



El nacionalismo petrolero, la industria del petróleo y la seguridad energética

Robert Mabro *

Tema: En este ARI se evalúan las consecuencias del reciente resurgimiento del nacionalismo petrolero para las empresas petroleras internacionales y nacionales y para la seguridad energética.

Resumen: El propósito del presente documento es evaluar las consecuencias del reciente resurgimiento del nacionalismo petrolero para las empresas petroleras internacionales y nacionales y para la seguridad energética. Comenzaremos con un análisis del fenómeno del nacionalismo petrolero, su naturaleza y sus causas. Posteriormente pasaremos a describir la estructura de la industria del petróleo y el comportamiento, incluidos los puntos fuertes y débiles, de sus elementos constitutivos, las empresas petroleras nacionales e internacionales. Ello nos permitirá discutir, en este contexto, el impacto del nacionalismo petrolero en el sector. Más adelante abordaremos la cuestión, compleja y a menudo mal entendida, de la seguridad del suministro energético. ¿Es el nacionalismo petrolero otra nueva amenaza? Y, de ser así, ¿hay alguna forma de atenuarla o eliminarla?

Análisis:

El nacionalismo petrolero

La primera aparición de este fenómeno suele relacionarse con la nacionalización de las petroleras extranjeras que operaban en México en 1938. Pero en realidad ya se habían producido nacionalizaciones antes, cuando la Unión Soviética sucedió a la Rusia zarista o en Bolivia en 1937, cuando el Gobierno militar expropió los intereses locales de Standard Oil (actual Exxon). La intervención de los Gobiernos en el sector del petróleo no es exclusiva de los países productores del tercer mundo. Sólo dos meses antes de la Primera Guerra Mundial, Winston Churchill, por aquel entonces primer lord del Almirantazgo, consiguió finalmente persuadir al Parlamento y al Gobierno de Su Majestad de que adquirieran el 51% de las acciones de la Anglo-Persian Oil Company, algo que no fue una nacionalización en toda regla pero sí un modo de garantizar que pudiera ejercerse un control interno en caso de emergencia. Posteriormente, en la década de 1920, tres países europeos (Francia, España e Italia) crearon petroleras estatales (Compagnie Française des Pétroles, Campsa y AGIP, respectivamente).

Tras la nacionalización que tuvo lugar en México, a principios de la década de 1950 Mossadegh, entonces primer ministro de Irán, trató de nacionalizar los bienes de la Anglo-Iranian Oil Company (actual BP) en el país. Aquel episodio fue dramático pero de corta duración, y terminó gracias a la tremenda presión política que ejercieron el Reino Unido y EEUU.

* Fellow en el St Antony's College (Oxford) y ex director del Institute for Energy Studies de Oxford

En la década de los 60 se produjeron nacionalizaciones completas o parciales en Irak y Libia y, en la de los 70, en el resto de los países de la OPEP. La culminación de esta tendencia llega con la Revolución iraní de 1979. Sin embargo, en la década de los 90 parece apreciarse cierta inversión de esa tendencia con la apertura, por parte de una serie de países miembros de la OPEP (con Venezuela y Argelia entre los más destacados), de sus sectores *upstream* a petroleras extranjeras.

El nacionalismo petrolero que surge en la década de 2000 es un nuevo fenómeno, similar en algunos aspectos a episodios anteriores, pero distinto en otros. En esta ocasión el fenómeno gira fundamentalmente en torno a Venezuela, Bolivia y Rusia, aunque también tiene ramificaciones en otros lugares.

Los episodios anteriores

El caso soviético es sencillo, un claro ejemplo de ideología marxista: los medios de producción deben estar en manos del Estado. Aquel era un fenómeno ideológico y político. Sin embargo, es interesante señalar que la nacionalización se vio retrasada por la implantación de la Nueva Política Económica (NPE) de Lenin en 1921. Rusia se encontraba sumida en el caos y su economía estaba en un estado lamentable. Lenin justificó la NPE alegando que la economía necesitaba la tecnología “imperialista” para recuperarse. Los beneficios esperados eran de tal importancia que justificaban un aplazamiento de la aplicación de los principios fundamentales del marxismo. Stalin, que aún no había llegado al poder, se mostraba receloso al respecto: creía que, sin duda, los extranjeros eran espías. Finalmente terminó imponiéndose su visión.

El caso de México se diferencia en algunos aspectos. Todo empezó bastante antes de la nacionalización de 1938, con la aprobación de la Constitución mexicana de 1917. Una de las cláusulas de su Artículo 27 disponía que el subsuelo era propiedad del Estado mexicano, lo cual quiere decir que quienes poseían la propiedad de la superficie de un terreno no tenían derechos de propiedad sobre los recursos subterráneos, sino que eran meros concesionarios. A las petroleras extranjeras que operaban en México no les hizo ninguna gracia. Aquí podemos apreciar un importante indicio de un principio que tiene su origen en el Derecho napoleónico y que actualmente es ampliamente aceptado (aunque no en el caso de la propiedad privada en EEUU), si bien es cierto que, en muchos países, las empresas con contratos a largo plazo pueden “reservar” el petróleo al que tienen acceso. Algunos consideran que esto contraviene el principio de la “soberanía del Estado sobre los recursos”; otros se lo toman con más tranquilidad, dado que las empresas no pueden enajenar su derecho sobre esas reservas y, ciertamente, no pueden llevárselas consigo cuando abandonan el país. El derecho de enajenación es el elemento clave de la plena propiedad.

Aun así, desde 1917 hasta principios de la década de 1930 la situación entre las petroleras extranjeras y el Gobierno de México era de precaria paz, con períodos de calma alternados con períodos de tensión. Al igual que Rusia en la época de Lenin, México se dio cuenta en esa época de que necesitaba aportaciones de inversores extranjeros tanto en el sector del petróleo como en otros sectores de su renqueante economía. Las cosas cambiaron con el acceso de Cárdenas a la Presidencia en 1934. Según Yergin (*The Prize*, p. 273), Cárdenas era “un ferviente nacionalista y un radical político” y, lo que es más importante, opinaba que la “presencia de la industria petrolera extranjera en México resultaba dolorosa e irritante”. Los resultados de las empresas se convirtieron en motivo de decepción al descender su producción de petróleo en un sorprendente 80% entre principios de la década de 1920 y principios de la de 1930, y surgió un gran resentimiento por lo que se consideraban actitudes arrogantes y colonialistas.

En marzo de 1938, Cárdenas firmó la orden de expropiación que le otorgó el poder sobre la industria del petróleo en México. Las presiones del Reino Unido y EEUU no lograron conseguir que se revocara la ley. El inicio de la Segunda Guerra Mundial, sólo 18 meses más tarde, modificó los parámetros estratégicos, y por lo tanto la nacionalización mexicana sobrevivió.

Mossadegh no tuvo tanta suerte. Las relaciones entre la Anglo-Iranian y los iraníes nunca fueron muy felices. Mucho antes que Mossadegh, el Sha Reza Pahlevi ya había amenazado con nacionalizar la Anglo-Iranian en la década de los 30. Los iraníes desconfiaban de los británicos, a quienes consideraban una potencia colonial opresora cuyas malintencionadas políticas afectaban a Irán y, por extensión, a todo Oriente Medio. El hecho de que la Anglo-Iranian registrara unos beneficios por sus operaciones en Irán muy superiores a los ingresos que recibía el país del petróleo generaba gran resentimiento. La personalidad del presidente de la Anglo-Iranian, Sir William Fraser, tampoco ayudaba demasiado. Era un sujeto rígido y poco diplomático al estilo del viejo colonialismo del siglo XIX.

En marzo de 1951, un primer ministro iraní, el general Razmara, nombrado en 1950, decidió, tras muchas deliberaciones y vacilaciones, manifestarse en contra de la nacionalización solicitada por una amplia facción del Parlamento y por importantes fuerzas populares de Irán. Cuatro días después del discurso que pronunció en el Parlamento anunciando su decisión, fue asesinado. En torno a esa época tuvieron lugar una serie de asesinatos políticos de “títeres británicos”. Mossadegh fue elegido primer ministro por el Parlamento, con el mandato de aplicar una ley de nacionalización del petróleo aprobada durante el interregno por un Parlamento sumamente nacionalista. Tanto la Anglo-Iranian como el Gobierno británico opusieron gran resistencia. Irán no podía vender su petróleo, considerado un “bien robado” y sujeto a una amenaza de litigio. No escaseaban los suministros en el mercado internacional del petróleo. El Gobierno estadounidense, que había tratado de mediar, empezó a perder la paciencia con Mossadegh. Le preocupaba su radicalismo en aquella época de “Caliente” Guerra Fría. Se tomó la decisión de provocar un cambio de régimen y, tras una serie de dramáticos acontecimientos, Mossadegh fue derrocado y detenido en agosto de 1953.

En diciembre de 1961, Irak revocó el 99,5% de la concesión otorgada a IPC (una empresa propiedad conjunta de todas las Grandes). Aquella fue la primera medida unilateral adoptada por un país productor de petróleo desde los acontecimientos que habían tenido lugar en Irán en 1951. Sin embargo, a IPC se le permitió conservar prácticamente todas sus áreas de producción, aunque las nuevas exploraciones y explotaciones se vieron afectadas. La nacionalización no se completó hasta 1972. Libia expropió los activos de BP tras la revolución de 1969.

A la “revolución del precio del petróleo” de 1973 le siguió una ola de nacionalizaciones, tanto completas (Kuwait, Venezuela, Argelia y Qatar) como parciales (Nigeria, Abu Dhabi y Libia). El proceso de nacionalización en Arabia Saudí fue lento y no se completó hasta la década de los 80. La revolución iraní de 1979 llevó a la nacionalización del sector del petróleo en ese país.

La ola de nacionalizaciones que tuvo lugar en la década de 1970, al igual que algunos acontecimientos previos ya mencionados, se vio impulsada por un deseo de adquirir independencia económica a nivel nacional. La descolonización que tuvo lugar tras la Segunda Guerra Mundial había favorecido la independencia política, pero el dominio extranjero del sector petrolero en los países productores de petróleo del tercer mundo implicaba que la independencia no era completa. Después de todo, el petróleo era el único recurso económico importante de esos países.

La historia de esos variados episodios revela que las relaciones entre los Gobiernos anfitriones y las petroleras extranjeras han sido a menudo tensas y poco cordiales y que en distintos momentos a partir de principios del siglo XIX han surgido problemas relativos a expropiaciones y variaciones unilaterales de las condiciones de los contratos. En este documento no hemos enumerado todos los acontecimientos acaecidos en relación con este tema, sino sólo los más significativos.

La historia también puso de relieve, de alguna forma, las múltiples causas del denominado “nacionalismo petrolero”, una etiqueta comodín que oculta (debido a su generalidad) más de lo que revela. Merecen atención tres factores importantes:

- (1) La desconfianza, ampliamente generalizada en el pasado y aún en nuestros días, suscitada en los países en desarrollo por las potencias extranjeras, consideradas exponentes del antiguo colonialismo o de un nuevo imperialismo, y por quienes, de una forma u otra, actúan como sus agentes. Ése fue claramente el caso de México, Irán, la Unión Soviética, Libia, Irak, etc.
- (2) La importancia del petróleo como principal, y en ocasiones único, recurso importante de que disponen los países exportadores de petróleo del tercer mundo. Los Gobiernos de esos países no pueden permitirse renunciar al control sobre ese recurso, que genera la mayor parte de sus ingresos presupuestarios y de exportación.
- (3) El descontento que a veces provocan los resultados de las petroleras extranjeras o los contratos cuando se vuelven demasiado desfavorables para el país de acogida por cambios en las circunstancias.

Cualquiera de estos factores, o la combinación de algunos de ellos, hará que los Gobiernos traten de modificar las condiciones de los contratos o de expropiar (casi siempre con algún tipo de compensación económica) parte, o la totalidad, de los activos de una empresa.

Es importante señalar que las relaciones entre los inversores extranjeros del sector del petróleo y los países anfitriones nunca son fáciles. Es más, la sensación de que las entidades extranjeras explotan al país de acogida, y de que éste debería tener control sobre sus propios recursos, siempre está presente.¹ Sin embargo, esto no quiere decir que a las petroleras extranjeras no se les vaya a permitir la entrada a esos países, ni que la relación entre ambos vaya a terminar mal siempre, con litigios y expropiaciones. Los países que necesitan aportaciones de carácter financiero, directivo o tecnológico de las petroleras para llevar a cabo exploraciones y explotaciones petrolíferas y producir y comercializar ese recurso recurrirán a esas empresas y cooperarán con ellas hasta que llegue el día en que (de forma acertada o errónea) consideren que una empresa nacional puede continuar con el trabajo.

El resurgimiento del nacionalismo petrolero

Como ya se ha mencionado anteriormente, la tendencia del nacionalismo petrolero, que alcanzó su punto álgido a finales de la década de los 70, pareció invertirse en algunos países en las décadas de los 80 y 90. Venezuela adoptó una política de apertura y Argelia y Qatar invitaron a petroleras internacionales a entrar en sus sectores *upstream* de petróleo y gas. Irán negoció una serie de duros contratos con varias petroleras importantes e incluso Irak, por aquel entonces sometido a sanciones internacionales, negoció con una serie de empresas borradores de memorandos de entendimiento que les permitirían invertir en el país cuando se levantaran esas sanciones. Kuwait puso en marcha el Proyecto Kuwait, cuyo objetivo era implicar a las petroleras internacionales en la explotación de los yacimientos de petróleo situados en el norte del país, cerca de la frontera con Irak. La oposición del Parlamento kuwaití ha retrasado hasta nuestros días la conclusión de esa iniciativa. El colapso de la Unión Soviética acabó con la barrera ideológica que evitaba que el capital privado (tanto local como extranjero) tomara la posesión de los medios de producción e invirtiera en ellos.

Los motivos de la inversión de esta tendencia son variados. El motivo principal fue la percepción de que las petroleras estatales de los países en cuestión (Sonatrach en Argelia, QGPC –actual QP– en Qatar y KPC en Kuwait) eran incapaces (por falta de tecnología o experiencia de dirección) de ejecutar proyectos importantes en el sector *upstream* de la industria del petróleo. Esos países se dieron cuenta, con pragmatismo, de que necesitaban la contribución de empresas extranjeras. El

¹ En junio de 1963, la difunta profesora Edith Penrose escribió lo siguiente en la reseña de un libro publicada en *The Economic Journal* (p. 322): “En primer lugar,... las empresas sólo tienen una perspectiva verdaderamente internacional hasta cierto punto; son occidentales, y sus intereses están estrechamente vinculados a los de las potencias occidentales. En segundo lugar, los habitantes de los países productores de crudo no creen que esas empresas actúen independientemente de sus Gobiernos y, de hecho, no eximirán de responsabilidad a las potencias ‘imperialistas’ en las acciones de sus empresas”.

caso de la política venezolana de apertura es mucho más complejo. Éste se vio motivado por varios factores: por un lado, la necesidad de explotar recursos de petróleo pesado en el cinturón del Orinoco (PDVSA podía fácilmente llevar a cabo la extracción pero habría tenido problemas para transformar el crudo pesado en productos ligeros) y, por otro, el deseo de la dirección de PDVSA de aumentar su exposición internacional –y por ende, mejorar el prestigio de la empresa– y crear una situación que pudiera evitar que el Gobierno le impusiera las cuotas de la OPEC. Para Rusia, el cambio de política es sencillamente consecuencia de la caída de un régimen. Y en cuanto a Irak e Irán, la apertura se debió a la difícil situación interna que vivían, como consecuencia de la imposición de sanciones internacionales (Irak) y la pérdida de personal cualificado tras una revolución (Irán).

Las cosas volvieron a cambiar a principios de este siglo. Habían llegado al poder nuevos Gobiernos (Chávez en Venezuela, Morales en Bolivia y Putin en Rusia) y todos ellos, por diferentes motivos, empezaron a manifestar cada vez mayor descontento con las políticas petroleras adoptadas por los regímenes políticos anteriores. Ése fue el elemento común de las actuaciones de Chávez, Morales y Putin.

Al Gobierno de Chávez le impactaron las regalías sumamente bajas que pagaban las empresas extranjeras que operaban en el cinturón del Orinoco. Los ingresos que obtenía el Gobierno de cada barril también se consideraban bajos, y no sólo por las regalías; la totalidad del régimen fiscal aplicado a los crudos pesados resultaba desfavorable para el país. Había también otras cuestiones: el desarrollo de la orimulsión, que en el pasado podía haber tenido sentido (aunque resulta dudoso), pasó a percibirse cada vez más como un “sinsentido” económico y se modificaron, o no se renovaron, una serie de contratos; también se descubrieron pruebas de que Venezuela estaba vendiendo crudo a sus refinerías en EEUU (y, forzosamente, al mercado exterior) con descuentos, lo cual hizo que se tomara la decisión de retirar la inversión en refinería en EEUU, una decisión que no se aplicó con vigor debido al extraordinario aumento de los márgenes de refinado.

Por lo que respecta a los inversores extranjeros del sector del petróleo, lo que importó realmente en Venezuela fueron la modificación del régimen fiscal, que aumentó sus obligaciones fiscales, y la decisión de incrementar la participación de PDVSA en *joint ventures* con las petroleras, algo que podría interpretarse como una nacionalización parcial. Como siempre, la compensación económica ofrecida por el Gobierno fue considerada insuficiente por los propietarios anteriores. Es posible que, en consecuencia, ExxonMobil lleve adelante el litigio con el que ha amenazado.

En Bolivia, Evo Morales fue elegido presidente en diciembre de 2005, con un programa político en que la cuestión de la “soberanía del Estado sobre los recursos de gas y petróleo” ocupaba un lugar prominente. Morales prometió que la “nacionalización” incrementaría los ingresos públicos y que ese incremento se destinaría a reducir la pobreza. He escrito nacionalización entre comillas porque ese término tan utilizado por el Gobierno boliviano y los medios de comunicación no se empleó con el sentido que tiene realmente. Lo que se buscaba, y lo que se consiguió, fue una renegociación de los contratos de exportación con Brasil y Argentina, algo que era inevitable: el precio del gas en los contratos anteriores al Gobierno de Morales era increíblemente bajo, por lo que era inevitable que se modificara antes o después, pero igual de importante resulta el hecho de que Bolivia necesita vender su gas y que Brasil necesita parte de esos suministros.

En Rusia, Putin se dio cuenta de dos hechos importantes poco después de llegar al poder. El primero es que Rusia presenta una dependencia económica crucial de los ingresos del gas y del petróleo para su balanza de pagos y su presupuesto estatal. Rusia es una economía de hidrocarburos pero, de momento, no una economía industrial avanzada. En todas las economías de hidrocarburos, el Gobierno trata de conseguir todo el control que puede sobre el sector del gas y el petróleo. Ese control puede ser absoluto (como en el caso de México o algunos países del Golfo) o permitir relaciones con inversores extranjeros (la mayoría de los países OPEP y no OPEP). En ambos casos, de lo que se trata es de conseguir un control gubernamental.

Ése es el motivo de que Putin no pudiera tolerar los intentos de Jodorowsky de impulsar una política contraria al concepto de control gubernamental, una política que preveía una liberalización y una expansión de los intereses del sector privado, acogía con agrado las enormes inversiones de una gran petrolera como ExxonMobil y rechazaba la intervención o regulación del Gobierno. Jodorowsky también tenía ambiciones políticas en oposición a Putin, algo que podría haber precipitado su caída en desgracia.

Putin también desea aumentar el tamaño del sector público de gas y petróleo de Rusia (aunque, ciertamente, no ha cerrado la puerta a la inversión privada, tanto rusa como extranjera) y ha apoyado los planes de expansión de Gasprom, un gigante bajo control mayoritariamente estatal (disponer de una gran corporación estatal o *quasi* estatal de gas/petróleo es una característica típica de las economías de hidrocarburos). Gasprom no es el monstruo que sugirió un eurodiputado polaco en una cena celebrada con ocasión de una conferencia en Bruselas hace unos meses (dijo que las medidas expansionistas de Gasprom en Europa eran como el avance del ejército nazi en la década de 1940). Deberíamos adoptar un enfoque más imparcial con respecto a Gasprom y sus objetivos y preguntarnos, sinceramente, por qué su deseo de expandirse internacionalmente en esta época de globalización actual debería considerarse amenazante o irracional.

El *segundo* hecho que llamó la atención de Putin fueron las deficiencias observadas en los contratos de participación en la producción firmados en tiempos de Yeltsin. Los enfrentamientos con Shell y sus socios de Sakhalin 2 se debieron en parte a un contrato de participación en la producción insatisfactorio que había dejado de reflejar las condiciones existentes en ese momento. En la cláusula de recuperación del coste de ese contrato no se estipulaba ningún máximo (normalmente entre el 70% y el 80% cada año), lo cual implicaba que el Gobierno no iba a recibir ningún ingreso (salvo las regalías) desde el inicio de la producción hasta que la empresa recuperara todos sus costes. Ese contrato pasó a ser incluso más desfavorable para el Gobierno cuando Shell declaró que los costes se habían duplicado, lo que significaba que el Gobierno no iba a recibir ningún ingreso (salvo las regalías) durante un período de tiempo muy superior al inicialmente previsto. Dadas esas circunstancias, tenía que modificarse el contrato.

Por lo que sé, no fue así, pero en cambio Putin usó su influencia para perseguir su otro objetivo: aumentar el tamaño de Gasprom.

¿Ha vuelto el nacionalismo petrolero a la escena mundial?

¿Ha vuelto el nacionalismo petrolero a la escena mundial? Y, de ser así, ¿cuáles son los motivos de su resurgimiento y cuál es la naturaleza de este fenómeno?

Tres series de acontecimientos han llevado a muchos observadores del escenario petrolero mundial a sostener que, en la actualidad, ha vuelto a reaparecer ese fenómeno. Y, por lo general, culpan de ello a los elevados precios del petróleo. Pero no se trata sólo de eso. Los acontecimientos que tuvieron lugar en Venezuela, Bolivia y Rusia (y que siguen desarrollándose) presentan un rasgo común: la insatisfacción por las condiciones de los contratos firmados por Gobiernos anteriores con las petroleras extranjeras. Ciertamente, esa insatisfacción también ha surgido en otros lugares (como en Argelia con Repsol/Gas Natural y en Kazajistán con ENI y tres de sus socios, todos ellos superpetroleras), algo que ha llevado a los Gobiernos a exigir una modificación de los contratos o, en algunos casos, su rescisión, a riesgo de provocar litigios.

El aumento de los precios del petróleo a partir de 2003 tuvo un doble efecto: por un lado cristalizó la percepción de que el porcentaje de los ingresos derivados del petróleo que iban a parar a manos del Gobierno en virtud de los contratos existentes era demasiado bajo y, por otro, dio a los Gobiernos la confianza necesaria para crear confrontación, al no necesitar las aportaciones financieras de los inversores extranjeros tanto como antes. Bajo todo esto subyacían dos constantes de comportamiento que, como ya hemos visto, representaron un papel principal en la historia del nacionalismo petrolero que se ha detallado anteriormente: (1) el recelo con que se percibe a los extranjeros, a quienes se relaciona con un antiguo o un nuevo “imperialismo”; y (2) la necesidad de

los países altamente dependientes del gas y del petróleo de ejercer, en cuanto pueden, control sobre el sector de los hidrocarburos.

También resulta interesante señalar que las peticiones de un Gobierno de modificar un contrato rara vez, por no decir nunca, proceden del mismo Gobierno que lo firmó. Parece ser necesario un cambio de régimen para ello, por el simple motivo de que el Gobierno que firmó el contrato no querrá admitir (expresa o implícitamente) que se equivocó, y en algunos casos no querrá que salga a la luz la verdad sobre posibles irregularidades.

¿Desempeña el radicalismo político algún papel? Sí, en el caso de Venezuela y Bolivia, pero creo que no en el caso de Rusia.

El nacionalismo petrolero no se limita a los países que se mencionan en este documento y que recientemente han adoptado medidas contra los inversores extranjeros. Es un fenómeno antiguo y muy extendido tanto en los países productores como en los consumidores. A veces se encuentra latente, listo para reaparecer en una situación de emergencia o cuando el equilibrio de poder pasa a inclinarse del lado de los productores. A veces se ve frustrado en algunos países productores cuando éstos carecen de la experiencia o los recursos necesarios para gestionar el sector del gas/petróleo por ellos mismos.

En los países productores, todo radica en la cuestión de que un valioso recurso *no renovable*, que además es el único activo económico importante del país, deba ser dejado (cuando sea posible) en manos extranjeras.

En los países consumidores, el petróleo se considera un producto estratégico y como tal justifica una serie de medidas, políticas e injerencias en el mercado cuando el interés nacional se ve sometido a una amenaza, ya sea real o imaginaria.

El impacto en la industria del petróleo

Es importante distinguir entre petroleras estatales y petroleras (privadas) internacionales, ya sean grandes petroleras o petroleras independientes. Las petroleras privadas tienen acceso a un pequeño porcentaje de las reservas de hidrocarburos del mundo. Y, sin embargo, su producción *en relación con* las reservas es muy superior a la de las petroleras estatales. Llevan a cabo una explotación intensiva, lo que significa que sus yacimientos empezarán a experimentar un descenso natural relativamente pronto. El pequeño tamaño y el rápido descenso de sus reservas explican la urgencia de su búsqueda de acceso a nuevos recursos. Sin embargo, esos intentos se ven limitados por una serie de factores. Uno de ellos es el nacionalismo petrolero. Otro es la búsqueda de mayores tasas de rendimiento del capital invertido, que limita las oportunidades de inversión.

Las distintas petroleras estatales presentan diferentes recursos y capacidades. Una o dos de ellas son capaces de emprender y gestionar grandes proyectos. Otras presentan limitaciones financieras o bien falta de trabajadores cualificados y/o deficiencias de gestión. La actitud acerca de la participación de una petrolera extranjera en el sector *upstream* variará en función de la magnitud de esas deficiencias.

El argumento que suele esgrimirse es que la nacionalización petrolera, cuando implica expropiaciones, aumenta los activos de las petroleras nacionales y reduce los de las internacionales, manteniendo igual el resto. Pero la realidad es mucho más compleja que eso.

Puede que una petrolera nacional que haya adquirido nuevos activos no sea capaz de gestionarlos con la misma eficacia que una petrolera internacional. Cuando esto sucede, se resienten tanto la producción como las inversiones (necesarias para contrarrestar el descenso natural de los yacimientos de petróleo o para crear capacidad adicional neta). Así, la producción en Venezuela podría resentirse debido al drástico debilitamiento de PDVSA por el despido de aproximadamente la mitad de sus empleados, que no fue resultado del nacionalismo petrolero, sino de una situación

excepcional en que la empresa estatal se vio implicada, de distintas formas, en un intento de derrocar al Gobierno del presidente Chávez. Lo cierto, sencillamente, es que PDVSA se vio debilitada. La decisión del Gobierno venezolano de aumentar su participación en *joint ventures* que operan en el cinturón del Orinoco (y que podría provocar la marcha de ExxonMobil y Conoco) plantea la duda de si PDVSA sería capaz de reemplazar a esas empresas en la realización del trabajo. La respuesta es afirmativa por lo que respecta a la extracción del crudo pesado y negativa, aunque con reservas, por lo que respecta al tratamiento de ese crudo para la producción de productos ligeros derivados del petróleo. Es probable que las petroleras internacionales ralenticen sus inversiones dada la incertidumbre existente en torno al rumbo que tomarán en el futuro las políticas venezolanas en materia de petróleo.

En Bolivia, esa misma incertidumbre podría también inhibir a los inversores extranjeros. En ambos casos, sin embargo, esa inhibición sólo podrá ser relativa para aquéllos que hayan firmado contratos, ya que éstos suelen incluir estipulaciones sobre el nivel de actividad que el inversor está obligado a realizar.

Mi opinión personal es que, más allá de la pérdida de dinamismo observada en Yukos, en Rusia ni la producción ni las inversiones se verán gravemente afectadas por las medidas adoptadas recientemente por el Gobierno. Gasprom es capaz de gestionar los activos que adquirió y las empresas extranjeras, cuando se les ofrece la oportunidad, están más que dispuestas a operar en Rusia, como pone de manifiesto el reciente acuerdo firmado por TOTAL para explotar el yacimiento de gas de Shtokman. Resulta interesante señalar que el gran interés de TOTAL en estar presente en Rusia le indujo a aceptar un contrato de servicios, algo que tradicionalmente las petroleras internacionales han considerado anatema.

La nacionalización petrolera, más allá de cómo se defina, no se limita a esos tres países. Como ya hemos mencionado, es un fenómeno antiguo y bastante universal. Limita de distintas formas la participación de las empresas privadas en el sector *upstream* del petróleo de diversos países:

- (a) En México (gas y petróleo) y en Arabia Saudí (petróleo) no se permite a los inversores privados acceder al sector *upstream*. Actualmente, tampoco se permite en Kuwait; en el caso de este país, el Gobierno está dispuesto a permitir ese acceso para la explotación de los yacimientos del noreste del país, aunque hasta la fecha la oposición de la Asamblea Nacional kuwaití no le ha permitido alcanzar su objetivo.
- (b) En principio, la mayoría de los demás países exportadores de petróleo permiten el acceso a su sector *upstream*, aunque siempre con restricciones. En algunos casos, como el de Irán, esas restricciones son tan duras que no resultan atractivas para las grandes empresas.

Otro problema es el descontento de los Gobiernos con los contratos de participación en la producción y otro tipo de contratos firmados en la década de 1990, que genera conflictos entre los Gobiernos y las empresas. Este problema no se limita a Venezuela, Bolivia y Rusia. También se ha planteado en Ecuador, Argelia (con Anadarko y Repsol/Gas Natural) y, actualmente, en Kazajistán (con ENI y sus socios). A las petroleras no les gusta que se modifiquen los contratos que les son favorables. En algunos casos, su actitud (como recurrir al extraño concepto de la inviolabilidad de los contratos o amenazar con un litigio cuando podrían conseguirse buenos resultados renegociando) no ayuda. Si el conflicto desemboca en la rescisión de un contrato, el acceso de la petrolera extranjera queda limitado. Aquí cabe señalar que este problema no debe atribuirse al nacionalismo petrolero. Todas las relaciones bilaterales en que entran en juego contratos a largo plazo pueden conllevar disputas, modificaciones o renegociaciones cuando las circunstancias cambian radicalmente. Se trata básicamente de una cuestión económica o comercial. El problema es que una disputa puede llevar a un Gobierno a reaccionar de forma desproporcionada o a adoptar medidas políticas radicales, a veces como consecuencia de las presiones de los medios de comunicación o la opinión pública, ya que esa disputa dejará entrever, a los ojos de la opinión pública, que la empresa extranjera estaba, de alguna forma, “explotando” al país.

Como resultado de todo esto (y de otros factores como el caos vivido en Irak, el malestar social de Nigeria y las sanciones impuestas por la ONU y EEUU a una serie de países exportadores de petróleo), el porcentaje del anhelado sector *upstream* en que pueden operar las petroleras internacionales se ha restringido. Las oportunidades de inversión parecen más limitadas de lo que serían en un mundo abierto.

Las petroleras han respondido a este desafío, en primer lugar aumentando sus inversiones en gas natural y desarrollando el sector del gas natural licuado (GNL), posteriormente adentrándose en el terreno de la frontera tecnológica, especialmente en el ámbito del petróleo submarino extraprofundo, y, por último, interesándose en nuevos campos como el petróleo no convencional, los renovables, los biocarburantes, el gas a líquido y el carbón a líquido. En el aspecto financiero, han aumentado el volumen de fondos que esas petroleras “retornan” a sus accionistas. En resumen, se han adaptado migrando del petróleo fácil a proyectos más caros y pasando de invertir a adquirir sus propios valores.

Las petroleras internacionales ya habían conseguido adaptarse bastante bien anteriormente, tras el fin del sistema de concesiones en muchos países de la OPEP en la década de los 70. El *shock* fue muy considerable y causó una baja: Gulf, una de las Siete Hermanas originales, desapareció. Las demás sobrevivieron llevando a cabo una magnífica labor de explotación de fuentes de recursos no OPEP en el Mar del Norte, Alaska y otros varios lugares.

La seguridad de los suministros

El problema aquí radica en posibles interrupciones o reducciones del suministro que provoquen subidas de precios o una escasez física que el mecanismo de precios no consiga eliminar por un motivo u otro. Las interrupciones del suministro pueden deberse a una gran cantidad de factores, acontecimientos o políticas, entre los que figuran huracanes, terremotos, accidentes técnicos graves, guerras, disturbios, nacionalizaciones, etc. Sólo este último factor guarda relación con el nacionalismo petrolero.

Podría argumentarse que, en ausencia de nacionalismo petrolero, la capacidad de producción petrolífera sería superior a la actual, lo cual podría haber conducido a precios más bajos y a una mayor demanda de petróleo. ¿Quiere esto decir que el excedente de capacidad, un estabilizador del mercado esencial, habría sido superior al existente hoy en día? Quizá no. Y digo quizá porque, en ese escenario, las petroleras internacionales habrían dispuesto de una mayor proporción de la industria y, por lo general, este tipo de empresas no suele, de forma voluntaria, disponer de un excedente de capacidad.

La seguridad de los suministros de petróleo exige un colchón de capacidad tanto en el sector *upstream* como en el *downstream*. Precisamente fue la existencia de ese colchón de crudo lo que permitió salvar la situación en Arabia Saudí (y, en un momento dado, en Kuwait y Abu Dhabi) en la década de 1990, cuando Irak invadió Kuwait, o cuando EEUU y sus aliados intervinieron militarmente en Irak en 2003.

Conclusión: La seguridad de los suministros no sólo se ve amenazada por el nacionalismo petrolero, sino también por otra serie de factores, que a menudo tienen un efecto más considerable. Por lo que respecta a las catástrofes naturales, poco se puede hacer aparte de proteger las plantas e instalaciones en regiones con tendencia a sufrir huracanes y terremotos. Los accidentes técnicos pueden prevenirse con un buen mantenimiento y un diseño sólido. Todo esto puede costar mucho dinero. Las guerras, las revoluciones y los disturbios tienen motivaciones políticas y sociales. ¿Han contribuido de alguna forma las petroleras internacionales a este fenómeno sin darse cuenta? Puede que lo hicieran en los viejos tiempos del colonialismo. Las sanciones impuestas unilateral o multilateralmente sobre el petróleo (como las impuestas a Libia, Irán, Irak y Sudán) han limitado los suministros al dificultar la inversión. En este punto existe una contradicción entre las

preocupaciones de los países de la OCDE en materia de seguridad del suministro y la propensión a imponer sanciones. Dicho esto, es a ellos a quienes corresponde encontrar una solución. A largo plazo, un pico en la producción de petróleo podría causar problemas, a menos que la demanda también alcance un pico antes que el suministro. Pero trataremos de abordar esa cuestión cuando se presente.

Robert Mabro

Fellow en el St Antony's College (Oxford) y ex director del Institute for Energy Studies de Oxford