

4.1 LA AIE, LA OPEP Y LA GLOBALIZACIÓN

Sin embargo, cualquier cosa que pueda hacerse dentro de los países consumidores nunca será suficiente, pues su base de recursos naturales es demasiado deficiente. El 76% de las reservas mundiales de crudo están ubicadas dentro de la OPEP, con un 6% adicional dentro de la antigua Unión Soviética (un área exportadora neta). En relación con el gas natural, una fuente de energía de importancia similar al petróleo crudo y con reservas equivalentes a un trillón (10^{12}) de barriles, la OPEP posee 42% de las reservas mundiales y la antigua Unión Soviética un 39%. Dentro de la OCDE, el carbón es la única fuente abundante de combustible. Sin embargo, en un mundo cada día más preocupado por el medio ambiente el carbón ha sido estigmatizado como una de las fuentes de energía más contaminantes. Y la energía nuclear, por múltiples razones, nunca llenó las expectativas.

Es por ello que, a pesar de los altos precios, la AIE sólo fue exitosa en restringir, más no eliminar, la dependencia del petróleo de la OPEP. La producción de la OPEP llegó a su punto más alto en 1979, aproximadamente 30 millones de barriles diarios, producción ésta que había disminuido, para 1985, a la mitad. Los precios colapsaron en 1986. Posteriormente, sin embargo, la demanda por petróleo de la OPEP se incrementó de nuevo junto al crecimiento de la economía mundial. En 2000 la producción de la OPEP volvió a acercarse a los 30 millones de b/d. Y la demanda, tanto en el área de la OCDE como en el resto del mundo, seguirá creciendo. Este aumento, no hay alternativa, será "satisfecho principalmente por los productores más grandes del Medio Oriente y Venezuela".¹⁴

No existe salida al dilema de los países de la OCDE. Tiene que contar con el petróleo de la OPEP. Sin embargo, ¿no valdría la pena tratar de persuadir a la OPEP, o a algún país miembro, de adoptar un régimen petrolero no-propietal, produciendo entonces volúmenes máximos? Después de todo, desde la revolución de la OPEP el desempeño general de los países miembros había sido muy pobre. Aparte de las guerras entre algunos países miembros, la agitación militar y civil en otros, y el endeudamiento externo, ninguno progresó en la vía del desarrollo económico y político como se esperaba. Para 1989, algunos países miembros estaban muy debilitados, divididos, y comenzaron a rendirse frente a la presión de volver a admitir la inversión privada extranjera en la exploración y producción petrolera. Luego vino la caída del muro de Berlín y el sorpresivo colapso y la desintegración de la Unión Soviética, que para el momento era el segundo país exportador de petróleo más importante. Con esta victoria del capitalismo sobre el comunismo y el final de la Guerra Fría, nuevos territorios ricos en hidrocarburos parecían abrirse, sorpresivamente, a la inversión extranjera.

14 Scott, *op. cit.*, vol.2, p.64.

El nuevo contexto político internacional presentó una oportunidad única para que los países consumidores avanzaran en su agenda petrolera en una escala realmente global. El naciente régimen petrolero no-propietal, que hasta entonces estaba básicamente limitado a los países consumidores, repentinamente comenzó a formar parte de un nuevo modelo de capitalismo global.

5. TRATADOS INTERNACIONALES DE INVERSIÓN Y LOS RECURSOS NATURALES

‘Soberanía permanente sobre los recursos naturales’ fue la consigna de los países del Tercer Mundo durante la década de los sesenta. Ésta se refería específicamente al desmantelamiento de la telaraña de concesiones y otros tipos de relaciones contractuales que continuaban envolviendo a sus recursos naturales, tiempo después de acceder a la independencia. La OPEP llevó esta consigna a la práctica mucho más radicalmente que cualquier otro grupo de países. Sin embargo, después de las nacionalizaciones, los países miembros ya no pudieron llegar a acuerdos más allá de los precios y de las cuotas. Durante los sesenta, la Organización se había enfrentado de forma colectiva a las compañías arrendadoras, que eran los principales actores en el régimen petrolero internacional de entonces, de lo cual queda constancia en la notable *Declaración de Política Petrolera de los Países Miembros*.¹⁵ Sin embargo, durante las décadas de los ochenta y noventa no hubo ninguna respuesta colectiva a los países desarrollados consumidores, los actores dominantes en este nuevo período. Por lo tanto estos países podían seleccionar, individual y aisladamente, a los países miembros más débiles para ir implementando un régimen petrolero de corte no-propietal.

Así, para contener y afrontar el concepto de ‘soberanía permanente sobre los recursos naturales’ en el ‘resto del mundo’, dada la mayoría de países del Tercer Mundo en la ONU, los países consumidores comenzaron a negociar una serie de Tratados Bilaterales de Inversión (TBI). Pero luego de la caída de la Unión Soviética, teniendo en mente las riquezas en hidrocarburos de la antigua Unión Soviética, la Unión Europea (UE) sí consideró que había madurado el tiempo para negociaciones multilaterales de inversión, específicamente en el sector energético. El primer resultado fue, en diciembre de 1991, la Carta Energética Europea que sirvió de punto de partida a las negociaciones que culminaron en el Tratado de la Carta Energética (TCE) en diciembre de 1994.

Simultáneamente, en cuanto al comercio internacional, se avanzó a pasos agigantados en las negociaciones de la Ronda Uruguay lo que condujo, también en 1994, a la fundación de la Organización Mundial del Comercio (OMC) en sustitución a lo que

15 Resolución de la OPEP No. XVI.90 (1968).

había sido hasta entonces el GATT. A pesar de ser un tratado de comercio posee cierta relevancia para las inversiones, como veremos más adelante.

5.1 DEFINIENDO 'INVERSIÓN'

El punto crucial con respecto a estos TBI y el TCE es la definición del término de inversión. Así los derechos contractuales, tales como "los acuerdos de producción compartida o beneficios compartidos, las concesiones y otros contratos similares", además de los "derechos otorgados conforme a la ley, tales como las licencias y los permisos", son simplemente considerados como 'inversiones'. En consecuencia, un contrato de exploración y de producción de petróleo, cualquiera que sea su forma, se considera simple y llanamente un "acuerdo de inversión".¹⁶ Aquí citamos como ejemplo el TBI entre Estados Unidos y Azerbaiján; no importa mucho, pues todos se parecen hasta en los detalles. Igualmente podríamos citar al TBI entre Canadá y Venezuela,¹⁷ o el TCE.¹⁸ En otras palabras, estos tratados cubren todo tipo de contratos de producción en la exploración y producción petrolera, pero sólo tratan los derechos de los 'inversionistas'. *La propiedad de los recursos naturales se ignora completamente.*

Por lo tanto, no existe una relación de negocio Estado terrateniente / arrendatario, sino solamente una relación de Estado / contribuyente. Más, el hecho de que tiene que existir, inevitablemente, algún documento que concede el acceso a la tierra, se interpreta como "autorización" o "acuerdo de inversión".¹⁹ Las consecuencias son las siguientes. En el TBI entre EEUU y Azerbaiján se declara, en cuanto a la soberanía impositiva, que "ninguna provisión de este Tratado impone obligación alguna en materia impositiva". Sin embargo, a continuación se establece también que ninguna de las partes podrá expropiar o nacionalizar una inversión, "ya sea de forma directa o indirecta, mediante medidas equivalentes a la expropiación o nacionalización (referido más adelante como 'expropiación'), a menos que la misma sea de interés público; de forma no discriminatoria; y que se encuentre acompañada de una compensación pronta, efectiva y adecuada".²⁰ La palabra 'indirecta' se refiere, como se aclara enseguida, a los impuestos que puedan imponerse en aquellos casos donde existe un acuerdo o una autorización de inversión

16 *Tratado entre el Gobierno de los Estados Unidos de América y el Gobierno de la República de Azerbaiján para la promoción y Protección Recíproca de las Inversiones*, Art. I. Este tratado fue firmado por el presidente Clinton y el presidente Aliyev el 1º de agosto de 1997.

17 *Acuerdo entre el Gobierno de Canadá y el Gobierno de la República de Venezuela para la promoción y la Protección de las Inversiones*. Firmado el 1º de julio de 1996, entró en vigencia en enero de 1998.

18 *Tratado de la Carta Energética (TCE)*, Art. 1.6.

19 *Tratado EEUU-Azerbaiján*, Art.XIII.

20 *Tratado EEUU-Azerbaiján*, Art.III.1.

—es decir, cualquier tipo de acuerdo de exploración y producción de petróleo. Más aún, para que tal acuerdo exista, no tiene que haberse firmado con el Estado; basta haberse firmado con alguna instancia considerada autorizada como, por ejemplo, la compañía petrolera nacional. Es éste un punto de mayor importancia sobre el cual volveremos más adelante.

En estos casos, entonces, un aumento impositivo sí puede objetarse y llevarse a tribunales internacionales sujeto al siguiente procedimiento: el inversionista afectado plantea que hay una ‘controversia de inversión’ por considerar alguna medida fiscal una ‘expropiación’. Luego, si los *dos* gobiernos relevantes, dentro de nueve meses —en el caso del TBI entre EEUU y Azerbaiján— *no* declaren que *no* hay tal intento de ‘expropiación’, la parte interesada puede llevar el asunto al arbitraje internacional y a la corte de su preferencia.²¹ En el TBI entre Venezuela y Canadá el tiempo establecido es de seis meses. El TCE adopta procedimientos equivalentes.

En conclusión, incluso la capacidad de gravar ganancias excesivas —sin hablar de impuestos a la extracción— por parte de los países exportadores se supedita, primero, al visto bueno del país exportador de capital, de hecho siempre el país consumidor y, segundo, al juicio de cortes internacionales establecidos por estos mismos países a lo largo del siglo XX. Más, en cuanto a estas cortes, en el TBI entre EEUU y Azerbaiján a los inversionistas privados se les ofrece un menú de opciones, desde las cortes nacionales hasta el arbitraje internacional en las cortes existentes. Lo mismo aplica para el TBI entre Venezuela y Canadá y el TCE.²² Ahora bien, es el *inversionista* que puede escoger, a su gusto, el tribunal de su preferencia; no así el Estado. El Estado *no* puede recurrir a los tribunales internacionales.

5.2 EFECTOS MULTIPLICADORES DE LA INVERSIÓN

El TBI entre EEUU y Azerbaiján proscribe también las así llamadas medidas de desempeño, en conformidad con el GATT/OMC. Es decir, no puede condicionarse el otorgamiento de una concesión, o cualquier otro tipo de contrato, a la transferencia tecnológica o la incorporación de componentes nacionales, o cualquier restricción por el estilo. Más aún, se les prohíbe a las compañías estatales favorecer a los oferentes nacionales de bienes y servicios en sus compras. En otras palabras, se les prohíbe a los países ricos en recursos naturales, de utilizar a éstos como palancas de desarrollo. El TBI entre Canadá y Venezuela contiene las mismas cláusulas a excepción de que *no* prohíbe una política de ‘compre venezolano’ para las compañías estatales. El TCE estipula

21 *Tratado EEUU-Azerbaiján*, Art.XIII.2.

22 *TCE*, Art. 26.

condiciones semejantes, pero por ser un tratado multilateral siempre se muestra más flexible.²³

Luego, en cuanto a la así llamada fase de pre-inversión –el otorgamiento de concesiones o de cualquier otro contrato de exploración y producción– el TBI entre EEUU y Azerbaijón declara ilegal la posibilidad de ‘discriminar’ entre nacionales de los dos países firmantes. No puede haber derechos preferenciales para los nacionales. De forma similar, si llega a privatizarse alguna compañía pública, el Estado no puede favorecer a las compañías privadas nacionales o a otros compradores nacionales. Tienen que ofrecerse las acciones, en las mismas condiciones, también a los estadounidenses. Sin embargo, el TBI entre Venezuela y Canadá no cubre la fase de pre-inversión. Empero, el último borrador existente del TBI que se está negociando todavía entre EEUU y Venezuela, sí incluye las mismas disposiciones como en el caso de Azerbaijón. En el TCE solamente se establece que se “trataría de llegar a acuerdos” en este sentido.²⁴

5.3 ‘SOBERANÍA SOBRE LOS RECURSOS ENERGÉTICOS’²⁵

Noruega, el único país desarrollado que pueda calificarse como país petrolero, tomó parte en la negociación del TCE. La presencia de Noruega probablemente explica porque el tema de la soberanía haya sido mencionado, si bien ya no fue tratado bajo el título de ‘Soberanía Permanente sobre los Recursos Naturales’ sino bajo el título ‘Soberanía sobre los Recursos Energéticos’.²⁶

En el artículo correspondiente se reconocieron los derechos soberanos del Estado sobre los recursos ‘energéticos’, pero únicamente si éstos eran “ejercidos de acuerdo con y sujeto a las reglas del derecho internacional”. Asimismo se acordó que los países miembros “se comprometen a facilitar el acceso a los recursos energéticos, entre otros medios, mediante el otorgamiento, de forma no discriminatoria, de licencias, concesiones y contratos, para la búsqueda, exploración y extracción de recursos energéticos”. Sólo faltaba un paso para *obligar* al poder soberano, de una forma u otra, a colocar los ‘recursos energéticos’ efectivamente en el mercado. Es un hecho notable que semejante obligación fuera negada formalmente:

Cada Estado continuará teniendo (...) el derecho a determinar el área geográfica dentro de su territorio, que podrá ser explorada y cuyos recursos energéticos podrán desarrollarse; a determinar (...) la tasa a la cuál éstos podrán explotarse;

23 TCE, Art. 10.

24 TCE, Art.10.2, 3.

25 TCE, Art. 18.

26 Resolución No. 1803 (1962) de la Asamblea General de la ONU.

a especificar y aplicar cualquier tributación, regalía u otra forma de pagos financieros en virtud de tales exploraciones y explotaciones; y a regular los aspectos ambientales (...), además de participar en tales exploraciones y explotaciones, entre otros medios, mediante la participación directa del gobierno o de las empresas del Estado.

En este párrafo llama la atención el esfuerzo desesperado, y de alguna manera neurótico, por evitar cualquier vínculo entre la energía y los recursos naturales, especialmente los no renovables. A pesar del lenguaje torcido, sin duda sí se reconoce los derechos de propiedad del Estado. Todo ello difícilmente podría ser más contrario al espíritu, e incluso a la letra, del resto del TCE. El propósito esencial de éste, expresado de forma cuidadosa y sistemática, era convencer a aquellos signatarios ricos en recursos naturales, de que no existía tal cosa como una relación de negocios Estado terrateniente / arrendatario; sólo debería de existir una relación Estado / contribuyente. El párrafo citado es, sin lugar a duda, un injerto; sin embargo, sin él estas complejas negociaciones multilaterales habrían fracasado. Desde luego, ningún párrafo semejante se encuentra en los TBI entre Azerbaiján y EEUU, o entre Venezuela y Canadá.

5.4 CONCLUSIONES

El régimen petrolero no-propietal, concebido por los países desarrollados consumidores en respuesta a la revolución de la OPEP, fue evolucionando hasta convertirse en un grandilocuente marco conceptual de tratados internacionales en un intento de crear una sola economía global unida por el libre flujo de la inversión en 'los recursos energéticos'.

El TCE se hizo efectivo, luego de su ratificación por treinta signatarios, en 1998. Sin embargo, si bien EEUU había participado en las negociaciones, finalmente decidió ni siquiera firmarlo. No compartía el enfoque que se le había dado a la fase de pre-inversión, porque era muy moderado en comparación con los estándares ya establecidos en sus TBI, y no estaba dispuesto a aceptar aquel artículo sobre la soberanía. Creía el gobierno estadounidense que el TCE crearía precedentes negativos para nuevos TBI (por ejemplo en sus negociaciones con Rusia) y tratados multilaterales (por ejemplo en sus negociaciones con los países latinoamericanos).²⁷

27 En diciembre de 1994, al mismo tiempo que se firmaba el TCE en Lisboa, se llevaba a cabo en Miami la reunión más grande de Jefes de Estados en el Hemisferio Occidental, la Cumbre de las Américas. En la Cumbre se decidió crear el 'Área de Libre Comercio de las Américas', extendiendo el TLCA al resto de América. Una parte integral de este diseño es la 'Iniciativa Energética de las Américas'. Como la NAFTA, el TLCA, en realidad y a pesar de sus nombres, también son tratados multilaterales de inversión.

Rusia, en cambio, a pesar de haber firmado el tratado, todavía no lo ha ratificado. Esto representa, desde luego, una falla significativa para el TCE. Pues en territorio ruso se encuentran 74% de las reservas probadas de crudo de la antigua Unión Soviética, y 85% del gas natural. En efecto, las negociaciones fueron conducidas “por grupos reformistas Rusos, y las negociaciones y sus resultados representaban una estrategia de estos reformistas para imponer el modelo de la economía de mercado del Tratado en el debate político interno”.²⁸ Sin embargo, en Rusia misma existían grupos de interés poderosos, específicamente en el sector de hidrocarburos, sector que proporciona más del 60% de los ingresos fiscales. Estos grupos consideraban que el TCE era inaceptable. Las cosas eran distintas para las Nuevas Repúblicas Independientes, según lo planteado por el presidente de Kazajstán, Nursultan Nazarbayev: “No creo que las armas puedan hacer nada para proteger a un país en el mundo actual. Nuestra principal garantía en materia de seguridad (contra Rusia) será una fuerte presencia de Occidente en los negocios en Kazajstán”.²⁹

En cambio, los inversionistas privados extranjeros no han sido muy exitosos en sus intentos de penetrar el mercado del petróleo ruso.³⁰ Sin embargo, el gobierno ruso se encuentra constantemente bajo presión para ratificar el TCE. Así, en 1998, en el Encuentro Ministerial de Energía de los G8 (es decir, los G7 más Rusia) en Moscú, el Secretariado del TCE y la AIE presentaron conjuntamente un trabajo, titulado *Inversión en Energía*, basado en “estudios valiosos llevados a cabo por o bajo la supervisión del Banco Mundial y el Banco Europeo para la Reconstrucción y el Desarrollo”.³¹ En el resumen ejecutivo se plantea con insistencia la necesidad de eliminar las regalías y otros semejantes. En relación con el tema de la igualdad de oportunidades para la fase de pre-inversión, el documento afirma que “los beneficios económicos para la Nación, como resultado de una inversión, no dependen de la nacionalidad de la compañía inversionista”. Asimismo se afirma que, privatizando, las oportunidades de comprar las acciones debían ser las mismas para todas las compañías, “sin discriminaciones basadas en la nacionalidad”. Más aún, “no deben existir restricciones a la posterior venta y a la adquisición de participaciones u de otros activos después de la privatización”. En relación con el comercio energético recomienda que las reglas de la OMC sean estrictamente acatadas. Finalmente, concluye que Rusia “debe continuar buscando, de forma prioritaria, la ratificación del Tratado de la Carta Energética de 1994”.³²

28 Thomas W. Wälde: “International Investment under the 1994 energy Charter Treaty”, en Thomas W. Wälde (ed.): *The Energy Charter Treaty – An East West Gateway for Investment and Trade*, Kluwer Law International, London 1996; p.316.

29 Mehmet Ögütçü: “Eurasian Energy Prospects and Politics: Need for Longer-Term Western Strategy”, en Wälde: *The Energy Charter Treaty...*, op. cit.; p.78.

30 *Energy Investment*, trabajo elaborado conjuntamente por el Secretariado del TCE y la Agencia Internacional de Energía, presentado en Moscú el 1º de Abril de 1998; p.5.

31 *Energy Investment...*, p.1.

32 *Energy Investment...*, p. 25-6.

6. SUBVIRTIENDO LAS COMPAÑÍAS PETROLERAS NACIONALES

Inevitablemente, surge la pregunta: ¿porqué algunos países exportadores acceden a firmar semejantes tratados de inversión? Éstos representan la negación radical y absoluta de todo lo que pueda asociarse con aquella política relacionada con la 'soberanía permanente sobre los recursos naturales'. Sin embargo, esto deja de ser sorprendente si pensamos en la desesperación de las Nuevas Repúblicas Independientes, cuyo principal problema era mantener a Rusia en jaque. Quizás también habría de tomar en cuenta su inexperiencia en la materia. Empero, ¿cómo puede explicarse que países más experimentados y –se supone– menos desesperados, como Venezuela, firmen semejantes tratados? La respuesta general es, desde luego, el pobre desempeño que han demostrado desde la nacionalización. En todos estos países existen 'grupos reformistas' que buscan desesperadamente 'imponer el modelo de la economía de mercado en el debate político interno'.

Sin embargo, esto no es una explicación suficiente ya que, a su vez, no basta firmar y ratificar esos tratados. Para implementarlos de forma efectiva es necesario disponer de una poderosa agencia de orientación no-propietal. Esta agencia podría crearse, por ejemplo, reformando a los viejos ministerios de petróleo, reorientándolos –lo que de hecho sería un giro en 180°– o bien creando nuevas agencias. Ciertamente existen varias opciones políticas, pero la preferencia que puede observarse en la práctica son las compañías petroleras nacionales. Así, en el *Joint Paper* citado arriba, se plantea al gobierno ruso que:

Estudios importantes observaron que las Asociaciones existentes están basadas en sistemas administrativos que considera el título de concesión como el documento superior, mientras que el acuerdo entre las partes de la Asociación es solamente de importancia secundaria. Esto expone al inversionista a diversos riesgos importantes. Los términos de la concesión están sujetos a modificaciones unilaterales por medio de reformas legales (...). La concesión está sujeta a todos los impuestos a cualquier nivel de gobierno, y no está protegida contra cambios adversos en la legislación tributaria u otra legislación (...). Las controversias no están sujetas a una adjudicación imparcial debido a que no existe una relación contractual entre los Asociados y el gobierno.³³

El hecho es que todos los países desarrollados, que tuvieran o no una CPN (por ejemplo Noruega, y hasta hace poco Canadá y Gran Bretaña), otorgaban concesiones o licencias de la misma forma que lo está haciendo Rusia. El título de concesión es una cosa, el contrato de asociación otra cosa totalmente distinta. Sin embargo, de lo que se trata en este caso, es de limitar la soberanía de los países exportadores estrictamente al

33 *Energy Investment...*, p.20.

acto de otorgar el título de acceso a la tierra; acto éste que no puede ser sino un acto soberano. Pero luego, inmediatamente, se pretende negarlos todos los derechos soberanos propios del dominio eminente del Estado sobre el territorio nacional. De allí la construcción de interponer entre el Estado y la empresa privada a las compañías nacionales, en los 'acuerdos de producción compartida'³⁴ u otros acuerdos similares de exploración y producción de petróleo. La importancia de las CPNs no reside en su papel como socios comerciales sino como 'rehenes' de sus 'socios'. Son ellas que garantizan, contractualmente, el pago de indemnización, en el caso de que hubiera algún cambio legal perjudicial a los intereses de los 'socios' privados. A través de las así llamadas 'cláusulas de estabilización' las CPNs entregan, de hecho, al Estado como rehén, actuando como un Estado dentro del Estado. Más aún, las inversiones en el exterior de las CPNs, o simplemente los volúmenes de sus exportaciones, garantizan que hay bienes que pueden ser embargables. Obviamente, es en este contexto que el arbitraje internacional es de crucial importancia.

En otras palabras, en la actualidad la privatización de las CPNs *no* es la prioridad, si ciertamente la participación del capital extranjero sí lo es. La prioridad es implantar primero un régimen no-propietal, capturando a las CPNs y convirtiéndolas de empresas petroleras nacionales en agencias de licitación y contratación de orientación no-propietal. Azerbaiján, procediendo exactamente en esta línea, se menciona en aquel trabajo como el ejemplo a seguir.³⁵ Desde luego, una vez establecido y consolidado el nuevo régimen petrolero no-propietal, la privatización de las CPNs sí está planteando, si bien se mantendrán en su nuevo rol de un ente regulador 'independiente'. Obsérvese también el detalle: se trata de un triángulo, entre Estado, CPN e inversión extranjera, no de un cuadrilátero. La inversión privada nacional no tiene cabida.

¿Por qué aceptarían las CPNs ese nuevo rol? Si bien en el pasado habían sido las agencias recolectoras de renta de los Estados terratenientes, su papel se ha expandido enormemente a raíz de la nacionalización y, desde luego, surgieron problemas del tipo agente-principal. Estas compañías crecieron más allá de su papel de simples operadores, convirtiéndose en verdaderas compañías productoras. Como arrendatarias estaban resentidos con los altos tributos y, en el caso de los miembros de la OPEP, con las cuotas. En un ambiente de frustración generalizada, las CPNs podían ser objetos fáciles de subversión. Y en su nuevo papel, éstas iban a ser extremadamente útiles, disfrazando al nuevo régimen no-propietal con el traje típico nacional, además de presentarse ellas mismas como compañías ya no nacionales y petroleras sino globales y energéticas. Se minimiza así la reacción doméstica adversa y el peligro de que se rechazara el transplante.

34 *Energy Investment...*, p.ii.

35 *Energy Investment...*, p.5.

Aparte de las repúblicas ex-soviéticas, Argelia y Venezuela representan otros ejemplos extremos de aquella estrategia de los países consumidores. [Pero téngase presente que también hay ejemplos donde esa política de subvertir las CPNs ha fracasado completamente; es éste el caso de México, pero también de Arabia Saudita o Irán]. En Venezuela PDVSA se fue apropiando, hasta muy recientemente, de la política petrolera desplazando en el proceso al Ministerio de Energía y Minas. Ya en la década de los ochenta empezó a minimizar los ingresos fiscales mediante precios de transferencia luego de adquirir refinerías en Europa y Estados Unidos. En respuesta a la política de carbón de la AEI, la compañía promovió la Orimulsión (una mezcla de agua y crudo extra pesado), que se reduce básicamente a la venta de crudo extra-pesado a las plantas eléctricas, luego de renombrarlo betumen, al precio de carbón. Durante la década de los noventa, PDVSA desmanteló casi por completo el componente propietal del régimen fiscal, y redujo la base del impuesto sobre la renta mediante generosos ajustes por concepto de inflación. Desde 1976 hasta 1993 la contribución fiscal de la CPN fue, en promedio, equivalente al 70% de los ingresos petroleros por exportación. Actualmente este porcentaje ha disminuido por debajo del 40%, y es aún menor en los nuevos contratos firmados con inversionistas privados en los años de la *apertura petrolera*. En todos estos contratos PDVSA asume el papel de rehén. PDVSA fue también pionera introduciendo el arbitraje internacional, primero en el ámbito contractual y luego presionando a favor de tratados bilaterales de inversión con Canadá y Estados Unidos. Si bien este último no llegó a aprobarse todavía, mientras tanto, en 1999, sí se aprobó una nueva Ley para la Promoción y la Protección de las Inversiones que contiene la misma definición de 'inversión' de aquellos tratados. En la nueva Constitución Bolivariana, por lo demás, ya se asoma la posibilidad de que la CPN se convierta, en el futuro, en el nuevo ente regulador, luego de privatizarse todas sus filiales productoras. Al mismo tiempo, sin embargo, desde 1999 el Ministerio de Energía y Minas, en dos reformas legales –nuevas Leyes Orgánicas de Hidrocarburos– ha venido rescatando el rol del Estado como administrador del recurso natural, poniendo fin también a la política de eliminar la regalía.

7. CONCLUSIONES

La burocracia política y diplomática de los países consumidores, los ejecutivos de las compañías petroleras internacionales, los consultores 'independientes' y aquellas CPNs 'capturadas', insisten constantemente en que los países exportadores deben competir entre sí para atraer a la inversión privada. Rara vez admiten que esta competencia también funciona entre los inversionistas compitiendo por el acceso a las reservas escasas. Pero de vez en cuando, accidentalmente, sí tienen que admitirlo por demasiado obvio. Así, aquel trabajo presentado en Moscú reconoce que recientemente "las compañías han sido obligadas a perforar en aguas más profundas y en ambientes

técnicamente más difíciles”.³⁶ Evidentemente esto ocurre por que no tienen otro lugar a donde ir, si bien sí existen lugares en los que la perforación sería mucho más barata:

Recursos energéticos muy costosos han sido y son desarrollados en todo el mundo, mientras que los recursos menos costosos han sido dejados en el suelo. Esto es una consecuencia desafortunada de la concentración geográfica de los recursos y del comportamiento monopolístico aunado a grandes incertidumbres políticas. Este desperdicio de recursos puede reducirse mediante una cooperación económica y política más estrecha, apuntalada por tratados internacionales.³⁷

Ciertamente, los inversionistas y, por ende, los consumidores podrían ahorrar cantidades significativas de dinero a través de precios más bajos. De allí que se presiona a los dueños de los recursos naturales de adoptar regímenes fiscales basados en las ganancias excesivas, de manera que sean lo más flexible en cuanto a incrementos en los costos de producción así como en cuanto a la baja de los precios. Sin embargo, no puede haber duda que con tales regímenes no-propietales los países exportadores saldrían perdiendo.

Michael Klein, economista jefe de la Royal Dutch-Shell en Londres, sugirió recientemente el siguiente escenario basado en este mundo ideal Ricardiano. Plantea, primero, que la competencia acerca de las rentas en la producción petrolera se está intensificando. Luego, como muchos países exportadores dependen de forma crucial de los ingresos petroleros, “los países productores abren todas las partes del negocio petrolero y de gas a la inversión extranjera”, además de revisar “los regímenes fiscales para atraer a los inversionistas. En particular, países con yacimientos marginales eliminan las regalías” [Donde hay yacimientos, dicho sea de paso, *siempre* hay también yacimientos marginales; y no hay yacimientos que no contengan barriles marginales]. Ya bajo presión de ingresos fiscales decrecientes, para aliviarla, “cada día más países están privatizando sus compañías petroleras”, ya que “las autoridades gubernamentales se están dando cuenta de que obtienen mejores resultados como dueños del petróleo y del gas cuando existen varias compañías petroleras compitiendo por los lotes de tierra”. Más, “con el tiempo, el diseño de las subastas se moderniza”, y los contratos son asignados a aquellos licitantes que ofrecen la mayor tasa de impuesto sobre la ganancia excesiva, y licitar esta tasa impositiva “mejora el riesgo compartido”. Finalmente, “para el 2040 todas las compañías petroleras nacionales serán privatizadas y los sistemas tributarios de las operaciones aguas arriba convergerán hacia los regímenes tributarios corporativos comunes a medida que disminuyen las rentas de la producción aguas arriba”.³⁸

36 *Energy Investment...*, p.3.

37 *Energy Investment...*, p.18.

38 Michael Klein: “Energy taxation in the 21st Century”, *Oxford Energy Forum*, Tema 40, Oxford Institute for Energy Studies, Oxford, diciembre 1999; p.13-4.

En otras palabras, un régimen no-propietal, con un impuesto a las ganancias excesivas, sólo temporalmente recolecta, en efecto, parte de éstas. En el tiempo converge hacia un régimen común y corriente. En efecto, tal es ya el caso en el Mar del Norte británico. Desde 1993, en las nuevas licencias ya no se paga sino el impuesto sobre la renta común y corriente. El petróleo se trata como un don libre de la naturaleza, tan libre como las aguas mismas del Mar del Norte.

Difícilmente es éste un escenario que pueda agradar a los países exportadores de petróleo, y uno puede dudar que la situación sigue evolucionando de acuerdo con ese escenario. Si bien en la actualidad varios países exportadores han aceptado por razones de presiones domésticas e internacionales, lo han hecho en una situación de confusión y en el contexto de profundas crisis. Pero aún en el mediano plazo no hay manera que no se enteren, de manera práctica, de las pérdidas significativas de ingresos fiscales petroleros que ni remotamente se compensan por la supuesta expansión de la producción o por el aflujo de la inversión privada. Sin embargo, al mismo tiempo las crisis que sufren pueden agudizarse significativamente. Aquella estrategia de capturar y subvertir las CPNs, es una estrategia divisoria, muy peligrosa para estos países que, precisamente, ya están profundamente divididos y debilitados. Convierte a las CPNs en Estados dentro del Estado, arrebatando al Estado el control sobre una parte importantísima del territorio nacional.

Transplantar regímenes no-propietales sobre los países exportadores es una estrategia radical, extremista, pues niega cualquier entendimiento con el dueño nacional del recurso natural y, por el contrario, persigue su efectiva expropiación. Difícilmente esta estrategia puede conducir a otra cosa sino a una continuación de la historia conflictiva que caracterizó el petróleo en el siglo XX. Por el momento, sin embargo, no se vislumbra ninguna disposición a un compromiso, si bien el espacio, desde el punto de vista económico, existe y es, en realidad muy amplio. La misma historia de los regímenes petroleros así lo demuestra. Pero lo que falta es la voluntad política.