait, Iraq, Siria y Egipto. Se encontraron con que en todas partes —también en Arabia Saudita— ya estaba en curso la lucha reivindicativa para mayores niveles de renta, con Venezuela estableciendo la pauta. Las compañías petroleras norteamericanas entendieron rápidamente que la homologación de la renta era inevitable, pues era muy difícil justificar el bajo nivel de la renta en un país frente a niveles mayores en otras partes. Por ello, en 1950 llegaron en Arabia Saudita a un arreglo,

el cual, en lo económico, era el mismo que el vigente, en este momento, en Venezuela: el "fifty-fifty", la división en partes iguales de los beneficios entre el Estado y las compañías. La British Petroleum en el Irán, en cambio, no lo entendió sino tardíamente, por lo que en este país se llegó primero a una confrontación que llevó hasta la nacionalización de la compañía en Irán en 1951; sólo después de un golpe de Estado organizado por la CIA norteamericana se pudo imponer, también en el Irán y en 1954, el "fifty-fifty". Entre 1950 y 1954 el "fifty-fifty" ya se había generalizado en todos los demás países petroleros.

Sin embargo, detrás de la igualdad formal del "fifty-fifty" en los diferentes países petroleros se seguía escondiendo la misma diferencia antes señalada: en Venezuela, el "fifty-fifty" emanaba de la legislación soberana del país; en el Medio Oriente, en cambio, tenía carácter contractual y estaba sujeto al derecho y al arbitraje internacional. Pero indudablemente, se había logrado un gran paso hacia adelante, hacia un frente común de los países petroleros.

Venezuela siguió, en lo jurídico y lo político, en una posición de avanzada, y de allí no es de extrañar que fue en este país donde se puso fin, primero, al 50:50, mediante una Ley-Decreto conocido como el 'Decreto de Sanabria', en diciembre de 1958. La participación aumentó de 50:50 a 64:36 a favor de la nación. Ello obligó a Venezuela, otra vez, a tomar la iniciativa de estimular un aumento correspondiente de la renta en los demás países petroleros.

Los contactos establecidos en 1949 se habían renovado en 1952, al asistir —por invitación oficial— representantes de los países en cuestión al Primer Congreso Venezolano del Petróleo que se celebró en Caracas. Luego, la Liga Árabe tomó la iniciativa de organizar el Primer Congreso Árabe del Petróleo, invitando a Venezuela y al Irán. Este congreso, por las circunstancias políticas del Medio Oriente, se fue postergando hasta realizarse, finalmente, en abril de 1959 en El Cairo —apenas cuatro meses después del Decreto de Sanabria y a los dos meses de la toma de posesión de Rómulo Betancourt como Presidente de la República quien nombró a Pérez Alfonso como Ministro de Minas e Hidrocarburos—.

Al margen de este congreso y por iniciativa de Pérez Alfonso se firmó el primer documento común de los países petroleros, en forma de un "pacto de caballeros". Allí se estableció el nuevo ni-



Juan Pablo Pérez Alfonso

vel de la renta petrolera en Venezuela como pauta para todos, se propuso crear una "Comisión de consulta" entre estos países, y se manifestó la preocupación sobre la tendencia de los precios hacia la baja.

Esta última preocupación era muy justificada; la baja de los precios cotizados por parte de las compañías en agosto de 1960 llevó a una reunión de urgencia de los países petroleros más afectados, reunión celebrada en Bagdad y que dio lugar a la fundación de la OPEP el 14 de septiembre de 1960.

#### LA OPEP: 1960-1968

Hasta 1958 la principal preocupación de los países petroleros había sido aumentar su participación en los beneficios del petróleo; pero con el cambio coyuntural de 1959/60 la preocupación principal se dirigió ya no hacia tal o cual porcentaje, sino hacia el nivel absoluto de la renta por barril. ¿Cómo impedir que ésta se viera afectada por la baja de los precios?

Desde luego, también era importante seguir aumentando la participación porcentual, y así se hizo —de acuerdo con el "Pacto de Caballeros" de El Cairo— en los años subsiguientes. Pero el éxito más importante de la OPEP durante sus primeros años de existencia fue defender la renta por barril en contra de los precios en baja.

Para lograr este fin, Venezuela propuso un control de producción al estilo del antiguo cartel internacional del petróleo, con miras a estabilizar así los

precios y, por ende, la renta. Esta proposición fracasó por dos causas fundamentales. Primero, las compañías internacionales estaban absolutamente reacias a conceder a los países petroleros voz y voto en cuanto al control de producción, y ello por una razón muy sencilla: el arma principal de estas compañías arrendatarias en contra de los Estados terratenientes consistía precisamente en la manipulación internacional de la producción. Si un país determinado se comportaba "mal" (como por ejemplo el Iraq en los años sesenta), se frenaba el desarrollo de la producción en éste mientras que se abrían los grifos en otra parte. Dado el estatus jurídico y político precario de todos los demás países petroleros, éstos no se podían arriesgar, para aquel entonces, a una prueba de fuerza en este punto de importancia demasiado decisiva. Segundo, a fin de cuentas a la OPEP tampoco le interesaban los precios como precios, sino solamente en la medida en que éstos pudieran afectar negativamente a la renta. Pero como la renta venía siendo calculada, en el Medio Oriente, a base de los precios cotizados por las compañías y no a base de los precios reales del mercado, para estabilizarla bastaba congelar éstos. Y así se hizo: por presión de la OPEP, después de agosto de 1960 las compañías no volvieron a bajar los precios cotizados, a pesar de la baja de los precios de realización. Como consecuencia, para 1969, si bien los precios habían bajado en un 30 por ciento en relación con 1957, la renta por barril se mantuvo al mismo nivel: La baja de los precios fue absorbida por las compañías; el 50:50 de 1957 se había transformado, para 1969, en un 70:30 a favor de los países petroleros. Los "precios cotizados" ya no eran precios cotizados por las compañías, sino precios de referencia fiscal cuyo control estaba pasando, poco a poco, a las manos de la OPEP.

Los precios de referencia fiscal se "inventaron", pues, en el Medio Oriente, como alternativa al control de producción propuesto por Venezuela. Este país se convenció de la utilidad de los mismos y los introdujo en su legislación en 1967. Con ello, en todo el área de la OPEP la renta por barril se había desligado de los precios en baja.

#### LA "DECLARACION SOBRE POLITICA PETROLERA EN LOS PAISES MIEMBROS" DE 1968

Para 1968 la OPEP, después de haber sobrevivido a una grave crisis interna, estaba en condición, con las experien-

cias adquiridas, de definir una estrategia que la llevaría a las metas anheladas. Así se hizo en 1968 con la Resolución XVI.90 con el título arriba señalado. La meta, en síntesis, consistía en someter el petróleo —el recurso natural y la producción— a la soberanía nacional. Esta meta, sin embargo, se alcanzaría por vía evolutiva. Por ejemplo, los precios de referencia fiscal, los que hasta este momento eran simplemente los precios cotizados congelados desde 1960, deberían negociarse entre ambas partes, y su carácter contractual no tendría validez más que por intervalos de tiempo limitados. En cuanto al control de la producción, éste se buscó por la vía de la participación gradual en el capital. Para empezar, la meta propuesta era, en lo inmediato, adquirir un 20 por ciento de las acciones de las compañías. Luego los Estados terratenientes buscarían las vías para llegar poco a poco al 51 por ciento.

Basta aquí con estos ejemplos para aclarar lo que se estaba planteando: la OPEP, con los precios de referencia fiscal controlaría la renta por barril, y con una participación creciente en el capital, la producción. Estas dos variables determinan, en fin, la renta total.

La vía para lograrlo era la de las negociaciones; sin embargo, a lo largo de la Resolución citada está presente la amenaza que si éstas resultarían infructuosas, se pasaría a medidas unilaterales. A pesar de una apariencia de moderación de esta resolución, su contenido era radical; la OPEP se proponía, con una política bien formulada y elaborada, nada menos que lograr el control soberano sobre la renta, la producción y, por ende, de los precios.

### LA NUEVA COYUNTURA (LIBIA 1970)

El enfrentamiento en curso entre el cartel de los Estados terratenientes y el cartel internacional del capital arrendatario iba a desarrollarse, a partir de 1970, con una velocidad extraordinaria por coincidir una coyuntura económica excepcionalmente favorable en el mercado mundial del petróleo con una coyuntura política que permitió aprovechar plenamente la primera.

Ya señalamos el proceso de descolonización del Tercer Mundo en general como condición política de la existencia misma y finalmente del éxito de la OPEP. Para ésta era de importancia decisiva, más precisamente, el mundo árabe, pues la mayoría de sus miembros le pertenecen. De allí que el desarrollo de la OPEP, en lo político, ya desde mediados

de los años sesenta se movía a un ritmo determinado por el acontecer dentro del mundo árabe y, sobre todo, por el desenvolvimiento del conflicto árabe-israelí. En este conflicto Israel contaba con el apoyo de los EE.UU., de Inglaterra y de Holanda; precisamente de los países de origen de las principales compañías petroleras internacionales. Así, en el mundo árabe la lucha reivindicativa rítmica se vio identificada con la lucha nacionalista, anticolonialista y antiimperialista. Más, como una lucha semejante siempre va a la par con la lucha por el poder y el liderazgo interno del proceso, el nacionalismo petrolero se convirtió en parte de ésta. Dicho de otra manera, se desarrolló una competencia entre las monarquías y las repúblicas árabes para encabezar y dirigir la política petrolera nacionalista. Esta situación, desde luego, se tradujo en un nuevo impulso para la OPEP, el cual se expresó, por ejemplo, en la aprobación de la "Declaración política" en 1968, al año siguiente de la tercera guerra árabe-israelí.

A raíz de esta guerra se cerró el canal de Suez por varios años. Con ello, los exportadores desde el Mediterráneo (Argelia, Libia, Arabia Saudita y el Iraq) vieron aumentada la ventaja de su ubicación geográfica, cercana a los mercados europeos, lo que se tradujo inmediatamente en la reivindicación de un "complemento de flete" por parte de los países en cuestión. Sin embargo, estos reclamos no se hicieron virulentos sino en 1970 cuando el aumento de la demanda de petróleo se manifestó, precisamente por el cierre del canal, en un aumento significativo de los fletes. La situación

era propicia para imponerse. En este enfrentamiento el liderazgo le tenía que corresponder forzosamente a Libia, ya que este país solo exportaba más que todos los demás juntos. Su gobernante, el Coronel Ghadafi, quien había puesto fin a la monarquía el año anterior, supo aprovechar las circunstancias. En medio de declaraciones políticas espectaculares impuso, en negociaciones que se llevaron a cabo en la capital, Trípoli, uno por uno los diferentes reclamos formulados por la OPEP desde unos años atrás.

Estos acuerdos de Trípoli establecieron nuevas pautas. No sólo se impuso un aumento de los precios de referencia fiscal entonces muy significativos, de unos 30 céntimos por barril, sino además la vigencia de los acuerdos —recuérdese la Resolución XVI.90— se limitó a pocos años. Y más importante aún, las circunstancias políticas que los acompañaron eran humillantes para las compañías, una manifestación inequívoca de un cambio de fondo en la relación de fuerzas del pasado.

### LOS ACUERDOS DE TEHERAN

De allí que los acuerdos de Trípoli cumplieron un papel de catalizador. La OPEP, en su conferencia celebrada en Venezuela en diciembre de 1970, tomó la decisión de obligar a las compañías a negociaciones inmediatas, a llevarse a cabo en Teherán, para imponer un aumento general de la renta que se venía solicitando desde hacía diez años. Para tal fin no sólo se fijó ahora un calendario muy apretado, sino abiertamente se amenazó con medidas unilaterales al no llegarse a un acuerdo antes del 15 de febrero de 1971.

Por ello los acuerdos firmados el 14 de febrero en muchos aspectos equivalían a una verdadera capitulación por parte de las compañías internacionales hasta entonces tan poderosas. Los precios de referencia fiscal subieron de inmediato en 35 céntimos por barril en toda el área de la OPEP, con los ajustes individuales, por complemento de flete, para los países miembros fuera del área del Golfo Pérsico. La vigencia de los acuerdos a su vez se limitaba a cinco años.

### EL EMBARGO PETROLERO ARABE Y EL ENFRENTAMIENTO FINAL (1973)

Con ello se había adelantado bastante en el camino definido por la "Declaración política" de 1968. Los precios de referencia fiscal, si bien todavía tenían un carácter contractual —desde luego no en Venezuela—, ésta ya se limita-

Yamani



ba a períodos de cinco años; en realidad no iban a durar tanto.

Apenas firmados los acuerdos de Teherán, la OPEP atacó en el segundo frente definido por la "Declaración política": la participación en el capital de las concesionarias. Las negociaciones respectivas las encabezaba, en representación de las monarquías árabes, el Ministro de Petróleo de Arabia Saudita, Yamani. En las repúblicas árabes, estas negociaciones se llevaron a cabo individualmente y más bien consistían en enfrentamientos sucesivos con las compañías; Irán seguía su propio camino; en Venezuela —como siempre— en vez de negociar se aprobó una nueva ley, la ley de Reversión.

En enero de 1973 entraron en vigencia los acuerdos respectivos. Sin embargo, en este momento se inició un auge en el mercado mundial sin precedente, además acompañado por una aguda escasez de medios de transporte. La participación inicial prevista, de 25 por ciento en el caso del Golfo Pérsico, así como los aumentos de la renta de los últimos años, de repente lucían demasiado modestos. La OPEP planteó la necesidad de renegociar todos los acuerdos existentes. Apenas iniciadas las negociaciones en octubre de 1973 estalló la cuarta guerra árabe-israelí. Los países petroleros árabes aprovecharon la coyuntura para usar el petróleo como arma, decretando un embargo selectivo de las exportaciones, lo que causó un verdadero pánico entre los consumidores. Esta era una situación única para la OPEP, y así lo entendió. Las negociaciones fueron suspendidas para siempre. Colectivamente, los países petroleros declararon sus derechos soberanos sobre el petróleo, poniendo fin a todos los contratos de concesión que los limitaban.

De aquí en adelante, los precios de referencia fiscal se iban a fijar por decisión soberana de los países miembros. Como consecuencia, se produjo una verdadera explosión de la renta. La renta por barril que en 1969 había estado al nivel de US\$ 0,80 por barril, en 1974 llegó a US\$ 10.00. Al mismo tiempo se sujetó también el nivel de la producción a la decisión soberana de los países miembros. Con ello el capital petrolero internacional había perdido todo su poder como arrendatario, y la nueva situación se formalizó en los próximos años con su nacionalización.

La OPEP estaba libre, por fin, de fijar la renta por barril que mejor conviniera a sus intereses; el control del mercado mundial del petróleo era todo suyo.

# ¿QUO VADIS, OPEP?

## Mazhar Al-Shereidah

### ¿FUTURO "SISMICO"?

¿Cuántos de los especialistas petroleros habrían pronosticado, digamos en los años cincuenta, la fundación de la OPEP en la cual tantas nacionalidades, etnias, lenguas, religiones, culturas, sistemas políticos estarían juntos? ¿Quién entre ellos sabía que el precio del petróleo iba a elevarse de dos a más de cuarenta dólares y que la totalidad de ese precio nuevo iba a engrosar las bóvedas de los Bancos Centrales de los países de la OPEP en vez de compartirlo a medias con las compañías petroleras internacionales?

Ahora en el año en que se cumple un cuarto de siglo de vida de la OPEP, en presencia de tantos factores nuevos y elementos cambiantes, ¿quién se arriesga a pronosticar el futuro? ¿Cómo sería el cuadro petrolero en el año 2000?

¿Cuánto petróleo necesitaría el mundo para el consumo?

¿Cuanta reserva quedaría en el subsuelo?

¿Dónde estarían geográficamente esas reservas?

¿Cuáles serían los principales países exportadores?

¿Cuáles serían las principales áreas consumidoras?

¿Cuál sería el precio?

¿Cómo estarían organizados los países exportadores?

Estas son algunas de las preguntas que se le imponen a cualquier estudioso de la cuestión petrolera, máxime cuando estamos presenciando signos que sugieren el advenimiento de procesos que pudieran ser de carácter "sísmico".

### DE LA "CRISIS ENERGETICA"

Diez años atrás estábamos bajo la psicosis de la "Crisis Energética". Algunos científicos sociales tenían alucinaciones según las cuales se hacían realidad sus sueños de presenciar el derrumbe del sistema capitalista. Su convicción de la autenticidad del "fenómeno", les llevó al extremo de no aceptar que se dijera: "la llamada crisis energética". Tampoco toleraban que se colocara el término Crisis Energética entre comillas. La Crisis Energética es real, afirmaban, y es el reflejo de la crisis global del sistema. No había forma de hacerles aceptar las conclusiones a las que llegaban expertos energéticos que diagnosticaban que el desperdicio en el uso del petróleo era enorme y controlable; y que una vez corregida esa falla tecnológica e introducidos correctivos en la educación del consumo, buena parte del problema quedaría resuelto.

Igualmente había una fuerte resistencia para aceptar que EE.UU. necesitaba orquestar una campaña sobre algo inexistente, o al menos magnificar, exagerar, la naturaleza y dimensión del problema con fines políticos que llevarían a Washington a liderizar en el campo energético a sus aliados, por una parte, y a sensibilizar la opinión pública occidental en general y estadounidense en particular, para justificar y obtener el apoyo popular para sanciones y medidas anti-OPEP y anti-árabes.

Hoy no sería difícil demostrar sobre el mapa político de la región petrolera del Medio Oriente los avances que EE.UU. logró acumular (directa o indirectamente) desde comienzos de los años setenta bajo el pretexto de estar defendiendo "intereses vitales de seguridad nacional puestos en evidencia por la crisis energética".

Ahora ya no hay una sola voz en Occidente que acuse a la OPEP por el desempleo, la recesión, la alta paridad del dólar frente a las demás monedas, los déficits en balanzas de pagos, las deudas externas. Aquel dictamen del Juez Federal Andrew Hauk del 23 de agosto de 1979, en el cual sentenció que la culpa de la crisis energética es del gobierno norteamericano y no de la OPEP (véase cable de la UPI del 23 de septiembre de 1979 aparecido en el Diario El Nacional, Caracas) ya no es imprescindible, dado