

# ***¡VUELVAN CARAS!***

## **PRIMER CENTENARIO DE LA VENEZUELA EXPORTADORA DE PETRÓLEO**

**ALÍ RODRÍGUEZ ARAQUE  
BERNARD MOMMER**

### **INTRODUCCIÓN**

La existencia de hidrocarburos en el territorio venezolano era conocida desde tiempos inmemoriales por sus emanaciones superficiales a lo largo y ancho del país. Ya antes de la Independencia, los hidrocarburos figuraban entre las minas propias de la Corona, las cuales pasaron luego al dominio público de la República sujetas a un régimen concesionario.

Pero fue sólo en 1907 que se otorgaron las concesiones petroleras que iban a transformar a Venezuela, diez años más tarde, en exportadora de petróleo. Más aún, en 1928, Venezuela se convirtió en el país exportador más importante del mundo, posición que mantuvo hasta 1970.

El mercado doméstico de los hidrocarburos era insignificante. Sin embargo, a lo largo del período en consideración, se hizo cada vez más importante, y en el presente ya es un importantísimo mercado de la industria petrolera nacional. Esta afirmación debe entenderse desde la perspectiva del petróleo en cuanto actividad productiva. Para los consumidores nacionales, los hidrocarburos de propiedad pública nacional constituyen un don libre de la naturaleza. Los impuestos mineros y los impuestos generales que pueda pagar la industria petrolera correspondientes a la producción destinada al mercado doméstico, y los impuestos que puedan gravar el consumo nacional de los derivados de los hidrocarburos, todos se pagan por entes económicos nacionales al gobierno nacional. En tal respecto simplemente constituyen impuestos, valga decir, nada se paga por el recurso natural.

En cambio, al convertirse Venezuela en un país exportador en 1917, el petróleo ya había revelado su potencial como fuente de una renta de la tierra en el mercado internacional. Los impuestos que pudieran pagar los concesionarios exportadores de petróleo al gobierno nacional, más allá de los impuestos usuales nacionales, habrían de constituir una renta de la tierra internacional la que, en última instancia, pagarían los consumidores internacionales al gobierno nacional. Los concesionarios serían entonces, objetivamente, meros agentes de retención.

De manera que los precios del petróleo en el mercado nacional y en el mercado internacional son cualitativamente distintos, independientemente de las diferencias cuantitativas que pudieran existir. Los precios de exportación tienen un componente que expresa una renta de la tierra internacional; en cambio, el mercado doméstico no tiene dicho componente puesto que el petróleo no es fuente de una renta de la tierra nacional. Las variaciones de los niveles impositivos en el sector petrolero doméstico no afectan el ingreso nacional, aunque sí pueden afectar la distribución nacional del ingreso; pero tales variaciones en el sector petrolero de

exportación sí afectan el ingreso nacional y, por lo tanto, también afectan la distribución internacional del ingreso.

Dada la importancia creciente del petróleo como fuente de una renta de la tierra internacional a lo largo de los años, la política petrolera venezolana giró, y sigue girando, en torno a ella. Más aún, la política económica nacional giró, y sigue girando, en torno a su distribución, quiere decirse, en el empeño de poner esta renta de la tierra internacional al servicio del desarrollo económico nacional. Esta política, desde 1936, se conoce bajo el lema *sembrar el petróleo*. En cambio, la política petrolera venezolana en lo que atañe al mercado doméstico, siempre se ha manejado con cierta indiferencia en medio de la confusión en torno al petróleo como fuente de una renta de la tierra internacional, mas no nacional. Sin embargo, con la creciente importancia de la renta de la tierra en los precios internacionales del petróleo venezolano, sumada a la creciente importancia del mercado doméstico, esta indiferencia ya no puede seguir tolerándose.

### **LOS TIEMPOS DE LA POLÍTICA PETROLERA**

La política petrolera conoció dos períodos distintos. El primero correspondió al *régimen concesionario*, con su asiento institucional en el Ministerio de Fomento hasta 1951, y después en el Ministerio de Minas e Hidrocarburos. Le siguió, a partir de 1976, el *régimen de las actividades reservadas*, el cual iba a tener su asiento institucional en Petróleos de Venezuela, S.A. (PDVSA). Paralelamente, también pueden distinguirse dos períodos en cuanto a la 'siembra del petróleo'. En el primer período, el país como dueño del recurso natural estaba unido frente a los concesionarios extranjeros, y se beneficiaba ampliamente de la siembra del petróleo. Asdrúbal Baptista ha estimado que entre 1922 y 1978, el crecimiento anual del producto interno bruto por habitante fue cercano al 5%. Al mismo tiempo la industria petrolera, una industria moderna de una dinámica extraordinaria, se fue extendiendo a lo largo y ancho del país, propició y aceleró la urbanización del país, además de atraer una inmigración calificada.

En el segundo período, en cambio, el país dio un fuerte giro a la derecha – con la nacionalización de la industria petrolera, ya no se necesitaría del voto popular en la confrontación con los concesionarios extranjeros – y el gobierno se planteó invertir productivamente toda la renta de la tierra internacional, mientras que el presupuesto del gasto corriente debería cubrirse con los impuestos generales. Se pretendió limitar la *siembra del petróleo* a la inversión productiva como único destino legítimo, y negar al país los beneficios de su consumo. Pero ha de saberse que una renta de la tierra internacional, de por sí, no conoce otros destinos que no sean, o bien el consumo – productivo o no – de bienes importados; o bien su acumulación en las reservas internacionales del Banco Central de Venezuela; o bien su salida como capital-dinero por parte del sector privado. Esto se explica porque ella no representa otra cosa que una capacidad de importar sin contraprestación por parte de la economía productiva nacional. A pesar de todo lo mencionado anteriormente, los promotores de esta política habrían de sostener tozudamente que las importaciones correspondientes en nada contribuirían al desarrollo económico del país; por el contrario, incidirían en contra de la producción nacional. Además, en la práctica no solamente insistieron en invertir toda la renta de la tierra internacional, sino también la renta de la tierra

internacional futura, endeudando al país cuando los precios internacionales se encontraban a niveles históricos máximos, de manera que no hubiera vuelta atrás.

Deslumbrada por la abundancia de capital-dinero, la política de limitar la siembra del petróleo a la inversión, ignoró paladinamente el hecho elemental de que la capacidad de invertir de un país está limitada por su propio nivel de desarrollo, su capital humano y, por ende, por su capacidad gerencial. Esta última, de hecho, se estaba *reduciendo*, no sólo por la nacionalización de la industria petrolera, sino por la nacionalización simultánea de otras importantes industrias (por ejemplo, el hierro) y servicios (por ejemplo, la banca).

De manera que esta política desembocó, y tenía que desembocar, en una crisis mayor, con un alto nivel de deuda externa. El camino hacia adelante debería llevar, forzosamente, a la Venezuela post-rentista. Entre 1978 y 1999, el crecimiento anual del producto interno bruto por habitante se volvió negativo, a una tasa cercana al -2%. Además, a partir de 1981, Venezuela se convirtió en un país de emigración. Desde luego, el proyecto de la Venezuela post-rentista tenía como su contraparte la transformación del régimen de las actividades reservadas, bajo los auspicios de PDVSA y sus filiales, de forma que el petróleo dejara de ser fuente de una renta de la tierra internacional.

Sin embargo, este proceso desembocó en la debacle electoral de 1998, el fin de la IV República, y la victoria de Hugo Chávez con su Movimiento V República. Se inició entonces un tercer período, de grandes confrontaciones.

A continuación, analizaremos algunas de las características más relevantes de esta experiencia histórica a lo largo del primer siglo de Venezuela como país exportador de petróleo, de manera de llegar a conclusiones que habrán de ser pertinentes para este segundo siglo ya en curso.

## **I. RÉGIMEN CONCESIONARIO**

### **I.1. EXCLUSIVA JURISDICCIÓN NACIONAL**

Las concesiones otorgadas en 1907 por el Presidente de la República, el General Cipriano Castro, a ciudadanos nacionales, iban a terminar – como era previsible – en manos de compañías extranjeras. De todas maneras, de acuerdo con nuestra legislación, los concesionarios extranjeros estarían sujetos a la exclusiva jurisdicción nacional como cualquier ciudadano venezolano: una constante a lo largo del régimen concesionario. La legislación minera primero, y la de hidrocarburos después, no dejaban dudas al respecto. Así, de acuerdo con la *Ley de Hidrocarburos* de 1943 – la más importante de todas las leyes relevantes de este período – todo título de concesión tenía que incluir las siguientes líneas:

"Las dudas y controversias de cualquier naturaleza que puedan suscitarse con motivo de esta concesión, que no puedan ser resueltas amigablemente, serán decididas por los tribunales competentes de Venezuela, de conformidad con sus leyes, sin que por ningún motivo ni causa puedan ser origen de reclamaciones extranjeras".

### **I.2. SOBERANÍA IMPOSITIVA**

La legislación minera y los títulos de concesión correspondientes establecían *impuestos mineros* para todo el período de su vigencia. No obstante, los concesionarios también estarían

sujetos a los impuestos generales y soberanos, para entonces principalmente los derechos de aduana. Ahora bien, en diciembre de 1908, con el apoyo del gobierno estadounidense, el General Juan Vicente Gómez derrocó a Castro. Acto seguido, en la nueva legislación se concedió estabilidad fiscal a todas las concesiones, además de reducirse el nivel de los impuestos mineros a la mitad.

Luego de la muerte de Gómez en diciembre de 1935, esta situación se iba a considerar inaceptable. Finalmente, con la Reforma Petrolera de 1943, por una parte, se renovaron todos los títulos de concesión por cuarenta años, hasta 1983, sobre la base de la nueva Ley de Hidrocarburos, lo que implicaba un aumento muy significativo de los impuestos mineros. Pero, por otra parte, ello también implicaba que todas las concesiones habrían de estar sometidas a la soberanía impositiva. Aparte de los impuestos mineros, los concesionarios pagarían, además, “todos los impuestos generales, cualquiera que sea su índole”. Las compañías, por su parte, insistirían en vano en añadir a la frase citada la coletilla “que repercutan de manera por igual en todas las empresas” (Informe de Manuel R. Egaña y Rafael Pizani, Asesores de la Presidencia, de enero de 1943).

El instrumento fundamental para recaudar las ganancias extraordinarias que pudieran surgir iba a ser, en definitiva, la Ley del Impuesto sobre la Renta, creada de forma coordinada con la Reforma Petrolera. La tasa aplicable al sector petrolero, de 12% en 1943, llegó a 72% en 1975, y ello mediante sucesivas reformas legales soberanas.

### **I.3. CORPORACIÓN VENEZOLANA DEL PETRÓLEO**

En 1960, Venezuela fundó su primera compañía petrolera nacional, la Corporación Venezolana del Petróleo (CVP) y, en 1967, reformó la Ley de Hidrocarburos para crearle su propio espacio. A la CVP no se le otorgarían concesiones, sino *asignaciones* sin término definido. Sobre esta base, la CVP podría celebrar convenios y formar empresas mixtas con compañías privadas, siempre y cuando las condiciones acordadas fuesen más ventajosas que en el caso de simples concesiones. Además, se estableció lo siguiente:

Las Cámaras en sesión conjunta, debidamente informadas por el Ejecutivo Nacional de todas las circunstancias pertinentes, aprobarán las bases de contratación dentro de las condiciones que fijen.

En particular, la Ley especificó que la CVP, tanto como todos los convenios que ella pudiera celebrar, iban a estar sujetos a la exclusiva jurisdicción nacional y a la soberanía impositiva. Se cerró así el paso a cualquier maniobra por parte de las compañías privadas, de entrar en relaciones contractuales con la CVP que pudieran limitar, aunque fuera indirectamente, los derechos soberanos del Estado venezolano.

### **I.4. VALOR FISCAL DE EXPORTACIÓN**

En 1970, tanto la producción de Venezuela, después de haber sido el país exportador más importante por 42 años, como la de EUA, después de haber sido por más de cien años el país productor más importante, llegaron a su máximo histórico debido al agotamiento de sus yacimientos convencionales. De manera que el nuevo auge de la demanda que se inició este mismo año, tenía que satisfacerse desde fuentes mucho más distantes. Así, además del aumento muy significativo de los precios, también se produjeron aumentos muy significativos

en los fletes, pero con pronunciadas altas y bajas. En la reforma de la Ley de Impuesto sobre la Renta, en diciembre de 1970, se introdujo entonces la figura de un *Valor Fiscal de Exportación*, en definitiva un impuesto de exportación, diseñado para tratar con las variaciones circunstanciales de los precios; y se autorizó al Ejecutivo a fijarlo y a cambiarlo de acuerdo con las circunstancias variables. En 1973, con la agitación del mercado, el Ejecutivo llegó a establecerlo mensualmente.

## **I.5. CONCLUSIONES**

El régimen concesionario fue muy exitoso. Venezuela, para 1970, ya estaba posicionada para recaudar cualquier excedente extraordinario que pudiera surgir con el cambio de coyuntura en el mercado mundial que entonces se estaba iniciando.

Pero en diciembre de 1973, las compañías se adelantaron sugiriendo su nacionalización inmediata.

## **II. RÉGIMEN DE LAS ACTIVIDADES RESERVADAS**

Las compañías internacionales tenían sus propias ideas sobre cómo debería estructurarse el nuevo régimen, y las impusieron. La Ley Orgánica que reserva al Estado la Industria y el Comercio de Hidrocarburos (LOREICH) puso fin, para el 31 de diciembre de 1975, al régimen concesionario. De manera que el *régimen de las actividades reservadas* se presentó como un régimen nuevo, totalmente desvinculado del régimen anterior. Se extirpó así de la conciencia nacional la valiosa experiencia histórica en la materia, acumulada a lo largo de siete décadas, como si se tratara de un tumor canceroso.

Los concesionarios más importantes se convirtieron en sendas compañías nacionales, presididas por los ejecutivos venezolanos de mayor jerarquía formados por las transnacionales durante décadas, y no sólo en lo técnico, sino también en lo ideológico y político. Así, la Creole (ExxonMobil) se convirtió en Lagoven, la Shell de Venezuela en Maraven; etc. Las nuevas compañías nacionales se organizaron como filiales de Petróleos de Venezuela, S.A., una sociedad de cartera, con el Estado como su único accionista. Una de estas filiales de PDVSA iba a absorber todos los concesionarios más pequeños, y es en ella donde se diluyó el personal de la CVP. La CVP misma, simplemente desapareció.

La LOREICH autorizaba a PDVSA y sus filiales, por una parte, a celebrar convenios operativos "sin que en ningún caso... afecten la esencia misma de las actividades atribuidas". Por la otra, también las autorizaba a celebrar convenios de asociación los cuales, sin embargo, requerirían de "la previa autorización de las Cámaras en sesión conjunta, dentro de las condiciones que fijen, una vez que hayan sido debidamente informadas por el Ejecutivo Nacional de todas las circunstancias pertinentes".

Ahora bien, en 1989, Venezuela, acosada por la deuda externa adquirida en los años de precios máximos del petróleo, tuvo que recurrir al Fondo Monetario Internacional. Éste condicionó su ayuda a que el país volviera a abrir el sector petrolero a la inversión privada extranjera. Se inició entonces la política de *Apertura Petrolera*.

### **II.1. CONVENIOS OPERATIVOS: RE-PRIVATIZACIÓN DE LAS ACTIVIDADES PRODUCTIVAS**

Por instrucciones del Ejecutivo Nacional, las filiales celebrarían, en 1991, los primeros

convenios operativos. Éstos se apoyarían en modelos según los cuales las contratistas, bajo la supervisión de las filiales, producirían petróleo, pero el petróleo producido seguiría siendo, en todo momento, propiedad de las filiales, y se les remuneraría exclusivamente por sus servicios. El Congreso Nacional a su vez aceptó estos modelos, de manera que las filiales estaban libres de definir, a su solo arbitrio, todas las demás condiciones.

Sin rodeos, se privatizaron así las actividades reservadas y, más aún, PDVSA y sus filiales asumieron el control pleno sobre las áreas asignadas. Para 2005, existían 32 convenios operativos produciendo alrededor de 500 mil barriles diarios. Cubrían un área de 43,6 mil km<sup>2</sup>, concedida directamente por las filiales, sin que se hiciera referencia alguna en la Gaceta Oficial sobre las mismas, tal y como era la práctica legal establecida. Eran de duración limitada, pero siempre prorrogables. Además, aprovechándose de que no se les consideraba productores de petróleo, todos ellos iban a identificarse en sus declaraciones del impuesto sobre la renta como simples empresas de servicio, sujetas a la tasa no-petrolera de 34%, y no a la tasa petrolera de 67,7%.

Esta concepción de 'convenios operativos', también incidiría en las asociaciones. Éstas tampoco iban a ejercer directamente las actividades reservadas, de las cuales se encarga usualmente una compañía operadora, especialmente creada para este fin y bajo la supervisión de los socios. De manera que las actividades productivas de las asociaciones también estarían privatizadas.

## **II.2. CONVENIOS DE ASOCIACIÓN: ARBITRAJE COMERCIAL INTERNACIONAL**

En 1991 Lagoven presentó al Congreso Nacional el primer proyecto de asociación, el Proyecto Cristóbal Colón, de producción y licuefacción de gas natural. Maraven se unió a Lagoven, en 1993, con otros dos proyectos de asociación, para la Producción y Mejoramiento de Crudos Extrapesados de la Faja Petrolífera del Orinoco. Estos tres proyectos iban acompañados de dos documentos, uno referente a las "Circunstancias Pertinentes", y otro a las "Condiciones Propuestas". De manera que PDVSA y sus filiales se adelantaron – de una vez – con sus condiciones, las cuales el Congreso Nacional tendría que aprobar como condición *sine qua non*.

De acuerdo con las condiciones propuestas, bajo ninguna circunstancia Lagoven y Maraven llegarían a tener una participación accionaria mayoritaria en la asociación. Además, garantizarían a sus socios privados que iban a indemnizarlos, en "términos equitativos", por las consecuencias económicas adversas que se derivaran de un "trato discriminatorio" por parte del Estado. Como mecanismo de resolver disputas, se estipuló el arbitraje internacional ante la Cámara de Comercio Internacional (CCI) con sede en París. Además, PDVSA garantizaría el fiel cumplimiento de las obligaciones asumidas por sus filiales. De manera que, en caso de un laudo arbitral favorable a los socios extranjeros, éstos tendrían acceso, para su ejecución, a los crudos y productos almacenados en el exterior y a las cuentas por cobrar de las refinerías que PDVSA venía adquiriendo con su política de Internacionalización desde 1983. Dicha política se revela así, en retrospectiva, como el prelude a la Apertura Petrolera.

En definitiva, los derechos soberanos del Estado se limitarían, al someterse su compañía nacional a un arbitraje internacional, supuestamente comercial. Y en medio de una aguda

crisis política por la caída del gobierno del Presidente Carlos Andrés Pérez, los marcos de condiciones propuestos fueron aprobados por el Congreso Nacional.

#### **IMPUESTO SOBRE LA RENTA**

En las “Circunstancias Pertinentes” no se dejaba duda de que estas asociaciones sólo se llegarían a realizar, si la tasa aplicable del impuesto sobre la renta fuese la no-petrolera. A tal efecto, en un proceso paralelo, se reformó la Ley de Impuesto sobre la Renta ubicando las asociaciones de proyectos integrados, de licuefacción de gas natural y de mejoramiento, en la sección no-petrolera. De manera que la tasa aplicable iba a ser 34%.

Empero, de un Proyecto a otro, el marco de condiciones evolucionó con los avances de la Apertura Petrolera. En los siguientes dos proyectos de mejoramiento, presentados al Congreso Nacional en 1997, ya se incorporó este resultado entre las condiciones propuestas, de manera que se aplicaría a toda la duración de las asociaciones. Así, en el último proyecto de asociación, el Proyecto Cerro Negro, también promovido por Lagoven, una de las condiciones propuestas estipulaba que:

de conformidad con lo previsto en... la Ley de Impuesto sobre la Renta vigente, LAS PARTES... pagarán impuesto bajo el régimen ordinario establecido en dicha ley para compañías y entes asimilados a ellas...

Pagarían, definitivamente, el impuesto sobre la renta a la tasa no-petrolera de 34%.

#### **VALOR FISCAL DE EXPORTACIÓN E IMPUESTO AL VALOR AGREGADO**

Estas asociaciones, al pasar en 1993 al sector no-petrolero de la Ley de Impuesto sobre la Renta, también se sustrajeron del Valor Fiscal de Exportación. Además, éste también iba a desaparecer paulatinamente en el sector petrolero, reduciéndose a cero para 1996. Al mismo tiempo se creó, en 1993, el Impuesto al Valor Agregado, el cual, por su diseño conceptual, sólo se paga por transacciones entre entes económicos nacionales, y no cuando de exportaciones se trata. De manera que, por una parte, se iba a eliminar el impuesto sobre las exportaciones petroleras y, por la otra, se iban a aumentar los niveles impositivos sobre la economía doméstica.

#### **REGALÍA**

Por otra parte, en las “Circunstancias Pertinentes” se informaba al Congreso Nacional que estas asociaciones también aspiraban a una reducción temporal de la tasa de regalía. Legalmente, tal rebaja era de la potestad del Ejecutivo. En efecto, en 1998, el Ministerio de Energía y Minas firmó con PDVSA un Convenio de Regalía correspondiente a los proyectos de mejoramiento. La tasa de regalía se reduciría a 1% una vez que arrancara el mejorador, hasta por un máximo de nueve años. Luego, en principio se restablecería la tasa usual de un sexto, pero ésta se calificó ahora arbitrariamente como el "máximo actualmente permitido por la Ley de Hidrocarburos"; en realidad, la tasa de regalía había sido tradicionalmente un parámetro de licitación, obteniéndose entonces tasas mayores. Pero ahora PDVSA ya estaba preparando una reforma a la Ley de Hidrocarburos, con el fin de limitar la tasa de regalía a un 5% como máximo.

## PROYECTO CERRO NEGRO

Vamos a analizar el avance de la Apertura Petrolera revisando con más detalle el Proyecto Cerro Negro ya que, siendo el último de los cuatro proyectos de mejoramiento autorizados, iba a marcar las pautas que los tres primeros proyectos de mejoramiento pretenderían de seguir.

De acuerdo con la documentación entregada al Congreso Nacional, ya sin referirse a 'circunstancias pertinentes', el Proyecto iba a beneficiarse adicionalmente del derecho a una "Producción de Desarrollo", para disponer de la capacidad de producción necesaria una vez que arrancara el mejorador. Mientras tanto, esta producción se mezclaría con un crudo más liviano que Lagoven iba a facilitar, y se vendería la mezcla en beneficio de los asociados. Luego, iba a producir y mejorar 120 mil barriles diarios de crudo extrapesado, por 35 años. Todo ello requeriría de 295 km<sup>2</sup> dentro del área de Cerro Negro asignada a Lagoven.

Ahora bien, al igual como en 1993, el marco de condiciones aprobado no iba a contener ni un solo número, ni en cuanto al área, ni en cuanto a los volúmenes a producir. Sin embargo, en 1993 la autorización se refería al "Informe presentado por la Comisión Bicameral para el Estudio de las Asociaciones", el cual resumía aquellas "Circunstancias Pertinentes". En cambio, en 1997 el Congreso Nacional primero aprobaría el marco de condiciones, con la referencia de que "la Comisión Bicameral de Energía y Minas del Congreso de la República ha efectuado un detenido análisis del Marco de Condiciones". Acto seguido, el Ejecutivo Nacional iba a enviar al Congreso Nacional el convenio de asociación por firmarse, requiriendo que confirmara que era consistente con el marco de condiciones aprobado y, por lo tanto, estaría autorizado. Es decir, en vez de resumir las 'circunstancias pertinentes' como era legalmente requerido, se le apabulló con un documento de centenares de páginas, escrito por grupos de expertos. Y el Congreso Nacional ya no iba a discutir el Proyecto, limitándose su papel a aprobar el marco de condiciones propuesto por PDVSA y sus filiales; luego, el convenio de asociación simplemente tenía que cumplir con el marco de condiciones correspondiente.

No obstante, considerando que, supuestamente, "la Comisión Bicameral... ha realizado un detenido análisis del contenido del Convenio de Asociación..., habiendo comprobado que... está conforme con el Marco de Condiciones aprobado", se le concedió la autorización solicitada. Más precisamente, el Congreso Nacional acordó "autorizar la celebración del convenio de asociación y sus anexos". (Subrayado nuestro)

Ahora bien, a pesar de que, de acuerdo con el marco de condiciones, la duración máxima del convenio, contado a partir del primer cargamento comercial de crudo mejorado, podría llegar hasta 45 años, en el convenio de asociación se establecía que "en caso de un cambio en la ley venezolana que permita que este Convenio tenga un plazo indefinido, el plazo del Convenio será automáticamente extendido hasta el agotamiento del Área Designada".

Luego, una vez concluida la construcción del mejorador de una capacidad de 120 mil barriles diarios, "una o más de las Partes podrá, sin requerirse decisión unánime de las Partes... aportar fondos adicionales para el Proyecto con el propósito de incrementar la capacidad del Mejorador o de aumentar la producción de Petróleo Extrapesado". En otras palabras, esta

expansión podría darse sin participación de Lagoven y, desde luego, sin requerir ninguna otra autorización.

Además, en cuanto al 'área designada', el convenio de asociación se refirió a una página anexa, en la cual aparecía marcada el área de 295 km<sup>2</sup> dentro del área de Cerro Negro asignada a Lagoven. Ésta estaría sujeta al "Convenio de Reserva y Dedicación de fecha igual a la de este Convenio", el cual no estaba anexo al convenio de asociación entregado al Congreso Nacional. En este Convenio de Reserva y Dedicación, se identificó al 'área designada' como área *inicial*, y los socios tendrían el derecho de *expandirla* incorporando áreas adyacentes. De manera que el convenio de asociación les daba derechos a los socios sobre el área completa de Cerro Negro bajo control de Lagoven, de 2,7 mil km<sup>2</sup>, el área más rica de toda la Faja Petrolífera del Orinoco, con reservas probadas del orden de 12 mil millones de barriles. Y, desde luego, este Convenio de Reserva estaba asimismo sujeto al arbitraje internacional ante la Cámara de Comercio Internacional.

Finalmente, el convenio de asociación establecía que, si Lagoven se llegara a privatizar en más de 50%, o la participación de Lagoven en la asociación se redujera a menos de 12,5%, ya no estaría obligada a pagar, el caso venido, una indemnización a las partes privadas. Pero la reducción en la participación de PDVSA en Lagoven, o de Lagoven en el Convenio de Asociación Cerro Negro, requeriría el consentimiento por escrito de su socio principal, Mobil (hoy ExxonMobil). Podemos dar por sentado que, antes de consentir tal reducción, Mobil exigiría que PDVSA o Lagoven se las arreglaran para que el Estado mismo asumiera la obligación de pagar la indemnización correspondiente.

### **III. SOBERANÍA ARBITRADA**

La soberanía es originariamente un concepto territorial: un Estado nacional soberano se define por el control que ejerce sobre un territorio determinado y todos sus componentes. Sin embargo, PDVSA y sus filiales se comprometieron a neutralizar, aunque fuera dentro de ciertos límites, el ejercicio de tal soberanía. Además, en todos los marcos de condiciones aprobados se señaló, engañosamente, que las garantías que llegasen a otorgar PDVSA y sus filiales no comprometerían al Estado y el ejercicio de sus derechos soberanos.

En realidad, entre 1991 y 1993, en un proceso paralelo a la autorización del Proyecto Cristóbal Colón, el gobierno estaba gestionando el *Convenio para el Estímulo y Protección Recíproca de las Inversiones entre la República de Venezuela y el Reino de los Países Bajos*, aprobado por el Congreso Nacional en agosto de 1993, y ratificado en seguida por el Presidente Interino Ramón J. Velázquez. Éste era el primer tratado bilateral de inversión con el cual, de manera irrevocable, los gobiernos firmantes ofrecerían a los inversionistas nacionales de la otra parte, la opción de recurrir, si así lo desearan, al *Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones* (CIADI), del Banco Mundial, con sede en Washington, sometién dose así a una soberanía arbitrada ante un foro creado por los inversionistas. Dado el caso, los inversionistas de la otra parte sólo tendrían que mandar una carta a la Procuraduría respectiva, informando que aceptarían la oferta del gobierno. En el tratado, la definición de lo que era una inversión, incluía:

derechos otorgados bajo el derecho público, incluyendo derechos para la prospección, exploración, extracción y explotación de recursos naturales.

Se aceptó entonces que el ejercicio de los derechos soberanos primigenios del Estado, referente al territorio nacional y sus componentes, pudiera someterse al arbitraje del CIADI por los inversionistas holandeses, como una simple disputa de inversión. Ambas partes nombrarían sus respectivos árbitros, y conjuntamente nombrarían un tercer árbitro; por falta de acuerdo, éste lo nombraría el presidente del Banco Mundial. Se trataba, definitivamente, de defender los derechos de los inversionistas extranjeros; en cambio, en los tratados bilaterales de inversión, nunca se mencionan los intereses del Estado *territorial* como dueño último de los recursos naturales correspondientes.

Además, la definición de lo que podría considerarse un 'inversionista holandés' dependía de la legislación holandesa. De acuerdo con ésta, bastaba tener en su cadena corporativa, entre la casa matriz y la inversión en Venezuela, un apartado postal en Holanda, atendido por algún bufete de abogados y sujeto a tributos mínimos. Así, en Venezuela se iban a identificar como 'inversionistas holandeses', no sólo la Royal Dutch Shell, sino también Chevron (EUA), CNPC (República Popular de China), ConocoPhillips (EUA), ENI (Italia), ExxonMobil (EUA) y Statoil (Noruega), entre otros. Entre 1993 y 1998, Venezuela aprobó una docena de tratados bilaterales de inversión similares.

Ahora bien, en 1998, los precios del petróleo se derrumbaron, en parte esencial por la expansión desmesurada de la producción por parte de PDVSA y sus filiales, negándose rotundamente a cooperar con el sistema de cuotas de la OPEP. La renta de la tierra internacional por habitante llegó entonces al nivel más bajo desde 1933 (exceptuando los años de la Segunda Guerra Mundial cuando submarinos alemanes obstruyeron nuestras exportaciones). Éste era el momento propicio para dar el próximo paso. En efecto, en 1999 Venezuela promulgó la *Ley de Protección y Promoción de Inversiones*, mediante la cual se creó la posibilidad legal de que el gobierno asumiera directamente garantías de estabilidad fiscal. Además, la nueva Constitución Bolivariana aprobada en diciembre del mismo año, en su Artículo 302 confirmó que "el Estado se reserva... la actividad petrolera"; y el Artículo 303 especificó que "el Estado conservará la totalidad de las acciones de Petróleos de Venezuela, S.A.", es decir, de la casa matriz: una sociedad de cartera que no produce ni un barril de petróleo, concebida como ente regulador del régimen de las actividades reservadas. En cambio, las acciones de las filiales, productoras de petróleo, sí podrían privatizarse, ya que la frase citada fue seguida por la coletilla: "exceptuando las de las filiales, asociaciones..., empresas y cualquier otra que se haya constituido o se constituya como consecuencia del desarrollo de negocios de Petróleos de Venezuela, S.A."

Y entre 1999 y 2008, Venezuela habría de seguir firmando otra docena de tratados bilaterales de inversión.

### **III.1. CONCLUSIONES**

En resumen, primero PDVSA iba a asumir el papel de garante de una estabilidad fiscal limitada, neutralizando así, hasta cierto punto, los efectos que pudiera tener el ejercicio, por parte del Estado, de sus derechos soberanos. Con este arreglo, los inversionistas extranjeros

esquivaron la necesidad de tener que pedir al Estado mismo limitar el ejercicio de su soberanía, sometiéndola al arbitraje internacional. Ello hubiera provocado una discusión política mayor, y el propósito de interponer PDVSA entre el Estado y los inversionistas extranjeros, era precisamente impedir que esto ocurriese. Años más tarde, PDVSA y sus filiales – ya no los inversionistas extranjeros – previsiblemente pedirían al Estado asumir sus obligaciones, alegando argumentos circunstancialmente convenientes a favor de su privatización progresiva. Éste era el escenario que ya se estaba preparando en 1999.

En retrospectiva, se evidencia entonces que el régimen de las actividades reservadas fue manejado por PDVSA y sus filiales allanando el camino a la completa re-privatización de las últimas, y, sometiéndolo los derechos soberanos del Estado al arbitraje internacional en foros creados en el proceso de globalización del capital. PDVSA y sus filiales servirían, en esta transformación, de *catalizador*; y PDVSA iba a reducirse a su función como el nuevo ente regulador.

#### **IV. EXPORTACIONES PETROLERAS Y RENTA DE LA TIERRA INTERNACIONAL**

Pero Hugo Chávez había ganado las elecciones de diciembre de 1998. No obstante, con los ingresos petroleros a niveles mínimos, PDVSA pensaba que podría seguir controlando la situación. Sin embargo, restableciéndose las relaciones de cooperación con la OPEP y recortándose la producción nacional de manera correspondiente, los precios volvieron a recuperarse pronto. Luego, en noviembre de 2001, el gobierno promulgó la *Ley Orgánica de Hidrocarburos*, derogando la LOREICH y la Ley de Hidrocarburos de 1967. La tasa de regalía usual se aumentó a 30%. Al mismo tiempo se reformó la Ley de Impuesto sobre la Renta reduciendo la tasa aplicable al sector petrolero a 50%.

Desde luego, la *Ley Orgánica de Hidrocarburos* era de aplicación inmediata solamente para PDVSA y sus filiales. Pero, en definitiva, el petróleo como fuente de una renta de la tierra internacional estaba de regreso, lo que PDVSA y sus filiales consideraban inaceptable. Participaron entonces, en abril de 2002, en un golpe de Estado militar. Al fallar, PDVSA lanzó su propio golpe económico, en diciembre de 2002, con sus tanqueros bloqueando la salida de los puertos de exportaciones y convocando a toda la industria a un paro indefinido; este golpe también fracasó. Finalmente, la oposición recurrió, en agosto de 2004, a un *referéndum revocatorio presidencial*, el cual terminó con la victoria del Presidente Chávez. En definitiva, al Presidente Chávez le había tomado cinco años la consolidación de su victoria electoral de diciembre de 1998.

Ahora bien, en octubre de 2004, el gobierno puso fin a la tasa de regalía de 1% que se estaba aplicando a las cuatro asociaciones de mejoramiento (produciendo entonces 600 mil barriles diarios de crudo extrapesado). Luego, en 2005, el gobierno declaró ilegales los convenios operativos, ya que eran productores de petróleo sin haber sido autorizados por el Congreso Nacional. Pero se les ofreció una salida: migrar hacia la nueva *Ley Orgánica de Hidrocarburos*, formando empresas mixtas. Y, desde luego, las nuevas empresas mixtas estarían sujetas a la exclusiva jurisdicción nacional. Las negociaciones correspondientes terminaron en marzo de 2006. Las nuevas empresas mixtas, de una duración de 20 años, pagarían una regalía de un tercio; la CVP – reactivada en 1995 como filial de propósitos especiales – tendría una participación accionaria de 60% como mínimo; y, desde luego, estarían sujetas a la tasa

petrolera del impuesto sobre la renta, de 50%. Solamente dos compañías no aceptaron migrar: Total y ENI. Pero con ambas se llegó a un arreglo amigable en cuanto a la indemnización que les correspondería.

Luego, en mayo de 2006 y dado el aumento sostenido de los precios, el gobierno introdujo un impuesto de extracción equivalente a otra regalía de un sexto, pero limitándose el total a un tercio. De manera que ahora todos los productores de petróleo pagarían la misma tasa efectiva de regalía.

Sin embargo, el gobierno no declaró ilegales los convenios de asociación que habían sido autorizados por el Congreso Nacional. Por lo tanto, seguían rigiéndose por la LOREICH y la Ley de Hidrocarburos de 1967. No obstante, el gobierno no dejaba de señalar que todos ellos sufrían de serias fallas legales, por no cumplir ni con la LOREICH, ni con la Ley de Hidrocarburos. Así, en 2005, también inició negociaciones con las asociaciones para su migración *voluntaria* hacia la nueva *Ley Orgánica de Hidrocarburos*. Estas negociaciones fallaron; por ello, a principios de 2007, el gobierno anunció su migración obligatoria. Las negociaciones correspondientes terminarían en junio de 2007 y, en principio, se les aplicarían las mismas pautas ya establecidas para las empresas mixtas de reciente creación, los mejoradores incluidos.

Las negociaciones terminaron exitosamente. Sin embargo, dos compañías, ConocoPhillips y ExxonMobil, no sólo se negaron a migrar, sino que tampoco estaban interesadas en llegar a un acuerdo con el gobierno sobre la indemnización debida. Prefirieron recurrir a arbitrajes internacionales, en un intento de que las cortes arbitrales les reconocieran derechos que no tenían.

#### **IV.1. ARBITRAJES INTERNACIONALES**

Concentrémonos de nuevo en el Convenio de Asociación Cerro Negro. Lagoven y ExxonMobil tenían una participación accionaria de 41 2/3% cada una, y Veba (posteriormente adquirida por British Petroleum) el restante 16 2/3%. La producción autorizada era de 120 mil barriles diarios. De acuerdo con el marco de condiciones correspondiente, ciertas 'medidas discriminatorias' por parte del gobierno nacional darían lugar al pago de una indemnización por parte de Lagoven o PDVSA. Empero, también precisaba que ello sólo sería el caso hasta cierto nivel de los precios, el cual habría de determinarse por los mismos socios dentro del convenio de asociación. Los socios lo fijaron recurriendo como crudo de referencia al Brent del Mar del Norte; el precio umbral sería de 27 \$/B de 1996, a ajustarse luego por la inflación implícita del Producto Interno Bruto de EUA. Es decir, las ganancias que pudieran atribuirse a un nivel de precios mayores, el gobierno podría recaudarlas sin que Lagoven o PDVSA se vieran obligadas a pagar indemnización alguna. Ello, sin embargo, únicamente si se cumplían dos condiciones: (1) el precio habría sido mayor al precio umbral así definido, *ininterrumpidamente*, por seis meses; (2) se trataba de un año fiscal *posterior*, con un precio promedio mayor del crudo de referencia.

En otras palabras, sobre la base del precio umbral, el espacio de los precios se dividía en dos. A niveles inferiores, Lagoven les garantizaba a sus socios privados cierta estabilidad fiscal, de manera que el nivel de ganancias que pudieran realizar dependía, por una parte, de las

variaciones usuales de los precios de mercado y, por la otra, de su propio desempeño. Pero más allá de este nivel, se suponía – implícitamente – que se trataría de excedentes extraordinarios debido a la relativa escasez del recurso natural, y no a la iniciativa empresarial y, por lo tanto, el Estado venezolano, como dueño del recurso natural, estaría libre de recaudarlos.

El precio umbral acordado con los socios era muy alto, y parecía altamente improbable que jamás se llegaría a sobrepasar. No obstante, esto último fue lo que ocurrió a partir de 2005; de hecho, por varios años el precio de mercado llegó a duplicar ampliamente el precio umbral. Y el Presidente Chávez no vaciló en recaudar los excedentes extraordinarios correspondientes.

ExxonMobil entabló entonces un arbitraje ante el Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (CIADI) en contra de la República Bolivariana de Venezuela, sobre la base del tratado bilateral de inversión con Holanda. Como ya señalamos, en este tratado – al igual como en todos los demás tratados bilaterales de inversión – en ningún momento se mencionaba ni siquiera la posibilidad de que el Estado *territorial* pudiera tener interés en recaudar semejantes excedentes extraordinarios como una renta de la tierra internacional. Y ahora ExxonMobil sostuvo que aquellos límites establecidos en el convenio de asociación, sólo se aplicarían a favor de Lagoven y PDVSA, pero no a favor de la República: el tratado bilateral de inversión no preveía limitación semejante. En cambio, Venezuela advirtió que, de acuerdo con el tratado bilateral de inversión con Holanda, la indemnización debida se determinaría por el valor de mercado hipotético del convenio de asociación; y las limitaciones establecidas dentro del mismo, obviamente, incidirían plenamente en su valor de mercado. En general, un tratado bilateral de inversión otorga derechos a los inversionistas extranjeros en cuanto a las instancias jurídicas a las cuales puedan recurrir en defensa de sus derechos de propiedad, sin embargo, no conceden derechos de propiedad. Estos últimos se definen dentro de la legislación nacional. No obstante, el tribunal arbitral, en su laudo final de octubre de 2014, dio la razón a ExxonMobil y desestimó los argumentos basados en las limitaciones establecidas en el convenio de asociación. Dicho de otra manera, la República no tendría el derecho de reservar un espacio soberano para la renta de la tierra internacional.

La indemnización debida se estableció entonces en 1,4 mil millones de dólares, más intereses a partir de la fecha de la expropiación (junio de 2007). En cambio, en el arbitraje entablado por ExxonMobil en contra de PDVSA, ante la Cámara de Comercio Internacional, en el laudo final de diciembre de 2011, tomándose en cuenta las limitaciones señaladas, se había establecido menos de la mitad de ese monto (haciéndose los ajustes correspondientes por las diferencias en las fechas efectivas).

Para la República este resultado era inaceptable, por encima de todo *cualitativamente*, de que el tratado bilateral de inversión otorgara derechos de propiedad pasando por encima de la legislación nacional. Venezuela recurrió entonces ante el Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones con un procedimiento de anulación. Tal procedimiento está sujeto a un comité *ad hoc* de tres integrantes, nombrados todos por el mismo Centro. De allí que éste sea un procedimiento muy cuesta arriba. No obstante, se trataba de un principio jurídico tanto elemental, como fundamental. En su decisión de marzo de 2017, el

tribunal dio toda la razón a la República, y anuló la indemnización de 1,4 mil millones de dólares.

En cuanto a ConocoPhillips – socio en dos convenios de asociación de mejoramiento – los arbitrajes correspondientes tanto ante la Cámara de Comercio Internacional contra PDVSA y las filiales respectivas, como ante el Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones contra la República, todavía siguen, pero no se ha llegado hasta ahora a laudos finales. En el caso del arbitraje entablado por ConocoPhillips ante el CIADI, en contra de la República, en 2014 el juez nombrado por Venezuela tuvo que renunciar por causas de salud. Los jueces nombrados por ConocoPhillips y el CIADI se pusieron entonces de acuerdo para negar a Venezuela el derecho de nombrar otro juez, de manera que el Centro lo nombraría. Así, ni siquiera se guardaron las apariencias de un arbitraje: la República está ahora supuestamente representada por un árbitro que ni siquiera pudo ella misma designar.

## **V. MERCADO DOMÉSTICO DE HIDROCARBUROS E IMPUESTOS**

Los precios de los hidrocarburos en el mercado doméstico y en el mercado de exportación son *cualitativamente* distintos. En cuanto a los primeros, los gobiernos siempre han estado interesados en que sean bajos, mientras que en el mercado de exportación siempre prevaleció el interés que fueran altos. La diferencia cualitativa viene determinada por la renta de la tierra internacional, la cual se hizo máxima hacia fines de la primera década del siglo XXI. Además, con el subsiguiente descalabro del valor de cambio del bolívar, los precios de los derivados principales – los combustibles – en puerta de refinería se volvieron negativos, de manera que también se hizo máxima la diferencia cuantitativa. Ello ha dado lugar a un contrabando masivo, principalmente por vía marítima. Las pérdidas del país por este concepto pueden estimarse, prudentemente, en dos mil millones de dólares anuales.

Ahora bien, hubo proposiciones de aumentar los precios domésticos al mismo nivel de los precios internacionales, de acuerdo con el tipo de cambio relevante, con lo cual se pondría fin, de inmediato, al contrabando, y el país dejaría de perder dos mil millones de dólares por no cobrar la renta de la tierra internacional correspondiente. Además, podría eliminarse entonces el impuesto al valor agregado, un impuesto creado en el contexto de la Apertura Petrolera, y de recaudación mucho más costosa.

Sin embargo, proposiciones semejantes tienen que encarar una realidad incontrovertible: que los consumidores nacionales no tienen por qué pagar por el recurso natural nacional, del cual son propietarios. El hecho es que no importa el precio que los consumidores nacionales puedan pagar, nunca pagarán por el recurso natural; siempre pagarán, en cambio, directa o indirectamente, los costos de producción. Más allá de éstos, lo que hayan de pagar serán siempre simplemente impuestos.

## **VI. SEMBRAR EL PETRÓLEO**

La emergencia del petróleo en la escena histórica viene de la mano con el desarrollo del capitalismo y sus avances tecnológicos. Cuando arranca el siglo XX, ya el contenido del petróleo por cada unidad de Producto Interno Bruto en el mundo era de una cuantía significativa, la cual iba a crecer a tasas muy altas hasta avanzados los años 1970.

Ahora bien, con la emergencia del petróleo adviene a la escena histórica una nueva "renta de

la tierra": una renta de la tierra *internacional* y ya no nacional como había sido el caso hasta entonces. La propiedad *nacional* sobre el recurso natural ahora tendrá efectos y consecuencias a partir del mercado mundial y hacia los Estados *territoriales* nacionales. Venezuela, históricamente, será en adelante un caso de excepcional significación.

La sociedad venezolana en los albores del siglo XX era un espacio nacional muy atrasado. Aparte de los números convencionales, basta decir que su población era casi del todo rural, con una base productiva agrícola muy atrasada y con una infraestructura productiva acaso exigua. Esta escena se transformará radicalmente en cuestión de décadas. Todo ello, desde luego, con cargo al petróleo, su actividad extractiva y su renta de la tierra internacional.

### **VI.1. EL PETRÓLEO: BASES DEL PROYECTO NACIONAL VENEZOLANO**

Muy pronto en el tiempo se sentará el principio de que los recursos provenientes del petróleo y su propiedad, habrán de ser el fundamento del desarrollo nacional. La práctica, como siempre habrá de ser, irá dando las pautas. La secuencia se moverá desde la actividad productiva tras la extracción y comercialización del recurso natural, hacia el creciente e incesante reclamo por la remuneración que el Estado exige con cargo a su propiedad.

Los inicios contemplarán la entrada al país de inmensos recursos para establecer la industria extractiva. Por contraste con lo que pueda haber sido el ingreso nacionalmente generado en los años 1920, la inversión productiva internacional fue enorme. Con la industria advienen hechos sociales determinantes para el desarrollo nacional: la conformación de un gran mercado nacional de trabajo; la integración física del país y el establecimiento de una autoridad única en el territorio nacional; así como la institucionalización de la gerencia y de prácticas administrativas públicas y privadas.

En el orden económico, y puesto que la renta de la tierra internacional del petróleo es de por sí un derecho de importar bienes y servicios desde el mercado mundial, y dada su cuantía, el crecimiento económico del comercio, las finanzas y los servicios públicos liderarán la modernización de la economía. El desarrollo industrial irá a la zaga, naturalmente. De manera que, con el correr del siglo, Venezuela exhibirá tasas continuas y sostenidas de crecimiento por habitante que sobrepasan largamente las de sus vecinos. Ésta es la marcha de la siembra del petróleo.

Desde otro ángulo, para 1960, la mitad de la población ya era urbana, y lo que es no menos significativo, un importante porcentaje de la población eran inmigrantes, lo cual se tradujo en habilidades y destrezas que Venezuela recibió desde el mercado mundial.

El desarrollo económico de las seis décadas previas, hacia finales de los años 1970, vivirá un hecho históricamente nuevo: la detención del crecimiento por habitante y su caída, así como la ruptura de un hilo hasta entonces continuo: la extraordinaria estabilidad del bolívar. De manera que la marcha económica tuvo entonces una suerte de quiebre histórico. Las décadas siguientes, dejando a un lado cortas expansiones y alzas, serán más bien de contracciones y caídas. La pasmosa continuidad de la siembra del petróleo había llegado a un nuevo estado de cosas.

## **VI.2. DESARROLLO SOCIAL**

La excepcional condición de una economía en la cual la presencia continua de una renta de la tierra internacional, como lo es la causada por la propiedad del recurso natural petrolero, y dada la excepcional valía de la experiencia ya centenaria de Venezuela, permite y obliga a disponer de ciertos elementos de juicio de cara a lo que tendrá que ser el estímulo y promoción del desarrollo venezolano en el tiempo por venir.

*Primero.* Resulta imprescindible disponer de un sistema contable por el cual se pongan de manifiesto los montos de la renta de la tierra internacional del petróleo. Venezuela necesita de una contabilidad nacional propia en la cual la presencia explícita de la renta de la tierra internacional sea el centro del entramado. Las Cuentas Nacionales oficiales simplemente ignoran el hecho de que Venezuela es un país petrolero, es decir, un país donde la renta de la tierra internacional del petróleo tiene una importancia económica extraordinaria.

*Segundo.* La vasta experiencia que ofrece el curso de la economía venezolana, permite decir que el aprovechamiento de la renta de la tierra internacional del petróleo para el desarrollo nacional futuro pasa por su utilización en usos que envuelvan predominantemente el consumo público, valga decir, la creación y sostenimiento de una infraestructura que soporte el bienestar de la vida de todos los venezolanos.

*Tercero.* En consecuencia, el uso de la renta de la tierra internacional tiene que tener como propósito el desarrollo social antes que el crecimiento económico. Este último objetivo debe recaer sobre todas las fuerzas del país que motoricen la expansión de la vida económica material.

## **VII. CONCLUSIONES POLÍTICAS**

El gobierno de Chávez se inició cuando los precios del petróleo estaban en niveles históricos mínimos. Se enfrentó de inmediato a la problemática internacional correspondiente, con un éxito notable. También se encontró, desde luego, con la resistencia de PDVSA y sus filiales, pero él estaba decidido a enfrentarlas y subordinarlas a la política de su gobierno, además de asumir su papel como representante principalísimo del Estado accionista. Con las confrontaciones de diciembre de 2002 a febrero de 2003, el gobierno de Chávez terminó por expulsar alrededor de 18 mil trabajadores de la industria petrolera: la mayor parte del tren ejecutivo, responsable de las acciones desestabilizadoras, pero también una gran parte de la nómina mayor que había participado en el paro; los obreros de los campos de producción, en cambio, no participaron. Sin lugar a dudas, de esta forma se puso fin a la vieja PDVSA, pero al precio de una pérdida muy significativa de capital humano.

Ello no era sino el principio de la confrontación con la oposición que siguió luego a nivel nacional. El gobierno de Chávez respondió a los ataques, y continuó atacando. Desalojó las fuerzas de la oposición de sus posiciones tradicionales de poder, tanto en la administración pública como en la economía nacional. Posteriormente, con la bonanza financiera a partir de 2004, se lanzó a un proceso de nacionalizaciones de las actividades productivas más diversas. Al mismo tiempo, dedicó la mayor parte de esta bonanza al consumo popular. Más aún, se endeudó de nuevo el país cuando los precios estaban en niveles históricos máximos, bien por encima – en términos reales – de los niveles alcanzados alrededor del año 1980; incluso

considerando el promedio por habitante, la renta de la tierra internacional era algo mayor que en aquellos años, a pesar del crecimiento poblacional y los niveles de exportación más bien estancados.

De manera que, a la par de que se profundizaba la división del país, se produjo una pérdida continua de capital humano y de capacidad gerencial, tanto en la administración pública como en la economía en general. Los precios del petróleo, en 2013, cuando falleció el Presidente Hugo Chávez, todavía estaban en niveles máximos. Empezaron entonces a caer, pero no a los niveles desastrosos de 1998. De hecho, en la actualidad, los precios del petróleo están, en términos reales, a un nivel mayor que aquel precio umbral, considerado por ExxonMobil y Lagoven, en 1997, como un precio muy alto.

No obstante, el país se encuentra, en estos últimos años del primer centenario como exportador de petróleo, en su más profunda crisis que afecta todas las dimensiones de su existencia como Nación y, en particular, en medio de una profunda división política. Las fuerzas que, en el pasado, promovieron la Apertura Petrolera, desde adentro pero también desde afuera de la industria petrolera, con el desmontaje de nuestras estructuras jurídicas, políticas y económicas y recurriendo a la jurisdicción de arbitrajes internacionales, hoy por hoy ya llaman abiertamente a la intervención armada foránea.

## **POR LA UNIDAD NACIONAL**

La Venezuela moderna se conformó, a lo largo del régimen concesionario en torno al petróleo y unida frente a las compañías petroleras internacionales. Esta unidad fue sistemáticamente objeto de ataques, por estas últimas, desde la nacionalización. No iban a atacar directamente la reivindicación de una renta de la tierra internacional en su origen, sino indirectamente, poniendo bajo cuestionamiento su destino. Se impusieron ideológicamente las concepciones neoliberales con el tradicional punto de vista de la 'derecha' nacional, a saber, que sólo por su inversión productiva puede legitimarse la renta de la tierra internacional, aunque sea *ex-post*, y ello a sabiendas de que esto era objetivamente imposible. Pero luego su fracaso se explicaría subjetivamente, por los múltiples defectos del régimen político imperante, desde la 'incompetencia de la administración pública', el 'populismo' y la 'corrupción', hasta lo que es supuestamente inherente a toda intervención del Estado. Luego se pasaría a atacar la política petrolera misma con la Apertura Petrolera, la cual iba a progresar en la misma medida que la siembra del petróleo fracasara.

A partir de 1999, el Presidente Hugo Chávez se enfrentó al desmontaje de la política petrolera nacional, y desenmascaró la Apertura Petrolera como una política de 'derecha'. Sin embargo, no se trataba solamente de una política de 'derecha': PDVSA y sus filiales estaban comprometidas con una política anti-nacional. Las acciones del nuevo régimen político se limitaron en lo esencial a rescatar la renta de la tierra internacional del petróleo. Esto último ocurrió además en circunstancias favorables ya que la baja de los precios de 1998 se reveló como un hecho coyuntural, que en nada cambió la verdad fundamental de una escasez de hidrocarburos a nivel mundial históricamente creciente. Con todo, no se llegó a estructurar un *nuevo régimen petrolero*, tal y como lo revela el desarrollo de la legislación pertinente y, en particular, la continuidad en cuanto a los tratados bilaterales de inversión. La estructura del régimen de las actividades reservadas seguía en pie.

Y se siguió profundizando la división del país, supuestamente de acuerdo con una línea divisoria entre 'derecha' e 'izquierda'. Pero hay que tener en cuenta que, en cuanto al petróleo, no debería haber una política de 'izquierda' o de 'derecha', aunque las concepciones neoliberales no se expresaron solamente en la distribución de la renta. De allí el conflicto en torno a la Apertura Petrolera que abriría amplio campo al capital petrolero internacional en las actividades primarias. Las leyes presentadas ante el entonces Congreso Nacional así lo demuestran. No obstante, la política petrolera es esencialmente *nacional*, ya que corresponde a la propiedad pública *nacional* de los hidrocarburos. La división entre 'izquierda' y 'derecha', en cambio, sí se aplica más claramente a la siembra del petróleo: una distribución de la renta de la tierra internacional de una manera más o menos favorable a los intereses de una u otra clase social. En el período del régimen concesionario, estas dos fuerzas se confrontaron y generaron un resultado suficientemente equilibrado como para hacer posible el extraordinario éxito de la siembra del petróleo. A partir de 1999, en cambio, se trataba de demostrar que después de la 'derecha', también fracasaría la 'izquierda', y ello dejaba en evidencia, supuestamente, la imposibilidad de la siembra del petróleo. Por ende, éste sería entonces el momento de terminar por imponer la Apertura Petrolera en toda su extensión práctica e ideológica.

De manera que la conclusión fundamental que se desprende de nuestra experiencia a lo largo del primer siglo como país exportador de petróleo, es que por encima de todo tenemos que defender la unidad nacional. Las fuerzas que promovieron activamente la Apertura Petrolera, desde adentro y afuera de PDVSA, dividiendo al país, no representan más que un porcentaje ínfimo. Estas fuerzas hay que aislarlas; pero la inmensa mayoría se encuentra en un espacio ubicado entre 'izquierda' y 'derecha', más allá de las situaciones de mucha confusión que hemos vivido. Esta inmensa mayoría estará con un liderazgo político que le permita seguir trabajando y fructificando en el país, con el país y para el país. Y el punto de partida de la reunificación nacional tiene que ser la política petrolera: pues ésta es la que nos ha unido históricamente, y tiene que seguir uniéndonos. Lejos de ser la manzana de la discordia como a veces quiere presentarse, es el componente económico más importante del territorio nacional que nos une.

Crear una plataforma nacional que incorpore tales reflexiones, tiene que ser el resultado de un debate nacional pues se trata de algo que concierne a todos los sectores de nuestra sociedad. Sólo disponiendo de semejante plataforma, podremos encarar exitosamente los gravísimos problemas que hay que enfrentar en lo inmediato. Ésta tendrá que definir las políticas a seguir, y garantizar la posibilidad de continuar, profundizar e institucionalizar las transformaciones iniciadas por el Presidente Hugo Chávez.

*¡Vuelvan caras!*

26 de noviembre de 2017