

PETRÓLEO GLOBAL Y ESTADO NACIONAL

BERNARD MOMMER*

Resumen

En este artículo se analiza primero el papel que desempeña la tenencia de los recursos naturales en general en una economía capitalista desde un punto de vista económico, ideológico y político. Empezando con la ciencia económica, resulta que ésta le resta toda importancia, afirmando categóricamente que la tenencia de los mismos –sea privada o pública- no incide en los precios. En la práctica, sin embargo, resulta fácil encontrar ejemplos que demuestran que sí puede incidir en ellos. Los ejemplos más sencillos y contundentes se encuentran en el campo de la minería y, por encima de todo, en el petróleo. Sin embargo, tales observaciones no conducen a la revisión de la teoría sino más bien a respuestas ideológico-políticas. Se analizan dos tipos de propiedad mineral pública, los regímenes no-propietales y los propietarios, los cuales dan cuenta de dos tipos de intereses que subyacen en la dinámica petrolera internacional y su evolución reciente. **Palabras claves:** Petróleo, Tipos de Propiedad, Mercado Petrolero Internacional, OPEP, AIE.

Summary

This paper begins by analyzing the role of natural resources in a capitalist economy from an economic, ideological and political perspective. Economic science, on one hand, renders it irrelevant by stating that the ownership, i.e. whether the resource is state or privately owned, has no incidence on prices. In practice, however, it is easy to find counterexamples, particularly in the field of mining and more specifically in oil production. Such observations, however, do not lead to a revision of

* Bernard Mommer es Senior Research Fellow del Oxford Institute for Energy Studies y del St. Antony's College, Universidad de Oxford, Inglaterra. – Este artículo se basa en el libro *Petróleo Global y Estado Nacional*, por publicarse próximamente.

find counterexamples, particularly in the field of mining and more specifically in oil production. Such observations, however, do not lead to a revision of the economic theory but to ideological and political considerations. Two types of state-owned mining modes are analyzed, non-proprietary and proprietary, which describe two distinct interests behind international oil markets and its recent evolution.

Keywords: Oil, Ownership, International Oil Markets, OPEC, IEA

Résumé

Dans cet article on analyse, d'abord, le rôle joué, en général, par la possession des ressources naturelles dans une économie capitaliste, selon les perspectives économique, idéologique et politique. On commence pour la science économique, laquelle n'assigne aucune importance à ce fait, lorsqu'elle postule catégoriquement que la possession des ressources - soit privée ou publique - n'a pas d'effets sur les prix. Cependant, il est facile de trouver, dans le plan de la pratique, quelques exemples qui démontrent cette incidence. Les exemples les plus simples et les plus solides sont trouvés dans le domaine des ressources minérales et, surtout, du pétrole. Mais, ces remarques conduisent plutôt aux réponses idéologiques et politiques qu'à l'examen de la théorie. Nous analysons deux types de propriété minière publique, les régimes de non propriété et les régimes de propriété. Ils sont révélateurs de deux types d'intérêts dans la dynamique pétrolière internationale et son évolution récente.

Mots clés: Pétrole, Types de Propriété, Marché Pétrolier International, OPEP, AIE.

1. INTRODUCCIÓN

En este artículo se analiza primero el papel que desempeña la tenencia de los recursos naturales en general en una economía capitalista desde un punto de vista económico, ideológico y político. Empezando con la ciencia económica, resulta que ésta le resta toda importancia, afirmando categóricamente que la tenencia de los mismos –sea privada o pública– no incide en los precios. En la práctica, sin embargo, resulta fácil encontrar ejemplos que demuestran que sí puede incidir en ellos. Los ejemplos más sencillos y contundentes se encuentran en el campo de la minería y, por encima de todo, en el petróleo. Sin embargo, tales observaciones no conducen a la revisión de la teoría sino más bien a respuestas ideológico-políticas. Éstas pueden ser benignas, consistiendo, por ejemplo, en concebir a los yacimientos mineros como un ‘capital natural’, y admitir luego su incidencia en el precio bajo este disfraz. Pero también pueden ser respuestas militantes, convirtiéndose entonces la teoría económica en un manifiesto político, en un

programa de acción para acabar, efectivamente, con tal incidencia.

Las respuestas benignas se observan dentro de los países desarrollados, frente a la propiedad mineral privada. La respuesta militante puede observarse en la actualidad frente a la propiedad pública de los yacimientos petroleros en los países exportadores.

2. CIENCIA ECONÓMICA Y RECURSOS NATURALES

En los comienzos de la economía política, como cabe esperar, la tierra y los terratenientes jugaron un papel preponderante. El fisiócrata Turgot, todavía en 1766, consideraba a la renta de la tierra como la forma principalísima de excedente económico, y no distinguía entre salarios y ganancias. Estas últimas todavía las identificaba como los salarios de los empresarios.¹ La tierra y el trabajo eran los únicos factores originarios de producción. Sin embargo, apenas diez años después, Adam Smith introdujo la distinción entre tierra, trabajo y capital.² Pero otros cuarenta años más tarde, en 1817, Ricardo ya comenzó a dismantelar esta trilogía, y lo redujo al binomio de la ciencia económica moderna, capital y trabajo.³ Al decir de un historiador moderno del pensamiento económico, la tierra fue “asimilada al capital”.⁴ La tierra, por lo menos en el mundo de la teoría económica, había sido arrebatada de las manos visibles de los terratenientes y colocados en las manos invisibles del mercado. Por lo tanto, se sostenía, ya no había por qué seguir considerando a la tierra –a los recursos naturales en general– como una categoría en sí. Se daba así por terminado, por lo menos teóricamente, la transformación revolucionaria burguesa. Lo mismo ocurrió, aunque con cierto rezago, en la teoría económica marxista. Capital y trabajo estaban de acuerdo con que la tierra desapareciera como factor de producción para dividirse la torta exclusivamente entre ellos dos.

2.1 TEORÍA RICARDIANA DE LA RENTA

La supuesta irrelevancia de la tierra como factor de producción en la ciencia económica se basa en el entendimiento de que la tenencia de la misma no incide en los precios. O, lo que reviene a lo mismo, en el entendimiento de que la tenencia de la tierra no restringe el flujo de inversión y, por lo tanto, de la oferta. Sin embargo –volviéndonos

1 Anne Robert Jacques Turgot: *Réflexions sur la formation et la distribution des richesses*.

2 Adam Smith: *The Wealth of Nations*.

3 David Ricardo: *On the Principles of Political Economy and Taxation*, 3 ed., Londres, 1821.

4 Mark Blaug: *Economic Theory in Retrospect*, Homewood (Ill.), 1968; p. 78.

hacia la agricultura inglesa del siglo XIX, el ejemplo clásico— a primera vista este entendimiento parecía contradecir al hecho empírico de que los arrendatarios siempre pagaban alguna renta, aún en las peores tierras. La explicación de Ricardo era que, si bien la inversión marginal no pagaba renta, en todas las tierras, y también en las peores tierras, había sucesivas porciones de inversión con rendimientos decrecientes. Todas, menos la última, sí podrían pagar alguna renta. Luego, la competencia entre arrendatarios ocasionaría que estas rentas fueran a parar, como renta de la tierra, al bolsillo de los terratenientes; pero, a su vez, la competencia entre los terratenientes también impediría que ellos cobraran más. De manera que los precios de los recursos naturales se determinarían, al igual que todos los bienes, por su costo marginal de producción, incluida la ganancia usual del capital. Por lo tanto, la “apropiación de la tierra y su consecuente generación de renta”⁵ no jugaba ningún papel.

Este modelo tiene, sin lugar a dudas, una virtud: es consistente. Empero, si corresponde a la realidad o no, es una cuestión muy distinta. Para convalidar la teoría ricardiana de la renta no basta demostrar que la renta marginal, en efecto, sea cero. Aunque así sea, todavía habría que demostrar que no hay tierras que no se cultivan porque los terratenientes no aceptan la renta de la tierra que se le está ofreciendo. Sin embargo, la única demostración que ofrece Ricardo de su teoría es que, en la agricultura inglesa, la renta marginal era cero. Su demostración se basaba en el hecho de que la renta de la tierra consistía, usualmente, en una suma anual fija, con lo que no había obstáculo alguno, en principio, a inversiones adicionales, de rendimiento marginal y sin pagar renta alguna. Pero, además, Ricardo tenía que demostrar, y no lo hizo, que toda la tierra cultivable, desde un punto de vista estrictamente capitalista, era efectivamente cultivada. Este punto, desde luego, sólo podía aclararse mediante una investigación empírica. Ahora bien, si el acceso del capital a la tierra fuera restringido, la demanda debería de satisfacerse con la inversión dentro de un área limitada y, por lo tanto, con un mayor costo de producción marginal. Por ende, aunque la renta marginal sea cero, la tenencia de la tierra, por ofrecer resistencia al libre flujo de inversión, habría causado un aumento en los precios.

Pero, obviamente, sí basta demostrar que la renta marginal no es cero para haber demostrado que el flujo de capital está restringido. En este caso aunque todas las tierras fueran cultivadas, habría inversiones que no tienen lugar, precisamente porque la renta marginal no es cero. Es decir, si suponemos, por ejemplo, que los arrendamientos tienen la forma de aparcería, es decir, que la renta de la tierra consiste en un determinado porcentaje de la cosecha, entonces no hay ni una sola unidad que pueda producirse sin pagar la renta correspondiente. Con mayor razón el flujo de inversión estaría efectivamente restringido. Y contrariamente a las expectativas de Ricardo, la aparcería nunca

5 Ricardo, *op. cit.*, p.45. — En el tiempo de Ricardo el término renta sólo aplicaba a aquella generada por la tenencia de tierra.

desapareció por completo dentro de la agricultura inglesa, aunque la forma predominante fuera el pago de una renta anual fija. La aparcería, si bien es una forma antigua de arrendamiento es también una forma moderna. En la actualidad sigue muy difundida incluso en economías modernas como la de Estados Unidos.

Peor aún para Ricardo, en la minería el equivalente a la aparcería sigue siendo la norma. La forma más usual e importante de la renta de la tierra en la minería es la regalía, sea un porcentaje de la producción o sea un pago fijo por unidad de producto. Ricardo, quien estaba al tanto de este hecho, recurrió entonces a excusas y planteó que ese pago fijo por unidad de producto –entonces la forma de renta más usual en el carbón británico –se pagaba “en consideración del valor de los bienes”⁶ extraídos de la tierra y que, por lo tanto, no podría ser consideradas una renta de la tierra, representando más bien algo como la amortización de un ‘capital natural’. Pretendía salvar así, de un lado, su teoría y, por el otro, hacer las paces con los terratenientes mineros, ‘promoviéndolos’ a propietarios de un capital aunque sea ‘natural’. Sin embargo, el hecho relevante es que las regalías se pagan a los dueños del recurso natural. El flujo de inversión se ve restringido por que, adicionalmente a los costos técnicos de producción y a la ganancia correspondiente a la inversión marginal, hay que pagar una regalía.

2.2 PROPIEDAD MINERAL PRIVADA Y PÚBLICA

De hecho, la renta de la tierra es solamente una *parte* del aumento de los costos y, por ende, de los precios causado por la propiedad privada mineral. Otra parte importante es propiamente técnico. Así, para recurrir al ejemplo clásico en esta materia, la Ley de Minas francesa de 1791 –que continúa siendo el fundamento de las leyes francesas de propiedad mineral hasta el día de hoy– consagró el derecho de los dueños de la superficie a extraer los minerales “que pueden ser trabajados al aire libre o con excavaciones y a la luz del día hasta una profundidad de cien pies”.⁷ Sin embargo, mientras más profundas fueran las minas, más difícil y costoso se hace ajustarse a la fragmentación de los derechos de propiedad privada de la superficie. Pues las técnicas óptimas requieren que los yacimientos mineros se exploten como unidades naturales. Si no se lleva a cabo de esta forma, se perforan demasiado pozos, y ello resulta en un despilfarro mayor más profundo se encuentren los minerales. Por ello, en cuanto a la búsqueda y producción de minerales en grandes profundidades, había que exigir a los superficiarios de ceder sus

6 Ricardo, *op. cit.*, p.67. –Ricardo nunca utilizó el término ‘regalía’. Para su época este término se refería de forma exclusiva a la renta de la tierra pagada a la realeza.

7 Honoré-Gabriel Victor de Riqueti Comte de Mirabeau: *Collection complète des travaux de M. Mirabeau l’aîné, à l’assemblée nationale*, Vol. 5, Paris, 1792; p. 491. – Traducción nuestra.

derechos, a favor de un sistema de concesión. Se hizo prevalecer así a los derechos de dominio eminente del Estado sobre los derechos de propiedad privados de los superficiarios. En otras palabras, la propiedad pública o privada de los recursos naturales es una cuestión del uso eficiente de los mismos, y no una diferencia de principios. La propiedad pública mineral no cuestiona en lo más mínimo a la *empresa* privada.

Mis estudios sobre el carbón británico y el petróleo estadounidense confirman la validez de estos argumentos. En efecto, incluso en el petróleo estadounidense, y a pesar de las políticas de conservación que existen, los costos técnicos de la propiedad privada mineral eran, y siguen siendo, por lo menos tan importantes como la renta de la tierra. En relación con el carbón británico, estos costos llegaron a ser intolerablemente altos a medida que aumentaba la profundidad de las minas, lo que llevó a la nacionalización de los yacimientos en 1938. La renta de la tierra como tal no era el problema; de hecho, el gobierno indemnizó plenamente a los terratenientes. Pero nacionalizándose el recurso natural, los costos técnicos de producción iban a bajar significativamente. En cuanto al petróleo, la propiedad privada del mineral desapareció en todos lados durante el siglo veinte, con la sola excepción de Estados Unidos. Gobiernos, compañías y consumidores, todos estuvieron de acuerdo, y siguen siéndolo, con la propiedad pública. La propiedad privada mineral en Estados Unidos es una reliquia.

2.3 EL PETRÓLEO ESTADOUNIDENSE

Es una reliquia valiosa, pues nos proporciona el mejor, y quizás el único ejemplo de un mercado competitivo de arrendamientos petroleros. Y este ejemplo demuestra –al igual, por cierto, como el caso del carbón británico– que la competencia no basta para reducir la renta marginal a cero. En efecto, aún en tierras marginales, y sobre inversiones marginales, la renta de la tierra dista mucho de ser igual a cero. La *renta mínima*, como podríamos llamarla en analogía al concepto de *salario mínimo* –o, si se quiere, la *renta usual* como también podríamos llamarla en analogía al concepto de la *ganancia usual*– tiene como pieza central una regalía usual o mínima de un octavo, en la mayor parte de Estados Unidos, o de un sexto en otras partes del país.⁸ Y estas tasas han sido esencialmente estables desde que se establecieron alrededor de 1870.

Lo que pasó es que, por razones obvias, el mercado generó contratos ‘típicos’. Existe un ahorro significativo de tiempo y dinero cuando las negociaciones para cada contrato de arrendamiento no se hacen de la nada sino más bien parten de una forma estandarizada, que incluye una renta mínima como punto de partida. Ésta debe ser lo suficientemente significativa como para llamar la atención del terrateniente. Por otra parte, por ser igual para todos los inversionistas en una zona determinada, no afectan la competitividad

8 Marx utilizó en este contexto el término de *renta absoluta*. Karl Marx: *El capital*, t.3, vol. 8, México, Siglo XXI, 1981; p.823ss.

entre ellos. Luego, una vez establecida, se convierte en un derecho consuetudinario, contribuyendo así a una mayor seguridad jurídica. Finalmente, alrededor de ella se desarrolló una compleja estructura legal y económica. Cambiar esta estructura se hace luego tan difícil y costoso como modificar las especificaciones de la infraestructura física de un país. Una vez establecida, cada inversionista se amolda a ella, y no pretende modificarla. Así, el petróleo norteamericano atravesó por una extrema variedad de condiciones de mercado sin que esto afectara la esencia de esta estructura y, en particular, las tasas de regalías usuales. Cambios de fondo en este tipo de estructuras –que pueden llamarse *regímenes*– requieren de circunstancias realmente extraordinarias y de una voluntad política excepcional. En otras palabras, requieren *poder*, y el poder del mercado por sí solo no es suficiente; lo que se necesita es del tipo de poder que crea mercados.

Por otra parte, la regalía como forma principalísima de renta de la tierra en el petróleo estadounidense se explica fundamentalmente por tres razones. Primero, la renta de la tierra se relaciona así con la intensidad de la explotación y, por ende, con el agotamiento de cada yacimiento. Segundo, la regalía es relativamente fácil a cobrar, pues basta que el terrateniente controle los volúmenes de producción en boca de pozo y se informa de los precios de mercado, publicados ampliamente en las revistas especializadas. Tercero, al arrendatario se le concede un margen mínimo en sus intentos inevitables de minimizar la renta; en cada momento sólo tiene la opción de producir un barril, o no producirlo. La regalía establece así un vínculo fuerte entre los intereses de ambos, terrateniente y arrendatario.

2.4 CONCLUSIONES

La teoría ricardiana se equivoca al asumir que la competencia entre los arrendatarios y los terratenientes de por sí es suficiente para garantizar un flujo de inversión sin fricciones. Pero como no es cuestión de repensar la teoría en este sentido –pues es una decisión *sistémica* de que la tenencia de la tierra *no debería de importar*– observando la realidad, en el mejor de los casos, los economistas concluirán que la misma es imperfecta mas no que existe algún problema con la teoría.

Más aún, la teoría ricardiana de la renta también se aplica, sin miramientos y dogmáticamente, a la propiedad pública de los recursos naturales a pesar de que, en este caso, la competencia entre los terratenientes se sustituye por el monopolio del Estado. Así, durante los años sesenta todos los economistas de energía, en sus predicciones de los precios petroleros, estaban de acuerdo con que la OPEP no merecía atención alguna. Si acaso llegaba a mencionarse, era sólo para ser descartada inmediatamente como irrelevante. Ciegamente confiaban en el mercado y en la competencia. Nadie se preocupaba ni siquiera de explicar la existencia de las regalías usuales de un octavo y de un sexto. Menos aún podrían imaginarse que estas constantes, en ciertas condiciones,

podrían convertirse de nuevo en variables y, más aún, en las variables más importantes en la determinación de los precios del petróleo en los mercados internacionales. De allí el total fracaso de todos ellos en sus predicciones. Por ello, también, la 'revolución de la OPEP' –la explosión de los precios en los años setenta– tomó totalmente por sorpresa a los gobiernos de los países consumidores.

Sin embargo, luego la teoría económica sí tenía algo importante que ofrecerle a los países consumidores: un modelo de un mundo perfecto en el cual, en efecto, la tenencia de la tierra no importaría. Así, la teoría ricardiana de la renta se convirtió en un manifiesto político, una guía para la acción para que, en efecto, la propiedad de los yacimientos dejara de tener importancia alguna.

3. PROPIEDAD MINERAL PÚBLICA: RÉGIMENES NO-PROPIETALES Y PROPIETALES

La propiedad mineral pública, desde luego, puede someterse a un régimen que corresponde al modelo ricardiano. Esto es una decisión política. Basta con crear una agencia que administra esta propiedad, con un lineamiento muy sencillo: primero, se le instruye de otorgar concesiones tan pronto que algún inversionista esté interesado en invertir en la exploración y eventual explotación del terreno en cuestión; segundo, se somete a estas concesiones a un régimen fiscal donde la renta marginal, por diseño, es cero. En otras palabras, si acaso se llega a cobrarles impuestos especiales –más allá de los impuestos usuales que pagan todas las empresas, mineras o no– éstos se basan en la existencia manifiesta de ganancias excesivas, y se dirige directamente a ellas. Tal régimen puede llamarse (que la Real Academia me lo perdone) un *régimen no-propietal*, pues se basa en la concepción, originariamente liberal, del recurso natural como un don libre de la naturaleza. Tal régimen, obviamente, favorece al consumidor, pues genera los precios más bajos posibles.

Por el contrario, a la agencia en cuestión puede instruirse que no otorgue concesión alguna si no está garantizada, también, una renta de la tierra usual o mínima imponiéndose, por ejemplo, como tal una regalía de un sexto (como lo hizo la Ley de Hidrocarburos en Venezuela en 1943) o de un treinta por ciento (como lo hace la nueva Ley Orgánica de Hidrocarburos). Tal régimen puede llamarse un *régimen propietal*, pues se basa en la idea de que la propiedad mineral se remunera. Desde luego, adicionalmente puede haber una renta ricardiana, y la agencia puede intentar de recaudar también a ésta, sea por la vía de la licitación competitiva (exigiéndose, por ejemplo, un bono o una tasa mayor de regalía), o sea por la vía legislativa con un impuesto a la ganancia excesiva.

La historia del petróleo internacional se puede resumir, desde esta perspectiva, de la siguiente manera. La propiedad mineral privada en Estados Unidos llevó a este país a adoptar un régimen propietal sobre tierras públicas, con las mismas tasas mínimas de

regalías de un octavo y de un sexto. Dada su importancia en el mundo, el petróleo estadounidense proporcionó luego una primera referencia a los países exportadores. Todos ellos, en los años cincuenta, se beneficiaron de estas mismas tasas de regalías. Adicionalmente, como soberanos se beneficiaron también de las mismas tasas de impuesto sobre la renta a las que el gobierno estadounidense sometía a las compañías petroleras. Esto llevó, por casualidad, a una división de los beneficios en una proporción cercana a 50:50, el famoso *fifty-fifty*. Sin embargo, este nivel de renta para finales de la década de los cincuenta, dejó de satisfacer a los países exportadores que controlaban la mayor y mejor parte de los yacimientos petroleros en el mundo. De forma colectiva, organizados en la OPEP, comenzaron a fortalecer el componente propietal del régimen petrolero existente. Fueron aumentando tanto la tasa de regalía –si bien indirectamente, a través de precios de referencia fiscal– y del impuesto sobre la renta, y todo ello lo hicieron a pesar de que los precios, en los años sesenta, estaban bajando. El resultado final fue la ‘revolución en la OPEP’, la explosión de los precios del petróleo y la nacionalización de las compañías arrendadoras internacionales en los años setenta. Manejando libremente volúmenes y precios, los países exportadores maximizaban sus ingresos fiscales.

Entonces los gobiernos de los países consumidores comenzaron a intervenir directamente, organizándose en la Agencia Internacional de Energía (AIE), primero que todo para garantizar la seguridad de los suministros, pero sobre todo para confrontar el aumento en los precios. En cuanto a lo último, y con miras al largo plazo, los gobiernos consumidores promovieron ahora un régimen no-propietal dentro de sus áreas para exprimir así hasta el último barril posible de sus yacimientos propios. En otras palabras, ellos también desecharon la vieja referencia estadounidense, con sus características propietales, pero lo hicieron desde el punto de vista opuesto de la OPEP, minimizando el componente propietal. Y el lugar donde el nuevo régimen no-propietal se aplicó de forma más radical fue en el Mar del Norte británico. El próximo paso sería, como veremos, imponer tales regímenes no-propietales también a los países exportadores.

Si buscamos un indicador para medir el componente propietal de un régimen petrolero, el mejor sería probablemente la relación entre las reservas probadas y la producción, en comparación con el promedio mundial. Así, la OPEP sólo produjo, en 1998, el 42,5% de la producción mundial, a pesar de que el 76% de las reservas probadas se encuentran en su área. Estos datos pueden compararse con el país productor con el régimen no-propietal más radical del mundo, Gran Bretaña; con 0,5% de las reservas probadas produce 3,8% de la producción mundial. Lo que podríamos llamar la intensidad de explotación del recurso natural es de sólo 56% ($=42,5\%/76\%$) para la OPEP y 787% ($=3,8\%/0,5\%$) para Gran Bretaña. Estados Unidos se encuentra en una posición intermedia con 451%. Este indicador refleja el hecho de que la OPEP está interesado en extraer un máximo de ingresos fiscales, lo que a la liberal Gran Bretaña no le interesa para nada (aunque en la actualidad sí es, estadísticamente hablando, un

país exportador); y Estados Unidos, un país netamente consumidor, ocupa una posición intermedia.

**REGÍMENES PROPIETALES VERSUS NO-PROPIETALES EN EL PETRÓLEO CRUDO:
INTENSIDAD DE EXPLOTACIÓN DEL RECURSO NATURAL**

	Reservas Probadas		Producción		Intensidad de explotación (%)
	10 ⁶ b	%	10 ³ b/d	%	
OPEP	809.044	76.0	27,739	42.5	56
EE.UU.	22.546	2.1	6,243	9.6	451
G.B.	5.191	0.5	2,506	3.8	787
Mundo	1.064.128	100	65,273	100	100

Fuente: Ministerio de Energía y Minas, *Petróleo y otros datos estadísticos*, Caracas, 1998; pp. 203, 208.

4. LA AGENCIA INTERNACIONAL DE ENERGÍA (AIE)⁹

Los gobiernos de los países consumidores desarrollados, esencialmente los países pertenecientes a la OCDE, para confrontar a la OPEP, fundaron en 1974 la Agencia Energética Internacional (AEI). Lo primero que adoptaron fue un 'Programa Internacional de Energía' para lidiar con las emergencias. Luego, en 1976, adoptaron un 'Programa de Largo Plazo'. La meta era reducir la dependencia de las importaciones petroleras. Ésta se alcanzaría reduciendo la demanda y aumentando la producción doméstica de petróleo y gas, así como de fuentes energéticas alternativas. Aquí nos concentramos en ese programa de largo plazo.

Para poder aumentar la producción doméstica, los regímenes fiscales y el proceso de otorgamiento de concesiones debían ser revisados "para de esta forma estimular el desarrollo oportuno" de las reservas. También se recomendó que los países miembros "explotaran todas las oportunidades económicamente apropiadas para minimizar las disminuciones en su producción doméstica de petróleo".¹⁰ La misma idea se aplicó a

⁹ Richard Scott: *IEA the First 20 Years*. Vol. 1: *Origins and Structure* (1994); Vol. 2: *Major Policies and Actions* (1995); Vol. 3: *Principal Documents* (1995). Publicado por la OCDE/AEI.

¹⁰ Scott, *op. cit.*, vol.2, p.169.

fuentes alternativas de energía, tales como el carbón, relativamente abundantes en los países de la OCDE. Además, en 1979 la AIE acordó minimizar el uso del petróleo en la generación de electricidad, a favor del uso del carbón. En consecuencia, se advirtió a los países miembros de que los regímenes fiscales, en especial “las regalías y los impuestos de extracción”,¹¹ no debían afectar de forma adversa la viabilidad del desarrollo de la producción de carbón.

Así, por ejemplo, en el Mar del Norte la regalía usual todavía era un octavo. Sin embargo, en 1983 el gobierno británico eliminó las regalías para los nuevos desarrollos, reduciéndose así la renta marginal a cero. El régimen fiscal de ese país se centró exclusivamente en el Impuesto al Ingreso Petrolero (*Petroleum Revenue Tax*), un impuesto a la ganancia excesiva. Además, se otorgaron, regular y masivamente, concesiones para garantizar un flujo continuo de inversiones, con una sola meta en la mente: producir cuanto antes tanto petróleo como fuera posible. El ingreso fiscal petrolero era una variable subordinada, por completo, a esta finalidad primaria.

Con el mismo propósito las autoridades estadounidenses comenzaron en 1980 con programas masivos de arrendamiento de tierras públicas. Luego, durante los noventa, se flexibilizaron los impuestos a la extracción, y hubo los primeros intentos por disminuir, y hacer más flexibles (siempre hacia abajo, desde luego), también a las regalías en las tierras públicas. Sin embargo, en Estados Unidos estas políticas no-propietarias se encontraron con mucha resistencia debido a que las regalías, tanto públicas como privadas, se encuentran generalizadas y profundamente arraigadas a todos los niveles de la sociedad.

Además, la AIE exhortó a los países miembros a “promover inversiones diversificadas en la producción mundial”,¹² pues hoy en día los países no miembros de la OCDE consumen más de la mitad de la energía mundial. Se recomendó a prestar especial atención a los “países en desarrollo con un significativo potencial para suplir hidrocarburos en el futuro”, en los cuales la AIE “apoyaría las actividades de los organismos internacionales para mejorar los regímenes de inversión”,¹³ convirtiendo éstos en regímenes no-propietarios. Se globalizó así la campaña política en contra de las regalías y, aunque sea solamente como cuestión de táctica, a favor de impuestos sobre las ganancias excesivas.

11 Scott, *op. cit.*, vol.2, p.227.

12 Scott, *op. cit.*, vol.2, p.169.

13 Scott, *op. cit.*, vol.2, p.347.