

# El desarrollo de la industria petrolera en América Latina

RAFAEL A. SÁNCHEZ\*

*Resumen: En el presente artículo se analiza el desarrollo de la industria petrolera latinoamericana. Está compuesto por dos secciones: en la primera se enfoca el papel desempeñado por las empresas multinacionales en el desarrollo de dicha industria. La industria del petróleo en América Latina estuvo desde el principio en manos de multinacionales británicas y estadounidenses. Las relaciones entre éstas y los gobiernos de la región fue en general conflictiva. Para la década de 1970, esta industria ya había sido nacionalizada; sin embargo, ello no implicó mayores pérdidas para las multinacionales, ya que éstas controlaban la tecnología y el mercado y mantuvieron una presencia en el proceso productivo mediante su participación en joint-ventures con los Estados. En la segunda sección se analiza el proceso de apertura de la industria petrolera latinoamericana durante los años ochenta y noventa como resultado de la crisis económica y del proceso de globalización de la economía mundial.*

*Abstract: This paper examines the development of the Latin American oil industry. It is formed by two sections: the first one focuses on the role played by the multinational industries in this development. The oil industry in Latin America from the beginning was in the hands of the American and British multinationals. The relationships between these and the governments of the region was generally conflictive. Towards the 70's, the industry had already been nationalized, however this didn't imply further losses for the multinationals, because they controlled the technology and the market and kept a certain presence in the productive process through their participation in joint-ventures with the governments. In the second section we analyze the opening of the industry during the 80's and 90's as a result of the economic crisis and the globalization of the world economy.*

## INTRODUCCIÓN

**D**ESDE FINALES DEL SIGLO XIX LA INVERSIÓN extranjera se hizo presente en América Latina, atraída por una serie de oportunidades económicas existentes en la región debido a la abundancia de recursos naturales y económicos, así como a las generosas concesiones económicas y, en algunos casos, legales, hechas por gobiernos militares a compañías extranjeras con el afán de promover el desarrollo y la explotación de los recursos petroleros y mineros. Por razones prácticas, en este artículo “empresas transnacionales” y “compañías multinacionales” se usan como términos intercambiables. Estoy consciente, sin embargo, de que en el contexto latinoamericano la expresión multinacional se ha usado para referirse a empresas regionales de cooperación, especialmente proyectos promovidos por el Sistema Económico Latinoamericano (SELA).

En este artículo se hace un análisis sucinto sobre el desarrollo, conflictos y avances de la actividad petrolera en los países latinoamericanos, con una reflexión de

\* Dirigir correspondencia a: 15 Kilravock St., Londres, W10 4HX, Gran Bretaña, e-mail: POP96RAS@Sheffield.ac.uk.

carácter general sobre el desarrollo de la industria petrolera en la región. Es un trabajo bibliográfico basado en información recabada en bibliotecas de Inglaterra. Cuenta con dos secciones, la primera hace un seguimiento casuístico del comportamiento de las compañías multinacionales, las cuales, con su poderío tecnológico, su capital y el apoyo diplomático de sus gobiernos metropolitanos, fueron capaces de integrar a América Latina, en un tiempo relativamente corto, en la palestra internacional de la producción y competencia petroleras. En esta sección se argumenta que mientras las compañías mostraron una enorme capacidad para instrumentar una política integrada y coherente basada ya sea en la coerción o en la negociación en sus tratos con los gobiernos de la región, estos últimos carecieron de una política coherente y uniforme para establecer normas o patrones de conducta que las compañías extranjeras debían cumplir. La habilidad de dichas compañías para movilizar sus estructuras productivas (inversiones) de un país a otro ha sido un arma poderosa para evitar que los gobiernos las obliguen a incrementar su contribución al desarrollo económico de los países de la región. Las respuestas de los países latinoamericanos contra la depredación de sus recursos minerales osciló entre la decisión nacionalista de los gobiernos de Bolivia y México de nacionalizar los recursos petroleros en 1937 y 1938, respectivamente, y la humillante actitud del gobierno venezolano hasta 1945 de permitir que las compañías multinacionales dictaran la legislación nacional sobre la explotación de estos recursos. Además, en esta sección se sugiere que aunque en la década de 1970 los gobiernos finalmente tomaron el control de la industria en cuestión mediante la nacionalización de los recursos y activos de las multinacionales, dichas compañías no sufrieron mayores pérdidas. Ello debido a que, a pesar de que perdieron el control sobre el proceso productivo y sobre la fijación de los precios internacionales del crudo, fueron capaces de mantener el control sobre la tecnología, la comercialización y, en algunos casos, incluso mantuvieron cierto control sobre la producción mediante su participación en *joint-ventures* (empresas conjuntas) con los gobiernos, lo cual les permitió mantener niveles favorables de rentabilidad.

En las décadas de 1980 y 1990, como se analiza en la segunda sección, debido a la crisis de la deuda externa y a la recesión económica internacional, los países de la región se han visto forzados a liberalizar sus economías y a abrir la industria petrolera a la inversión extranjera. La mayoría de los países han modificado sustancialmente su legislación petrolera. En algunos países como Argentina, la industria del petróleo ha sido privatizada, en otros, se desarrollan proyectos colectivos con empresas multinacionales, y en países como Brasil y México todavía hay resistencia a una liberación acelerada o completa del sector petrolero. Sin embargo, se argumenta que el proceso de expansión del capitalismo internacional, sumado a la crisis financiera que sufren los países de la región, permite prever que la industria del petróleo será gradualmente abierta a la inversión extranjera como respuesta a presiones tanto internas como externas.

## DESARROLLO DE LA INDUSTRIA PETROLERA EN AMÉRICA LATINA

Desde inicios de este siglo, la industria del petróleo en América Latina se desarrolló bajo el control de empresas transnacionales, especialmente británicas y estadounidenses. Éste no es un hecho sorprendente, sobre todo si consideramos algunos de los elementos distintivos de este tipo de industria, entre ellos, *a*) que es intensiva en el uso de capital y de tecnología; *b*) las tasas de retorno de las exploraciones petroleras son a largo plazo (de entre cinco y 20 años), y *c*) poseen capacidad de refinación, comercialización y distribución del producto final. Hasta la década de 1970, salvo algunas excepciones, sólo las empresas transnacionales, que son los agentes más dinámicos del capitalismo, con capacidad de realizar operaciones globales y que poseen un poder estratégico de decisión centralizado en una sede matriz establecida en un país desarrollado, tenían la capacidad de asumir tales costos, y por ende, de aprovechar oportunidades de mercado.

En 1971, la Standard Oil Company de Nueva Jersey, la cual ejercía un papel monopolístico en la industria del petróleo en Estados Unidos, fue disuelta por una resolución antimonopolio de la Suprema Corte de Justicia de ese país. Debido a ello, buscó contrarrestar las pérdidas sufridas por la decisión judicial mediante una expansión de sus actividades en el exterior. Estas actividades eran motivadas por dos razones: por un lado estaba la necesidad de autoprotección frente a una creciente competencia externa, la cual sólo podía ser contrarrestada incrementando la reserva de inversiones en las áreas o países de interés. Por otro lado, figuraba el atractivo de poder ejercer una presencia monopolística en el Tercer Mundo debido tanto al control de abundantes recursos financieros y tecnológicos como a la creciente influencia en las relaciones internacionales de las empresas estadounidenses, lo cual les ofrecía grandes ventajas que van desde la protección diplomática hasta la posible captura de mercados para la explotación exclusiva asociada al poder militar y económico de Estados Unidos.

América Latina se convirtió en un área atractiva para las compañías petroleras británicas y estadounidenses debido a la proximidad de la región al mercado norteamericano y a la existencia de abundantes recursos minerales y de mercados potenciales en el área. "Entre 1900 y 1930, América Latina fue la escena del desarrollo petrolero mundial más intensivo fuera de los Estados Unidos" (Brown, 1985:1).

En la última década del periodo también hubo una gran preocupación en la región en lo referente al deterioro y explotación de los recursos nacionales llevada a cabo por empresas extranjeras que nada dejaban a cambio, excepto unos escuálidos ingresos vía impuestos y algunas fuentes de trabajo. Sin embargo, la respuesta de los países de la región contra dicha explotación fue muy poco uniforme. Las dictaduras militares en algunos países (Bolivia, Argentina, Brasil) adoptaron desde el inicio una posición nacionalista y establecieron limitaciones claras a las compañías petroleras. Otros gobiernos, por el contrario, promovieron la inversión extranjera mediante el otorgamiento de concesiones inimaginables bajo la premisa del desa-

rollo de la nación y el fortalecimiento del Estado. Una exploración casuística de este proceso permite forjarse un panorama claro sobre estas tendencias.

El primer depósito de petróleo en América Latina fue encontrado en 1875 en la región de Santa Cruz, Bolivia. El gobierno boliviano había otorgado concesiones a compañías nacionales para que realizaran exploraciones desde 1867. Para 1918, la Standard Oil de Nueva Jersey, luego de haber presionado al gobierno, ya se había asegurado la entrada en el mercado boliviano; no obstante, sus operaciones en dicho país recibieron el repudio general de todos los sectores sociales. Ello motivado por dos razones. Por un lado, aunque los bolivianos en general no se oponían a la inversión extranjera, le atribuían al petróleo "una mística de soberanía nacional", por lo que las operaciones de la Standard Oil de Nueva Jersey, se convirtieron en "uno de los asuntos más enconados de la política nacional" (Philip, 1982:193). Por otro lado se rehusó a pagar impuestos e incrementar la producción a los niveles requeridos por el gobierno. En este sentido, dicha compañía echó abajo las aspiraciones del gobierno de convertir a Bolivia en un país exportador de petróleo.

Además, con el estallido de la guerra del Chaco contra Paraguay en 1937, el gobierno boliviano demandó que la Standard Oil de Nueva Jersey le proporcionara suficiente petróleo para cubrir sus necesidades tanto bélicas como de consumo interno; sin embargo, la referida compañía no satisfizo dicha exigencia. Por el contrario, empezó a reducir la producción local y a trasladar parte de sus operaciones a Argentina. Como consecuencia de ello, en marzo de 1937 el gobierno expropió sus bienes y asumió el control nacional sobre la exploración y explotación petroleras. Así, Bolivia inició la política latinoamericana de línea nacionalista en lo que hace al trato de las multinacionales en América Latina. La experiencia en Bolivia, sin embargo, no disuadió a dichas compañías de continuar con su política de rechazar cualquier responsabilidad ante los gobiernos en cuanto al desarrollo económico de los países donde tenían operaciones. Como empresas capitalistas, trataron siempre de maximizar sus beneficios y de minimizar las pérdidas. El retiro de Bolivia podría interpretarse dentro de este contexto. Fue también producto de una actitud arrogante por parte de la Standard Oil, la cual se aprovechó de la inexistencia de políticas uniformes en América Latina que regularan las actividades y comportamientos de empresas multinacionales en la región.

Al igual que en Bolivia, las compañías petroleras extranjeras sufrían un fuerte rechazo en México, donde la Royal Dutch-Shell y la Standard Oil de Nueva Jersey eran las predominantes. Para 1900, Henry Pierce había establecido en este país la Waters Pierce Oil Company, cuyos intereses, además de las exploraciones petroleras, incluían la minería y los ferrocarriles (Duran, 1985:151-152). La Standard Oil poseía el 65% de las acciones de la Waters Pierce Oil Company, la cual monopolizaba la venta y distribución de productos refinados de origen estadounidense en México.

Antes de la Revolución, la dictadura de Porfirio Díaz instrumentó una política económica liberal destinada a favorecer la inversión extranjera. La legislación de entonces, basada en la propiedad absoluta del subsuelo por parte del propietario

de la tierra, motivó a las compañías petroleras a comprar o hacer contratos de arrendamiento a largo plazo “bajo la suposición de que la ley les daba el derecho de explotar a perpetuidad los yacimientos de petróleo (Durán, *op. cit.*:157). Bajo dicho entendimiento, las compañías petroleras realizaron inversiones masivas de capital en México, las cuales crecieron de 15 millones en 1912 a 200 millones de dólares en 1919, e inclusive 500 millones de dólares en 1926. La Revolución no impidió la expansión de las inversiones de dichas compañías en la medida en que se sentían seguras gracias tanto a la protección diplomática por parte de los gobiernos de sus metrópolis, como a la debilidad de los gobiernos revolucionarios, los cuales al inicio de la Revolución no sólo necesitaban los ingresos provenientes de los impuestos y regalías pagados por las compañías, sino que además carecían de una conciencia de transformación en materia económica.

La guerra revolucionaria en México buscó básicamente derrocar al gobierno dictatorial de Porfirio Díaz, cuyo programa de modernización económica excluyó a una vasta mayoría de la población, especialmente a los mestizos e indios, pero careció de una conciencia revolucionaria en el sentido moderno del término. El proyecto político de Francisco I. Madero, por ejemplo, consistió básicamente en instaurar un régimen democrático-liberal basado en el sufragio efectivo y la no reelección presidencial, sin haber mostrado una mayor preocupación por los aspectos económicos, y especialmente en torno al latente problema agrario creado por la reforma liberal porfirista (Villegas, 1986:101-102, 106). Apoyadas en dicha percepción sobre la revolución, las compañías extranjeras adoptaron una actitud arrogante e inflexible en sus relaciones con los diferentes gobiernos.

Como resultado de las inversiones masivas llevadas a cabo por las compañías petroleras, México se convertiría en el segundo exportador mundial de petróleo durante la década de 1920, justo después de Estados Unidos. La producción se incrementó de 2 552 barriles por día (b/d) en 1918 a un pico de 58 713 b/d en 1923 (Brown, *op. cit.*:24). El descubrimiento de grandes depósitos de petróleo en México y en otros países latinoamericanos dio lugar a una feroz competencia entre las compañías extranjeras, la cual sólo pudo ser regulada mediante la firma del acuerdo de Achnacarry de 1928, en el cual se establecieron las bases para la cooperación entre éstas (repartición del mercado y de los yacimientos petrolíferos) para estabilizar el mercado.

No obstante, desde 1915, los gobiernos mexicanos empezaron a imponer controles sobre las actividades de las compañías petroleras. En ese año, el presidente Venustiano Carranza creó una Comisión Técnica de Petróleo, la cual se encargaría de poner en práctica la política del gobierno en dicha industria. Posteriormente, en 1917 se adoptó una nueva constitución política en la que se declaró la nacionalización del subsuelo mexicano. Carranza estaba decidido a

[...] asegurar que el principio de que México es libre de revocar o modificar sus leyes, ya sea con carácter retroactivo o no, debe ser obedecido por los intereses foráneos, quienes debían adecuar sus actividades a nuestras leyes, en vez de usar su influencia

con sus gobiernos con el objeto de presionar a México para que acepte una legislación que le es inconveniente (Philip, *op. cit.*:203).

Las compañías petroleras reaccionaron de manera muy negativa ante la nacionalización del subsuelo estipulada en el art. 27 argumentando que dicha medida no podía ser aplicada a concesiones hechas con anterioridad a la adopción de la nueva Constitución, señalando el principio de no retroactividad de la ley. Las concesiones que defendían habían sido otorgadas con base en el Código Minero de 1884, el cual quedaba abrogado (Bennett *et al.*, 1978:263). El artículo 27 de la Constitución, sin embargo, no era de aplicación inmediata y fue hasta 1925 que el presidente Plutarco Elías Calles lo hizo efectivo. El presidente Calles adoptó una política fiscal más realista respecto a las empresas petroleras y estableció límites claros en cuanto a la duración de las concesiones hechas a dichas empresas, señalando que las mismas caducarían 50 años después de su adquisición, pasando posteriormente a manos del Estado.

Las medidas adoptadas por el presidente Calles fueron el reflejo de un México más maduro en su proceso revolucionario y más claro en cuanto al futuro político y económico del país. Calles introdujo y organizó el partido único en la política mexicana, como forma de acabar con el faccionalismo y con los localismos en el periodo posrevolucionario, lo que en consecuencia llevaría a México hacia un largo periodo de estabilidad político-institucional y a un mejor replanteamiento de su desarrollo económico. Las compañías petroleras rechazaron dichos cambios en la legislación y expresaron que “ellas no necesitaban obedecer la ley de México” (Philip, *op. cit.*:205). Además, trataron de sobornar al gobierno y obligarlo a dar marcha atrás en sus posiciones nacionalistas, recurriendo para ello a una reducción de la producción petrolera y trasladando parte de sus inversiones hacia Venezuela, donde los costos de producción eran más bajos y no había intervención gubernamental.

Para 1928, las compañías habían logrado obligar al gobierno “a decretar incentivos con el fin de incrementar la producción y las exportaciones de petróleo” (Durán, *op. cit.*:167). Sin embargo, la industria se encontraba ya en una fase irreversible de decadencia y México ya no sería un exportador significativo de dicho bien. A pesar de que en 1930, el Águila, subsidiaria de la Royal Dutch-Shell, encontró los denominados “depósitos de Poza Rica”, con lo que se produjo una ligera recuperación de la producción, la tendencia decadente de la industria no fue realmente revertida.

El cambio más impactante en el desarrollo de la industria petrolera mexicana tuvo lugar en el periodo 1934-1939, cuando Lázaro Cárdenas arribó al poder. Cárdenas estaba en el umbral del auge populista en América Latina, precedido por Getúlio Vargas en Brasil en 1930, y sucedido por Juan Domingo Perón en Argentina en 1945, periodo en que líderes carismáticos latinoamericanos promovieron el control nacional de los recursos realizando alianzas con los sectores laborales y con sectores de la burguesía afines a las ideas del nacionalismo económico.

Cárdenas aplicó efectivamente los arts. 27 y 123 de la Constitución, este último referente a garantías laborales y sociales. El proceso revolucionario entró en una fase de consolidación institucional y política. Antes de que Cárdenas asumiera el poder, la inestabilidad había sido la norma en la política mexicana y la posibilidad de un golpe de Estado no estaba excluida, tal como lo había comprobado Álvaro Obregón en 1923. En síntesis, Cárdenas trajo estabilidad al sistema político mexicano y le dio a la Revolución el contenido social del que carecía, promoviendo los derechos laborales y la reforma agraria, lo cual le dio un amplio apoyo político que a la vez, le permitió crear las bases para la modernización económica y social del país mediante la intervención del Estado tanto en la forma de planificación económica como a través de la inserción de éste directamente en la actividad productiva.

El periodo de Cárdenas debe, además, ser analizado en un contexto internacional especial, caracterizado por al menos tres factores. En primer lugar, desde 1929 el mundo occidental venía sufriendo los efectos de la recesión económica, la cual golpeó tanto a los países centrales como a los periféricos. En la periferia, especialmente en América Latina, la recesión tuvo un efecto industrializante en la medida en que se concibió la necesidad de fortalecer al Estado para que interviniera en la economía, a efecto de estabilizarla en alguna medida y de promover la industrialización. Ello no sólo como respuesta a la incapacidad de la región de importar bienes manufacturados, sino además como estrategia de desarrollo. La industrialización y la expansión del gasto público fueron vistos como medios idóneos para asegurar la integración de una creciente sociedad urbana en el proceso económico, tanto en la producción como en el consumo. Es decir, América Latina entró en una fase de fordismo, aunque errático, caracterizada por el desarrollo de procesos de producción y consumo masivo, pero ambos incompletos.

En segundo lugar, en Estados Unidos, la administración demócrata de Franklin D. Roosevelt había decidido dejar atrás una historia de intervenciones estadounidenses en la región y promover un nuevo enfoque de relaciones interamericanas basadas en la cooperación como expresión de su política de buen vecino. Como fundamento de la nueva política, Estados Unidos se comprometió a promover la solución pacífica de controversias en la región, incluyendo aquellas en las que hubiera intereses norteamericanos implicados. Finalmente, otro elemento distintivo de este periodo fue el hecho de que los países europeos y Estados Unidos se preparaban para la guerra frente a la creciente amenaza de las fuerzas fascistas y nazis, por lo que América Latina cobraba importancia estratégica como proveedora de alimentos al viejo continente y como aliado militar de Estados Unidos. Este factor mejoró la posición negociadora de América Latina frente a este país.

Estos tres factores son importantes para entender la política seguida por el gobierno de Cárdenas frente a las compañías petroleras, así como las respuestas estadounidenses frente a dicha política. Para 1936, la industria petrolera mexicana se hallaba en una profunda crisis. Los trabajadores exigían aumentos salariales y mejoras en las condiciones de trabajo. Como las compañías no aceptaron dichas demandas, las organizaciones laborales, las cuales se habían fortalecido como resultado de la po-

lítica social del gobierno, iniciaron el 28 de mayo de 1937 una huelga general en las zonas petroleras. Una comisión gubernamental determinó que las compañías debían pagarle a los trabajadores alrededor de 26 millones de pesos. Éstas rechazaron dicho reclamo sobre la base de que estaba más allá de sus posibilidades y, en cambio, ofrecieron pagar 14 millones (1.7 millones de dólares), lo cual era inaceptable para los trabajadores. De acuerdo con una investigación gubernamental, las compañías tuvieron ingresos anuales promedio de 56 260 millones de pesos en el periodo 1934-1936, frente a 22 890 millones que reconocían haber obtenido. Un representante de la Standard Oil de Nueva Jersey declaró que “ellos no podían pagar y que no era su voluntad hacerlo, actitud que se basaba en la creencia de que ellos podían amenazar al gobierno con la pérdida de ingresos en el erario” (Basurto, 1976:41).

Debido a las consecuencias políticas provocadas por la actitud negativa de las compañías con respecto a las demandas en cuestión, las que al parecer hicieron una lectura errónea del panorama político, el gobierno decidió el 18 de marzo de 1938 expropiar los bienes de las compañías como una medida preventiva. Como señalan Bennett *et al.* (*op. cit.*:264), “el rechazo de las compañías fue interpretado como una abierta amenaza a la soberanía nacional”. La decisión de nacionalización, sin embargo, no debe entenderse como resultado de una simple confrontación laboral; fue sobre todo producto de un desarrollo de la conciencia nacional y de una mayor consolidación político-institucional del Estado mexicano. Como señala Philip:

Las compañías sobreestimaron la importancia económica, en contra de factores políticos. Ellas creyeron ampliamente que el gobierno no podía acarrear las consecuencias económicas de una expropiación y que sería incapaz de manejar los activos expropiados. Aunque la economía mexicana se encontraba en serias dificultades, el apoyo popular que Cárdenas había logrado forjar y el largo tiempo que duraron las confrontaciones obrero-patronales hicieron que el acto de nacionalización fuera políticamente seguro (Philip, *op. cit.*:222-224).

Las compañías petroleras no sólo malinterpretaron la política interna, sino también el ambiente externo expresado en los tres niveles antes indicados. Debido a las nuevas condiciones internacionales de preguerra, así como a la nueva política exterior de Estados Unidos hacia América Latina, el gobierno de Roosevelt decidió aceptar el acto de nacionalización mexicana siempre y cuando dicho gobierno pagara a las compañías una compensación adecuada, como lo establecía la propia ley de nacionalización, y “se aceptó la expropiación como un derecho legal de México sin pensarse en el uso de la fuerza, hazaña que veinte años antes se hubiese considerado como imposible” (Eisenhower, 1962:41).

El 20 de julio de 1938, el gobierno mexicano creó la compañía Petróleos Mexicanos (Pemex) como la entidad del Estado encargada de definir la política y manejo de la industria del petróleo. La producción petrolera, ahora en manos del

Estado, sería orientada a satisfacer las necesidades demandadas por el proceso de industrialización y desarrollo del país.

La nacionalización de la industria fue una verdadera lección para las compañías extranjeras, no sólo porque evidenció que un país en desarrollo podía establecer límites a sus operaciones, sino que, además, demostró que un país como México podía sacar adelante la industria del petróleo, a pesar de sus limitados recursos. Igualmente demostró que el apoyo diplomático de Estados Unidos no era ilimitado y que podía ser subordinado a intereses geopolíticos según lo dictara el imperativo de la seguridad nacional. El acto de nacionalización, sin embargo, no estuvo libre de consecuencias. En el corto plazo se produjeron represalias económicas y financieras (fugas de capital y retiro de financiamiento externo) (Bennett *et al.*, *op. cit.*:264). En el largo plazo implicó que México perdiera su posición preeminente como exportador mundial de petróleo, posición que sólo volvería a lograr en la década de 1970, cuando el país resurgió como uno de los mayores exportadores mundiales de petróleo.

Brasil es otro mercado petrolero latinoamericano que las multinacionales han procurado penetrar, aunque sin mayor éxito. Es el único país de la región que logró controlar la industria petrolera desde el inicio. Uno de los aspectos relevantes de Brasil es que, a pesar de haber sido gobernado por militares, en contraste con otras experiencias latinoamericanas, sus gobiernos se caracterizaron por promover una política económica de corte nacionalista. En 1938 se creó el Consejo Nacional del Petróleo, el cual desde el inicio tuvo en la jefatura a un militar (Wirth, 1985a:105).

Debido a que la industria del petróleo fue considerada vital para el desarrollo industrial y para la seguridad nacional, los militares se encontraron en una posición ventajosa para definir la política petrolera de Brasil. Los líderes militares lograron forjar un consenso nacional en contra de las multinacionales, dando lugar a la exclusión de dichas firmas de las exploraciones y refinamiento de petróleo mediante disposiciones legales que taxativamente indicaban que los accionistas de compañías privadas dedicadas a la actividad petrolera tenían que ser brasileños por nacimiento (*ibid.*:114).

En 1953, durante el gobierno de Getúlio Vargas, se creó la compañía estatal Petróleos Brasileños (Petrobras) a la cual se le asignó una enorme capacidad técnica y financiera. La capacidad de refinamiento de Petrobras creció de 2 millones de barriles en 1953 a 16 millones en 1954 y a 38 millones de barriles en 1959 y, para 1964 se estimó que alcanzaría los 150 millones de barriles por año, equivalente al 90% de la capacidad de refinación del país. Igualmente, las reservas de crudo pasaron de 50 millones a 600 millones de barriles, y la producción pasó de menos de 1 millón a 24 millones de barriles en el mismo periodo (Tanzer, 1970:358). Sin embargo, a pesar de dicho crecimiento tanto en refinamiento como en producción, Brasil no es un país exportador de petróleo y, por el contrario, tiene que satisfacer su demanda interna con importaciones, las cuales durante la década de 1980 se estima que sumaban 58.5 mil millones de dólares (Calvert, *op. cit.*:104).

Debido a la magnitud del mercado interno brasileño, las multinacionales se han esforzado por destruir el monopolio estatal de la industria del petróleo. En 1954, por ejemplo, en un mensaje póstumo a la nación, Getúlio Vargas declaró que las multinacionales habían arruinado su administración. Denunció que fuerzas e intereses antinacionales se habían enfurecido porque “yo quería libertad para la realización de nuestras riquezas nacionales a través de Petrobras. Ellas —las multinacionales— no quieren que la gente sea libre” (Tanzer, *op. cit.*:358).

En 1964, el gobierno de Goulart fortaleció el poder monopólico de Petrobras mediante la nacionalización de las compañías refinadoras que aún estaban en manos privadas. No obstante, dicho poder empezó a erosionarse, ya que en ese año fuerzas antinacionalistas derrocaron al gobierno de Goulart y les devolvieron las concesiones a las compañías multinacionales, las cuales empezaron a copar secciones importantes del mercado brasileño. Sin embargo, Petrobras continuó ejerciendo, por lo menos hasta 1995, cuando se reformó la Constitución, un control monopólico de la industria petrolera. Actualmente, frente a las fuertes presiones presupuestarias y frente a las políticas de liberación de la economía, Petrobras busca establecer empresas conjuntas para financiar su programa quinquenal de alrededor de 22 mil millones de dólares, con el cual se espera incrementar la producción petrolera de los actuales 820 000/d a 1.4 millones de b/d en el año 2000 (*The Economist*, 1-7 de junio, 1996:74). Las actuales tendencias de la economía mundial hacia la globalización hacen previsible una mayor apertura de la industria y del mercado petrolero de Brasil hacia la inversión extranjera.

Argentina representa la experiencia más paradójica de la región en lo que hace al trato de las compañías multinacionales. En 1922, el gobierno nacionalista de Hipólito de Yrigoyen creó la compañía Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF), la primera compañía estatal creada en América Latina en el marco de la industria del petróleo. No obstante, a diferencia de los casos de Pemex y Petrobras en México y Brasil, respectivamente, YPF no fue capaz de crear un consenso nacional que diera lugar al control estatal de la industria petrolera en dicho país. La explicación de ello radica en el hecho histórico de la dependencia Argentina del capital extranjero. Argentina y Chile son los países latinoamericanos donde el capitalismo liberal, más o menos hasta la década de 1930, fue exitoso con economías de mercado abiertas al capital extranjero. Dicha dependencia económica hizo fracasar los esfuerzos por instaurar un nacionalismo económico. Así, desde que se descubrió la existencia de petróleo en la región de Comodoro Rivadavia, Patagonia, en 1907, las compañías multinacionales presionaron al gobierno argentino para que mantuvieran una política flexible sobre el papel de la inversión extranjera en el desarrollo de la industria del petróleo.

En 1978, las reservas petroleras de Argentina se estimaron en alrededor de 2.4 mil millones de barriles, lo que lo convertía en el tercer país latinoamericano con las reservas petroleras más grandes, después de Venezuela y México. Sin embargo, Argentina, al igual que Brasil, no es un exportador de petróleo y, por el contrario, necesita importar parte de dicho bien para satisfacer su demanda interna, aunque

se considera que Argentina es menos dependiente de las importaciones de petróleo que Brasil. A principios de la década de 1980, Argentina se consideraba autosuficiente en recursos energéticos en un 97% (Calvert, 1994:104). Este nivel de cuasi-autosuficiencia pudo haberse modificado sustancialmente durante la década mencionada debido a la crisis militar de la guerra de las Malvinas contra Inglaterra, así como por el peso de la recesión económica y deuda externa que sufrió el país.

El creciente mercado interno fue la principal atracción de las compañías multinacionales en Argentina. La demanda interna de petróleo se vio alentada con el desarrollo de la industria del automóvil en dicho país desde 1916. En la década de 1930, Argentina poseía la industria automovilística más grande de América Latina y ocupaba el séptimo lugar a nivel mundial.

Desde el establecimiento de YPF, las autoridades argentinas han tratado de limitar las actividades de las multinacionales en el sector petrolero. En 1922, el presidente Marcelo T. de Alvear, sucesor de Yrigoyen, nombró al general Enrique Mosconi como director de YPF. Mosconi, un nacionalista, estaba decidido a desarrollar la industria petrolera como parte del patrimonio nacional, la cual, en su opinión, debía estar en manos del Estado. Mosconi mejoró la capacidad técnica y financiera de YPF con el fin de incrementar la producción y así reducir la dependencia de Argentina de la importación de petróleo. No obstante, factores tales como la creciente demanda interna, la insuficiente producción nacional, la vulnerabilidad externa del país y especialmente su dependencia del mercado británico para sus exportaciones e inversiones, y las rivalidades internas entre los Estados de la república y el gobierno federal en relación con la industria petrolera, hicieron que las metas de Mosconi fueran insostenibles tanto en el mediano como en el largo plazos. Provincias tales como Salta encontraron más rentable hacer negocios directos con las compañías extranjeras, especialmente la Standard Oil de Nueva Jersey, que con YPF.

Las compañías extranjeras, por su parte, encontraron en la rivalidad interna (intereses federales y estatales) una buena forma de debilitar a la compañía estatal mediante la aplicación del principio maquiavélico de "divide y vencerás". Sin embargo, el mercado argentino era suficientemente grande y lucrativo, lo cual las convenció de no sobreponer sus intereses a cualquier costo, evitando así el peligro de perder el acceso a dicho mercado, por lo que Mosconi fue capaz de controlar el mercado dándole una posición privilegiada a YPF y controlando el precio del petróleo, el cual mantuvo bajo para favorecer el consumo nacional, con lo que redujo y/o limitó las ganancias de las compañías extranjeras.

En el periodo 1930-1943, el país fue gobernado por fuerzas antidemocráticas y conservadoras fuertemente vinculadas al capital extranjero, las cuales buscaron reducir el papel de YPF en la industria petrolera. En 1945, Juan Domingo Perón, basado en una alianza pluriclasista, ganó las elecciones. Su gobierno populista, aunque con grandes visos de nacionalismo, mantuvo el equilibrio tradicional argentino en lo que hace a la relación entre el capitalismo nacional y la inversión extranjera. Ante el agravamiento de la situación económica del país en el primer

lustro de la década de 1950, producto de sequías y de la caída de sus exportaciones agrícolas, Perón se vio obligado a solicitar el apoyo de la inversión extranjera. Entre otras cosas, gestionó un contrato con la Standard Oil Company de California para ampliar la actividad petrolera y solicitó un préstamo del Export-Import Bank de Estados Unidos para apoyar el desarrollo de la industria siderúrgica (Villegas, *op. cit.*:232). En septiembre de 1955, los militares derrocaron al gobierno peronista y retornaron al país por la senda del conservadurismo político y económico. El último vestigio de nacionalismo tuvo lugar en 1963, cuando el presidente Arturo Illias anuló algunas concesiones inconvenientes otorgadas por su predecesor a intereses estadounidenses. Sin embargo, Illias fue depuesto por un sector reaccionario del ejército y las compañías recobraron sus privilegios.

De todos los países latinoamericanos, Venezuela sufrió la experiencia más deplorable en sus relaciones con las empresas petroleras. De 1922 a 1970, la Standard Oil y la Royal Dutch-Shell controlaron todo el circuito de producción y comercialización de petróleo en dicho país. Venezuela fue gobernada hasta 1945 por dictaduras militares que favorecieron la inversión extranjera. La primera concesión petrolera fue hecha en 1907 a la Royal Dutch-Shell por el general Cipriano Castro. En el periodo 1908-1935, el dictador Juan Vicente Gómez otorgó concesiones adicionales a las compañías extranjeras; en tales condiciones, Venezuela se convirtió en un paraíso fiscal para dichas compañías, es decir, un país virtualmente libre de impuestos.

En 1918, se adoptó una ley petrolera con cierto carácter restrictivo que aunque mantuvo los beneficios existentes al momento, redujo el alcance de nuevas concesiones e incrementó las regalías en un 15%, lo cual incomodó al gobierno y a las compañías estadounidenses, quienes reaccionaron enconadamente contra dicha ley y amenazaron con detener las inversiones, a menos que se hicieran mayores concesiones. La respuesta del dictador Gómez a dicho desafío fue: "ustedes son expertos en petróleo, ustedes elaboren la ley. Nosotros somos *amateurs* en esta área" (Lieuwen, 1985:194). De esta forma, las compañías extranjeras se convirtieron no sólo en extractoras de las riquezas venezolanas sino además en legisladoras, ya que sus abogados elaboraron las leyes petroleras que fueron adoptadas por el Congreso de Venezuela el 13 de junio de 1922.

Bajo el marco jurídico previsto por dichas leyes, las compañías petroleras inundaron Venezuela con inversiones como resultado de una reubicación del capital fugado de México ante el creciente nacionalismo y los problemas laborales en dicho país (*ibid.*:193). Para 1928, Venezuela ya había sustituido a México como el segundo exportador mundial de petróleo. La producción creció de 2 millones de barriles en 1922 a 137 millones en 1929. Sin embargo, Venezuela no resultó un ganador neto del desarrollo de su industria petrolera, ya que las compañías extranjeras manejaron la industria como una economía de enclave. Así, mientras que éstas obtuvieron ganancias de alrededor de 1.7 mil millones de dólares en el periodo 1919-1936, el gobierno venezolano sólo percibió 118 millones de dólares en impuestos y regalías (Terzian, 1985:3). No fue sino hasta 1945, cuando fuerzas progresistas, civiles y

militares, derrocaron el régimen de Gómez, que Venezuela dio un viraje a la situación en su favor. Una junta revolucionaria tomó el poder bajo el liderazgo de Rómulo Betancourt, un demócrata nacionalista convencido de que el Estado venezolano debía mejorar su participación en la distribución de los beneficios de las ganancias derivadas de la industria petrolera. Bajo esta premisa, nombró a Juan Pablo Pérez Alfonzo como ministro de Desarrollo encargado de ampliar esta industria en el país.

Para 1948, Pérez Alfonzo ya había logrado dos grandes victorias en términos de la industria en cuestión. En primer lugar, logró la aprobación de una ley en el parlamento en que se estipulaba que el 50% de las ganancias obtenidas de la venta de petróleo ingresaría al Estado en la forma de impuestos y regalías. En segundo lugar, presionó a las compañías para que establecieran refinerías en el país, con el objeto de reducir el costo de la energía para el desarrollo industrial. Como resultado de esta presión, tanto la Shell como la Standard Oil de Nueva Jersey construyeron refinerías con capacidad de refinar por encima de los 40 000 y 50 000 b/d, respectivamente. Éste fue un logro importante, sobre todo si se considera que las compañías extranjeras en América Latina por lo general se negaban a poner todos sus huevos en la misma canasta, por temor a que sus bienes fueran nacionalizados o por razones económicas de tipo costo-beneficio. Por estas razones, las compañías habían distribuido sus empresas refinadoras en las islas del Caribe y en Centroamérica, donde los costos de producción eran más bajos. Debido a la cercanía con Estados Unidos que era el mercado de destino, los costos de transporte eran menores, y debido a que dicha zona es el patio trasero de Estados Unidos se pensaba que los peligros de nacionalización eran inexistentes o menores.

La mala experiencia sufrida en México, por otro lado, motivó a las compañías a adoptar una actitud de mayor cooperación en Venezuela durante el gobierno de Betancourt. Las compañías, sin embargo, buscaron romper la correlación de fuerzas desfavorable en Venezuela mediante el desarrollo de exploraciones petroleras en otras regiones del mundo. Para finales de la década de 1940, empezaron a hacer exploraciones en países del Medio Oriente donde los costos de producción eran mucho más bajos que en Venezuela, sobre todo porque la nueva política fiscal instrumentada por Pérez Alfonzo había encarecido los costos de producción en ese país. Las compañías usaron el petróleo barato de Irán y Arabia Saudita para presionar a Venezuela a que diera marcha atrás en su política fiscal. A finales de 1948, las compañías triunfaron en sus esfuerzos cuando con su apoyo el general Marco Pérez Jiménez depuso al gobierno de Betancourt y estableció una dictadura de 10 años, la cual revocó los logros sociales y fiscales obtenidos por Venezuela frente a las compañías durante el gobierno de Betancourt. Sin embargo, Betancourt retornó al poder en 1959 luego de ganar las elecciones presidenciales y retomó su anterior política nacionalista con respecto a las compañías petroleras, al punto de que para principios de la década de los setenta el gobierno ya había introducido nuevos impuestos que modificaron la estructura de los ingresos provenientes del petróleo de 50-50 a 67-33 en favor del país.

Para los años cuarenta, Venezuela ya era muy dependiente de los ingresos del petróleo (65% en 1946). Como señala Terzian, "cualquier ataque sobre los ingresos provenientes del petróleo era amenaza directa al equilibrio financiero del Estado" (*op. cit.*:5). Por lo tanto, en la medida en que la producción en Medio Oriente amenazaba sus ganancias y posición internacional, el gobierno venezolano se vio obligado a seguir una diplomacia petrolera centrada en esa región dirigida a convencer a sus competidores de la necesidad de crear un cártel que controlara la producción y los precios. Dicha diplomacia fue exitosa y como resultado, se creó la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP), a través de la cual Venezuela buscó salvar su industria petrolera de la ruina y detener las maniobras de las multinacionales.

A pesar de que Venezuela ya no era el principal exportador de petróleo, después de Estados Unidos y la URSS, su diplomacia petrolera en Medio Oriente fue exitosa y sus socios de la OPEP no sólo aprendieron que podían obtener un mejor precio por su petróleo y con ello disponer de más recursos para su desarrollo, sino que, además, utilizaron el petróleo como arma política en su lucha contra Israel y sus aliados, imponiendo en 1974 un embargo comercial que se manifestó como una disminución en el suministro de petróleo a Estados Unidos y Holanda por su apoyo a Israel en la guerra del Yom Kippur.

En 1976, en la medida en que la OPEP controlaba y elevaba el precio del petróleo, el gobierno de Carlos Andrés Pérez nacionalizó la industria petrolera y creó la empresa estatal Petróleos de Venezuela (PDVSA), encargada del manejo de dicha industria. La nacionalización de la industria petrolera, sin embargo, no evitó que Venezuela entrara en una fase de recesión económica y que elevara de manera importante su deuda externa durante los años ochenta, lo cual obligó al gobierno, a finales de la década de 1980 y principios de los noventa, a realizar fuertes ajustes económicos que tuvieron como consecuencia un aumento de la violencia y la corrupción.

Otros productores menores de la región también nacionalizaron dicha industria: Colombia en 1951, Perú en 1968 y Ecuador en 1976. Con la excepción de Ecuador, que al igual que Venezuela es miembro de la OPEP, la nacionalización de la industria petrolera en América Latina fue precedida por enfrentamientos políticos entre los Estados y las compañías extranjeras. En Ecuador, en cambio, la nacionalización de la industria ocurrió por intermediación de las multinacionales. En la medida en que la producción en dicho país no era rentable, las compañías obligaron al gobierno a tomar el control de la industria y otorgarles compensaciones. Ecuador, como señala Calvert (1994:117), fue el país latinoamericano que ganó menos con la nacionalización de la industria del petróleo, debido a que dicha industria estaba subdesarrollada y, por lo tanto, el poder de negociación del gobierno ecuatoriano frente a las multinacionales era débil.

En el caso de Centroamérica la industria petrolera, con la excepción de Guatemala, consiste básicamente en la refinación. En las décadas de 1960 y 1970, empresas transnacionales tales como Texaco, Esso, Mobil, Chevron, etc., realizaron

exploraciones a través de la región las cuales fueron infructuosas. Guatemala es el único caso en el que en 1972 la compañía Basic Resources Inc. encontró dos yacimientos menores en Alta Verapaz, lo cual dio lugar a mayores exploraciones. Sin embargo, Guatemala no es autosuficiente en este rubro, y al igual que en el resto de los países de la región, la factura petrolera es un componente importante de su endeudamiento externo. Con la excepción de Costa Rica, donde la refinación y distribución de petróleo, al menos hasta 1992, era un monopolio estatal bajo el manejo de la Refinadora Costarricense de Petróleo (Recope), en el resto de los países centroamericanos dicha actividad ha estado regida por la libre competencia con el predominio de empresas extranjeras. Las últimas exploraciones realizadas en el área tuvieron lugar en Costa Rica en el primer lustro de la década de 1980. Éstas fueron realizadas por Pemex en el marco de la cooperación petrolera otorgada por México y Venezuela a Centroamérica y el Caribe, bajo el denominado "Pacto de San José", mediante el cual dichos países garantizan el suministro de petróleo a la región y otorgan créditos de hasta un 20%, deducible de la factura petrolera, el cual es renovable año tras año desde 1980. Dichas exploraciones, sin embargo, resultaron infructuosas.

Para finales de 1970, la nacionalización de la industria del petróleo en América Latina era una realidad consolidada, excepción hecha de Centroamérica, donde salvo el caso de Costa Rica, la industria refinadora siguió abierta al capital extranjero. Sin embargo, aunque la participación de las multinacionales en la producción mundial de petróleo cayó de 61% en 1970 a 25% en 1979, y su participación en la comercialización del producto y sus derivados cayó de 50% a 40% en el mismo periodo como resultado de las nacionalizaciones (Jenkins, 1991:54), sus ganancias no se deterioraron sustancialmente, ya que controlaban altos niveles de comercialización y, además, se vieron favorecidas con los aumentos de precios de la OPEP. Adicionalmente, dichas compañías retuvieron una gran proporción de las ganancias mediante la venta de tecnología y conocimiento (*know how*) a las nacientes empresas públicas de la industria del petróleo y mediante el establecimiento de empresas conjuntas con los gobiernos, por lo que siempre mantuvieron un nivel de incidencia en la industria.

#### INDUSTRIA PETROLERA Y LIBERALIZACIÓN COMERCIAL EN LOS OCHENTA Y NOVENTA

La década de 1980 fue una década de crisis económica para América Latina, llamada por la CEPAL la década perdida, ya que en la mayoría de los países de la región el crecimiento económico se volvió negativo como consecuencia tanto del incremento de la deuda externa como de la recesión económica que afectó a las economías capitalistas. Ambas crisis fueron motivadas por las alzas de los precios del petróleo establecidos desde 1973 por la OPEP. El PIB de la región en la década 1980 fue de apenas el 1% y la participación de ésta en el comercio mundial cayó de un 5% en la década de 1970 a un 3% en la década de 1980.

En la década de 1980 los países de la región sufrieron un proceso de desindustrialización que marcó el colapso del modelo de sustitución de importaciones. La deuda externa tuvo como efecto que durante esta década, los países se convirtieran en exportadores netos de capitales, cuyo servicio llegó a consumir entre el 40% y el 60% de los ingresos provenientes de las exportaciones. Se estima que sólo Brasil transfirió alrededor de 96 580 millones de dólares entre 1980 y 1985 como pago de intereses y de capital principal de su deuda (Altvater, 1991:145). Las finanzas públicas se volvieron crónicamente deficitarias y la recesión económica generó tanto una caída del empleo como un alza exorbitante del índice inflacionario, el cual en Argentina y Brasil, por ejemplo, registró un crecimiento del 1 000% y 500%, respectivamente. Ello obligó a los gobiernos a devaluar sistemáticamente sus monedas y, en algunos casos (los dos países mencionados más Nicaragua), a adoptar nuevas monedas como instrumentos antiinflacionarios.

Como efecto del tamaño de la deuda externa y de los graves desequilibrios macroeconómicos que enfrentaban, en la mayoría de los casos, los países se vieron obligados desde 1983 a firmar cartas de intención con el FMI como forma de obtener nuevos créditos. A cambio, se comprometían a aplicar programas rígidos de estabilización económica y de ajuste estructural, los cuales han sido aplicados durante los ochenta y noventa, con los que se ha buscado no sólo corregir los desequilibrios mencionados, sino también reorientar el modelo de desarrollo de estos países hacia el comercio exterior y liberalizar sus economías. Como parte del proceso de liberalización económica, se han visto obligados a dismantlar los esquemas tanto nacionales como regionales de protección del mercado que en el pasado limitaban la inversión extranjera y producían un desvío de comercio proveniente del resto del mundo. En este contexto, por ejemplo, los países del Pacto Andino se apartaron en 1987 de la denominada Decisión 24, la cual imponía limitaciones a la inversión extranjera, sustituyéndola por la Decisión 220, más acorde con las nuevas políticas de libre mercado. Los países centroamericanos, igualmente, han reformado tanto su legislación comercial nacional como el marco legal del Mercado Común Centroamericano y se han integrado al Acuerdo General de Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT).

La liberalización de la industria petrolera es parte de las demandas externas que recibe América Latina. Aunque ya se han dado algunos pasos en esa dirección, los países de la región, en la mayoría de los casos, se muestran renuentes a retirar de manera total el control estatal de dicha industria. El proceso de liberalización de la industria del petróleo en la región, en general, está determinado por las necesidades financieras de los Estados. Según estimaciones, el mantenimiento y desarrollo de dicha industria requiere de alrededor de 20 000 millones de dólares al año, por lo que, dadas las limitaciones financieras de los países, dicho capital sólo puede ser reunido mediante la participación del capital extranjero en forma de inversiones directas.

Hasta la fecha, sólo Argentina ha acelerado el proceso de apertura de la industria del petróleo privatizando la empresa estatal YPF en 1993 (*The Economist*, 1-7 de junio

de 1996:73). Argentina también ha logrado un acuerdo con el gobierno del Reino Unido para realizar inversiones conjuntas entre empresas petroleras de ambos países en las islas Malvinas. Dichos acuerdos no comprometen la soberanía británica sobre dichas islas. Al igual que Argentina, Venezuela, agobiada por una voluminosa deuda externa, la cual se agravó a raíz de la caída de los precios del petróleo en la década de 1980, se vio obligada a flexibilizar su política de nacionalización del petróleo y ha permitido la inversión extranjera en su industria petrolera mediante la formación de empresas conjuntas con inversiones estimadas en 13 000 millones de dólares. Además, a principios de 1996, la Compañía estatal PDVSA, ofreció licencias a empresas multinacionales para la exploración y explotación de cerca de ocho campos petroleros, con lo que el gobierno espera atraer unos 11 000 millones adicionales en inversión extranjera como parte de un plan de inversión de 60 000 millones de dólares para el desarrollo de la industria en los próximos diez años. Se espera así incrementar la producción en 500 000 b/d (*ibid.*:74).

Colombia, Perú y Bolivia también están dando pasos hacia la liberalización de su industria petrolera. En el primer caso, la industria petrolera colombiana está volviendo a ser importante en la presente década y se estima que el alcance de las exploraciones realizadas en el país son comparables con aquellas llevadas a cabo en Venezuela. En 1990 la multinacional British Petroleum descubrió los ricos yacimientos petrolíferos de Cusiana en Casanare, región oriental del país, los cuales se estima que contienen reservas valoradas en alrededor de 3 000 millones de dólares. Las reservas totales de petróleo de Colombia se han estimado en cerca de 15 000 millones de barriles, lo cual ha alentado tanto al gobierno como a empresas multinacionales a realizar programas multimillonarios de inversiones (*Mundo Latino*, 7 de diciembre de 1995:9). Los ingresos por exportación de petróleo han mostrado un enorme crecimiento en los últimos dos años, pasando de 568 millones de dólares en 1994 a más de 1 000 millones en 1995 (*ibid.*:7). El consorcio internacional liderado por British Petroleum ha invertido más de 2 000 millones de dólares en el desarrollo de la industria. Dichas inversiones toman la forma de empresa conjunta con la compañía estatal Ecopetróleo. Por norma constitucional las compañías extranjeras no pueden explotar en forma directa los yacimientos petroleros, ya que el subsuelo es propiedad del Estado. Y justamente debido a este principio constitucional sobre el subsuelo, la compañía Falcon Resources que proyectaba invertir cerca de 12 500 millones de dólares en la exploración y explotación de campos petrolíferos en el noreste del país tuvo que abstenerse de seguir adelante con el proyecto por orden judicial.

No obstante, Colombia ha reformado sustancialmente su legislación en lo que hace a la industria petrolera. En primer lugar, se ha aumentado el tope de la inversión extranjera en el país hasta en un 75%. Se ha eliminado el sistema que obligaba a compartir a medias las inversiones en las fases de producción. Igualmente, cuando los contratos de exploración y explotación del crudo terminen y pasen a manos del Estado, éste podrá ceder la explotación a particulares después de 28 años; además la empresa estatal podrá negociar con las transnacionales la prórroga de los

contratos en la fase final, todo lo cual, sin duda dará un gran impulso al desarrollo de la industria y hará posible la satisfacción de las necesidades de capital del país mediante la inversión extranjera (*Mundo Latino*, 5 de octubre de 1995:9).

En el caso de Perú, en mayo de 1996 el gobierno se proponía vender una proporción mayoritaria de sus acciones de una refinería propiedad de la empresa estatal Petroperú y ha firmado un contrato por 2.7 mil millones de dólares con Shell y Mobil para desarrollar grandes yacimientos de gas descubiertos en la década pasada (*The Economist*, 1 de junio de 1996:74). Bolivia también está liberalizando su industria petrolera y vendiendo acciones a compañías extranjeras por 1 000 millones de dólares.

En Centroamérica, Costa Rica, que era el único país en el cual la industria era un monopolio estatal desde finales de la década de 1960, el gobierno inició en 1992 un proceso de desregulación de la misma. Empresas transnacionales como Shell y Chevron han ido incrementado rápidamente su participación en el mercado.

Brasil y México, los dos grandes gigantes de la región en los que el nacionalismo también ha sido fuerte, son los únicos países que aún mantienen la industria petrolera virtualmente intacta en manos del Estado. Sin embargo, en la medida en que sus economías se integran cada vez más a la corriente de la globalización comercial, y condicionados como están por sus propias limitaciones financieras, estos países también han empezado a dar ciertos pasos, los cuales permiten predecir una mayor apertura de la industria en un futuro cercano. En el caso de Brasil, como se ha indicado, el año pasado se reformó la Constitución dando por terminado el monopolio del Estado en las industrias de telecomunicaciones, petróleo y minería, abriendo en consecuencia dichas industrias a la inversión extranjera, aunque ello no implica una entrada automática de la inversión foránea en las respectivas industrias. Brasil posee un enorme mercado interno, por lo cual le es posible negociar la apertura de dichos sectores en sus términos. La inversión extranjera será, sin embargo, la pieza fundamental para poder realizar un proyecto de inversión de 60 mil millones de dólares programado para los próximos diez años, con el cual se espera aumentar la producción en 820 000 b/d (*ibid.*:74).

Igualmente, México, en el marco de su participación en el TLC así como de las recurrentes crisis financieras que el país ha venido sufriendo desde 1982, se ha visto obligado a liberalizar algunos sectores de su industria petrolera. A la fecha se han vendido algunas industrias petroquímicas, pero todavía el gobierno se aferra a la idea del control estatal sobre la industria de petróleo. El embajador mexicano en Londres, Andrés Rosental, ha señalado categóricamente que no cree que la privatización de Pemex sea "deseable o esencial" para seguir adelante con el proceso de reforma estructural de la economía, y asevera que el gasto público como porcentaje del PNB ha sido drásticamente reducido de un 45% a mediados de la década pasada a 27% en 1995. Es decir, que el mantenimiento de Pemex como empresa del Estado no pone en riesgo la reforma económica (*The Economist*, 13 de julio de 1996:6). Además, en el marco de las negociaciones del GATT y del TLC, México se ha comprometido en un proceso de liberalización gradual de su industria petrolera, proyecta-

do en un periodo de diez años, por lo que es posible predecir una mayor liberalización de su industria, de donde podrían derivarse beneficios para el país tales como acceso a tecnología moderna, nuevos recursos financieros y menos presión sobre el presupuesto del gobierno, lo cual, sin duda, va a repercutir positivamente en la estabilidad económica del país.

## CONCLUSIONES

1. Desde el inicio, la industria petrolera en América Latina estuvo bajo el control de compañías extranjeras, las cuales ejercieron presión sobre los gobiernos de la región para obtener concesiones que les fueran favorables. Sin embargo, en la década de 1930 comienzan a desarrollarse sentimientos nacionalistas en la mayoría de los países, por lo que las referidas concesiones empezaron a ser cuestionadas y, en algunos casos, modificadas por los gobiernos. Los intentos de éstos por obtener mayores ingresos derivados de la producción petrolera fueron bloqueados por las compañías, las cuales utilizaron la protección diplomática de sus metrópolis al igual que amenazas de reducir la producción y hasta de suspender sus operaciones o trasladar parte de ellas a países vecinos, con lo que los gobiernos hubieran sufrido pérdidas irreparables.

2. Las multinacionales se caracterizaron por desarrollar una estrategia de producción de carácter global e integrada verticalmente. Ejercieron un papel monopólico y pretendieron ignorar la autoridad política de los países de la región. En algunos países incluso tenían la capacidad de dictar la legislación nacional a su favor, tal como sucedió en Venezuela desde inicios del siglo hasta 1945, año en que la dictadura de Juan Vicente Gómez fue derrocada por fuerzas nacionalistas.

3. La nacionalización de la industria petrolera en Bolivia y México en 1937 y 1938, respectivamente, constituyó una de las primeras acciones serias por parte de los países en desarrollo por ganar el control nacional sobre sus recursos naturales y económicos. Luego de la nacionalización, el gobierno mexicano dedicó su producción petrolera a promover el proceso de industrialización del país mediante el uso de sus abundantes recursos energéticos. Las multinacionales malinterpretaron la capacidad política del gobierno para imponer su agenda sobre la industria petrolera, y más todavía, no tomaron en cuenta la capacidad del gobierno mexicano de tomar control y de desarrollar la industria de manera exitosa.

4. Siguiendo el caso de México, otros países de la región trataron de imponer límites a las compañías multinacionales, ya sea a través de la nacionalización de la industria petrolera o mediante el incremento de los impuestos sobre las actividades de éstas e inclusive mediante la creación de empresas estatales que buscaban ejercer un control monopólico o dominante de la industria. No obstante, a pesar de que desde finales de la década de 1970 la industria del petróleo estaba bajo control estatal, las compañías lograron mantener fuertes ganancias mediante el esta-

blecimiento de empresas conjuntas con los gobiernos, y a través de contratos de comercialización del petróleo y la venta de tecnología a los gobiernos, la cual estaba bajo su control.

5. La industria petrolera ha pasado por lo menos por cuatro etapas: exploración, producción, refinación y comercialización. Las grandes exploraciones y los procesos productivos se concentraron en México y en Sudamérica, donde la abundancia de recursos y la dimensión del mercado interno se convirtieron en los principales estimulantes de la inversión extranjera. La industria refinadora se concentró en el Caribe y Centroamérica por su cercanía al gran mercado estadounidense y porque los costos de producción eran bajos y el riesgo de nacionalización era virtualmente inexistente. Los costos de intervención norteamericana eran también menores. Cuba demostró ser la excepción en 1959; República Dominicana en 1965 y Nicaragua durante todo el siglo XX son los casos más conspicuos. A éstos se suman más recientemente Granada y Panamá, y menos directamente El Salvador.

6. En las décadas de 1980 y 1990, debido a la crisis de la deuda y a la recesión económica, los gobiernos de la región se han visto obligados a reabrir y desnacionalizar la industria del petróleo. Con las excepciones de México y Brasil, el resto de los países han avanzado de manera importante en el proceso de apertura de su industria. Argentina, por ejemplo, privatizó la empresa estatal YPF en 1993 y Colombia ha reformado su legislación para hacerla compatible con la nuevas corrientes del libre mercado y la globalización. En general, la región se dirige cada vez más hacia el libre mercado, y la industria petrolera no podrá ser excluida de este proceso.

7. Las reformas económicas han hecho que América Latina gradualmente surja del letargo de los ochenta, cuando el producto regional bruto cayó a un 1% y el crecimiento de muchos países fue negativo. En los noventa, países como Perú, Chile, México, Colombia y Costa Rica han adquirido niveles de competitividad significativos y su comercio exterior se ha diversificado sustancialmente. Zonas económicas como el Mercosur han captado un renovado interés de inversionistas extranjeros. Desde luego que este optimismo económico no es compartido por millones de latinoamericanos que sufren las consecuencias de las políticas de liberalización económica y del debilitamiento del papel social del Estado.

#### BIBLIOGRAFÍA

- Adelman, M. A., 1984, "The Multinationals in the World Oil Market: the 1970s and 1980s", en C. P. Kindleberger y D. B. Audretsch (comps.), *The Multinational Corporation in the 1980s*, The MIT Press, 2a, ed., Cambridge y Londres, pp. 122-135.
- Altvater, E., 1991, "Brazil: the giant's debts", en E. Altvater et al. (comps.), *The Poverty of Nations: A Guide to the Debt Crisis from Argentina to Zaire*, Zed Books Ltd., Londres, pp.137-149.

- Álvarez Bejar, A. *et al.*, 1993, "Mexico 1988-1991: A Successful Economic Adjustment Program?", *Latin American Perspectives*, vol. 20, núm. 3-78, Londres, verano, pp. 32-45.
- Basurto, J., 1976, *El conflicto internacional en torno al petróleo mexicano*, Siglo XXI Editores, México, p. 138.
- Bennett, D. *et al.*, 1978, "Mexico and Multinational Corporations: An Explanation of State Action", en J. Grunwald (comp.), *Latin America and World Economy: A Changing International Order*, Sage Publications, vol. 2, pp. 257-282.
- Bermúdez, A. J., 1976, *La política petrolera mexicana*, Joaquín Mortiz, México, 122 pp.
- Bromley, S., 1991, *American Hegemony and World Oil: The Industry, The State System and the World Economy*, Polity Press, Inglaterra, 316 pp.
- Brown, J. C., 1985, "Jersey Standard and the Politics of Latin American Oil Production, 1911-1930", en J. D. Wirth (comp.), *Latin American Oil Companies and the Politics of Energy*, University of Nebraska Press, pp. 1-50.
- Calvert, P., 1994, *The International Politics of Latin America*, Manchester University Press, Inglaterra, 261 pp.
- Colvy, S. S., 1991, "Mexico and the United States: A New Convergence of Interests", en R. Roett (comp.), *Mexico's External Relations in the 1990s*, Lynne Rienner Publishers, Inc., EE. UU., pp. 229-242.
- Corredor Esnaola, J., 1981, "El significado económico del petróleo en México", *Comercio Exterior*, vol. 31, núm. 11, México, pp. 1311-1323.
- Cueva A., 1985, *El desarrollo del capitalismo en América Latina*, Siglo XXI Editores, México, 238 pp.
- Durán, E., 1985, "Pemex: The Trajectory of a National Oil Policy", en J. D. Wirth (comp.), *Latin American Oil Companies and the Politics of Energy*, University of Nebraska Press, pp. 145-188.
- Economic Review*, s/f, "Oil in Latin America and the Caribbean, 1971-1974", vol. 1, núm. 4.
- Eisenhower, M., 1962, "La Alianza para el Progreso: sus raíces históricas", en J. C. Dreier, (comp.), *La Alianza para el Progreso: problemas y perspectivas*, Editorial Novaro, México, pp. 33-58.
- Grayson, G. W., 1989, "Oil and Latin American Politics", *Latin American Research Review*, vol. XXIV, núm. 3, pp. 201-211.
- Gentleman, J., 1984, *Mexican Oil and Dependent Development*, Peter Lang Publishing, Nueva York, 260 pp.

- Harris, N., 1993, "Mexican Trade and Mexico-U.S. Economic Relations", en N. Herval (comp.), *Mexico: Dilemmas of Transition*, The Institute of Latin American Studies and British Academic Press, Londres, pp. 151-171.
- Herzog F., J. S., 1991, "Mexico and the World: Opportunities and Risks in the 1990s", en R. Roett (comp.), *Mexico's External Relations in the 1990s*, Lynne Rienner Publishers, EE. UU., pp. 23-35.
- Jenkins, R., 1987, *Transnational Corporations and the Latin American Automobile Industry*, MacMillan Press, Londres, 170 pp.
- Jenkins, R., 1991, *Transnational Corporations and Uneven Development*, Routledge, Londres y Nueva York, 229 pp.
- Latin American Weekly Reports*, del 1 de enero de 1982 al 19 de noviembre de 1987.
- Lieuwen, E., 1985, "The Politics of Energy in Venezuela", en J. D. Wirth (comp.), *Latin American Oil Companies and the Politics of Energy*, University of Nebraska Press, pp. 189-225.
- Miron, R. M. y G. Pérez, 1988, *López Portillo: auge y crisis de un sexenio*, Plaza y Valdés, México, 196 pp.
- Mundo Latino*, 1995, Londres, 5 de octubre, p. 9.
- Mundo Latino*, Londres, 7 de diciembre de 1995, p. 9.
- Philip, G., 1982, *Oil and Politics in Latin America*, Cambridge University Press, Londres, 577 pp.
- Philip, G., 1990, "Venezuela and the World Oil Balance", en *The World Today*, vol. 46, enero-diciembre, pp. 218-220.
- Pinelo, A. J., 1973, *The Multinational Corporation as a Force in Latin American Politics: A Case of Study of the International Petroleum Company in Peru*, Praeger Publishers, Londres, 171 pp.
- Platt's Weekly Analysis of World Oil and Gas*, 1992, vol. 6, núm. 21, McGraw-Hill Publication, 24 de mayo, p. 12.
- Randall, L., 1989, *The Political Economy of Mexican Oil*, Praeger, Nueva York, 228 pp.
- Roett, R. (comp.), 1991, *Mexico's External Relations in the 1990s*, Lynne Rienner Publishers, EE. UU., 279 pp.
- Rollins, C. E., 1970, "Mineral Development and Economic Growth", en R. I. Rodes (comp.), *Imperialism and Underdevelopment: A Reader*, s/e, Nueva York y Londres, pp. 181-204.
- Rojas, R., 1991, "Mexico: Five Years of Debt Crisis", en E. Altvater et al. (comps.), *The Poverty of Nations: A Guide to the Debt Crisis from Argentina to Zaire*, Zed Books Ltd., Londres, pp. 168-181.

- Rojas, T. D., 1995, "Mexico's Disfunctional Neoliberalism", *North. South Focus*, vol. IV, núm. 1, University of Miami, pp. 1-8.
- Ros, J., 1995, "Reflexiones sobre la crisis de México y sus implicaciones de política macroeconómica", *América Latina/Internacional*, vol. 2, núm. 1, Flacso, Argentina, otoño-invierno, pp. 136-144.
- Roxborough, I., 1988, *Theories of Underdevelopment*, MacMillan Education, Ltd., Londres, 175 pp.
- Simon, G., 1991, "Argentina: The Bitter Legacy of the 'Sweet Money'", en E. Altvater et al. (comps.), *The Poverty of Nations: A Guide to the Debt Crisis from Argentina to Zaire*, Zed Books Ltd., Londres, pp. 127-136.
- Tanzer, M., 1970, *The Political Economy of International Oil and the Underdeveloped Countries*, Temple Smith, Londres, 435 pp.
- Terzian, P., 1985, *OPED: The Inside Story*, Zed Books Ltd., Londres, 355 pp.
- The Economist*, 18-24 de noviembre de 1995, p. 124.
- The Economist*, 4-10 de mayo de 1996, pp. 97-98.
- The Economist*, 1-7 de junio de 1996, pp. 73-74.
- The Economist*, 29 de junio-5 de julio de 1996, pp. 19, 95-96.
- The Economist*, 13 de julio de 1996, p. 6.
- The Financial Times Survey on Latin American Finance*, Londres, 11 de abril de 1994, pp. I-VIII.
- Tugendhat, C., 1968, *Oil the Biggest Business*, Eyre & Spottinswoode, Londres, 318 pp.
- Turner, L., 1978, *Oil Companies in the International System*, Billing & Sons Limited, Londres, p. 240.
- Villegas, A., 1986, *Reformismo y revolución en el pensamiento latinoamericano*, Siglo XXI Editores, México, 359 pp.
- Wirth, J. D., 1985a, "Setting the Brazilian Agenda, 1936-1953", en J. D. Wirth (comp.), *Latin American Oil Companies and the Politics of Energy*, University of Nebraska Press, 282 pp.
- Wirth, J. D. (comp.), 1985b, *Latin American Oil Companies and the Politics of Energy*, University of Nebraska Press, 281 pp.