

## SOBRE AUTONOMÍA E INTEGRACIÓN. GEOPOLÍTICA DEL PETRÓLEO EN AMÉRICA LATINA

Guillaume Fontaine<sup>1</sup>  
[gfontaine@flacso.org.ec](mailto:gfontaine@flacso.org.ec)

*Artículo publicado en "Ecuador Debate", No 58,  
Quito, 05/2003*



### Resumen

El presente artículo analiza la industria petrolera como un sector globalizado y ubica al Ecuador en el marco de la geopolítica del petróleo en América Latina, recalcando cual ha sido la evolución de la industria petrolera en la región hasta la fecha. En una primera parte, exponemos que desde la década del cincuenta se diseñó un escenario de dependencia económica y tecnológica externa, con la prepotencia de las empresas multinacionales estadounidenses como telón de fondo. En una segunda parte, mostramos que el estancamiento de las reservas probadas en la década del ochenta y la creciente dependencia hacia las inversiones extranjeras, propiciaron el nuevo marco de una política regional caracterizada por la integración de las actividades "de río arriba" y la participación de un nuevo actor: el sector indígena.

### Introducción: el petróleo como actividad global

El petróleo puede ser considerado como el producto de actividad global por naturaleza. Por un lado se trata de un producto intercambiado al nivel internacional, en un mercado que por mucho tiempo fue regido por una lógica oligopolística, donde los actores se repartían las zonas de producción y acordaban fijar los precios de venta. Por otro lado, se trata de un recurso cuya importancia es tan estratégica que su explotación es el objeto de complejas relaciones entre economía y política, siendo la primera sostenida por la segunda pero también determinada por los cambios en el equilibrio de poderes, siguiendo a Polanyi. En fin, la actividad que genera y las ganancias que permite lograron suficiente importancia en la década del setenta como para provocar dos crisis económicas internacionales y ser la causa de la crisis financiera de la década del ochenta en América Latina.

Como bien se sabe, pese a los efectos de la bonanza para el Ecuador, el doble choque petrolero de la década del setenta fue directamente al origen de la crisis de la deuda del país.<sup>2</sup> Para entender esta paradoja, hay que ubicar al Ecuador en el marco de la geopolítica del petróleo en América Latina y recalcar cual ha sido la evolución de la industria petrolera en la región hasta la fecha. Veremos en una primera parte que desde la década del cincuenta se diseñó un escenario de dependencia económica y tecnológica externa, con la prepotencia de las empresas multinacionales estadounidenses como telón de fondo. En una segunda parte, veremos que el estancamiento de las reservas probadas en la década del ochenta y la creciente dependencia hacia las inversiones extranjeras, propiciaron el nuevo marco de una política regional caracterizada por la integración desde arriba y la participación de un nuevo actor: el sector indígena.

---

<sup>1</sup> Sociólogo. Profesor Investigador de FLACSO. Observatorio Socio Ambiental de FLACSO Sede Ecuador.

<sup>2</sup> Cf. G. Fontaine, 2003, *El Precio del Petróleo. Conflictos socio-ambientales y gobernabilidad en la región amazónica*, Quito, FLACSO, IFEA, 750 p.

## I. El despliegue de la industria petrolera en América Latina

### El auge del consumo petrolero en la década del cincuenta

El petróleo es a los países en vía de desarrollo lo que el carbón fue para los países industrializados. Ello es particularmente obvio en el caso de América Latina, donde la dependencia hacia los hidrocarburos (petróleo y gas natural) se tradujo por su creciente importancia en el consumo de energía primaria. Entre 1950 y 1970, ésta pasó del 81,2 al 86,2%.<sup>3</sup> Entre 1960 y 1970, el consumo de los nueve principales países productores de petróleo<sup>4</sup> de América Latina prácticamente duplicó, pasando de 1,12 a 1,95 millón de barriles por día (b/d.)<sup>5</sup>. Esta alza se persiguió entre 1970 y 1977, hasta alcanzar 3,15 millones de b/d. en víspera del segundo choque petrolero (es decir una alza del 60%).<sup>6</sup>

El consumo de hidrocarburos fue estimulado por la urbanización y el desarrollo de industrias con fuertes necesidades de energía, como aquella del cemento o de la siderúrgica. De hecho, si en el siglo XIX la industrialización de los países europeos y Estados Unidos había descansado en el carbón, la industrialización lanzada por los países de América Latina en los cincuenta se apoyó en los hidrocarburos.

Esta sustitución del petróleo a los recursos mineros se explica tanto por las dificultades de abastecimiento surgidas en el transcurso de la segunda guerra mundial y la alza de los precios que se siguió, como por la creciente capacidad de la industria petrolera de abastecer el mercado mundial. Esta aprovechó por una parte las características físicas propias de los hidrocarburos, las cuales permitían manipulaciones y un encauzamiento más fácil y seguro que el carbón. Por otra parte, la organización internacional del mercado petrolero permitió superar los obstáculos nacionales a la inversión, gracias a la movilización de capitales propios a la industria y los efectos de palanca obtenidos de su masa financiera.

Desde la década del sesenta, la dependencia de América Latina hacia el petróleo fue acompañada de una creciente dependencia hacia el exterior<sup>7</sup>, en la medida en que el consumo aumentaba más rápidamente que la producción. Ello explica a posteriori las nacionalizaciones, que entraron en conflicto con los intereses privados de las multinacionales que operan en la región, alimentando de paso un nacionalismo más político que económico. Sin embargo, con raras excepciones (entre las cuales México y Venezuela son los ejemplos más precoces), los latinoamericanos no lograron invertir la tendencia deficitaria de la balanza de pagos, que resultaba de aquella dependencia externa. De tal modo que, como lo anota Odell<sup>8</sup>, el petróleo se volvió uno de los mayores factores de la rigidez estructural del comercio de importación, estimulando las tendencias a la creación de problemas crónicos de balanza y, a menudo, las tendencias inflacionarias en las economías afectadas.

En 1973, Venezuela era el único gran productor latinoamericano, con un 60% de las reservas de América Latina y dos terceras partes de la producción regional. México y Argentina podían ser considerados

<sup>3</sup> Mientras la parte del gas natural aumentó del 8,3 al 18,4 %, la del petróleo caía del 72,9 al 67,8 %. Ciertamente es menor en Japón, donde aumentó del 42,7 al 73 % entre 1962 y 1972, mayor que en Estados Unidos y Europa occidental, donde había pasado respectivamente del 44 al 45,6 % y del 37,5 al 59,6 % en el mismo período. Cf. J. Darmstadter et al., "The Crisis. The Economic Background", en R. Vernon (ed.), *The Oil Crisis*, New York, 1976, W. W. Norton & Company Inc., pp. 20 y 23.

<sup>4</sup> Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, México, Perú y Venezuela.

<sup>5</sup> 1 barril = 42 galones estadounidenses o 158,98 litros, medidos a 15,5° C. al nivel del mar.

<sup>6</sup> Calculado a partir de las cifras proveídas por G. Philip, *Oil And Politics In Latin America. Nationalist Movements And State Companies*, Cambridge, 1982, Cambridge University Press, p. 134.

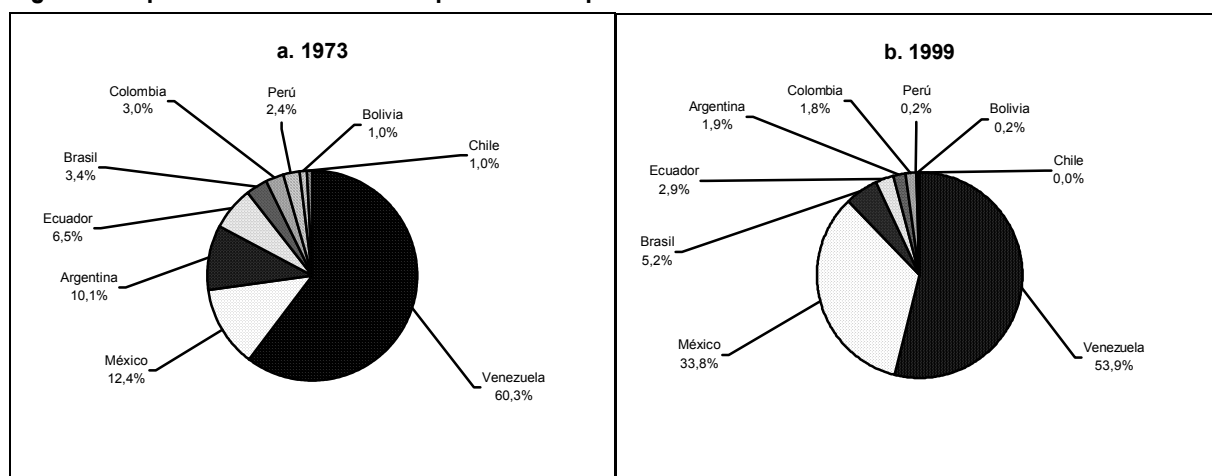
<sup>7</sup> A excepción de Venezuela, exportador neto después de la segunda guerra mundial.

<sup>8</sup> P. Odell, 1970, *Petróleo y poder mundial. Una interpretación geográfica*, Caracas, Tiempo Nuevo.

como medianos productores, con un 10% de las reservas probadas cada uno y una producción respectiva del 12,5 y 10%. Ecuador, Colombia y Brasil estaban considerados como pequeños productores: cada uno con alrededor del 4% de las reservas probadas y producían respectivamente el 6,5%, 3% y 3,5% del total regional. En fin Perú, Bolivia y Chile tenían en su conjunto menos del 4% de las reservas probadas y producían menos del 5% del crudo latinoamericano.

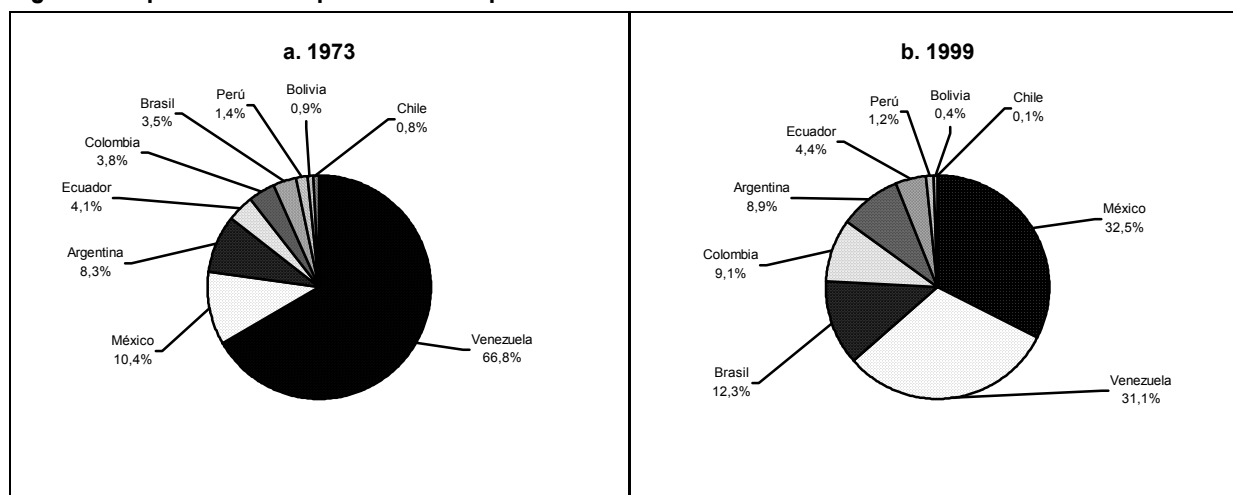
Esa situación quedaba prácticamente sin cambio en 1999, aunque México había reducido la diferencia con Venezuela y acumulaba el 34% de las reservas probadas (contra el 54% de Venezuela), con el 32,5% de la producción regional (contra el 31% para Venezuela). Brasil encabezaba el grupo de los medianos productores con el 5% de las reservas y el 12,3% de la producción, ante Argentina y Colombia, que tenían cada uno 2% de las reservas y producían alrededor del 9% del total regional. La producción de crudo ecuatoriano alcanzó el 4,5% de la región, frente a Perú (1,2%), Bolivia (0,2%) y Chile (0,02%), que cumulaban apenas el 0,4% de las reservas regionales. (Cf. figuras 1 y 2)

**Figura 1. Repartición de las reservas probadas de petróleo en América Latina.**



Elaboración: G. Fontaine.

**Figura 2. Repartición de la producción de petróleo en América Latina.**



Elaboración: G. Fontaine.

### Los orígenes de la dependencia externa

Las primeras inversiones petroleras en América Latina se realizaron tras la primera guerra mundial, en particular en Venezuela, Colombia, Ecuador y Argentina. Según Philip, centenares de empresas en la industria petrolera estaban activas en un momento u otro y varias de ellas ya alcanzaban cierta importancia.<sup>9</sup> Es así como, entre 1916 y 1922, la producción mexicana casi se quintuplicó, pasando de 111.100 a cerca de 500.000 b/d., la producción peruana se duplicó, pasando de 7.100 a 14.600 b/d.; la Argentina se triplicó, pasando de 2.400 a 7.900 b/d. Entre 1922 y 1928, la producción venezolana se multiplicó por 50, pasando de 6.000 a 290.000 b/d., mientras la producción mexicana caía momentáneamente a 108.300 b/d.; la Argentina nuevamente se triplicó alcanzando 24.800 b/d.; la peruana duplicó y alcanzó 32.800 b/d. En este tiempo, la producción en Colombia iniciaba un despegue al subir de 900 a 54.500 b/d. Ecuador no pasaba todavía de los 3.000 b/d.

Desde su origen, esta industria fue muy dependiente de los capitales foráneos. Ello se debe tanto a la ausencia de interés por parte de los empresarios locales hacia el petróleo, como al costo de las innovaciones técnicas necesarias.<sup>10</sup> En efecto, como lo destaca Philip, más que comprometerse en el desarrollo del petróleo, muchos administradores de empresas y terratenientes latinoamericanos preferían hacerse una fortuna, al especular sobre la toma de participación en unas concesiones, o al utilizar los privilegios de la propiedad de bienes raíces para atraer los intereses de una empresa extranjera. Simultáneamente se conformaba una clase de políticos y juristas, que se encontraban en posición de negociar con empresas extranjeras su acceso al Estado, en vez de entrar a la carrera más arriesgada de la creación de empresa. Según Philip, la década del veinte vio el auge del capitalismo corporativo internacional, y no hay duda de que el equilibrio de poder internacional, favoreció las empresas de forma tal que nunca volvió a reproducirse exactamente. Antes de 1928, pocos gobiernos de América Latina se habían beneficiado de pagos sobre las inversiones, sino de manera muy

<sup>9</sup> Véase los intereses de Pearson & Doheny en México, Lobitos en Perú, Gulf Oil y Standard Oil of Indiana en otras partes, por ejemplo.

<sup>10</sup> Las principales innovaciones de los veinte abarcan la exploración sísmica, la perforación de pozos por rotación, que sustituyó al uso del cable, y el "craqueo" hidrólico, con el cual se combina el craqueo del crudo —o destilación— y la pirrolisa por hidrogenación, para obtener productos derivados como la gasolina o el diesel.

modesta, mientras las “siete hermanas” sí gozaban de su posición dominante en el mundo.<sup>11</sup> Para que el equilibrio cambiara haría falta que los gobiernos centrales se fortalecieran en varios países, que la opinión mundial evolucionara en torno a la repartición de las ganancias y que naciera una industria petrolera latinoamericana.

Desde el 1911, Jersey Standard ocupó una posición de dominio en América Latina, donde realizaba alrededor del 40% de sus ganancias, sólo era disputada por Royal Dutch / Shell. Esa situación se fortaleció con el movimiento de concentración de los segmentos de mercado que se inició en la década del treinta. En 1928, Jersey Standard había tomado el control de Creole of Venezuela. En 1932, el control del *holding* Pan American. En 1937, compró Meme Grande, filial venezolana de Gulf Oil, antes de ceder la mitad de sus participaciones a Shell. Ésta realizaba una tercera parte de su producción en Venezuela. De tal suerte que, en 1937, Shell y Jersey Standard tenían el 92% de la producción venezolana. Ese movimiento, que se inscribía en un contexto de depresión mundial y de baja de los precios, fue acompañada de una creciente integración vertical, lo cual presentaba una considerable ventaja para las “siete hermanas”.<sup>12</sup>

No obstante, la década del treinta vieron también expandirse el control del Estado sobre las actividades petroleras en algunos países. Argentina ofrece el primer ejemplo de una empresa nacional, con la creación de Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF) en 1907. En Chile, el Estado participó a la exploración desde 1927, a través de la empresa nacional ENAP. En Bolivia, la expropiación de Jersey Oil of Bolivia dio lugar a la creación de Yacimientos Petrolíferos Fiscales de Bolivia (YPFB) en 1937. México nacionalizó su industria petrolera en 1938, y creó Petróleos Mexicanos (PEMEX). Ese creciente compromiso del Estado en las actividades de exploración y explotación tuvo un efecto beneficioso sobre el volumen regional de la producción. En efecto, entre 1932 y 1937, ésta pasó de 523.000 a cerca de 800.000 b/d. La participación de Venezuela en la producción latinoamericana pasó en ese entonces del 61 al 63,7%, mientras que la de México bajaba del 17 al 16%, Colombia y Ecuador se quedaban respectivamente en el 7% y el 0,8%. Pero este crecimiento fue relativamente débil, en el mercado mundial (cuya producción pasó de 3 a 5,5 millones de b/d.). Por lo tanto, la participación de América Latina en la producción mundial bajó del 17 al 14,3%, mientras que la de Estados Unidos aumentó del 60 al 63%.<sup>13</sup>

### **Incidencias de la diplomacia estadounidense**

A medida que crecía el nacionalismo de los principales países productores de América Latina, la industria petrolera se volvió una apuesta en medio de la confrontación entre Estados Unidos y la Unión Soviética. El apoyo del gobierno estadounidense a las empresas petroleras presentes en América Latina, fue obvio en la década del treinta; es así como, con ocasión de las nacionalizaciones mexicanas y bolivianas, presionó para que las empresas expropiadas fuesen indemnizadas. En el caso de Bolivia, ello se concretó por un acuerdo en 1941, en el cual Jersey Standard recibía compensaciones mientras que el gobierno boliviano gozaba de un préstamo estadounidense y de ayuda técnica. En el caso de México, 24 empresas estadounidenses iniciaron un boicot de las exportaciones, que terminó con mediación del Departamento de Estado, en base a conseguir compensaciones, establecidas mediante un acuerdo en 1942. Desde aquella época, la Unión Soviética propuso abastecer de petróleo crudo a los países del Cono Sur a cambio de nitratos. Amplió esta oferta a los países

---

<sup>11</sup> Se trata de las empresas anglo-holandesa Royal Dutch / Shell, la británica British Petroleum y las estadounidenses Jersey Standard, Jersey Oil of California y Standard Oil of New York and Vacuum Oil (procedentes del desmembramiento de Standard Oil of New Jersey, tras la adopción de la Ley Anti Trustes por el gobierno estadounidense, en 1911), Gulf Standard Oil of California (futura Chevron) y Texas Company (Texaco).

<sup>12</sup> Philip, *Ibid.*, pp. 13, 45 y 48.

<sup>13</sup> Cálculo a partir de las cifras dadas por Philip, *Ibid.*, p. 47.

importadores, a finales de la década del cincuenta, a costos inferiores a los del mercado. Es así como un acuerdo de comercio fue firmado con Brasil en 1957, conforme el cual la Unión Soviética aportaba no sólo petróleo crudo sino también equipamientos a bajo precio. De la misma manera, en 1958, una ayuda técnica fue propuesta a YPF, que desembocó en una subasta estadounidense en abril de 1960.

En la década del cincuenta, la diplomacia estadounidense se dirigió hacia la Europa en reconstrucción, su intervención para proteger las inversiones privadas se limitó a los principales países productores de petróleo, es decir Venezuela y los países del Golfo. Contra la opinión del Departamento del Interior, que hubiera querido que el gobierno estadounidense se involucrase más en los países de menor producción, el Departamento de Estado impuso una línea minimalista, que favorecía a las “siete hermanas” mientras defendía la idea de que la intervención en aquellos países no era necesaria. Sin embargo, una vez asentadas las empresas estadounidenses en el Oriente Medio, el apoyo político de Washington disminuyó. Tras la revolución cubana, el gobierno estadounidense demostró nuevamente una creciente preocupación hacia los intereses privados en América Latina, con el anticomunismo y la guerra fría como telón de fondo. No obstante, la política de disuasión contra las nacionalizaciones de la industria petrolera fue poco a poco abandonada, en parte debido a la ineficiencia de las restricciones financieras.

Hasta 1960, la presión financiera había resultado suficiente como para ejercer un control relativo sobre la política petrolera de los países productores de la región, entre otras cosas porque prohibía cualquier forma de préstamo estadounidense a las empresas nacionales. De hecho, ya en ese entonces Estados Unidos era el principal financista del mundo. Sin embargo, tras el asunto boliviano, en el que se reveló las crecientes ambiciones de la Unión Soviética en América Latina, los Estados Unidos flexibilizaron su política. La creación del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en 1960 y el lanzamiento de la Alianza para el Progreso en 1961 ilustran este cambio. En 1962, el Congreso estadounidense adoptó la “Enmienda Hickenlooper”, que condicionaba la ayuda estadounidense hacia los países donde las propiedades estadounidenses habían sido nacionalizadas al pago de compensaciones “rápidas, adecuadas y efectivas”. Esta enmienda fue probada por primera vez en Argentina en 1963, con ocasión de que este país canceló los contratos con empresas extranjeras, lo que llevó a un acuerdo en 1965 que preveía el pago inmediato de indemnizaciones por parte de los bancos argentinos y su reembolso durante los próximos diez años por el Estado. No obstante, esto no impidió la nacionalización de International Petroleum Corporation, filial de Jersey Standard en Perú, en 1968, que propició la creación de Petroperú, tras una negociación iniciada tres años antes, con el gobierno de Fernando Belaúnde Terry (1963-1968), que concluyó con la expropiación, sin indemnizaciones, decidida por el Gal. Juan Velasco Alvarado, quien llegó al poder tras el golpe de Estado del 3 octubre 1968. En Bolivia, la nacionalización de Gulf Oil decidida en 1967 por el gobierno de Ovando, terminó por un acuerdo de compensaciones en septiembre de 1970, debido a la capacidad de negociación de Gulf y su voluntad de retirarse cuanto antes de la región, más que a eventuales presiones financieras por parte de Washington.

A la influencia (sin lugar a duda limitada) de la diplomacia estadounidense, se agregó las consecuencias de la política proteccionista de Estados Unidos que afectaba las exportaciones procedentes de América Latina. Desde la década de los treinta, las empresas independientes empezaron a presionar el gobierno estadounidense para limitar las importaciones, de las cuales las “siete hermanas” sacaban la mayor parte de sus ganancias. El gobierno instauró una tarifa protectora en 1932 sobre las importaciones de petróleo crudo, lo que tuvo como efecto el bloquear el acceso del petróleo latinoamericano al mercado estadounidense. Este proteccionismo se flexibilizó poco a poco en la década del cuarenta, mientras que los precios de venta aumentaban bajo el doble efecto de las restricciones de la producción y del aumento de la demanda mundial, ocasionada por el conflicto de 1939-1945. En la década del cincuenta, la demanda siguió creciendo, sin embargo las reservas mundiales

aumentaron en tales proporciones que los precios volvieron a encontrar su tendencia a la baja. Por consecuencia, las importaciones estadounidenses volvieron a crecer.

Esta evolución confirmó la creciente dependencia de Estados Unidos de los países exportadores de petróleo. En 1947, éstos últimos se habían vuelto exportadores netos de petróleo. Entre 1948 y 1973, el consumo estadounidense aumentó de 6 a 17 millones de b/d., mientras que la producción tan solo pasaba de 5,9 a 10,8 millones de b/d. En 1973, dependían del exterior en el 35,5% para su abastecimiento, contra menos del 10% en los cincuenta y 20% en los sesenta. Para contrarrestar el desequilibrio en la balanza de pagos, en 1959, el Congreso estadounidense impuso nuevas restricciones a las importaciones de petróleo crudo y de productos refinados<sup>14</sup>, que sólo serían suprimidas en 1973.

Las medidas proteccionistas estadounidenses tuvieron por efecto volver a poner al orden del día el proyecto de nacionalización del petróleo en Venezuela, que vio negar el tratamiento de favor aplicado a México y Canadá. Tomando en cuenta la evolución reciente del régimen cubano y la creciente influencia de la Unión Soviética, Estados Unidos se obtuvo de iniciar una confrontación sobre este punto. En efecto, el Presidente Kennedy veía en su homólogo venezolano el mejor fiador ideológico para contrarrestar la influencia castrista en el continente. Por consecuencia, como lo indica Philip, Washington usó su influencia para convencer a las empresas petroleras a que moderaran su oposición al gobierno de Caracas y obró para reducir el impacto de las restricciones a las importaciones sobre la industria venezolana. Es así como, entre 1961 y 1966, el mercado estadounidense se abrió poco a poco al petróleo crudo de este poderoso aliado latinoamericano.

### **Fin del oligopolio de las “siete hermanas” y crisis global**

A parte de que protegía el mercado interno y estimulaba la exploración en el territorio nacional (en particular en Alaska), la política proteccionista de Estados Unidos eliminaba virtualmente a los recién llegados al mercado estadounidense, obligándoles a buscar nuevas salidas comerciales, entre otras en Europa Occidental.<sup>15</sup> Esto fue al origen de una crisis de sobreproducción que provocó el descenso de los precios de venta a finales de la década del cincuenta. En efecto, para deshacerse de sus excedentes, las empresas independientes ofrecieron el crudo a las empresas de refinación a un costo inferior a los establecidos por las “siete hermanas”, luego construyeron sus propias refinerías a fin de aumentar las ventas de productos derivados. Es así como apareció el mercado libre llamado “spot”. Por otra parte, las multinacionales aprovecharon para rebajar el precio de referencia a partir del cual se calculaba la tasa pagada al país productor, lo que significaba una disminución de los ingresos fiscales para los gobiernos de los países productores.

En reacción, los cinco principales países exportadores del mundo crearon la OPEP<sup>16</sup>, que había de jugar un papel cada vez mayor en la definición de los precios de referencia y el cálculo de las ganancias de las empresas. El ministro venezolano de Minas e Hidrocarburos, Pérez Alfonso, asumió un papel clave en este evento. En 1948, Venezuela había obtenido que la mitad de las ganancias netas realizadas por las multinacionales fuesen revertidas al Estado bajo una u otra forma. Este “sistema del 50/50” fue adoptado por Arabia Saudita en 1950 y de pronto se generalizó a los países productores del Oriente Medio. En los inicios de la

---

<sup>14</sup> A excepción de los productos petroleros procedentes de Canadá y México, lo que prefiguraba el sistema preferencial del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLC). Las importaciones, que habían crecido en un 15 % anual durante los diez años anteriores, seguirían desde entonces la evolución del consumo, es decir alrededor del 3 % anual de crecimiento. Cf. Odell, op. Cit., 39.

<sup>15</sup> Cf. Odell, *ibid.*, p. 38-39 y 44; McKie, “The United States”, in R. Vernon et al., 1976, *The Oil Crisis*, New York, W. W. Norton & Company Inc., pp. 73-74.

<sup>16</sup> Organización de Países Exportadores de Petróleo, creada por Venezuela, Irán, Irak, Kuwait y Arabia Saudita. Luego la OPEP fue integrada por Argelia, los Emiratos Árabes Unidos, Indonesia, Katar, la Libia, Nigeria, Ecuador (que salió en 1992) y Gabón (que salió en 1995).

OPEP, Venezuela siguió asumiendo “un papel educativo”, según la expresión de Philip, para quien este país mantuvo una fuerte influencia de este país en el seno de la organización con importantes contribuciones políticas y técnicas a la OPEP. Este intercambio de experiencias ayudó a los productores del Oriente Medio obtener mayores ganancias mediante impuestos, fórmula por la que Venezuela había logrado beneficios en sus negociaciones con las empresas.

Pese a que la OPEP permitirá a los gobiernos actuar como un cartel, según la expresión de Pérez Alfonso<sup>17</sup>, su política no cambió fundamentalmente el modo de regulación del mercado petrolero, al menos en los primeros años. Hasta 1970 sólo llevó a una armonización parcial de las fiscalías petroleras, al subir los impuestos a la renta al 55% y al obtener que las rentas ya no sean consideradas como avances.<sup>18</sup> Según Odell el principal obstáculo al control de la producción quedaba librado al esfuerzo de los países miembros de la organización hacia estimular la creación de empresas independientes. La creación de empresas nacionales en Venezuela y Kuwait (1960), en Arabia Saudita (1963) y en Irak (1963) tampoco permitió asegurar la explotación y la comercialización como a corto plazo se había previsto. De tal suerte que, en 1970, las “siete hermanas” conservaban aparentemente todo su poder. No fue sino con oportunidad de los dos choques petroleros, cuando se llegó a multiplicar el precio del petróleo crudo por 11, entre 1973 y 1980<sup>19</sup>, que se afirmó el monopolio de la OPEP. En víspera del primer conflicto global provocado por la industria petrolera, 13 países conformaban la OPEP<sup>20</sup>, lo que demuestra la creciente importancia de esta organización, tanto desde el punto de vista política como económico.

### **El repliegue de América Latina en el mercado mundial del petróleo**

Tras la segunda guerra mundial, América Latina se volvió una preocupación secundaria para la diplomacia estadounidense, la guerra fría desplazó el escenario de las operaciones hacia Europa, por lo menos hasta la revolución cubana en enero 1959. A ello se agrega el hecho de que las principales fuentes de abastecimiento se encontraban desde entonces en el Oriente Medio, lo que consagró el repliegue de los países productores latinoamericanos en el escenario geopolítico del petróleo. De tal suerte que esos últimos se volvieron periféricos, tanto a nivel político como económico. Ello se tradujo en una lenta evolución de las exploraciones y el estancamiento de la producción en el ámbito regional. En efecto, entre 1945 y 1955, las reservas probadas de América Latina subieron de 8,9 a 14,1 millones de barriles, mientras en Estados Unidos aumentaron de 19,9 a 30 millones. Ahora bien, en el mismo período, las reservas probadas del Oriente Medio se quintuplicaron, al pasar de 17,75 a 91 millones de barriles. De tal suerte que la participación de América Latina en el mercado mundial bajó al 9% (contra el 15,3% en 1935) mientras que la del Oriente Medio subía al 59% (contra el 30,6% en 1935). Venezuela siguió siendo el país más prometedor, con 10,9 millones de barriles (79% de las reservas probadas de América Latina), a mucha distancia de México, que contaba con 2 millones (14,2%), Colombia, con 0,52 millón (3,7%) y Ecuador, con apenas el 0,023 millón (0,16%).<sup>21</sup>

El repliegue de las multinacionales de América Latina se reflejó particularmente en Colombia, con la salida de Stanolind Oil and Gas Co., filial de Standard Oil of Indiana, en 1949, apenas un año después del inicio

<sup>17</sup> En: M. Zuhayr, “The OPEC Process”, en R. Vernon et al., Op. Cit., 207.

<sup>18</sup> J.-L. Ferrandéry, *Le Point sur la mondialisation*, 1996, Paris, PUF, pp. 102 y 139.

<sup>19</sup> El precio de referencia del barril de Arabian Light, crudo de referencia en aquella época, pasó de 3 a 12 dólares en octubre 1973 (guerra del Kipur), luego a 34 dólares en 1979 (revolución iraníana). (Cf. Ferrandéry, *ibid.*, p. 102)

<sup>20</sup> La mayoría compuesta por países árabes: Irak, Kuwait, Katar, Arabia Saudita, los Emiratos Árabes Unidos, Argelia y Libia. Los miembros de la OPEP se dividían entre el Oriente Medio (Irak, Kuwait, Katar, Arabia Saudita, los Emiratos Árabes Unidos e Irán), África (Argelia, Libia, Nigeria y Gabón), América Latina (Venezuela y Ecuador) y la Oceanía (Indonesia).

<sup>21</sup> Calculado a partir de las cifras dadas por Philip, Op. Cit., p. 71.



de sus operaciones de exploración. En Perú, Shell anunció su repliegue en 1952, tras los resultados negativos de la exploración en el desierto de Sechura. En el mismo período, Shell y Esso padecieron similares fracasos en la Amazonía ecuatoriana, de donde salieron. Chile y Brasil tampoco lograron atraer a las “siete hermanas”, pese a sus ofertas de *joint ventures*, de tal suerte que, al igual que Colombia, estos países tuvieron que intensificar sus esfuerzos para desarrollar la exploración bajo la égida del Estado. Venezuela inició una serie de licitaciones en 1956, para otorgar nuevas concesiones a la mejor oferta.

Al fin y al cabo, la tendencia que se había presentado a finales de la década de los cuarenta se mantuvo, lo que traducía la creciente vulnerabilidad de América Latina ante las condiciones del mercado mundial. La primera solución que se presentó para reducir la dependencia externa fue sustituir las importaciones de productos derivados por petróleo crudo, que había luego de ser refinado in situ. Ahora bien, en muchos casos, esta estrategia encontraba tres obstáculos: la insuficiencia de los mercados nacionales, lo cual afectaba la rentabilidad de las inversiones en infraestructura, los reparos de los organismos financieros internacionales para otorgar préstamos sobre inversiones que calificaban de privadas, y la resistencia de las multinacionales frente a lo que constituía un perjuicio a su monopolio de producción. Otra solución para la sustitución de importaciones fue lanzar programas nacionales de exploración, en pos de constituir reservas propias. A su vez, esta estrategia encontraba dos obstáculos mayores: el elevado costo de las inversiones iniciales, que obligaba a acudir a los capitales de las multinacionales, y la situación de sobreproducción crónica que sufría el mercado mundial, especialmente desde el descubrimiento de los yacimientos del Oriente Medio. No obstante, esta demanda encontró cierto éxito entre las multinacionales, cuya estrategia fue ocupar el terreno para preceder a la competencia. Dicho en otros términos, las multinacionales consiguieron concesiones a bajo precio en la mayoría de los países de América Latina (en particular Texaco y Shell, en Colombia y Ecuador), con el único propósito de impedir que aquellas fuesen otorgadas a otras empresas. De paso, firmaron acuerdos con los gobiernos locales, que les concedían la prioridad absoluta sobre el petróleo crudo importado y una ventaja relativa para la distribución y la venta en el mercado nacional.<sup>22</sup>

Entre 1955 y 1969, el control del Estado sobre la industria petrolera se amplió en muchos países de América Latina, especialmente en cuanto a las actividades de refinación y comercialización.<sup>23</sup> Simultáneamente, las inversiones privadas nacionales se multiplicaron, en particular en Argentina con Bidas y Pérez Companc, en México y en Brasil (cuya empresa nacional Petrobras había sido creada en 1950). Así mismo, el Estado empezó a asumir un papel activo en la petroquímica, bajo la forma de asociaciones tripartitas con empresas foráneas y nacionales, y aprovechó a veces préstamos del BID (como en el caso de Chile y Colombia). De esta manera, la empresa estatal aseguraba el acceso al mercado mientras que el capital externo traía la tecnología y una parte no despreciable de las inversiones. Esta estrategia buscaba en primer lugar romper la integración vertical impuesta por las “siete hermanas” desde el inicio de la industria petrolera, y, por lo tanto, reducir la dependencia hacia las importaciones de productos refinados, en una época en que las necesidades nacionales aumentaban

---

<sup>22</sup> En efecto, sin su propia reserva de crudo, una empresa se vería obligada a refinar y vender el crudo de sus competidoras, lo que eliminaría virtualmente los márgenes beneficiarios realizados gracias a estas operaciones. Cf. Odell, Op. Cit., pp. 170-179.

<sup>23</sup> Los más activos en la comercialización fueron PEMEX en México, CVP en Venezuela y Gas del Estado en Argentina. Los principales esfuerzos en la refinación fueron consentidos por Brasil, Colombia, Chile y Ecuador, cuya capacidad de refinación pasó respectivamente de 105.800 a 501.600 b/d., de 39.500 a 140.700 b/d., de 20.000 a 91.000 b/d., y de 6.000 a 33.000 b/d. La capacidad de refinación duplicó en Venezuela, Argentina y Perú, donde pasó respectivamente de 520.800 a 1,3 millón de b/d., de 189.100 a 457.200 b/d. y de 47.500 a 91.500 b/d. Sólo México, Uruguay y Bolivia conservaron una capacidad de refinación bastante constante que, en 1969, alcanzó respectivamente 494.500 b/d., 40.000 b/d. y 11.600 b/d. En ciertos casos, la refinación seguía sin embargo controlada en su mayoría por las multinacionales, en particular en Venezuela, Perú y Ecuador. (Calculado a partir de las cifras dadas por Philip, Op. Cit., p. 93.)

más rápido que la capacidad de producción. Se trataba además de controlar los sectores estratégicos, como la refinación y la exploración.

En 1969, Ecuador y Colombia formaban parte de los cuatro productores de petróleo cuya industria dependía en su mayoría de las inversiones foráneas, junto con Argentina y Venezuela. Hasta principios de los setenta, Gulf Oil prosiguió sus actividades de exploración en Ecuador y Colombia, en asociación con Texaco. Mientras que en México, Chile, Perú, Brasil, Uruguay y Bolivia, la industria petrolera había sido en parte o totalmente nacionalizada. En ciertos casos, como en Brasil y Chile, la experiencia de sustitución de importaciones fue llevada al extremo, en tanto el Estado tomó a cargo la exploración y la explotación del petróleo. Empero, en uno u otro caso, la producción nacional, a principios de los setenta no excedía una tercera parte de las necesidades.<sup>24</sup> La principal razón de este fracaso constituyó la magnitud tanto de las inversiones como de los riesgos, que resultaron prohibitivos para la mayoría de los países latinoamericanos. Ello explica el porque, en otros casos, el Estado renunció al monopolio para estimular las inversiones privadas internacionales, como en la Argentina de Arturo Frondizi (1958-1963), donde las inversiones privadas permitieron triplicar la producción en tres años y cubrir las necesidades del país.<sup>25</sup>

Tras las olas de nacionalizaciones de las décadas de los treinta y cincuenta, un tercer grupo de países decidió nacionalizar la industria petrolera, sea completamente (caso de Argelia, Irak e Irán) o en parte (caso de Libia, Kuwait y de Arabia Saudita). Este movimiento fue seguido por los principales exportadores de América Latina. México, el único país donde el monopolio estatal quedaba intacto desde 1938, realizó importantes descubrimientos que le transformaron en el principal exportador latinoamericano. Venezuela, que contaba ya con las reservas más importantes de la región, aprovechó para practicar una política de imposición elevada (65% en 1973), lo que acabó con desanimar las inversiones privadas y llevó a la nacionalización de la industria petrolera en 1975, con la creación de Petrovén (futura Petróleos De Venezuela S. A. (PDVSA)). Ecuador quiso seguir este ejemplo. Gracias a los importantes descubrimientos realizados en la Amazonía por el consorcio Texaco-Gulf Oil, en 1967, el país se había vuelto un exportador neto de petróleo en junio 1972 y uno de los más activos en la difusión del modelo nacionalista, tras su adhesión a la OPEP en 1973. Eso llevó a la nacionalización de Gulf Oil en 1976 y transformó la empresa estatal CEPE en el principal accionista de la concesión a Texaco (aunque ésta quedara como operadora, con el 37,5% de participaciones).

En cambio, en los países latinoamericanos de menor producción, que no habían logrado la autosuficiencia o no exportaban petróleo, el Estado inició un repliegue de la industria en las actividades de "río arriba"<sup>26</sup>, para atraer nuevamente las inversiones foráneas. Es así como Brasil, Chile y Uruguay, luego Bolivia y Argentina renunciaron al monopolio estatal para lanzar programas de exploración en pos de aprovechar de la crisis. Por su lado, Colombia siguió practicando una política petrolera favorable a las inversiones foráneas, entre otras cosas al bajar los impuestos a la renta. No obstante, pese a estos esfuerzos, las multinacionales no mostraron un gran entusiasmo por volver a la región, debido al descubrimiento de yacimientos prometedores en el Mar del Norte, África y Asia del Sureste, así como a la pérdida de control por parte de las "siete hermanas" sobre la producción en los principales países del Golfo. En efecto, las medidas tomadas por la OPEP tuvieron como resultado el estimular las inversiones en la exploración en alta mar, hasta entonces menos rentables que

---

<sup>24</sup> En realidad, en aquella época, solo México había logrado la autosuficiencia sin la intervención de capitales foráneos.

<sup>25</sup> Según Odell, este éxito económico se pagó con un fracaso político. Así la caída de Perón, en 1955 se podía explicar por una política petrolera que favorecía demasiado las inversiones foráneas. Su sucesor fue vencido en las elecciones por la misma razón. Así mismo, en Perú, Belaúnde Terry fue sancionado por haber otorgado una concesión a Esso. Cf. Odell, Op. Cit., p. 180-184 y 205-206.

las del Oriente Medio. Por otra parte, dos reformas fiscales en Estados Unidos, afectaron las inversiones de las multinacionales estadounidenses en el exterior que les llevaron a ser más exigentes en cuanto a las condiciones de entrada a una concesión. En 1975, la reforma del sistema de impuestos petroleros acabó con las deducciones fiscales en las inversiones de investigaciones y exploración realizadas en el extranjero por las multinacionales. En 1977, la nueva legislación sobre rentas internas terminó con el régimen de exención que beneficiaba los contratos de asociación con los países productores de petróleo.

En estas condiciones, y teniendo en cuenta de los resultados poco alentadores de la exploración, entre 16 empresas todavía presentes en Perú en 1973, sólo quedaban 2 en 1975. Así mismo, en Bolivia, 15 contratos de asociación fueron cancelados entre 1976 y 1979, lo que dejaba el campo libre a dos empresas foráneas, entre las cuales Occidental Petroleum. En Ecuador, el gobierno tampoco logró atraer empresas en nuevos contratos de asociación, y prefirió incitar a Texaco a ampliar sus inversiones en el país. Desde luego, esta evolución ratificó el repliegue de las multinacionales en la región y acentuó la marginalización de América Latina (a excepción de Venezuela) en el mercado petrolero.

## II. Interdependencia y crisis de la deuda

### El estancamiento de las reservas probadas en América Latina

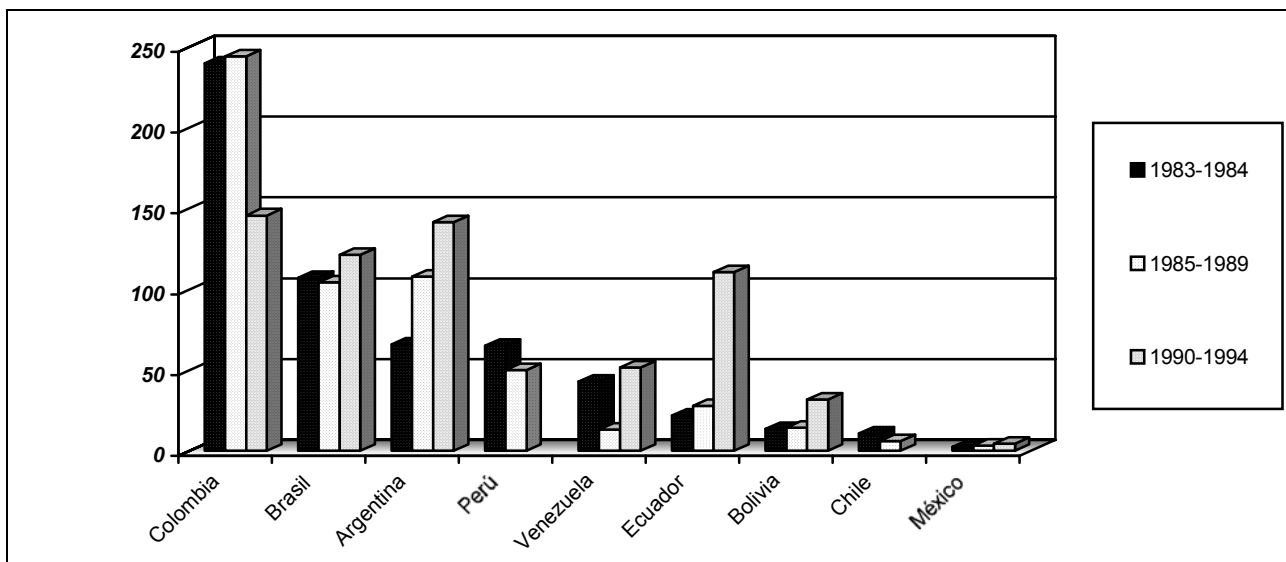
Hacia la década del sesenta, la importancia estratégica del petróleo se manifestó por una creciente participación en las inversiones directas externas estadounidenses. En efecto, ésta subió del 21% al 30% entre 1950 y 1970, mientras que la participación de las industrias manufactureras subía del 30% al 45% entre 1950 y 1975.<sup>27</sup> No obstante, la tendencia se invirtió en las décadas siguientes, de tal modo que, en 1994, la participación del petróleo en las inversiones directas estadounidenses bajó al 26,4%, mientras que el de la industria alcanzaba el 45%. Así, entre 1983 y 1989, las inversiones directas petroleras en América Latina cayeron de 995 a 616 millones de dólares ya no representaban más que el 5,5% de las inversiones directas internacionales en el mundo, contra el 46,6% para Europa, el 18,2% para la Asia y el Pacífico, el 8,3% para África y el 15,9% para Canadá. Entre 1989 y 1994, volvieron a subir a 1.150 millones de dólares (+11% comparado con 1983) y al 6,3% del total mundial. Colombia aparece como el primer destinatario de las inversiones directas petroleras: recibió 240 millones de dólares al año entre 1983 y 1984 y 244,2 millones al año entre 1985 y 1989 y, a pesar de una baja, se mantuvo en el primer rango en la década del noventa con 145,8 millones de dólares al año, ante Argentina (141,6 millones) y Brasil (121,6). La alza más significativa afectó a Ecuador, que recibió un promedio de 110,6 millones de dólares al año entre 1990 y 1994, tras los malos resultados de la década del ochenta (22 millones de dólares al año en 1983-1984 y 27,8 millones al año en 1985-1989). En 1994, estas inversiones se concentraban principalmente en tres países: Argentina (25%), Colombia (21%) y Ecuador (20%). Pese a un súbito repliegue debido a la crisis financiera de 1994, Brasil atraía todavía el 6% de las inversiones del sector, contra el 13% a Venezuela.<sup>28</sup> (Cf. Figuras 3 y 4)

**Figura 3. Evolución de las inversiones directas estadounidenses en la industria petrolera latinoamericana entre 1983 y 1994 (promedio anual en millones de dólares).**

<sup>26</sup> Es decir la exploración, la producción y el transporte del petróleo crudo. Las actividades de "río abajo" abarcan el almacenaje y la distribución de los productos derivados.

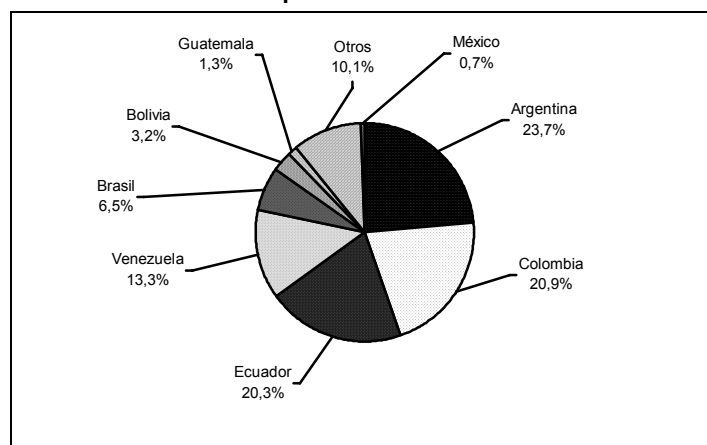
<sup>27</sup> Cf. Ferrandéry, Op. Cit., p. 39.

<sup>28</sup> Cf. H. Campodónico, *El Ajuste petrolero, Políticas empresariales en América latina de cara al 2000*, Lima, 1996, Desco, pp. 267, 321 y 329.



Elaboración: G. Fontaine.

**Figura 4. Repartición de las inversiones directas petroleras estadounidenses en América Latina en 1994.**



Elaboración: G. Fontaine

La escasa reactivación de las inversiones foráneas en América Latina, tras la crisis petrolera, tuvo como efecto hacer del Estado un actor a pesar suyo, en la exploración de nuevos yacimientos de petróleo y gas natural. En Colombia, un importador neto de petróleo en 1975, Ecopetrol asumió la iniciativa de nuevas inversiones en este ámbito, los cuales no dieron resultados positivos. Los costosos fracasos para los contribuyentes prepararon a la opinión pública el aceptar el retorno de las inversiones privadas foráneas en la década del ochenta. Mientras tanto, las empresas que se quedaron *in situ* pudieron gozar de una situación privilegiada, como lo muestra el caso de Texaco en Ecuador y Colombia. Tal como lo subraya Philip, a medida que la OPEP aumentó el precio oficial del petróleo y que se incrementaron las dudas en cuanto a las posibilidades de abastecimiento a largo plazo, el interés por América Latina no dejó de crecer y se destacó cada vez más la gran diferencia entre el potencial energético del continente y su producción real. Esta preocupación se tradujo por una flexibilización en los organismos financieros internacionales hacia los pequeños productores. Hasta 1973, el Banco Mundial se había negado a financiar proyectos erráticos para el desarrollo de la industria petrolera, y prefería las inversiones en *joint venture*. Esta política cambió a partir del 1974, cuando el Banco concedió una serie de préstamos a la India para el desarrollo de la exploración en alta mar, luego a Pakistán. En 1980, las empresas nacionales de Bolivia (YPFB) y Perú (Petroperú) gozaron cada una de un préstamo de 32 millones de dólares para el mismo tipo de actividad.

Paralelamente, la diferencia entre la situación de los pequeños y grandes productores se incrementó con el primer choque petrolero. En efecto, mientras que México, Venezuela y (en menor medida) Ecuador y Bolivia (beneficiarios en 1977), se aprovecharon del alza del precio del petróleo, los demás países de América Latina vieron de pronto degradarse sus términos del intercambio. Si las reservas probadas conjuntas de los 9 principales productores de la región se duplicaron entre 1973 y 1978, al pasar de 22,92 a 53.970 millones de barriles, ello fue principalmente debido a los descubrimientos de petróleo en México, donde las reservas probadas se decuplicaron al pasar de 2.850 a 28.410 millones de barriles. Por lo demás, las reservas chilenas pasaron de 220 a 580 millones de barriles; en Brasil, Venezuela, Perú y Colombia, aumentaron respectivamente de 770 a 1.120 millones de barriles, de 13.810 a 18.230 millones de barriles, de 540 a 770 millones de barriles y de 690 a 850 millones de barriles. En Argentina y Ecuador, estañaron respectivamente alrededor de 2.420 y 1.450 millones de barriles, mientras en Bolivia bajaron del 40%, al pasar de 220 a 130 millones de barriles.

Entre 1973 y 1979, la producción regional siguió la misma tendencia, al estancarse alrededor de 5 millones de b/d., con una baja notoria a 4,2 millones de b/d. en 1975. Ciertamente es que la producción triplicó en México y Perú, al pasar respectivamente de 0,525 a 1,62 millón de b/d. y de 72.000 a 192.000 b/d. Empero se mantuvo alrededor de 171.000 b/d. en Brasil y 218.000 b/d. en Ecuador, y disminuyó en Venezuela, Colombia, Chile y Bolivia, al pasar respectivamente de 3,38 a 2,35 millones de b/d., de 191.000 a 131.000 b/d., de 43.000 a 21.000 b/d. y de 47.000 a 25.000 b/d.

Entre tanto, el consumo regional de petróleo crudo y productos derivados aumentó en un 60%, al pasar de 1,95 a 3,15 millones de b/d. entre 1970 y 1977. Duplicó en Bolivia, Brasil, Ecuador y México, al pasar respectivamente de 11.440 a 21.900 b/d., de 506.780 a 961.780 b/d., de 23.900 a 50.770 b/d. y de 503.170 a 1,02 millón de b/d. Aumentó en un 30 a 50% en Perú, Venezuela y Colombia, al pasar respectivamente de 90.930 a 119.000 b/d., de 200.390 a 256.730 b/d. y de 101.990 a 157.260 b/d. En fin se estancó alrededor de 89.900 b/d. en Chile y 474.140 b/d. en Argentina.<sup>29</sup>

Esta tendencia se prosiguió en la década del ochenta. En efecto, el estancamiento de las reservas y de la producción de los medianos productores, que contrastan con el crecimiento continuo de las necesidades del mercado de productos petroleros, revela una creciente dependencia hacia los mercados externos. Si bien es cierto que las reservas petroleras de América Latina aumentaron en un 60%, al pasar de 74.200 a 120.300 millones de barriles entre 1980 y 1990, este aumento se explica principalmente por los descubrimientos realizados en Venezuela y Colombia, donde las reservas probadas se triplicaron (al pasar respectivamente de 20.000 a 60.000 millones y de 550 a 1.820 millones de barriles), así como en Brasil, donde se duplicaron (al pasar de 1.320 a 2.770 millones de barriles) y en Ecuador donde aumentaron en un 40% (al pasar de 970 a 1.350 millones de barriles). En el resto de la región las reservas siguieron la tendencia de los setenta, al estancarse o bajar. Se estancaron en alrededor de 50.000 millones de barriles en México y 119 millones en Bolivia. Bajaron en un 30 a 50% en Chile, Argentina y Perú, al caer respectivamente de 400 a 280 millones de barriles, de 2.460 a 1.570 millones y de 800 a 380 millones de barriles.

Pese a algunos ejemplos notorios la producción regional se acercó a los 7 millones de b/d., pero la tendencia general fue de estancamiento o baja. En efecto, sólo Colombia, Brasil y, en menor medida, México y Ecuador experimentaron un fuerte crecimiento. La producción se cuadruplicó en Brasil (al pasar de 171.000 a 630.000 b/d.) triplicándose en Colombia (al pasar de 131.000 a 438.000 b/d.), aumentó en un 60% en México (al

---

<sup>29</sup> Calculado a partir de las cifras dadas por Philip, Op. Cit., pp. 125, 126 y 134, tras corrección de los datos de consumo.

pasar de 1,62 a 2,55 millones de b/d.) y un 30% en Ecuador (al pasar de 218.000 a 286.000 b/d.). No obstante cayó en un 30% en Perú (al pasar de 192.000 a 129.000 b/d.) y se estancó en Venezuela, Argentina, Bolivia y Chile (respectivamente a 2,19 millones, 482.000, 22.000 y 18.000 b/d.).

Tomando en cuenta las tecnologías disponibles y las reservas probadas en 1994, Venezuela y México tenían reservas probadas para 65 años, contra 25 años para Ecuador y Colombia, 17 años para Brasil, 13 años para Bolivia, 9 años para Argentina y 8 años para Perú. Sólo 7 países entre 24 tenían excedentes: Venezuela, México, Ecuador, Colombia, Argentina y Trinidad y Tobago, donde la producción de crudo había arrancado a medianos de la década del ochenta y alcanzaba un nivel comparable al de Perú (132.000 b/d. en 1994).<sup>30</sup> Por lo tanto, a principios de la década del noventa, los pequeños y medianos productores tuvieron que flexibilizar las condiciones reglamentarias para atraer nuevamente los capitales foráneos y estimular la exploración. La dependencia se volvió financiera, en la medida en que los países productores consintieron reducir su participación en los beneficios de la renta petrolera, mientras honraban las deudas contratadas con el sector privado en las décadas de los setenta y ochenta para modernizar la economía.

Como resultado se observó un retorno en el crecimiento de las reservas probadas y de la producción en casi todos los países productores, las reservas regionales pasaron de 120 a 143.000 millones de barriles, entre 1990 y 1994, mientras la producción aumentaba del 32% entre 1990 y 1999, al lograr 9,14 millones de b/d. El hecho de que esta alza se produjera principalmente entre 1990 y 1994 se debe en gran parte al nuevo impulso dado a las inversiones de exploración durante la guerra del Golfo (1991), ya que Estados Unidos buscaban reducir su dependencia hacia el Oriente Medio. Por lo demás, los principales beneficiarios de esta evolución fueron los medianos productores.

En todos los países de la región las reservas probadas y la producción aumentaron, salvo la excepción notable de Chile, cuyas reservas fueron divididas por 10 y cuya producción disminuyó de las dos terceras partes, del Perú, donde las reservas bajaron en un 15% y la producción en un 18%, así como México, donde las reservas se estancaron alrededor de 47.800 millones de barriles mientras que la producción aumentaba de 10%. Las alzas más espectaculares se produjeron en Ecuador, Brasil y Bolivia, donde las reservas triplicaron, y alcanzaron respectivamente 4.100, 7.400 y 300 millones de barriles. En menor medida, aumentaron en un 75% en Argentina, 36% en Colombia y 27% en Venezuela, para lograr respectivamente 2.750, 2.500 y 76.100 millones de barriles. La producción siguió la misma tendencia. Las alzas más espectaculares fueron las de Brasil (+75%), Argentina (+66%) y en menor medida Bolivia (+ 45%), donde la producción pasó respectivamente a 1,1 millón, 799.000 y 32.000 b/d. En Venezuela, Ecuador y Colombia, aumentó en un 30%, al subir respectivamente a 2,8 millones, 392.000 y 816.000 b/d.

La supremacía de los capitales privados estadounidenses en las inversiones directas mundiales había empezado a ser disputada en la década del setenta, mientras que la deuda pública de Estados Unidos se incrementó fuertemente y las ganancias de los dos choques petroleros generaron, unos 400.000 millones de dólares de excedentes entre 1974 y 1981, para los países de la OPEP, que fueron invertidos principalmente en los mercados financieros europeos y estadounidenses. Estos "petrodólares", que por un lado sirvieron en parte para financiar los déficits públicos estadounidense y europeo, contradictoriamente constituyeron la mayor fuente de endeudamiento para los países de América Latina, que había de desembocar en la crisis de la deuda, con la declaratoria de moratoria de México en 1982, luego de Argentina en 1983, Perú en 1985 y Brasil en 1987.

---

<sup>30</sup> Campodónico, Op. Cit., pp. 290 y 309-310.

Hasta ese entonces, las fuentes de financiamiento de los países de América Latina eran principalmente de origen público, a través de las ayudas institucionales. Sin embargo, el crecimiento de los beneficios producidos por los ingresos petroleros, añadido a los obstáculos presentados por el Banco Mundial y el FMI para consentir préstamos a los países en vía de desarrollo (PVD), llevaron los Estados latinoamericanos (en particular Brasil, Argentina y México) a pedir préstamos a la banca privada. Ésta, abastecida por las rentas de los países de la OPEP, buscaba colocar esos capitales acumulados, más aún si se considera que las tasas de interés vigentes estaban en su nivel más bajo (3,5 a 5%). De tal suerte que, a principios de la década del ochenta, el sector privado detenía alrededor del 85% de las deudas de los PVD, las cuales superaban los 800.000 millones de dólares con un 42% concentrado en América Latina. Al mismo tiempo, las tasas de interés habían vuelto a subir en alrededor del 10%, lo que significaba que, para honrar sus vencimientos, los países involucrados tendrían que endeudarse más. El resultado fue una reducción drástica de los préstamos de origen privado a partir de 1982 y una crisis de inversiones, que desembocó en la hiperinflación en casi todos los países de América Latina.<sup>31</sup>

### Dependencia y nacionalismo

Se puede vislumbrar en las olas de nacionalizaciones de las décadas de los treinta, sesenta y setenta una manifestación del efecto de difusión analizado por Dabène.<sup>32</sup> La comparación es aún más convincente porque las multinacionales establecidas en la región desde el entre-dos-guerras llevaban a cabo una política regional, derivadas de los acuerdos de entendimiento no competitivo que siguieron al de Achnarry.<sup>33</sup> La respuesta a esta estrategia oligopolística se basó en cierta manera en el substrato cultural nacionalista aparecido, según Wirth, en la época colonial.<sup>34</sup> Forma moderna de la soberanía nacional, la empresa pública se volvió entonces la figura de proa de una política regional cuyo objetivo era controlar un sector estratégico y, por lo tanto, preservar el control del desarrollo. Aquella idea siguió su curso y sigue vigente pese a los cambios drásticos impuestos por la crisis económica.

En particular, en el Ecuador de los militares, el entonces ministro de Recursos Naturales, Gustavo Jarrín Ampudia, impulsó una política nacionalista, siguiendo el modelo de los generales en Brasil, que habían creado Petrobras en 1950. Aprovechándose del contexto internacional favorable a los países productores, Jarrín privilegió la opción conservadora de restringir la producción mientras se esperaba por la alza de los precios de venta mundiales. Según su sucesor, el Almirante Vásquez, era indispensable mantener precios elevados y aumentar la participación del Estado en las ganancias de las empresas, mediante una política de la OPEP vigorosa que debía atraer la oferta y la demanda de petróleo al equilibrio, mientras asegurando las ventajas conquistadas por los países productores.<sup>35</sup> Es así como, a medida que los precios subían en el mercado mundial, Ecuador elevó sus precios: el precio del barril de crudo API 28° triplicó entre julio 1972 y noviembre 1973, al pasar de 2,5 a 7,30 dólares, luego a 13,7 dólares en enero 1974.<sup>36</sup>

<sup>31</sup> Cf. Ferrandéry, Op. Cit., pp.: 146-147, 151; J. Adda, 1998, *La Mondialisation de l'économie. 2. Problèmes*, Paris, La Découverte, p. 32-34.

<sup>32</sup> O. Dabène, 1997, *La Région Amérique Latine. Interdépendance et changement politique*, Paris, Presses de Sciences Po, Références Inédites, 380 p.

<sup>33</sup> Firmado en 1928 en un contexto de crisis de sobreproducción, que influía sobre los precios, el "Acuerdo de Achnarry" permitió a las "siete hermanas" reducir o limitar la producción que controlaban e instaurar varias formas de cooperación recíproca.

<sup>34</sup> J. Wirth, *Latin American and the politics of Energy*, Lincoln, London, University of Nebraska Press, "Introduction", 1985, pp: XVI-XVII.

<sup>35</sup> En: Philip, Op. Cit., p. 122.

<sup>36</sup> El índice API, determinado por el Instituto Americano del Petróleo, corresponde a la gravedad del petróleo. Es proporcional a la calidad del crudo, de tal modo que el crudo "pesado" (API 10°) es de menor calidad que el crudo "liviano" (API 28°).

Haciendo ello, Jarrín privilegiaba el largo plazo sobre el corto, al anticipar sobre uno de los efectos perversos de la “bonanza petrolera”, y el de beneficiar a las categorías sociales dominantes, de ahí que el petróleo ecuatoriano tenía que financiar las reformas estructurales y la modernización del país, en vez de ser inmediatamente usado para estimular a los sectores con mayor elasticidad en el corto plazo, como lo es el sector de la construcción. Fiel a esta política, Jarrín postergó la ampliación del oleoducto trasandino, que debía elevar la capacidad de transporte a 400.000 b/d., como lo deseaba el consorcio Texaco-Gulf. Por lo contrario, en mayo 1973 él ordenó a las empresas reducir la producción de 250.000 a 210.000 b/d., un mes antes de incrementar los impuestos al 16,67%. Según Philip, a los ojos de las empresas esta estrategia podía parecer suicida ya que, pese a que Ecuador era un nuevo un pequeño productor, Jarrín rechazaba la perspectiva de ingresos crecientes a corto plazo e invitaba a la rebelión contra el balance del poder establecido.

Abiertamente pro-árabe, Jarrín suscitó la hostilidad de los militares pro-israelíes, que presionaron para que Ecuador saliera de la OPEP. Desde el principio, la adhesión del Ecuador a la OPEP fue criticada por una franja de la clase política, los empresarios de la Costa y parte de la Armada, sin dejar de lado las empresas petroleras privadas. Sin embargo, para Jarrín, se trataba de una manera de utilizar el petróleo como un arma internacional, a fin de modificar el balance de poder entre países productores e importadores, mientras modificando la cultura política nacional. En junio 1974, fue elegido presidente de la OPEP en la Conferencia organizada en Quito. En el mismo momento, mientras que CEPE acababa de asumir el 25% de participación en el consorcio, Jarrín elaboró un decreto según cual la empresa estatal debía tomar el control del mercado interior en los próximos dos años y propuso al Presidente Lara nacionalizar el consorcio Texaco – Gulf – CEPE en un 51%. Dicha propuesta no surtió efecto y el ministro fue despedido en octubre 1974 bajo la presión de sus adversarios.

### **Hacia la integración regional de las políticas petroleras**

Paralelamente con las propuestas nacionalistas a la dependencia externa, se llevó a cabo un proceso de integración regional cuyos efectos se hicieron sentir a finales de la década del noventa. En un primer momento, los productores latinoamericanos de petróleo intentaron coordinar la comercialización del petróleo y los productos derivados, mientras determinaron las condiciones de producción y de refinación a nivel regional, con la creación de la organización ARPEL (Asistencia Recíproca Petrolera Estatal Latinoamericana), en 1965. En realidad, ARPEL reactivó un proyecto lanzado en 1942 con la creación del Instituto Suramericano del Petróleo (ISAP), que agrupaba a siete países<sup>37</sup>. El ISAP provenía de la Unión Suramericana de Asociaciones de Ingenieros, un grupo de profesionales procedentes de Argentina, Uruguay y Bolivia, que sostuvo varios congresos antes de la Segunda guerra mundial, y cuyo leitmotiv era la nacionalización del sector petrolero. En momentos en que la segunda guerra mundial provocaba una crisis de abastecimiento, el ISAP evolucionó de pronto hacia la cooperación interamericana bajo la égida de la diplomacia estadounidense, lo que dio lugar a una alianza objetiva entre empresas públicas y multinacionales. Sin embargo, por no haber atraído a Venezuela y México, esta experiencia abortó a principios de la década del cincuenta, mientras el Instituto Colombiano del Petróleo se asociaba con el proyecto del Instituto de Petróleo Americano (API), de intercambio de informaciones, cooperación técnica y jurídica y (más que todo) eliminación de cualquier idea de nacionalizaciones de la industria petrolera colombiana.

El proyecto de ARPEL había sido lanzado desde 1961 por Pérez Alfonso, cuya participación activa en la creación de la OPEP ya hemos mencionado. El es quien convocó la primera Conferencia Regional de las

---

<sup>37</sup> Uruguay y Argentina en 1941, seguidos por Chile, Perú, Bolivia y Ecuador en 1942 y Brasil en 1947.



empresas públicas petroleras latinoamericanas, en junio 1961, a fin de realizar un balance de las fuerzas y debilidades de la industria y lanzar un debate sobre el desarrollo del mercado regional y la participación de la industria petrolera en el desarrollo económico nacional. Un segundo encuentro se sostuvo en Bolivia en 1964, que formalizó la creación de la Asociación, de pronto instalada en Montevideo (1967), en la ex-sede del ISAP y de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio. El mandato de ARPEL retomaba en sustancia aquel del ISAP y su lema: "Hacia la integración petrolera pública latinoamericana". En particular, proponía estimular el intercambio de informaciones y la asistencia técnica entre los países miembros, realizar estudios susceptibles de desarrollar los intercambios intra-regionales, mejorar la práctica de las empresas, en particular en el ámbito de la conservación y desarrollar la investigación científica. Conforme a este programa, ARPEL colaboró a la creación de empresas nacionales de petróleo en Ecuador (CEPE) y Paraguay (Petropar). Pese a la presencia de Venezuela y (más recientemente) México, ARPEL no buscó imponer una línea nacionalista, siguió cercana a la API y aún más se abrió a empresas privadas estadounidenses, que gozaban (como Canadá) de un estatuto de observador.<sup>38</sup>

El segundo paso hacia la integración regional de las políticas petroleras fue la creación, en 1972, por los ministros de energía de la región de la Organización Latinoamericana de Energía (OLADE). Se propuso desarrollar la cooperación técnica y jurídica, así como la coordinación de las políticas energéticas de los países miembros. Esta organización, basada en el modelo del Sistema Económico Latinoamericano, cumplió con un papel limitado en la integración regional, entre otras cosas al convocar una reunión de emergencia tras el shock petrolero de 1979 (San José de Costa Rica, junio 1979), donde los grandes y medianos productores se comprometieron a entregar 160.000 b/d. a los países importadores de Centroamérica y Caribe a una tarifa preferencial. En 1981, bajo la égida de OLADE, Venezuela, México y Brasil intentaron poner en pie un "Programa de cooperación energética regional", que llevó a la creación del *holding* Petrolatín, para desarrollar la cooperación en el ámbito de la exploración. Simultáneamente, los dos primeros acordaban valorar conjuntamente los yacimientos de la bahía caribeña. No obstante, estas experiencias lanzadas en la víspera de la crisis de la deuda, no fueron aplicadas. Hasta finales de la década del noventa, la OLADE siguió siendo ante todo un centro de intercambios y difusión de informaciones, en base a los datos SIEE y de la Universidad de Calgary (fundada gracias a la cooperación canadiense). Es así como asumió un papel clave en la difusión de los contratos de asociación de riesgos, inaugurados en la década del setenta y que habían de multiplicarse en la década del noventa para estimular las inversiones de exploración y la producción.

Finalmente, la política petrolera en América Latina entró a una nueva fase de integración con el "Programa Energía, Ambiente y Población" (EAP) del Banco Mundial. Este programa nació de una iniciativa de la OLADE y del Banco Mundial con el afán de apoyar el desarrollo energético sostenible y de promover el diálogo entre la industria petrolera, los gobiernos de la región subandina y las organizaciones indígenas agrupadas en el seno de la COICA<sup>39</sup>. Este programa es apoyado por diversas instituciones, como la Corporación Andina de Fomento (CAF), la cooperación canadiense (CIDA) y la fundación alemana Carl Duisberg Gesellschaft (CDG). Desde el inicio, en julio 1998, el grupo conformado por la OLADE se propuso trabajar sobre los temas de regulación, formación, información y diálogo. Se trataba en primer lugar de realizar un análisis de los marcos legales para elaborar una guía legal, concebir las herramientas de información y crear un organismo regional de coordinación.

---

<sup>38</sup> En el 2000, ARPEL contaba con 27 miembros, entre los cuales 11 multinacionales (Elf Aquitaine, Petrotrin, Recope, Staatsolie, BP-Amoco, Coastal, Statoil, Texaco, Repsol-YPF, Gaz de France y Totalfina), 10 empresas nacionales (Ecopetrol, Petroecuador, Petroperú, YPF, PDVSA, Petrobras, Pemex, Petropar, CUPET y ENAP), 4 institutos nacionales e internacionales (el IAPG, el IBP, el IMP y el IFP) y 2 entidades regionales (ANCAP y PCJ).

<sup>39</sup> Coordinadora de Organizaciones Indígenas de la Cuenca Amazónica.

El sector de las empresas está representado por ARPEL, que formuló propuestas de solución a los impactos socio ambientales de la actividad petrolera. Busca en particular la integración regional y la homogenización de la legislación hidrocarburífera, por ello elaboró varias guías para ajustar las estructuras legales a la integración de las políticas energéticas. En el marco de este programa, ARPEL contribuye a la constitución de una base de datos sobre las comunidades y los territorios indígenas, a partir de los informes producidos por las administraciones y empresas nacionales. Por otro lado, asume un papel de mediador entre la industria y las comunidades indígenas y ONG de apoyo, a través de la elaboración de guías metodológicas y de un sistema de información sobre el manejo de los conflictos socio ambientales. Además de sus vínculos históricos con la OLADE, esta asociación cuenta con el apoyo de la CDG, la CAF y de la CIDA para llevar a cabo proyectos de formación e información.

El sector gubernamental, representado por la OLADE, está integrado por coordinadores nacionales integrantes de los Ministerios de Energía y Minas, los Ministerios de Medio Ambiente o ciertas empresas públicas petroleras. La OLADE asumió un papel decisivo en la realización del programa, en particular gracias a su experiencia en la cooperación multilateral y su “Sistema de Información Económico Energético”, que se basa en las informaciones entregadas por los Ministerios de Energía y Minas de los países miembros. Su contribución al programa EAP abarca desde luego los cuatro ámbitos: regulación, información, formación y conducta del diálogo tripartito regional, con ARPEL y la COICA. En particular, mantiene una página en el Internet<sup>40</sup>, cuya función es facilitar el trabajo del grupo en red y comunicar los avances del programa a través de documentos de trabajo. La base de datos de la OLADE ha de incluir una presentación del marco jurídico de las actividades petroleras en cada país – incluso los reglamentos ambientales, los derechos participativos y el derecho comunitario indígena. Además de elaborar una estrategia para “integrar los pueblos indígenas al desarrollo”, la OLADE coordina las relaciones entre el sector privado y las poblaciones afectadas. Sin embargo, el mayor reto es comunicar esta información a las comunidades de base y asegurar para éstas la actualización de la información.

El sector indígena, representado por la COICA, está conformado por delegados de nueve organizaciones de la cuenca amazónica y su coordinador general.<sup>41</sup> Su participación queda sometida a tres reglas, en las cuales se ampara su política: la participación en pie de igualdad, la consulta y el acuerdo previos a cualquier decisión, el desarrollo de planes de vida o planes de desarrollo de las comunidades de base. La COICA llevaba 14 años trabajando con ONG ecologistas, en la delimitación de territorios indígenas y varios proyectos de formación e información, cuando empezó el programa del Banco Mundial. Además, participaba desde 1997 en los encuentros organizados por el PONSACS<sup>42</sup> de la Universidad de Harvard, junta con las empresas petroleras y ONG ecologistas.<sup>43</sup> Por lo tanto, su colaboración al programa EAP se justifica totalmente, aunque algunas organizaciones indígenas amazónicas – entre las cuales están organizaciones ecuatorianas,

---

<sup>40</sup> [www.olade.org.ec/redeap](http://www.olade.org.ec/redeap)

<sup>41</sup> AIDSESP (Perú), APA (Guyana), CIDOB (Bolivia), CONFENIAE (Ecuador), COIAB (Brasil), CONVIVE (Venezuela), FOAG (Guyana Francesa), OIS (Surinam) y ONIC (Colombia).

<sup>42</sup> *Program On Non Violent Sanctions And Cultural Survival*.

<sup>43</sup> Los encuentros tripartitos bautizados “Diálogos sobre el petróleo en medio ambiente frágil”, nacieron de la iniciativa de Ted MacDonald y David Maybury Lewis. Además de la COICA, algunas organizaciones indígenas participaron directamente a esos diálogos – entre las cuales la OPIP, la CONAP y la ONIC. Entre las empresas que participaron a esos encuentros cabe mencionar Arco, AGIP, BP Amoco, Exxon Mobil, Anadarko, Chevron, Occidental y Shell. En fin, las principales ONG presentes eran el WWF, The Nature Conservancy y Natural Resources Defense Council (Estados Unidos), Fundación Natura (Ecuador), LaSalle (Venezuela) y la Sociedad Peruana de Derecho Ambiental y Pro-Naturaleza.

peruanas y colombianas – hayan iniciado un proceso de diálogo y negociación con el sector petrolero sin la mediación de la COICA.

Tras veinte años de intentos de llevar a cabo la integración de las políticas del petróleo en América Latina, el programa EAP del Banco Mundial es, sin lugar a duda, el resultado más avanzado de una estrategia global, cuya meta es facilitar la explotación petrolera en la región. No obstante, un aspecto esencial de este proceso es que busca sustentar los derechos colectivos – como el derecho a la participación y a la consulta previa – contemplados por las Constituciones de todos los países involucrados mediante la ratificación del Convenio 169 de la OIT. En este sentido, la participación de la COICA en el diálogo tripartito regional es una prueba de que la integración regional tiene que contar con la participación de sectores no-gubernamentales, como los indígenas y (aunque indirectamente) el movimiento ecologista transnacional. En fin, vale destacar que su estrategia es una estrategia global, que busca coordinar las acciones de las organizaciones locales a escala regional para dar un eco mundial a sus preocupaciones y sus reivindicaciones. En este sentido, su institucionalización y reconocimiento como un actor más de la integración regional en el delicado tema de las políticas petroleras es, sin lugar a duda, la mejor estrategia para compensar el tradicional desequilibrio de poder en los conflictos socio ambientales relacionados con las actividades extractivas.

### **Conclusión: una tendencia duradera**

Los cambios en la geopolítica del petróleo en América Latina se explican tanto por la evolución del mercado mundial y las modificaciones en el balance de poder entre países productores y empresas privadas foráneas, como por la evolución del precio del petróleo. Las reformas de la década del noventa fueron la consecuencia directa de las reformas económicas neoliberales de la década del ochenta, lo que refleja la expresión juiciosa de “ajuste petrolero” creada por Campodónico. Abarcaron en particular tres aspectos: la liberalización del régimen de contratos de las actividades de “río arriba” (exploración y producción), la liberalización de las actividades de “río abajo” (transporte, refinación y comercialización) y la modernización de las empresas nacionales así como la asociación de aquellas con el capital privado, en general foráneo.

Las tendencias características en la década del noventa parece que proseguirán en las primeras décadas del siglo XXI, teniendo en cuenta seis factores. En primer lugar, conforme la doctrina estadounidense de “seguridad energética”, las importaciones petroleras procedentes de América Latina y Canadá seguirían la tendencia iniciada tras la guerra del Golfo, cuando pasaron del 43 al 50% del total de las importaciones de petróleo. En segundo lugar, las perspectivas de crecimiento de los “países emergentes” representan importantes oportunidades de negocio, debido al tamaño de sus mercados interinos. En tercer lugar, la desregulación de los mercados energéticos – cuyo corolario es la liberalización de los precios en los mercados nacionales y la eliminación de las barreras aduaneras – es susceptible de atraer los capitales foráneos. De igual manera, la flexibilización de las condiciones fiscales y del control de cambio, así como la modificación de los contratos de asociación favorecen las inversiones foráneas en los países productores. Un quinto factor es el futuro desarrollo de la industria del gas natural, cuyo estudio supera el objeto del presente artículo pero que sí tiene importantes implicaciones, en particular en Colombia. Finalmente, de manera general, el potencial geológico de la región permite augurar importantes descubrimientos en los próximos años, si el nivel de inversiones se sostiene.

Como ya se ha dicho, el objetivo de las reformas era atraer nuevos capitales para estimular la producción y asegurar el equilibrio energético a mediano plazo. No obstante, fuera de este objetivo general, las modalidades del ajuste petrolero fueron propias a cada país, lo que refleja de cierta manera la historia particular de cada uno y obedece a prioridades internas específicas. En el caso de los medianos productores como Ecuador, cuyas reservas probadas no permiten una proyección a más de 25 años, la industria petrolera no

puede seguir siendo el motor del desarrollo. En efecto, las lecciones de la década del ochenta mostraron que este modelo no era sustentable, ni desde el punto de vista económico como tampoco ambiental y social. Más allá de las necesidades impuestas por la dolarización, es preciso entonces, definir un nuevo modelo de desarrollo, que acabe con la dependencia tecnológica y financiera externa que caracterizan a la economía ecuatoriana desde la década del setenta.