

LA POLÍTICA PETROLERA DE APERTURA EN VENEZUELA

BERNARD MOMMER *

PRIMERA PARTE

LOS CONVENIOS DE ASOCIACIÓN EN CRUDOS LIVIANOS Y MEDIANOS PROPUESTOS POR EL EJECUTIVO NACIONAL

Introducción

La política petrolera de apertura que se iniciara en 1992, entró en su fase decisiva al introducir el ejecutivo, en el Congreso Nacional su "Proposición de convenios de asociación en crudos livianos y medianos" (en adelante La Proposición). Ya no se trata de contratos operativos de reactivación de campos marginales o inactivos, ni de proyectos que requieren volúmenes de inversión excepcionales y de nuevas tecnologías como la licuefacción del gas natural o el mejoramiento de crudos extrapesados: se trata ahora de nuevas áreas para la exploración y subsiguiente explotación de crudos convencionales. Con ello se llegó al corazón del sector. De allí la trascendencia del marco de condiciones que fije el Congreso Nacional para estos convenios. Inevitablemente, sentarán precedentes políticos, económicos y jurídicos de máxima importancia para el desenvolvimiento futuro del sector.

En consecuencia, es preciso someter dicha proposición a un examen minucioso. Una manera de hacerlo es comparar la licitación propuesta

* Profesor del CENDES de la Universidad Central y Asesor de la Comisión Permanente de Energía y Minas de la Cámara de Diputados de Venezuela.

con las últimas dos licitaciones que realizara el país antes de la nacionalización. Nos referimos a los así llamados contratos de servicio de 1971, y a las últimas concesiones de exploración y subsiguiente explotación que se otorgaron en 1956-1957. A continuación se presentan las conclusiones que se desprenden de semejante comparación.

1. ¿Consolidación del desarrollo del sector petrolero?

Una concesión de exploración y subsiguiente explotación, por ley, tenía una extensión máxima de 100 km², subdividida en veinte lotes de 5 km². Al terminar el periodo exploratorio de tres años, la concesionaria tenía el derecho de seleccionar la mitad de éstos como lotes de explotación revirtiendo la otra mitad a la nación como reservas nacionales. En efecto, uno de los beneficios más significativos que arrojaba para la nación ese tipo de concesiones, era que ella recibía, al final del periodo exploratorio, tierras valorizadas, por haber sido exploradas parcialmente, o por ser vecinas de tierras donde ya se había comprobado la existencia de hidrocarburos. Luego, ello permitía a la nación obtener importantes ventajas —llamadas “ventajas especiales”— otorgándolas en concesión de exploración o, directamente, en concesión de explotación. Así, en 1956-1957, licitándose ocho mil kilómetros cuadrados la nación obtuvo 2.1 mil millones de bolívares (Bs.), entonces el equivalente de 700 millones de dólares. En dólares del presente, esta suma representaría aproximadamente 3 mil millones de dólares.

En los contratos de servicio de 1971 la situación era otra. Estos contratos fueron diseñados específicamente para fortalecer el desarrollo de la primera empresa petrolera del Estado venezolano, la Corporación Venezolana del Petróleo (cvp). Se licitaron 2.5 mil km², constituidos por cinco bloques de 500 km² subdivididos en diez lotes de 50 km². En este caso los bonos de contratación, a favor de la cvp, sumaron 21.2 millones de dólares, además de convenirse una serie de bonos adicionales en otros momentos, por ejemplo, al declararse un descubrimiento comercial.

Pero más importante aún era el proceso de selección alternada al terminar el periodo de exploración de tres años. Establecida por una reforma a la ley de hidrocarburos en 1967, ésta consistió en que los contratistas escogieran el primer lote, la cvp el segundo, los contratistas el tercero quedándose finalmente la cvp también con los siete restantes.

Este procedimiento garantizaba a la CVP una participación significativa en cualquier descubrimiento importante, dotándose así con reservas probadas que tanto necesitaba para su propio desarrollo.

En cambio, en La Proposición actual para licitar diez áreas exploratorias, de una extensión típica de unos dos mil kilómetros cuadrados, aunque suman un total de 17.6 mil km², no se prevé ni el pago de un bono, ni la reversión de tierras valorizadas por la actividad exploratoria de los contratistas (o "inversionistas", como se denominan). Además de extenderse el periodo de exploración a nueve años, en ningún momento se definen lotes de explotación. A los contratistas se les concede la explotación de los yacimientos que puedan descubrir, hecho sin precedente en nuestra legislación. Pareciera no existir interés alguno en que la filial que tiene asignada el área en cuestión, reciba tierras exploradas o semiexploradas con reservas probadas o semiprobadas. Este hecho es realmente llamativo ya que, por ejemplo, es notoria la situación crítica de Maraven,¹ precisamente por falta de reservas de crudos livianos y medianos. La situación de Lagoven no es mucho mejor. Sólo Corpoven se encuentra en una situación de cierta holgura, pero de ninguna manera puede concluirse de allí que no le vendrían bien unas reservas adicionales que siempre permitirán un desarrollo y una programación más eficiente de la producción.

Más aún, a los contratistas se les concede la explotación de los yacimientos de hidrocarburos que puedan descubrir, lo que también incluye el gas natural o los crudos pesados, no obstante los reiterados anuncios públicos oficiales que se han referido siempre a "crudos medianos y livianos".

Por otra parte, desde 1943 en todos los contratos de concesión se incluyó alguna cláusula referente a la refinación nacional del crudo. Luego, en los contratos de concesión de 1956-1957 se añadieron cláusulas referentes a la asistencia técnica, al entrenamiento de personal y a la transferencia tecnológica. En los contratos de servicio se añadió a todo ello la posibilidad de disponer, en condiciones privilegiadas, de un porcentaje determinado de la producción, además de comprometerse los contratistas a gastar cierta suma de dinero en el estudio de

¹ Petróleos de Venezuela, S. A., cuenta con numerosas filiales en Venezuela y en el extranjero. Entre las filiales de PDVSA en Venezuela se encuentran las que se mencionan en este párrafo: Corpoven, Lagoven y Maraven, empresas verticalmente integradas que atienden las fases de exploración, producción, transporte y comercialización de petróleo y gas (nota de la R.).

la Faja Petrolífera del Orinoco. Nada semejante se encuentra en La Proposición, no obstante disponer PDVSA de una capacidad de refinación en el exterior superior a la producción nacional, y no obstante las dificultades obvias de Maraven para concluir exitosamente las negociaciones de los dos proyectos de la Faja, ya autorizadas por el Congreso Nacional desde hace año y medio.

En cuanto al sector conexo, los productores nacionales de bienes y servicios para la industria de los hidrocarburos, en los contratos de servicio se encontraba un claro mandato de apoyarlo y de fomentar su desarrollo. Ahora, en cambio, en La Proposición tales bienes y servicios tienen que adquirirse por licitación, estrictamente con miras a minimizar los costos. Sólo en el caso de empate se favorece a los productores nacionales. . .

Todo ello difícilmente concuerda con el título tan promisorio de La Proposición entregada al Congreso Nacional: Consolidación del desarrollo del sector petrolero venezolano. La Proposición consiste más bien en volver a esquemas que se creían superados hace ya más de medio siglo: la producción simple de hidrocarburos como materia prima limitándose el país a la recaudación de los impuestos.

2. *¿Apertura?*

Si bien en una oportunidad La Proposición llega a mencionar la participación de inversionistas privados “nacionales e internacionales” en la licitación, en realidad ésta se dirige al inversionista extranjero. Al capital privado nacional ni siquiera se le favorece en el caso de un empate. Más aún, toda la estructura de La Proposición hace prácticamente imposible que el capital nacional cumpla con las condiciones establecidas. La razón por la cual no puede cumplir, es preciso aclararlo, de ninguna manera se debe simplemente a su debilidad relativa, sino al hecho de que a lo largo de nuestra historia petrolera ha sido discriminado y excluido sistemáticamente de la industria de hidrocarburos. Sólo muy excepcionalmente y en casos de importancia mínima, el capital nacional logró entrar en este sector hacia fines de la década de los sesenta y principios de los setenta, como era el caso de Mito Juan, Talón y Las Mercedes. Estas empresas operaban unos pozos marginales y, con la nacionalización, se les trató como a todas las demás.

La razón de excluir al capital nacional fue el temor, muy justificado por cierto, de que empresas petroleras nacionales privadas, económica-

mente débiles, se convirtieran en aliadas, políticamente peligrosas, de las empresas transnacionales en su confrontación con el Estado. Así, mientras que el Estado venezolano, durante décadas, actuaba como promotor de la empresa privada en todos los campos de la actividad económica, ocurrió lo contrario con el más importante entre ellos, el sector productor de hidrocarburos. Sobra decir que, desde luego, sin apoyo político alguno y frente a una actitud más bien hostil por parte del Estado, el capital privado nacional tampoco tenía ninguna posibilidad de desarrollarse fuera de nuestras fronteras nacionales. En cambio, el capital privado extranjero sólo se excluyó de la producción de hidrocarburos a partir de la nacionalización, en Venezuela y en otros países petroleros, pero en el resto del mundo siguió desarrollándose y produciendo grandes volúmenes de hidrocarburos. De manera tal que al exigirse al capital privado venezolano que participe en la licitación, compitiendo con el capital privado extranjero en condiciones de igualdad formal, simplemente se le está excluyendo de esta "apertura".

Por lo demás, vale decir que políticamente la situación actual es totalmente opuesta a la de antaño. En las negociaciones con el capital privado extranjero, en cuanto a los términos contractuales y las condiciones económicas, la presencia del capital privado nacional, dentro de un marco económico, legal y político adecuados, fortalecería la posición negociadora del Estado venezolano. Un gran número de pequeños, medianos y grandes ahorradores venezolanos podría orientarse hacia la inversión petrolera lo que, de por sí, se convertiría en un caudal respetable de recursos financieros, especialmente en momentos como los actuales cuando no hallan donde colocar sus ahorros. Además, es preciso tener presente, también, los cuantiosos ahorros que los venezolanos mantienen en el exterior. Luego, el sector conexo a la industria petrolera nacional, en realidad, ya está cumpliendo con todas las actividades y servicios que componen, en definitiva, una empresa productora de hidrocarburos. Finalmente, está el capital humano de PDVSA, el más importante y calificado del país, con un gran prestigio internacional. La empresa petrolera nacional constituye de hecho un centro de formación y entrenamiento de reconocida excelencia que proveerá, indudablemente, a cualquiera de estas asociaciones e independientemente de la nacionalidad de los socios, con el grueso del capital humano requerido. ¿Qué falta pues para formar empresas petroleras privadas venezolanas? ¿Qué falta si no la voluntad y la decisión política de superar los prejuicios del pasado?

La política petrolera de apertura no puede limitarse al capital extranjero, a un esquema dentro del cual el capital privado venezolano a lo sumo desempeñaría el papel del socio menor, útil como enlace con el entorno nacional, pero definitivamente subalterno. Por el contrario, parte integral y fundamental de semejante política tiene que consistir en la "apertura hacia adentro". Solamente ésta puede convertir la política petrolera de apertura en una política auténticamente innovadora.

3. *¿Ganancias compartidas basadas en la desconfianza?*

La Proposición se centra conceptualmente en el Esquema de Ganancias Compartidas. La importancia que se le atribuye es tal que en el Acta del Consejo de Ministros se le menciona expresamente, calificándolo de "estrategia". El Esquema se basa en una "Participación del Estado en las Ganancias" (PEG), diseñado como un tributo que varía en función de la ganancia excesiva o extraordinaria que pudiera haber, pagadera a la filial respectiva de PDVSA; su nivel mínimo es el objeto de la subasta, su nivel máximo es 50 por ciento. Mecanismos semejantes, entonces a favor de la CVP, se encontraron asimismo en los llamados contratos de servicio de 1971. En las concesiones, de manera algo más primitiva, el mismo fin se perseguía con una regalía adicional, más allá del mínimo legal de un sexto, pagadero al fisco nacional. Finalmente, se encontró un mecanismo formalmente equivalente al PEG, en la ley de impuesto sobre la renta, desde 1948 a 1966. Éste fue el "impuesto adicional", que se hizo mundialmente famoso como el *fifty-fifty* venezolano. Consistió, en efecto, en un impuesto adicional, después de pagarse la regalía y el impuesto sobre la renta, entre 0 y 50 por ciento, en función de la tasa de ganancia calculada sobre el activo fijo neto, siempre y cuando la participación global fuera inferior al 50 por ciento.

El PEG, por tanto, no constituye ninguna innovación. Lo que sí constituye un hecho sin precedente es que en el marco de condiciones propuestas aparece la distribución de los beneficios, es decir, precisamente el PEG, como objeto del contrato junto con la exploración, explotación y comercialización. En cambio, en los contratos de servicio y en las concesiones los tributos análogos aparecían simplemente como un pago a la CVP o al fisco nacional, sin que ello alterara en lo más mínimo el objeto de los contratos de servicio o de los contratos de concesión, a saber, explorar, explotar y comercializar. La razón de ser de esta extraña disposición es que en ese marco se considera que por el solo hecho

de perseguirse un beneficio común ya se constituyó una asociación entre la filial de PDVSA y los inversionistas, sin la necesidad de que la filial participe en la exploración, explotación y comercialización. Es así como nace lo que se denomina en La Proposición una “asociación no societaria”, independientemente de cualquier participación accionaria. (Ésta se reduce a una simple opción de la filial, a ejercer a su arbitrio, sobre lo cual volveremos más adelante).

Sin embargo, el marco establece explícitamente que el PEG será transferido íntegramente al fisco nacional como “retribución patrimonial”, tomando en cuenta la propiedad estatal del recurso natural. Dicho de otra manera, la filial de PDVSA en realidad actúa simplemente como agente de retención del fisco. El mismo nombre de “Participación del Estado en las Ganancias” así lo indica correctamente.

Si el pago del PEG fuera suficiente para constituir una asociación, también deberían considerarse una asociación aquellos contratos de servicios o las concesiones. En efecto, veamos cómo se describen las virtudes de ese esquema de ganancias compartidas en esta proposición:

Mediante esta modalidad, el Estado evita los riesgos de la exploración, y, a opción suya, buena parte de los gastos de desarrollo. Recibe, además de los impuestos aplicables, un porcentaje sustancial de los beneficios derivados de la producción.

Otra ventaja adicional es que al final del contrato, el ente estatal obtiene la propiedad de los activos usados en la explotación del yacimiento y, entre tanto, ha atraído al país un caudal importante de inversión y tecnología foráneas de utilidad para su desarrollo económico.

Esta descripción se aplica perfectamente tanto a los contratos de servicio como a las concesiones; y no deja de causar asombro la pretensión de presentar la reversión, esta figura tradicional de nuestra legislación minera, como una ventaja particular de esas “asociaciones no societarias”.

La conclusión que se impone de este esquema de ganancias compartidas es que pareciera ocultar una realidad: la ausencia de una verdadera asociación de conformidad con los requisitos establecidos en el art. 5 de la ley de nacionalización. Pero, hay algo más: pareciera que ese esquema persiguiera también otros fines. En efecto, del mismo se deriva un derecho a la renegociación de los convenios propuestos, siempre y cuando se produzcan “circunstancias imprevistas que afecten el equilibrio económico”. Ahora bien, dado que la esencia de este conve-

nio consiste en “la distribución de los beneficios” entre la filial y los inversionistas pero, en definitiva, la filial actúa simplemente como agente de retención del PEG, no puede haber circunstancias desequilibrantes en cuanto a la filial se refiere.

En cuanto a los inversionistas, ellos sí podrían considerar cambios significativos en los niveles de los precios o en nuestra legislación impositiva. Por ejemplo, si el Congreso Nacional, motivado por una mejora sostenida de los precios del petróleo decidiera aumentar el impuesto sobre la renta de 67.7 al 75 por ciento, o estableciera un impuesto de exportación a los hidrocarburos, ¿podría interpretarse tal actuación como una “circunstancia imprevista” que justificaría la renegociación? Por otra parte, si la filial en esta circunstancia se negara a la renegociación, ¿podría considerarse que ella está incumpliendo el convenio? Éste podría ser el caso y entonces, según La Proposición, se expondría al peligro de tener que pagar una indemnización.

De manera que se trata de uno de los mecanismos que, entre muchos otros, han conocido los países exportadores de petróleo a lo largo de su historia, para limitar el poder soberano del Estado en materia impositiva. La preocupación de los inversionistas por una ganancia razonable es justa y legítima: sin embargo, los métodos que se proponen con este “Esquema de Ganancias Compartidas” no lo son: En vez de buscarse un entendimiento franco y directo creando el necesario clima de confianza, se basan en la desconfianza. Tal y como se han propuesto, inaceptables por humillantes para cualquier país que se respete, no pueden sino provocar el resurgimiento de los conflictos del pasado. También se deriva de allí, fatalmente, el próximo paso: la desconfianza en la jurisdicción de los tribunales venezolanos y, en consecuencia, la exigencia de procedimientos arbitrales.

4. ¿Participación tal que garantice el control por parte del Estado?

En La Proposición nos encontramos con una nueva interpretación en cuanto a esta “participación tal que garantice el control por parte del Estado”. En efecto, cuando el Congreso Nacional aprobó en 1975 el art. 5 de la ley de nacionalización, no había duda alguna para nadie que éste implicaba, primero y por encima de todo, la participación accionaria mayoritaria en cualquier asociación. Sin embargo, a raíz del Proyecto Cristóbal Colón, el Congreso Nacional aceptó que tal control también se cumple con una participación de 33 por ciento de accio-

nes privilegiadas que le dan un derecho de veto. En cambio, ahora lo que se propone es simplemente un derecho de veto, desapareciendo la participación accionaria. Aparece entonces un "Comité de Control" nombrado paritariamente por la filial de Petróleos de Venezuela y los inversionistas, un organismo propiamente burocrático al cual la asociación tiene que someter todas las decisiones importantes. Semejante comité de control ya se encontraba en los contratos de servicio de 1971, es decir, antes de la nacionalización, y la idea de tal comité surgió, de manera bastante natural, del creciente control administrativo que el Ministerio de Energía y Minas venía desarrollando, a lo largo de varias décadas, sobre las concesionarias.

Con la nacionalización superamos ese tipo de control burocrático, al hacerse presente la nación en todas las actividades productivas y administrativas de la producción de los hidrocarburos, en todas sus fases, desde la exploración y producción, hasta la industrialización de la materia prima y la comercialización de los productos finales. He aquí la esencia de la nacionalización. Con ésta la nación se planteó superar la dependencia rentista del petróleo y dominar todas las fases de su industrialización. Renunciar a la participación accionaria del Estado en estas asociaciones, equivale a abandonar y renegar de la nacionalización. En las circunstancias actuales el vacío que dejaría el Estado, inevitablemente, se llenaría única y exclusivamente con capitales extranjeros. La presencia accionaria del Estado en las asociaciones es imprescindible porque, sólo así, es posible que se hagan presentes los capitales privados venezolanos, brindándoles la oportunidad de organizarse, desarrollarse e ir asumiendo poco a poco un papel protagónico en este sector fundamental de la economía nacional. Para formular una regla muy sencilla: por cada 1 por ciento que el Estado ceda al sector privado de las actividades reservadas, por lo menos un 0.5 por ciento debe quedar en manos de los venezolanos. Si no, ¿cuál es el sentido de retirarse?

Entremos en otros detalles de La Proposición en cuanto a la participación accionaria. Primero, arguyéndose el riesgo que se corre en la exploración, se propone que PDVSA no adquiera una participación accionaria, sino después de realizarse un descubrimiento comercial. Pero, si bien puede convenir a la nación compartir el riesgo exploratorio con el capital privado extranjero, y atraer así la experiencia y nuevas tecnologías de las cuales carecemos, la nacionalización sólo seguirá fortaleciéndose si, en efecto, la nación participa en la exploración, etapa

de importancia fundamental en la producción de hidrocarburos. Entre sólo explorar y correr el 100 por ciento del riesgo, y no participar en absoluto, hay términos medios convenientes a los intereses nacionales y acordes con la letra y el espíritu de la ley de nacionalización, tal y como se recoge en nuestra proposición que se presenta al final.

Luego se establece que, al declararse un descubrimiento comercial, la filial tiene la opción de adquirir, a precio de costo, una participación de hasta 35 por ciento de la empresa. Al respecto caben tres observaciones. Primera, en el “marco de condiciones propuestas” la decisión de si hubo o no un descubrimiento comercial —una decisión de importancia mayúscula— se deja al solo arbitrio de los inversionistas. Ello hay que verlo, además, en el contexto de otra disposición, que abre la posibilidad de rebajar la regalía si fuera preciso para apuntalar la rentabilidad del capital. Ahora bien, esta disposición —inadmisibles dentro del contexto legal vigente— desvirtúa por completo el concepto de un “descubrimiento comercial”. Tal hecho no se produce sino cuando se cumplen simultáneamente dos condiciones: el inversionista obtiene una ganancia razonable y el dueño del recurso natural recibe una remuneración mínima la que, por ley, consiste en una regalía de un sexto.

Segundo, la adquisición de una participación accionaria en la empresa constituye para la filial de PDVSA una opción y “no una obligación, la cual sólo deberá ejercer en el supuesto de que lo considere de su estricta conveniencia comercial”. La nacionalización no fue un acto de “estricta conveniencia comercial”, y no puede permitirse que una filial de PDVSA se arrogue el derecho de decidir sobre su participación accionaria o no. Ésta, por la ley de nacionalización, constituye una obligación y no una opción.

Tercera, es preciso señalar que el parámetro que se propone licitar, el nivel mínimo del PEG —es decir, un porcentaje mínimo de tributación adicional, más allá de lo que está establecido legalmente— también lo pagaría la filial de PDVSA en caso de asociarse con el capital. Ahora bien, en las áreas que ésta tiene asignadas, tal tributo no existe. Así, pareciera lógico que, tal como está estructurada esta Proposición, la “estricta conveniencia comercial” haría inconveniente para la filial participar en esta asociación...

En conclusión, en La Proposición se crea un engorroso organismo burocrático, ese comité de control, que implica duplicar todo el proceso de la toma de decisiones por no estar presente la filial donde este proceso sí debe tener lugar: dentro de la empresa operadora. Luego todo

se complica, pues, ese Comité tampoco toma parte en la decisión más importante del proceso de exploración: la declaración de comercialidad de un descubrimiento. Finalmente, la decisión de participar accionariamente en la empresa se sigue complicando aún más por la licitación de un tributo adicional que pagaría por igual el licitante y la filial. Todas estas complicaciones desaparecen como por arte de magia si se recurre a una solución sencilla, por lo demás acorde con el mandato de la ley de nacionalización: la de asociarse con el capital, desde el principio, poniéndose fin a estos malabarismos jurídicos de las “asociaciones no societarias”. Por lo demás, cualquiera que sea el parámetro licitado, las consecuencias económicas del mismo tienen que recaer única y exclusivamente en quien participa en la licitación, y no en la filial de PDVSA que no participa, ni tiene por qué participar.

5. *¿...O riesgos compartidos basados en la confianza?*

Las complicaciones y enredos del “marco de condiciones propuestas” tiene un solo origen: la desconfianza. Se trata, en primer lugar, de la desconfianza de los venezolanos en Venezuela. En efecto, de La Proposición pareciera emanar un desánimo, una pérdida de esperanza de que los venezolanos sí podríamos salir adelante victoriosamente y llegar a dominar nuestra industria de hidrocarburos. De allí la proposición de entregar extensas áreas, pura y simplemente, al capital extranjero sin más ninguna aspiración que la de cobrar impuestos. Luego entra en escena la desconfianza del capital extranjero. Presente está en su mente el proceso de nacionalización, y cuestionando su legitimidad histórica, pide garantías de que este proceso no se repita. Lamentablemente, esta exigencia y este cuestionamiento termina por aceptarse por parte de sus interlocutores venezolanos.

Ésta no puede ser la política petrolera de apertura. No puede concebirse la nacionalización como una calle cerrada de la cual no puede salirse sino en retroceso. Todo lo contrario, la nacionalización fue el mayor éxito de una política petrolera nacionalista, consistente y persistente, basada en un amplio consenso nacional. Con todo, la nacionalización no viene a representar el fin de la historia, pero sí el resultado positivo que debe servir de punto de partida a una nueva etapa. En efecto, la nacionalización divide nuestra historia petrolera en dos. La primera etapa se caracterizó, ante todo, por la larga confrontación alrededor de una remuneración adecuada del recurso natural, sin negar los im-

portantes esfuerzos que se hicieran en el desarrollo industrial y, por encima de todo, en la formación de capital humano. Ha sido este capital humano el que ha hecho posible el desarrollo y la consolidación de Petróleos de Venezuela, esta empresa que constituye el orgullo de Venezuela, mundialmente reconocida por su profesionalismo y eficiencia como operadora.

La segunda etapa se está desarrollando y tiene que caracterizarse, por encima de todo, por el dominio que adquiera la sociedad venezolana sobre todas las fases de la industria de los hidrocarburos, convirtiéndola en una actividad productiva más, superando la tradicional división entre el sector petrolero y el no petrolero. El éxito de esta nueva etapa también implica superar la tradicional reserva del sector petrolero, sea al capital extranjero, sea al Estado. Necesariamente tiene que abrirse a los ahorradores, inversionistas y empresarios nacionales. Dada la magnitud del sector y la tradicional discriminación de los ahorradores, inversionistas y empresarios nacionales, sólo la presencia de un Estado fuerte, contando en un 100 por ciento con PDVSA como su instrumento, puede garantizar el éxito de su progresiva incorporación. Tiene que ser ésta, necesariamente, la esencia de la nueva política petrolera de apertura, no obstante que la nación mantenga su aspiración a una remuneración adecuada del recurso natural.

Por otra parte, no está en tela de juicio lo conveniente que es para la nación la presencia del capital privado extranjero en estas asociaciones. Bienvenidas sean tanto las compañías que retornan, pues estuvieron presentes antes de la nacionalización, como las compañías nuevas. Sin embargo, lo que es absolutamente inadmisibles, es que cuestionen la legitimidad histórica de la nacionalización, realizada dentro de las más estrictas normas del Estado de derecho, además de pagarse una indemnización que en su momento se negoció y fue aceptada como satisfactoria por ambas partes.

Por lo anterior, se concluye que la forma ideal de estas asociaciones, por lo menos en las circunstancias actuales, es la de empresas mixtas tripartitas. Indudablemente, los ahorradores, inversionistas y empresarios venezolanos que puedan organizarse, con la ayuda activa del Estado, se sentirán más seguros y confiados de poder contar, además, con unos socios extranjeros de la importancia de estas compañías internacionales. Al revés, también a los socios extranjeros se les estará brindando así la posibilidad de integrarse en el país, superar su aislamiento del pasado y poder contar con la legítima solidaridad democrática de

miles de accionistas. Es la presencia de éstos la que les garantiza que, si bien el Estado no renuncia a su derecho a una justa remuneración del recurso natural, asume que nos encontramos en una nueva etapa donde la legitimidad de la ganancia no sólo no se cuestiona, sino que adquiere el necesario poder para garantizar su respeto en la práctica. Por lo demás, la participación del capital privado nacional en estas asociaciones fortalecería, mucho más allá de cualquier cláusula contractual, al sector nacional conexo, productor de bienes y servicios que sirven de insumos a la industria de los hidrocarburos.

En realidad, Venezuela nunca cuestionó la legitimidad de una ganancia razonable; en cambio sí se cuestionó, y hay quienes siguen cuestionando, la legitimidad de una remuneración adecuada del recurso natural. De lo que se trata es crear las condiciones para el necesario equilibrio entre ambas el cual, por lo demás, quedaría a la vista de todos al cotizarse las acciones de estas asociaciones en las Bolsas de Valores de Venezuela. Con ello quedarían sentadas las bases políticas para elaborar un contrato moderno, aceptable en su forma no solamente en Venezuela sino en cualquier país desarrollado, superándose así aquellos rasgos de La Proposición que le confieren un carácter retrógrado.

Venezuela se ha destacado históricamente entre todos los países petroleros, precisamente por su marco jurídico-institucional moderno que nada tenía qué envidiar a los países más desarrollados. Mantener esta honorable calificación, lejos de atemorizar al capital extranjero, constituiría nuestra más importante ventaja competitiva frente a los demás países petroleros. Tenemos que competir por la vía de la excelencia, y no aceptando términos contractuales que se están imponiendo a los países más atrasados, débiles y dependientes.

6. El marco de condiciones propuestas

A lo largo de muchas décadas de experiencia y de confrontación con las concesionarias extranjeras, Venezuela acumuló un impresionante acervo político y jurídico en materia de los hidrocarburos. Más concretamente, existía en política petrolera, un prestigioso capital humano, conformado por políticos de los más altos niveles, por juristas eminentes, por destacados economistas, geólogos y muchos otros expertos, girando todos alrededor del Ministerio de Energía y Minas como centro

de articulación, organización y comunicación. Lo que llama poderosamente la atención en este “marco de condiciones propuestas”, es que rompe radicalmente con ese acervo político y jurídico, en fin, con nuestra historia. La ley de hidrocarburos, la pieza central de nuestro ordenamiento jurídico en la materia, se ignora sistemáticamente. Sólo se menciona para justificar una escala de regalía flexible, desde luego hacia abajo, y acto seguido se le da una interpretación más que forzada. No pareciera que se hubiera consultado a quienes, por ejemplo, participaron en la elaboración y licitación de los contratos de servicio.

La ausencia de lineamientos políticos en la materia, que en otra época formaban parte integral en las definiciones programáticas de los partidos políticos, y el virtual desmantelamiento del MEM desde la nacionalización, han provocado como efecto que PDVSA haya tenido que asumir ese papel cuando no le corresponde legalmente. PDVSA es una compañía operadora y productora, lo que explica, de por sí, los términos de este “marco de condiciones propuestas”.

El marco de referencia conceptual en el cual se apoya PDVSA, es el de los productores y consumidores. De allí, por ejemplo, la extensión descomunal de las áreas propuestas, la duración exagerada del periodo de exploración, la eliminación de los lotes de explotación y el sistema de selección alternada, la ausencia de cualquier bono de contratación u otro semejante y, finalmente, la opción a la prórroga. Las pautas que sigue el “marco” son las que se han venido estableciendo en los países consumidores, cuyo interés se centra simplemente en producir al máximo y reducir los precios.

Sin embargo, también entre los países consumidores existe una referencia que ha tenido particular importancia en el mercado mundial de petróleo y muy particularmente para Venezuela: Estados Unidos. Su importancia, aparte de haber sido la cuna de la industria petrolera y el primer país productor del mundo por más de cien años, se deriva del hecho atípico de que en este país los hidrocarburos son, por regla general, de propiedad privada, y sólo constituyen propiedad pública donde el Estado tiene derecho sobre el terreno. De allí que la producción de hidrocarburos se base en arrendamientos, inclusive en tierras públicas —o, muchas veces, en aguas públicas— con lo que sí está presente el concepto de propiedad sobre el recurso natural. En consecuencia, Estados Unidos en muchos aspectos, constituye una referencia válida para nosotros, mucho más importante que los demás países productores y consumidores.

Ahora bien, el proceder del gobierno estadounidense licitando tierras —o aguas, si se quiere— se desprende del siguiente ejemplo: En marzo de 1994 se licitaron en el Golfo de México 375 lotes, con una extensión máxima de 23.31 km² cada uno (nueve millas cuadradas) y con un promedio de 20 km². ¡Compárese con las áreas “típicamente” de 2 000 km² que se están proponiendo en nuestro caso, con un promedio de 1 760 km²! Usualmente la regalía es de un sexto, como en Venezuela, pero a veces, de un octavo. El único parámetro de licitación fue el pago de un bono. Los bonos sumaron 277 millones de dólares sobre un área de 7.5 mil km², con un promedio de 37 mil por km².

Sin embargo, actualmente, incluso Estados Unidos, en buena parte presenta un marco de referencia de una validez muy relativa. En efecto, como se afirma en La Proposición en dos oportunidades, los únicos países con capacidad de respuesta a la creciente demanda mundial, son Arabia Saudita, Kuwait, Irán, Irak, Emiratos Árabes Unidos y Venezuela, o sea, nuestros viejos socios en la OPEP. Acorde con esta situación, nos corresponde seguir desarrollando nuestros propios modelos, tal y como con tanto éxito lo hicimos en el pasado, además dentro de una estrategia global de desarrollo.

Conclusiones

Para la discusión de La Proposición por parte del Congreso Nacional se presenta el problema de que ésta, en el caso de aprobarse, implicaría una ruptura radical en todo lo que han sido nuestras mejores tradiciones en política petrolera. Por otra parte, no es posible proponer modificaciones esenciales si no se dispone de una alternativa. De manera que el debate, en primer lugar, tendrá que orientarse hacia la definición de lineamientos políticos estratégicos. Los éxitos del pasado fueron posibles precisamente por disponer el país de semejantes lineamientos, apoyados políticamente por una amplia mayoría que garantizó la necesaria continuidad. Indudablemente, una de las preocupaciones centrales tendrá que ser cómo reconstruir el MEM, para que vuelva a cumplir su papel como organismo rector de la política petrolera y como máximo representante de la propiedad nacional del recurso natural, dentro del contexto de aquellos lineamientos estratégicos. Ello se hace más apremiante aún con la política petrolera de apertura. Recuperándose el Ministerio, PDVSA podrá volver a concentrarse en su papel propio, el de una compañía operadora y productora, papel éste que ha

cumplido con un éxito excepcional reconocido nacional e internacionalmente.

Venezuela está viviendo, en cuanto a su política petrolera se refiere, un momento crucial. Las decisiones que se tomen hoy tendrán importantísimas consecuencias a lo largo de las próximas décadas. Con la intención de contribuir a este debate necesario, a continuación se propone como alternativa un Esquema de Riesgos Compartidos.

SEGUNDA PARTE

ESQUEMA DE RIESGOS COMPARTIDOS EN ASOCIACIÓN TRIPARTITA UNA ALTERNATIVA

El esquema

Bajo el esquema de riesgos compartidos, la asociación se inicia con una participación igualitaria en el capital accionario, es decir, de 50:50, entre la filial de PDVSA y el socio privado que comparte el riesgo exploratorio.

PDVSA retiene el 51 por ciento de los votos con base en un 33.33 por ciento de acciones doradas, intransferibles e inenajenables.

Para escoger al socio, el MEM, con el apoyo técnico de PDVSA, elaborará una lista larga de empresas o de consorcios calificados. Previsiblemente, debido a circunstancias por todos conocidas, esta lista consistirá esencialmente de compañías extranjeras. Por ello este socio se denominará en adelante el socio extranjero.

Cualquiera que sean las ventajas especiales de naturaleza fiscal que sirvan de base para la selección del socio extranjero, éstas sólo comprometerán a éste con su participación de 50 por ciento, y no a la filial de PDVSA.

Antes de iniciarse las actividades de exploración, la filial de PDVSA ofrecerá al capital privado nacional una participación de 16.16 por ciento en la asociación, reteniendo su participación basada en las acciones doradas. Para estos fines el MEM elaborará una lista de las empresas nacionales que han venido laborando en el sector, como productores de insumos y servicios, que cumplan con los criterios que para tal efecto se establecerán. Con miras a disponer de una lista larga de aspirantes y mayores niveles de competencia, esta participación puede fraccionar-

se. Los ganadores, denominados en adelante los socios nacionales, compartirán el riesgo exploratorio.

Queda constituida así una asociación tripartita: la filial de PDVSA, los socios nacionales y el socio extranjero.

Las acciones de estos socios privados, extranjeros y nacionales, no se podrán traspasar o enajenar sin la debida notificación y autorización del MEM.

Al iniciarse la etapa de producción —en el caso de terminar exitosamente el periodo de exploración— el Ejecutivo Nacional tiene la opción de ofrecer a los ahorradores e inversionistas nacionales, y al público venezolano en general, una participación accionaria en la asociación, hasta de 16.166 por ciento, provenientes de la participación del socio extranjero, de manera que ésta se reducirá al 33.33 por ciento. Al socio extranjero se le pagarán estas acciones a precio de costo (tomándose en cuenta, también, los costos asociados con las ventajas especiales), o al justo precio del mercado si éste fuera menor. El fisco nacional se beneficiará con la diferencia, cuando el ejecutivo pueda colocar estas acciones a un precio superior al precio de costo.

El gobierno también tendrá la opción de hacer lo mismo, en cualquier momento, con el remanente de acciones ordinarias que todavía pudieran encontrarse en las manos de la filial de PDVSA. Estas acciones serán libremente negociables en las bolsas de valores del país.

Los socios privados retendrán en cualquier momento el 49 por ciento de los votos, repartidos entre sí de acuerdo con la participación accionaria de cada uno de ellos.

Condiciones del arrendamiento

Siguiendo en lo posible las pautas establecidas por la ley de hidrocarburos para los contratos de servicio y los resultados obtenidos en la licitación de 1971, pero también teniendo presente las circunstancias específicas de las nuevas áreas y el hecho de que, en definitiva, la participación accionaria nacional —pública y privada— será de 66.66 por ciento, se proponen las siguientes condiciones de arrendamiento:

La extensión máxima de las áreas de exploración es de 500 km², divididos en diez lotes de 50 km² cada uno.

El periodo de exploración es de cuatro años y el de explotación de veinte años no prorrogables.

Al terminar exitosamente el periodo de exploración, se inicia un proceso de selección alterna de los lotes de explotación, empezándose con los socios privados. El MEM selecciona, con la asistencia técnica de PDVSA, los lotes que revertirán a la nación.

Marco legal

Se reafirma la vigencia de la ley de hidrocarburos, en todo lo que no se oponga a la ley de nacionalización. Ello implica, en particular, someter el contrato a la jurisdicción nacional. Queda excluida la posibilidad del arbitraje internacional, de acuerdo con nuestra tradición en esta materia.

Parámetros para la selección de los socios privados

En principio, los parámetros que se establezcan para la selección de los socios privados pueden ser de orientación fiscalista (por ejemplo, los bonos de contratación o una regalía adicional), o de orientación industrialista (por ejemplo, crear nuevas capacidades de refinación en el país, de mejoramiento de crudos pesados y extrapesados, de proyectos de investigación tecnológica relacionados con la Faja u otros semejantes), o una mezcla de ambos. En la etapa de posnacionalización en la que nos encontramos, el énfasis debería ponerse más bien en los parámetros de orientación industrialista.

Las áreas

La Política Petrolera de Apertura, de indudable importancia estratégica, presenta muchas facetas y aspectos novedosos. También hace surgir dudas e interrogantes que sólo podrán despejarse y responderse con la experiencia práctica. ¿Cuál será el impacto de la apertura sobre PDVSA y su capital humano? ¿Cuál es la capacidad de respuesta del sector privado venezolano? ¿Cuán dispuesto está el ahorrador venezolano a invertir en Venezuela, dentro de semejante esquema y con miras al largo plazo?

Estas interrogantes aconsejan que se proceda con cautela, de manera que sobre la marcha se produzcan las modificaciones que la experiencia

vaya aconsejando. Por esta razón se propone que en una primera experiencia, el proceso se limite a cinco bloques de 500 km² cada uno, para un total de 2.5 mil km², como se hizo en la última oportunidad antes de la nacionalización, con los contratos de servicio en 1971. Evaluando luego el resultado, con las modificaciones que puedan requerirse, se podrá proceder entonces a una nueva ronda de contratación.