

Las naciones de la OPEP: ¿Asociados o competidores?*

A mediados del decenio en curso ha surgido en el escenario mundial un nuevo grupo de naciones con gran influencia económica: la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP)¹. El aumento superior al cuádruplo del precio del petróleo que estas naciones decretaron en 1973 está originando el desplazamiento repentino más cuantioso de recursos financieros de un grupo a otro de naciones jamás presenciado en la historia. Los ingresos de la OPEP por la venta de petróleo en 1974 sobrepasaron los 100.000 millones de dólares, cifra que representa un aumento del 500 por ciento respecto de los ingresos de 1972. Mientras los países con escasa producción de petróleo como, por ejemplo, Indonesia, pudieron destinar la mayor parte de sus ingresos acrecentados al pago de importaciones adicionales, los que tienen una producción importante, especialmente los del Golfo Pérsico y Venezuela, alcanzaron en 1974 un excedente en sus cuentas corrientes superior a los 50.000 millones. Es probable que las necesidades de importación de estos países considerados como un grupo no sean iguales a sus ingresos de exportación hasta alrededor de 1980, cuando habrán acumulado un excedente de capital del orden de los 200.000 a 300.000 millones. En el presente capítulo se describen los principales problemas que plantea este desplazamiento masivo de recursos, se evalúan las principales actividades de asistencia emprendidas por los países de la OPEP, y se examina brevemente la cuestión de cómo han de relacionarse en la esfera internacional los Estados Unidos y otros países industrializados de economía de mercado con esta nueva gran potencia.

Aún antes de que la OPEP interviniera en los precios, el mundo se vio enfrentado con una crisis de energía a largo plazo, cuya grave-

*Este trabajo forma parte del libro *The United States in World Development: Agenda for Action 1975*, preparado por James Howe y otros para el Overseas Development Council, de Washington, y publicado por Praeger, Nueva York.

¹Los estados con la condición jurídica de miembros plenos de la OPEP —es decir, los que tienen el derecho de voto, el derecho de veto y la obligación de acatar las políticas de la OPEP— son: Arabia Saudita, Argelia, Ecuador, Emiratos Árabes Unidos, Indonesia, Irak, Irán, Kuwait, Libia, Nigeria, Qatar y Venezuela. Gabón es miembro asociado con el derecho de voto, pero sin la facultad del veto. Perú y Trinidad y Tobago tienen la condición de observadores, la cual debe ser renovada antes de cada reunión de la OPEP.

dad era comparable —y, en muchos sentidos, superior— a la de la situación mundial en materia de alimentos. Las reservas de petróleo de costo reducido son limitadas y, en el decenio de 1980 el mundo tendrá que hallar otras fuentes de energía cuyo costo puede ser de 25 a 50 veces más alto que el de la producción de petróleo en el Golfo Pérsico. El incremento en el costo de la energía en un futuro no muy distante era previsible; sólo faltaba saber *cuándo* se produciría. Frente a esta perspectiva, los países en vías de desarrollo productores de petróleo —especialmente los de menores recursos, como Indonesia y Nigeria, y aquellos cuyas reservas son relativamente limitadas, tal como Venezuela— consideraron evidentemente la posibilidad de incrementar el precio de su recurso no renovable, incremento que debió ocurrir mucho antes.

Los Estados Unidos son los principales responsables del nuevo poderío de la OPEP. El norteamericano medio consume más del doble de energía que el alemán medio y casi cien veces más que el habitante del sudeste de Asia, lo que determina que los Estados Unidos sean con mucha diferencia el principal consumidor de petróleo del mundo; sin embargo, hasta fecha reciente los Estados Unidos podían hacer frente a la demanda interna con sus propios recursos. Fue el ingreso de los Estados Unidos en el mercado internacional del petróleo a comienzos del decenio de 1970, cuando sus fuentes de producción no pudieron ya satisfacer la mayor parte del acelerado incremento anual en la demanda interna, lo que virtualmente duplicó el crecimiento de la demanda de petróleo de los países productores en vías de desarrollo, con lo cual dicho país en un sentido recargó el sistema mundial de producción y comercialización del petróleo². Este cambio en la posición de los Estados Unidos fue motivo de que el mercado mundial del petróleo, que favorecía a los compradores, pasara a favorecer a los abastecedores quienes, en el caso presente, tenían sobrados motivos de queja pendientes con los principales compradores a causa del bajo precio del petróleo y de la disputa con Israel.

Tanto la necesidad de encontrar nuevas fuentes de energía —a costos mucho más elevados— a mediados del decenio de 1980, como la modificación en la posición del mercado al dejar de favorecer a los compradores para beneficiar a los vendedores, habían sido intuidas, si no totalmente previstas, por los expertos en la materia. Lo que estos analistas no sospecharon, sin embargo, fue que la frustración árabe por la política de los Estados Unidos respecto de Israel y el descontento por el precio compartido por todos los países en desarrollo productores de petróleo serían motivos suficientes para convertir a

²Véase el Capítulo VIII.

la OPEP en un verdadero "cartel" petrolero. En realidad, el "cartel" de la OPEP está constituido por un grupo de asociados económicos tan disímiles como quepa imaginar: comprende estados árabes extremistas y feudales, antagonistas tradicionales como Irak e Irán, países diminutos de ingentes recursos como Kuwait, junto a la extensa y necesitada Indonesia, Venezuela, habitada por blancos y Nigeria, de población negra y (desde el punto de vista de los Estados Unidos) amigos como Indonesia y Arabia Saudita y críticos extremos, como Argelia e Irak. A pesar de la variedad de los miembros que la componen, la cohesión de la OPEP se mantendrá al parecer por lo menos durante unos cuantos años, especialmente después de la superación del conflicto fronterizo de larga data entre Irán e Irak.

Las políticas de la OPEP exigen dos respuestas de la comunidad internacional: primero, una estrategia mundial de alcance mundial y a largo plazo en el campo de la energía, comparable a la que se está forjando actualmente con respecto a los alimentos, y segundo, una rápida solución de los problemas a corto plazo de la balanza de pagos y de otra índole originados por el abrupto incremento en los precios del petróleo en 1973. Lamentablemente, el cuádruple aumento del precio de la energía sorprendió al mundo en el controvertible contexto de la guerra del Oriente Medio a fines de 1973. Las políticas iniciales de la OPEP de rigurosa confrontación han propendido a provocar una respuesta similar por parte de los Estados Unidos, los cuales durante un año recurrieron virtualmente a todos los medios, salvo el uso de la fuerza, para hacer descender los precios del petróleo, además de procurar unir a la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) en apoyo de una respuesta común. Es evidente que los consumidores deben contraponer una cierta organización para detener los aumentos adicionales desenfrenados de los precios y para contrarrestar la vulnerabilidad de los países de la OCDE mientras continúe la confrontación árabe-israelí. Son también oportunos el planeamiento de la conservación de los recursos energéticos, la explotación de otras fuentes de energía y la celebración de negociaciones sobre el precio del petróleo. Hasta ahora, sin embargo, los Estados Unidos no parecen haber adoptado ninguna política oficial para responder a las necesidades energéticas a largo plazo dentro de un contexto *global* —ni para encauzar a los países en desarrollo de menores recursos hacia la investigación de nuevas fuentes de energía— en ninguna escala comparable a los proyectos en curso para hacer frente al problema de inseguridad mundial en lo que atañe a los alimentos. Las tentativas de los Estados Unidos para movilizar a los consumidores han propendido a excluir a las principales naciones importadoras de petróleo, como el Brasil y la India, y a incluir en

cambio a los importadores de petróleo "ricos de antigua data" pero relativamente menos importantes, como Dinamarca y Luxemburgo.

COOPERACIÓN ENTRE LOS "RICOS DE ANTIGUA DATA" Y LOS "NUEVOS RICOS"

La cuestión de la cooperación entre los países que forman la OCDE y la OPEP se plantea en varios frentes importantes. El primero es establecer cuál es la mejor manera de encauzar los recursos de la OPEP y la OCDE para ayudar a los países más seriamente afectados por los recientes aumentos de precios. Una segunda cuestión, relacionada con la primera, es estudiar la conveniencia de que los "ricos de antigua data" y los "nuevos ricos" se unan en un esfuerzo global cooperativo de desarrollo que incluya programas especiales de producción y distribución de alimentos, fertilizantes y, es de esperar, también de energía. El esfuerzo global es necesario para facilitar la transición a los costos más elevados de producción de la energía en los próximos diez años. Un tercer grupo de cuestiones se relaciona con el encauzamiento de los recursos de la OPEP de modo tal que se aligeren las dificultades en materia de balanza de pagos de los países industriales y en desarrollo más seriamente afectados.³

Una cuestión clave al respecto es quién asumirá el riesgo de pérdida en caso de incumplimiento por parte de las naciones que ofrecen menos garantías en materia crediticia. La cuarta cuestión es llegar a un acuerdo sobre el precio del petróleo. Los productores de petróleo (al igual que los agricultores norteamericanos y los productores de materias primas de todo el mundo) quieren que se les garantice un precio justo y condiciones aceptables. Los importadores, en cambio, quieren hacer bajar el precio y —lo que es aún más importante— no quieren que siga subiendo. Una quinta cuestión de vital importancia, en la que están involucrados los productores árabes es, evidentemente, el conflicto árabe-israelí y su resolución. La sexta cuestión se refiere al desafío que representa crear un clima de inversión que aliente a los países de la OPEP a invertir sus recursos en proyectos de desarrollo, tanto nacionales como internacionales, un clima que los induzca a no despilfarrar innecesariamente su inmensa pero finita herencia en armamentos o en un consumo excesivo —tal como hizo la Argentina cuando, embarcada en una política de consumo, en unos pocos años acabó con las grandes reservas que había acumu-

³Véase el Capítulo V.

lado durante la segunda guerra mundial. Por último, cabe considerar toda la gama de cuestiones que entraña la relación futura de los países más ricos de la OPEP con los países industrializados de economía de mercado más adelantados, así como la cuestión de si los primeros —y, en caso afirmativo, de qué modo— serán tratados como miembros del “club” de la OCDE en términos de las inversiones que realicen, la participación que se les asigne en los consejos financieros privados y el papel que desempeñen en las instituciones dominantes del mundo de economía de mercado.

Hasta el momento, los países de la OCDE no han enfocado este conjunto de cuestiones con un criterio general o colectivo. La confrontación ha sido el orden del día en lo concerniente al precio del petróleo; los Estados Unidos, especialmente, han actuado como si la OPEP fuera un ente beligerante en la nueva “guerra fría”; han reunido aliados, instado a la conservación del petróleo para reducir la demanda, buscado un marcado descenso de los precios y, en términos generales, han evitado entablar un diálogo con las naciones productoras hasta no haber afianzado considerablemente su posición negociadora. Al mismo tiempo, todas las naciones industrializadas han competido vigorosamente para vender bienes de utilidad variable (o potencialmente perjudiciales) a los “nuevos ricos”, competencia en la que los Estados Unidos han resultado a todas luces “vencedores” en términos de los armamentos vendidos y de los contratos firmados para el suministro de técnicos y equipos a las naciones de la OPEP con destino a sus incrementadas actividades de desarrollo.

LAS NACIONES DE LA OPEP COMO PROVEEDORAS DE ASISTENCIA

Virtualmente no se dispone de cifras precisas sobre los compromisos y desembolsos de la OPEP en materia de asistencia. Los datos suministrados por la OCDE, otras instituciones multilaterales y la prensa difieren ampliamente. Muchas son las razones de tales discrepancias, incluso las diversas definiciones de la asistencia y de la ayuda militar, así como diferencias en los lapsos considerados. Es evidente, sin embargo, que los países de la OPEP se convirtieron en proveedores de asistencia en 1974, rivalizando con los países adelantados y, en algunos casos, superándolos, además de sobrepasar con creces en todos los aspectos la asistencia proporcionada por los países comunistas. Ante las demandas de ayuda de los países en desarrollo que habían resul-

tado seriamente afectados por los incrementos de precios en 1973⁴, y necesitando del apoyo diplomático en sus confrontaciones con los Estados Unidos que insistían inexorablemente en que se redujera en forma considerable el precio del petróleo, las naciones de la OPEP asignaron en 1974 10.000 millones de dólares para la asistencia a otros países en desarrollo y desembolsaron más de 2.000 millones⁵. Los nuevos intereses recíprocos y comunes han originado la coalición de países en desarrollo más fuerte hasta la fecha, a la cual los miembros de escasos recursos, más numerosos, contribuyen brindando apoyo, diplomático a sus hermanos de la OPEP, en tanto que estos últimos aportan todo lo demás: ayuda económica y apoyo político a las demandas de mayor igualdad económica de los países en desarrollo ante las naciones industrializadas.

¿CUÁNTO? ¿DE QUIÉN? ¿PARA QUIÉN?

Se calcula que los compromisos de ayuda bilateral de las naciones de la OPEP ascendieron a aproximadamente 11.000 millones de dólares entre 1970 y 1974; estos compromisos tuvieron un comienzo modesto en 1970 y se elevaron a aproximadamente 2.700 millones en 1973 y a 7.200 millones en 1974 (véase el Cuadro D-8, p. 262). Entre 1970 y 1974 asignaron otros 3.600 millones (2.400 millones sólo en 1974) a organismos internacionales para ser destinados a asistencia multi-

⁴Las perspectivas a corto plazo en lo que atañe a la balanza de pagos para los países en desarrollo con déficit de petróleo son de serio deterioro en 1974, en comparación con la situación en 1973. Es probable que la situación de estos países sea aún peor en 1975, al disminuir sus exportaciones (como consecuencia de la menor tasa de expansión los países de la OCDE) y de mantenerse igualmente altos los precios de sus importaciones esenciales. El análisis preliminar realizado por la OCDE indica que aproximadamente el 50 por ciento del deterioro en 1974 en la situación de los pagos al exterior de los países en desarrollo es atribuible a los incrementos en el precio del petróleo, en tanto que el restante 50 por ciento se debe a los mayores costos de las importaciones de artículos manufacturados y de alimentos. Para citar un ejemplo, las importaciones de la India aumentaron de 3.200 millones en 1973 a una cifra estimada en 5.000 millones en 1974. El costo del petróleo y productos afines aumentó de 447 millones a 1.300 millones; el precio de los fertilizantes se triplicó: de 447 millones alcanzó los 1.300 millones y las importaciones agrícolas aumentaron de 605 millones en 1973 a 1.200 millones en 1974. El valor de las exportaciones de la India aumentó de 2.960 millones en 1973 a aproximadamente 3.850 millones en 1974, principalmente por los precios más altos de sus exportaciones de azúcar y té.

⁵La mayoría de las cifras de esta sección están tomadas del Documento de Trabajo DD-403 de la OCDE, de 6 de diciembre de 1974. Véanse los cuadros D-8 y D-9 en las pp. 262-263.

lateral. Además, en 1974 ofrecieron 3.200 millones al FMI en relación con su nuevo Servicio para cuestiones del petróleo y destinaron más de 1.000 millones al Banco Mundial. Así, la asistencia total prometida por los países de la OPEP en términos concesionales o semejantes a los del mercado en los primeros nueve meses de 1974 ascendió a 13.700 millones de dólares⁶. El nivel de los desembolsos fue, por supuesto, mucho menor; de 1970 a 1974 sumaron aproximadamente 4.500 millones, de los cuales se estima que 2.600 millones se entregaron en 1974. Si bien las comparaciones deben hacerse con cuidado, cabe observar que los países del Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD) destinaron 7.200 millones de dólares para asistencia concesional directa y 2.200 millones para asistencia a través de organismos multinacionales; los compromisos contraídos para 1974 fueron algo más elevados: aproximadamente 11.000 millones.

Los contribuyentes más importantes de la OPEP son Arabia Saudita, Irán, Kuwait y Venezuela. En 1974, Irán y Arabia Saudita asumieron los compromisos de mayor cuantía —principalmente por conductos bilaterales— por un total de 3.000 millones de dólares cada uno. Kuwait asignó 1.300 millones de dólares, principalmente para programas bilaterales. Venezuela prometió 750 millones de dólares, más del 95 por ciento de los cuales fueron asignados a mecanismos multilaterales. Indonesia y Nigeria, cuyos ingresos por habitante están bastante por debajo de los 250 dólares con inclusión de sus nuevas entradas por el petróleo, no proporcionan una asistencia importante.

El presidente del Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD)⁷ de la OCDE, después de las conversaciones que mantuvo con funcionarios iraníes en Teherán en 1975, formuló interesantes observaciones sobre la evolución del programa de uno de los principales contribuyentes, Irán:

En marzo de 1974, Irán comenzó a comprometer para la ayuda e inversiones externas la parte de sus ganancias del petróleo que se estimó excederían la capacidad del país de absorberlas mediante importaciones mucho mayores destinadas a sus programas nacionales. Se calcula que el excedente de las transacciones externas durante el período de cuatro años de marzo de 1974 a marzo de 1978 ascenderá a 14.000 - 16.000 millones de dólares. El gobierno iraní convino en esta estimación después de haberse

⁶Estas cifras no incluyen la mayor parte de la ayuda militar y la asistencia económica para propósitos defensivos otorgados a varios países del Cercano Oriente. Tampoco se incluyen los acuerdos de ventas concesionales de petróleo entre un reducido número de países en desarrollo y las naciones de la OPEP.

⁷Véanse también las pp. 193 a 194.

realizado intensos esfuerzos para asegurar la máxima expansión factible de la capacidad de importación del Irán.

Las autoridades iraníes comunicaron que al 31 de diciembre de 1974 habían comprometido aproximadamente 9.000 millones de dólares de los excedentes calculados (4.000 millones, para los países en desarrollo y 5.000 millones, con destino a los países adelantados). Los 5.000 millones, con destino a los países adelantados para "asistencia" para el reciclaje están depositados en los bancos centrales de los países industriales, invertidos en empresas industriales, o se han destinado a otros objetivos.

La fluencia de recursos por un valor de 4.000 millones de dólares destinada a los países en desarrollo incluye más de 1.000 millones para la compra de bonos del Banco Mundial y el otorgamiento de fondos a los países en desarrollo por conducto del Servicio para asuntos relacionados con el petróleo del FMI. Alrededor de 3.000 millones de dólares serán proporcionados directamente a los países en desarrollo para proyectos y programas, en su mayor parte mediante préstamos de cinco a diez años a tasas concesionarias (0,50 a 2 por ciento). Los desembolsos para los compromisos por 4.000 millones ascenderán a un mínimo de 1.500 millones (3,6 por ciento del PNB) en marzo de 1975, fecha cuando se cumple el primer año del programa de asistencia del Irán. Los desembolsos para la asistencia oficial al desarrollo (AOD) según los criterios del CAD alcanzarán a aproximadamente 600 millones de dólares, o sea, el 1,4 por ciento del PNB.

Desde todo punto de vista, en unos pocos meses Irán ha dado comienzo a un programa de financiamiento de proyectos y programas de notable diversificación y efectividad. Los principales recipientarios son la India, el Pakistán, Sudán, Egipto, Siria y Sri Lanka. Se ha concedido ayuda por más de 60 millones para proyectos que se llevarán a cabo en Marruecos, Afganistán, Senegal, Jordania y Pakistán y se ha otorgado un préstamo a Bangladesh como parte del consorcio.

Venezuela, en el otro extremo del mundo, se ha concentrado principalmente aunque no exclusivamente en la región circundante, habiendo convenido en suministrar fondos durante un período de varios años por intermedio del Banco Interamericano de Desarrollo (500 millones de dólares; de ellos, entregará 100 millones en 1974 y 50 millones en 1975), el Banco de Desarrollo del Caribe (25 millones, de los cuales facilitará 5 millones en 1974), el Banco Centroamericano de Integración Económica (40 millones; de ellos, 10 millones serán proporcionados en 1974), y la Corporación Andina de Fomento

(60 millones; de ellos, 20 millones corresponden a 1974). Los términos de la asistencia venezolana difieren considerablemente. Así, para el fondo especial en fideicomiso que Venezuela dará en préstamo al Banco Interamericano de Desarrollo para préstamos a sus miembros de menor desarrollo se ha fijado una tasa de interés del 8 por ciento, mientras otros 100 millones se han prestado al Banco a elevadas tasas concesionales. Para los fondos asignados a los Bancos del Caribe y Centroamericano se ha fijado como fecha de vencimiento un plazo de hasta 25 años, un periodo de gracia de hasta siete años y una tasa de interés del 2 al 6 por ciento. Venezuela asignó asimismo 500 millones de dólares al Banco Mundial, con una tasa de interés del 8 por ciento y con un plazo promedio de vencimiento de 11 años; 540 millones de dólares⁸ al servicio de financiamiento de importaciones de petróleo del Fondo Monetario Internacional, y 100 millones, al Fondo de Emergencia de las Naciones Unidas con destino a los países que más fueron afectados por los aumentos recientes de precios.

Venezuela también ha prometido 20 millones de dólares que se invertirán mediante acuerdos bilaterales en América Central y la región del Caribe y está considerando financiar una refinería de 200 millones de dólares en Costa Rica. Además, se informa que proyecta contribuir con aproximadamente el 70 por ciento de los fondos requeridos por los países centroamericanos para constituir una reserva de café con objeto de estabilizar y apoyar los precios de dicho producto. Uno de los programas venezolanos actualmente en ejecución permite en virtud de un acuerdo de cinco años, que las repúblicas centroamericanas obtengan en préstamo, a largo plazo, hasta la mitad de los fondos que destinan al pago de sus importaciones de petróleo de Venezuela. Según los términos de este acuerdo, parte del precio de compra de las importaciones debe ser abonado directamente a Venezuela, y parte debe ser depositado a interés en una cuenta bancaria nacional en el país importador. El capital ha de ser reembolsado a Venezuela al término del quinto año, a menos que en el ínterin se utilice ese capital en un proyecto de desarrollo mutuamente convenido, en cuyo caso el reembolso podrá hacerse en un lapso de hasta 25 años al 8 por ciento de interés. Los fondos depositados por Venezuela en un país que participa en este acuerdo pueden destinarse a proyectos aprobados directamente por Venezuela o a proyectos en los que participe el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo o la ADI y cuya seriedad haya certificado la institución del caso.

Dada su limitada capacidad de gestión, la mayoría de los donantes

⁸De los cuales, 270 millones fueron entregados en 1974.

de la OPEP han hecho amplio uso de los fondos especiales de desarrollo, que siguen las pautas del prototipo del Fondo de Kuwait para el Desarrollo Económico Árabe (FKDEA), el cual ha prestado unos 500 millones de dólares en sus doce años de existencia. El Fondo Árabe para el Desarrollo Económico y Social, con una base inicial de capital de 340 millones de dólares, se creó en 1972 como una versión multilateral del FKDEA. Arabia Saudita es la iniciadora —además de haber financiado una parte importante de los 900 millones de capital— del Banco Islámico de Desarrollo, al que han contribuido, entre otros, Libia, los Emiratos Árabes Unidos y Kuwait. La asistencia de la OPEP a los países africanos carentes de recursos se canaliza principalmente por intermedio del Fondo Especial Árabe para el África, de 200 millones de dólares, el Banco Africano de Desarrollo y el FKDEA.

Como indica lo anterior, la razón por la cual los países de la OPEP han recurrido hasta ahora principalmente a acuerdos de este tipo es que la mayoría de sus gobiernos y de sus sectores privados carecen todavía de la capacidad necesaria para evaluar proyectos de escala significativa. Sólo Venezuela y Kuwait tienen una capacidad relativa en este aspecto, y aun ellos se apoyan en gran medida en otros. Esto significa que en lo concerniente a la formulación, evaluación y ejecución de los proyectos, los países de la OPEP —a diferencia de los países del CAD, que hacen depender en gran medida su asistencia de que se haga uso de sus propios técnicos y equipos— deben confiar en las capacidades de terceras partes. Existen aquí nuevas oportunidades importantes para las iniciativas de los contratistas privados y para la cooperación ventajosa entre los donantes de la OPEP y otros otorgantes de asistencia multilateral y bilateral que posean una capacidad adicional para la formulación y ejecución de proyectos.

En cuanto a la dirección de la asistencia de la OPEP, aproximadamente un tercio de los compromisos bilaterales de la OPEP con los países, o sea 2.700 millones, se destinó a los países del Cuarto Mundo más seriamente afectados y más de 4.000 millones, a otros países en vías de desarrollo; el grueso de esta última cantidad se asignó a Egipto, Siria y Jordania. Con anterioridad a 1973, los desembolsos de asistencia de los productos árabes de petróleo se encauzaron en abrumadora proporción (83 por ciento) hacia estos tres países, en la mayoría de los casos en formas análogas a la asistencia económica de los Estados Unidos a Israel y los países de Indochina para fines de seguridad. Por consiguiente, los países de la OPEP han diversificado su ayuda de modo de que incluyera a algunos países del Cuarto Mundo, si bien Egipto, Siria y Jordania continúan recibiendo la mayor parte de toda la asistencia bilateral de la OPEP

(60 por ciento de los compromisos bilaterales y de los desembolsos en 1974).

Los principales beneficiarios del Cuarto Mundo de los compromisos bilaterales de la OPEP en 1974 son, al parecer, Pakistán (957 millones de dólares), la India (945 millones)⁹, Mauritania (153 millones), la República Malgache (114 millones), Sudán (107 millones), Sri Lanka (86 millones), Somalia (82 millones), la República Democrática Popular del Yemen (14,2 millones), y Bangladesh (82 millones). Los compromisos con los países del Cuarto Mundo excedieron algo el costo adicional (2.000 millones) de sus compras de petróleo; sus desembolsos, sin embargo (arriba de 700 millones) continuaron estando a un nivel muy inferior (véase el Cuadro D-9, p. 263).

PARTICIPACIÓN EN LA CARGA

Según las pautas internacionales vigentes, las naciones de la OPEP comparten plenamente la "carga" de la asistencia para el desarrollo con los demás países donantes. En su informe del 15 de febrero el periódico *The Economist* sintetizó con mucho acierto la situación al señalar que los productores de petróleo son casi todos de pocos recursos, pero generosos (véase el Cuadro D-7, p. 261). El objetivo fijado oficialmente por las Naciones Unidas para la transferencia de recursos concesionales de los países adelantados a los que están en vías de desarrollo es el 0,7 por ciento del PNB del país donante. Los desembolsos de la OPEP en 1974, que ascendieron a 2.600 millones de dólares de un PNB colectivo inferior a los 200.000 millones para casi 300 millones de personas, representan casi el doble de dicho objetivo. La cifra correspondiente a 1975 será, casi con seguridad, más alta, habida cuenta del nivel de compromisos mucho más elevado de 1974. Los países del CAD, que en 1974 desembolsaron aproximadamente 11.000 millones —de un PNB de 3,5 mil millones para aproximadamente 750 millones de personas— proporcionan una asistencia del orden del 0,3 por ciento del PNB. El nivel de los Estados Unidos se calcula en 0,2 por ciento en 1974. El nivel actual de los desembolsos de la OPEP excede también el conjunto de asistencia neta proporcionada por la URSS: 9.750 millones de dólares (o sea

⁹Se espera que al 31 de marzo de 1975 se habrán desembolsado aproximadamente 230 millones de dólares en forma de ventas concesionales de petróleo (similares a las ventas concesionales de alimentos por los Estados Unidos en virtud del P.L. 480) de Irán e Irak.

el 0,16 por ciento del PNB) y los 500 millones con los que contribuye la China (0,3 por ciento del PNB).

Los ingresos por la venta de petróleo de los Emiratos Árabes Unidos, Qatar, Kuwait, Libia y Arabia Saudita representan en conjunto el 50 por ciento del total de ingresos de la OPEP por las exportaciones de petróleo. La población total de estos países es de casi 13 millones; los ingresos procedentes del petróleo de todos ellos ascienden a aproximadamente 50.000 millones, o sea, casi 4.000 dólares por habitante —algo menos del PNB por habitante de los países de la OCDE, que es de 4.735 dólares. Al igual que los países de la OCDE, las naciones de la OPEP disponen de medios suficientes para conceder créditos concesionales y subsidios a los países carentes de recursos.

Los restantes miembros de la OPEP, sin embargo, no están en situación comparable de brindar asistencia. El promedio del PNB por habitante de los ocho países cuyas entradas procedentes del petróleo representan la mitad del total de los ingresos de la OPEP por el mismo concepto equivalen a menos de la duodécima parte del ingreso promedio por habitante de los países de la OCDE. Aun excluyendo a las populosas Nigeria e Indochina, el PNB por habitante de los seis países restantes de la OPEP es un quinto del correspondiente a las naciones de la OCDE.

PERSPECTIVAS DE LA ASISTENCIA DE LA OPEP

Cabe esperar que los desembolsos de la OPEP en concepto de ayuda aumenten en 1975, 1976 y 1977 debido a los elevados compromisos por el mismo concepto aceptados en 1974. Es muy posible, sin embargo, que los nuevos compromisos de asistencia sean menores en los próximos tres años que en 1974 por razones que se examinan más adelante. Todo análisis de la duración y cuantía de la asistencia de la OPEP debe tomar en cuenta dos factores principales: la capacidad financiera y la motivación. La liquidez de muchos de los países de la OPEP declinará rápidamente a medida que avance el decenio de 1970. Varias autoridades en la materia han vaticinado que en 1980 los países de la OPEP considerados en conjunto tendrán una situación deficitaria en sus cuentas corrientes. Cabe esperar ciertamente que los préstamos concesionales de Irán disminuyan considerablemente hacia 1980, cuando se espera que se convierta nuevamente en un importador neto de capital y cuando su ingreso por habitante continuará estando muy por debajo del promedio de la

OCDE. Otros países de la OPEP —Arabia Saudita, Libia, y algunos de los estados pequeños del Golfo Pérsico— seguirán acumulando por entonces excedentes muy importantes y cabe prever que seguirán siendo las principales fuentes de asistencia para el desarrollo. Sin embargo, en 1980, todos los países de la OPEP, y especialmente aquellos con reservas limitadas de petróleo, como Venezuela, tendrán mayor conciencia aún del hecho de que sus ingresos procedentes del petróleo se agotarán en última instancia, obligándolos a depender por completo de sus inversiones en petrodólares, tanto internas como en el exterior.

El contexto de la política exterior de cada una de las naciones de la OPEP en los próximos años determinará también considerablemente el nivel de su asistencia. Si la confrontación árabe-israelí sigue siendo violenta, y si los países de la OCDE siguen esforzándose con empeño por lograr una regresión en el precio del petróleo, las naciones de la OPEP pueden estimar ventajoso distribuir una asistencia concesional de vastos alcances para contribuir a mantener el amplio apoyo que los países en desarrollo le brindan actualmente respecto de estas dos cuestiones. Por el contrario, si se restablece la tranquilidad internacional en los planos económico y político (especialmente si se resuelve el conflicto árabe-israelí), cabe esperar que los niveles de la asistencia concesional brindada por los países de la OPEP descienda al nivel del 0,7 por ciento del PNB, fijado como objetivo por las Naciones Unidas. Si los niveles de ayuda prevalentes entre los países del CAD que la proporcionan son tan bajos como lo prevé actualmente el Banco Mundial (entre el 0,2 y el 0,3 del PNB), éste será un nuevo incentivo para que disminuya la asistencia de la OPEP.¹⁰

¹⁰Véase el Cuadro D-4, p. 258. Las previsiones del Banco Mundial respecto del PNB en 1980 son de 411.000 millones (en dólares de 1980) para los 300 millones de habitantes de las naciones de la OPEP y de 8 mil millones (la cifra correspondiente a 1973 era 3,1 mil millones) para los 750 millones de habitantes de los países de la OCDE. Si los países de la OPEP —con exclusión de Nigeria e Indonesia— cumplieran el objetivo del 0,7 por ciento del PNB fijado oficialmente por las Naciones Unidas, la asistencia oficial total de la OPEP estaría en el nivel de los 2.500 millones de dólares; si estos países, en cambio, siguieran el ejemplo del CAD, ese total podría ser inferior a los 1.000 millones.

Cuadro 1. — RESERVAS DE PETRÓLEO Y SU PRODUCCIÓN, Y POBLACIÓN DE LAS NACIONES DE LA OPEP

	Reservas estimadas de petróleo (en miles de millones de barriles)	Producción 1973 (en millones de barriles diarios)	Reservas al nivel de produc- ción de 1973 (años)	Población a mediados de 1975 (en millones)
Arabia Saudita	140,8	7,7	51	9,0
Kuwait	72,7	3,1	66	1,1
Irán	60,2	5,9	28	32,9
Irak	31,2	2,0	44	11,1
Libia	25,6	2,2	32	2,3
Emiratos Árabes				
Unidos	25,5	1,5	45	0,2
Nigeria	19,9	2,0	27	62,9
Venezuela	14,2	3,5	11	12,2
Indonesia	10,8	1,3	22	136,0
Argelia	7,4	1,0	20	16,8
Qatar	6,5	0,5	31	0,1
Ecuador	5,7	0,2	78	7,1

FUENTES: Las cifras correspondientes al petróleo están tomadas de *Business Week*, 13 de enero de 1975, p. 80 y las correspondientes a la población, de Population Reference Bureau, "1975 World Population Data Sheet".

Es posible, sin embargo, que la asistencia de la OPEP se mantenga elevada, aun en un marco mundial de mayor tranquilidad; esto podría ocurrir, por ejemplo, si los miembros de la OPEP conservan o establecen vínculos estrechos con otros países en desarrollo, similares al apoyo brindado actualmente por Argelia al Grupo de los 77, o a los vínculos de Arabia Saudita con los países musulmanes, o a los que mantienen Venezuela e Irán con sus respectivos vecinos. Algunos países de la OPEP pueden estar especialmente interesados en hacer inversiones casi concesionales en artículos de consumo o instalaciones para la producción en los países en desarrollo. Por ejemplo, las naciones del Golfo Pérsico pueden tener un interés estratégico o de otra índole en aumentar la producción de fertilizantes y de alimentos en el Asia meridional, el Sudán, el África al sur de Sahara, especialmente en las zonas de población musulmana numerosa.

No existe todavía un mecanismo institucional general que permita relacionar los programas de cooperación y desarrollo de las naciones de la OPEP con los de los países de la OCDE o de las instituciones multilaterales, ni tampoco han creado los países de la OPEP un mecanismo cooperativo para coordinar sus propios programas. Debiera haber, sin embargo, múltiples posibilidades de incrementar considerablemente la cooperación entre las naciones de

la OPEP y los países de la OCDE y las instituciones multilaterales, puesto que los países de la OPEP dependen en gran medida de las capacidades de programación, gestión e implementación de otros para el éxito de sus programas. Con una dirección adecuada, no sería difícil reunir a los "ricos de antigua data" y a los "nuevos ricos" en programas coordinados que se ajustasen a estructuras multilaterales tales como el Grupo Consultivo sobre Producción e Inversión Agrícola, creado recientemente por recomendación del Consejo Mundial de Alimentos.

Existe un especial peligro de que, a medida que decrezca la liquidez de la OPEP y que disminuya también su asistencia al avanzar el actual decenio, los países del Cuarto Mundo figuren entre los primeros perjudicados. Las necesidades de desarrollo a largo plazo de los países con menores recursos son sacrificados con demasiada frecuencia ante los objetivos políticos a corto plazo —como lo evidenció recientemente la prioridad otorgada por los Estados Unidos y los países árabes de la OPEP a la asistencia a los países involucrados en el conflicto árabe-israelí. Para evitar situaciones de esta índole, es necesario que la OCDE y la OPEP lleguen a un acuerdo en virtud del cual se proporcione —con aportes aproximadamente iguales de los "ricos de antigua data" y los "nuevos ricos"— un movimiento adicional de fondos de unos 4.000 millones de dólares anuales en los próximos cinco años a los países del Cuarto Mundo. La contribución de los Estados Unidos a este compromiso debiera ser de aproximadamente 1.000 millones de dólares¹¹. En la medida en que dicha asistencia se encauzó a través de instituciones multilaterales, se hace necesario otorgar a los países de la OPEP una capacidad de decisión en materia de política que esté más en consonancia con sus contribuciones financieras mediante medidas tales como la creación del Fondo de Desarrollo Agrícola propuesto por el Consejo

¹¹Estos mil millones de dólares adicionales podrían estar constituidos por una mayor asistencia para alimentos (según se describe en el capítulo III de este trabajo) y por subsidios y préstamos concesionales de mayor cuantía (tal como se sugiere en el Capítulo I). Además, una parte importante podría provenir del propuesto Export Development Credit Fund, aprobado en 1973 por el Comité de Asuntos Externos de la Cámara de Representantes y el Comité de Relaciones Exteriores del Senado de los Estados Unidos. En virtud de este Fondo se emplearían las devoluciones de préstamos de asistencia para abonar parte de las cargas de interés sobre los créditos concedidos a los exportadores de los Estados Unidos para alentarlos a exportar a los mercados de los países más pobres, mercados a los que no han tenido ingreso los exportadores de los Estados Unidos por carecer de créditos adecuados para la exportación. En virtud de este arreglo no sólo se proporcionarían bienes y servicios que los países del Cuarto Mundo necesitan grandemente en condiciones a su alcance sino que se crearían nuevos empleos en momentos de depresión económica (Véanse los Cuadros B-3 y B-4, pp. 224 y 225).

Mundial de Alimentos y mediante las modificaciones del caso en los mecanismos multilaterales existentes de provisión de fondos.

LAS NACIONES DE LA OPEP
Y EL ORDEN ECONÓMICO INTERNACIONAL

A comienzos de 1975, los Estados Unidos no habían llegado a tener aún una visión de mayores alcances acerca de la manera en que las naciones de la OPEP, de reciente poderío, podrían relacionarse con el orden económico internacional existente. Casi trescientos millones de personas (una población equivalente a la de Europa Occidental, América del Norte o América Latina) tienen actualmente la oportunidad única de avanzar por el camino del desarrollo a un ritmo jamás considerado posible para un grupo tan populoso de naciones hasta ahora carentes de recursos. Es también imperioso reducir y evitar los obvios problemas de rozamiento que normalmente caracterizan al surgimiento de nuevas potencias. Ciertas naciones de la OPEP se están convirtiendo en nuevos centros de poder, ya sea en sus propias regiones (como es el caso de Venezuela, Nigeria e Indonesia) o en el plano internacional (como Arabia Saudita, Kuwait e Irán). Basta mencionar la Alemania anterior a la primera guerra mundial, Japón e Italia antes de la segunda guerra y la Unión Soviética y la China recientemente —y el embargo sobre el petróleo y la conmoción por su precio en 1973— para ejemplificar la afirmación de que los costos de la adaptación pueden ser muy altos. No obstante, según aprendimos después de la segunda guerra mundial en nuestras relaciones con el Japón, Alemania e Italia, la adaptación y la cooperación económica pueden conducir a resultados sumamente favorables para todas las partes. Los riesgos a largo plazo, son, por cierto, muy considerables, y si los países de la OPEP, en acelerado progreso, pueden establecer una nueva y más simétrica interdependencia con los “ricos de antigua data”, todos los países en vías de desarrollo, o al menos la mayoría, deberían resultar beneficiados en alguna medida, y se llegaría además a nuevas formas de adaptación y cooperación, de gran valor para el futuro.

Irán, así como Kuwait y Arabia Saudita desean, al parecer, establecer una relación económica más estrecha con las naciones de la OCDE, una mayor interdependencia sobre la base de una igualdad económica mayor. Con sujeción a un nuevo mejoramiento en el conflicto árabe-israelí, es posible pensar que las naciones adelantadas de economía de mercado acojan dentro del “sistema” a esos países,

tal como se ha integrado el Japón en los últimos veinticinco años. Argelia, Libia y, en menor medida, Venezuela, por el contrario, han llegado a considerarse como dirigentes del Tercer Mundo en la confrontación de vastos alcances con los "ricos de antigua data", destinados a forjar un nuevo orden económico internacional.

Si los países industriales de economía de mercado deciden enfocar con un criterio mundial, similar al adoptado en el caso de los alimentos, todos o la mayoría de los problemas económicos internacionales, esta distinción entre los productores de petróleo del Oriente Medio y los de otras regiones carecerá de importancia, suponiendo nuevamente que se resuelva el conflicto árabe-israelí o que se lo pueda regular por un lapso prolongado. Empero, si llegara a producirse una confrontación de larga duración entre el norte y el sur o partes de ellos, o si recrudeciera nuevamente el conflicto árabe-israelí, es muy posible que los países industriales busquen en cambio establecer relaciones bilaterales con determinados países en desarrollo. Si surgiese un conflicto más pronunciado entre el norte y el sur, es indudable que no se escatimarían esfuerzos para "acoger" a los productores de petróleo de mayores recursos, llegándose incluso a alentar al máximo las inversiones de la OPEP en las economías más adelantadas. Este no sería el caso, sin embargo, si la controversia árabe-israelí continuara con la intensidad actual o superior a ella. Las economías industriales de mercado, y especialmente los Estados Unidos, procurarían en tales circunstancias establecer relaciones de cooperación más estrechas con los productores de petróleo no árabes, así como en general con los países en desarrollo, con el fin de reducir la posibilidad (o la efectividad) de un nuevo embargo árabe del petróleo.

COOPERACIÓN DE LA OCDE EN EL DESENVOLVIMIENTO DE LAS NACIONES DE LA OPEP

Como ya se ha señalado, los Estados Unidos fueron remisos en formular su posición respecto de las relaciones a largo plazo que convenían entre los países de la OPEP y los países industriales de economía de mercado. Las causas de ello fueron sus prolongados esfuerzos —ajenos a la realidad— por lograr una regresión importante en el precio del petróleo, así como la ininterrumpida incertidumbre del conflicto árabe-israelí. La primera ha dejado de ser —cabe esperar— un problema grave, y la segunda no debería excluir una es-

trategia de adaptación a largo plazo con las muchas naciones no árabes miembros de la OPEP.

Una parte de todo proceso exitoso de adaptación a largo plazo debe incluir necesariamente una cooperación efectiva para el desarrollo. A pesar de su posición financiera actual sumamente favorable, todos los países de la OPEP carecen de los conocimientos prácticos adecuados y de mano de obra especializada y están procurando adquirir conocimientos tecnológicos avanzados para acelerar su desarrollo antes de que se agoten sus recursos petroleros. Venezuela puede alcanzar dichos conocimientos en un breve período de once años; Irán necesitará un poco más de tiempo, tal vez veintiocho años, mientras que las populosas Indonesia y Nigeria, con sus relativamente limitados años de reserva a las tasas actuales de producción y sus bajos ingresos por habitante, tienen ante sí la valiosísima y fugaz oportunidad de reunir el impulso que les permita salir de la pobreza. Sería una tragedia si alguno de estos países gastase una gran parte de sus recursos petroleros en inútiles armamentos, inversiones ineficaces y consumo excesivo antes de adquirir una capacidad de producción viable.

Ya a comienzos de 1975, los Estados Unidos habían adoptado algunas medidas preliminares para fomentar el desarrollo y la viabilidad esencial de las naciones de la OPEP al decidir participar en comisiones bilaterales conjuntas con Arabia Saudita e Irán. Por otra parte, continuaban oponiéndose a las gestiones de las instituciones multilaterales con objeto de contribuir a los esfuerzos de desarrollo de miembros de la OPEP de tan escasos recursos como Nigeria e Indonesia. También se seguía debatiendo en qué medida debía alentarse a los países de la OPEP a invertir sus miles de millones de fondos excedentes en los Estados Unidos, aun cuando los beneficios de este posible ingreso de capital son muy superiores a las desventajas. Los Estados Unidos han sostenido desde hace largo tiempo que sus inversionistas realizan una valiosa contribución a las economías de otros países, a pesar de lo cual su Congreso está estudiando actualmente la promulgación de una legislación que limite las inversiones extranjeras en los Estados Unidos. Parecería que en este caso, lo mismo que en otros, se podría reducir al mínimo la posibilidad de que las inversiones extranjeras tengan efectos secundarios perniciosos estableciendo una vigilancia sobre esas inversiones, basada en una legislación y reglamentación que estipulen claramente los límites permisibles del control extranjero. Las inversiones masivas de los países de la OPEP no sólo proporcionarían un capital que hace falta, sino que serían motivo de que los inversionistas de la OPEP se interesasen en la economía de los Estados

Unidos y en establecer normas internacionales para el tratamiento de los inversionistas extranjeros por el país huésped.

CONCLUSIÓN

La relación entre las naciones de la OPEP y los países industriales durante el año y medio que siguió al incremento de los precios del petróleo ha reflejado un criterio general de "ganadores y perdedores". La oportunidad de establecer una relación más positiva y de cooperación para beneficio mutuo a largo plazo de los Estados Unidos, las naciones de la OPEP y el resto del mundo, no se ha perdido aún.

Los que sustentan un criterio realista han sostenido que el mundo sólo cambia cuando se ve obligado a ello por el uso o amenaza de la fuerza, lo que (en el mejor de los casos) puede conducir a la negociación. Pero han existido ocasiones —la actual campaña mundial contra el hambre puede ser una de ellas— cuando el mundo ha cambiado porque los estadistas han percibido que interesaba a todos resolver un problema común para beneficio de todas las partes. Tal percepción debe guiar a quienes deciden la política de los Estados Unidos cuando modelen las relaciones de los Estados Unidos con los países de la OPEP.