

EL PETRÓLEO COMO INSTRUMENTO DE POLÍTICA EXTERIOR EN EL GOBIERNO DEL PRESIDENTE HUGO CHÁVEZ FRÍAS

Milko González S.*

UNIDAD DE ESTUDIOS PETROLEROS
IIES / FACES / UCV

Resumen:

El presente trabajo representa, por un lado, un ejercicio de aproximación a algunas de las ideas predominantes a lo largo de la dilatada historia petrolera de Venezuela, que han constituido parte del ideario de las posturas estatales y estatistas para la administración de los hidrocarburos, y del petróleo en particular, en el país. De ese conjunto de principios, en este ensayo se explorados en particular: la propiedad estatal de los recursos del subsuelo y el uso del petróleo como instrumento de política exterior. Este último aspecto está delimitado temporalmente al presente gobierno del Presidente Hugo R. Chávez Frías, aun cuando se hacen alusiones retrospectivas a la permanencia de la noción a lo largo de la historia colonial y republicana en Venezuela.

Palabras claves: Petróleo, política exterior, convenios, OPEP.

INTRODUCCIÓN

“Desde sus más remotos orígenes en el siglo XVI, en toda la historia de lo que ha venido a ser la nación venezolana, no hay un hecho, un acontecimiento, un fenómeno, que haya ocasionado más radicales y profundas transformaciones, que haya alterado todos los aspectos de la vida nacional, que haya logrado cambiar la mentalidad, la conducta y los valores de toda la sociedad que pueda compararse con el impacto que el surgimiento de la riqueza petrolera tuvo para nuestro país”

Con las señaladas palabras, comienza el célebre –y lamentablemente fallido- Arturo Uslar Pietri la introducción de su libro Los Venezolanos y el Petróleo (1990). Ese “impacto” al que se refiere Uslar Pietri, se ha hecho patente en todas y cada una de las instancias públicas y privadas del país en las cuales se desempeñan los venezolanos desde hace al menos unos ochenta años.

Está dentro de los objetos de este trabajo realizar, a partir de una conjeta, una aproximación a uno de los tantos ámbitos en los cuales se ha puesto de

* Correo electrónico: milkoluis@cantv.net

manifiesto la influencia del petróleo y la riqueza derivada de él. Este es el de la política exterior.

Pese a que se reconoce en esta revisión, la histórica consideración del petróleo como instrumento de política exterior en los programas políticos y de gobierno de las distintas administraciones que ha tenido Venezuela en el Siglo XX –y lo que va del XXI-, este estudio preliminar sobre el tema se centra fundamentalmente en el gobierno del Presidente Hugo Rafael Chávez Frías.

En el mismo se desarrollan, modestamente, dos (2) del conjunto de principios que han guiado históricamente la administración del petróleo en Venezuela. Aun cuando todos esos principios están relacionados entre si y muestran, en algunos casos, una evidente interdependencia –y en otros, una relación de causa y efecto-, los supuestos “propiedad estatal de los hidrocarburos” y “petróleo como instrumento de política exterior”, son de gran importancia para entender la evolución de la totalidad de los principios.

En tal sentido se ha desarrollado, en primera instancia, el asunto de la histórica propiedad estatal sobre el petróleo –y los demás recursos mineros- como condición que ha facilitado al Estado venezolano el uso del petróleo como instrumento de política exterior lo largo de los últimos ochenta (80) años de importancia comercial del petróleo para Venezuela.

Aun cuando no se puede, de ninguna manera, considerar como exhaustiva esta revisión, podría asumirse como unos pasos iniciales –quizá tímidos- en el proceso de construcción del “mapa” de ideas, nociones y principios que han predominado –paradigmáticamente- en el modelo venezolano de administración del petróleo.

Cabe destacar que estas ideas, nociones y principios han estado estrechamente vinculadas a la idea que de soberanía han manejado las élites políticas venezolanas a lo largo y ancho de nuestra historia. La visión westfaliana de la soberanía ha sido extendida a la subdivisión nacional sobre manejo de los recursos naturales y, particularmente, los de naturaleza minera.

Ha sido el petróleo –y más recientemente el gas natural- sobre quien ha recaído la mayor parte de esa traspolación de valores. Mientras durante décadas los mineros ilegales –venezolanos, brasileños, etc.-, saquean las riquezas auríferas de Venezuela en los estados Bolívar y Amazonas el Estado Central –en sus distintas administraciones- hace cada vez mayores esfuerzos por controlar, hasta el más mínimo detalle, la explotación de los hidrocarburos en el país.

Este trabajo inicial, podría ser la base para el desarrollo de una exploración más aguda del conjunto de ideas, nociones y principios que han sustentado, en principio, la visión que de soberanía ha predominado en Venezuela y, en segundo término, como ésta ha influenciado aguda y desenfadadamente la concepción en torno a la administración de los hidrocarburos. Pero, más aún, cómo lo último señalado ha contribuido a la construcción de una posible venezolanidad que sustenta el accionar cotidiano de millones de venezolanos quienes viven todavía en el espejismo de que el petróleo, en tanto bien de la República y por ende público, también les pertenece.

1.- EL PRINCIPIO DE LA PROPIEDAD ESTATAL

1.1.- *Origen y Evolución*

Como es ya tradición en Venezuela durante las últimas 7 décadas, aproximadamente, el petróleo ha sido el principal soporte económico-político del gobierno del Presidente Hugo Rafael Chávez Frías.

A partir de 1917, la explotación petrolera en Venezuela –y la cadena de procesos que de ella se desprende- ha sido el principal soporte económico de gobiernos de la más diversa inspiración ideológica. Gobiernos de soporte doctrinal positivista como las dictaduras de Juan Vicente Gómez (1908-1935) y la de Marcos Pérez Jiménez (1952-1958), experimentos democráticos como los de Eleazar López Contreras (1936-1941) e Isaías Medina Angarita (1941-1945) y experiencias democráticas como la del trienio adeco (1945-1948) y los gobiernos de la segunda versión del programa democrático (1959 en adelante)¹, han tenido al ingreso fiscal petrolero como la principal fuente de financiamiento.

¹ El criterio utilizado para hacer esta reflexión está basado en la propuesta de Diego Bau-tista Urbaneja, quien en su libro Pueblo y Petróleo en la Política Venezolana del Siglo XX (1992), hace una periodización de la historia republicana de Venezuela desde la perspectiva de los programas políticos –entendidos como cosmovisiones del país no como partidistas- y el contenido conceptual de los mismos. Para Urbaneja la historia política venezolana puede ser dividida en tres grandes períodos que corresponden al predominio de los tres programas políticos: liberal, positivista y democrático. El liberal es delimitado entre los años 1830 y 1899; al positivista le reconoce dos momentos: el primero de ellos entre 1900 y 1945; y el segundo, reeditado a partir del derrocamiento del ex Presidente Rómulo Gallegos, entre 1948 y 1958. Finalmente, al programa democrático le reconoce, al igual que al positivista, dos momentos: el breve período de 1945 a 1948, conocido como el trienio adeco; y una segunda versión –presuntamente vigente en la actualidad– que comenzó en 1958 con el derrocamiento del dictador Marcos Pérez Jiménez.

Cuadro No. 1. Evolución del Presupuesto Nacional y participación del ingreso fiscal petrolero (1917-1935)

Año	Presupuesto (miles de Bs.)	% del petróleo
1917	63.763	0,26
1918	50.172	1,38
1919	73.618	1,78
1920	104.887	1,40
1921	65.887	3,36
1922	80.833	9,27
1923	89.398	4,23
1924	112.164	5,27
1925	148.474	14,05
1926	179.445	9,96
1927	175.233	12,23
1928	204.345	22,60
1929	256.440	19,71
1930	243.660	19,43
1931	188.933	24,87
1932	175.366	25,74
1933	169.643	26,40
1934	178.666	29,13
1935	206.376	28,73

Fuente: Primer Congreso Venezolano de Petróleo, Caracas, 24 al 31 de marzo de 1962².

"En el cuadro precedente se observa cómo en 1931 la renta petrolera representa un 25 por ciento de los ingresos nacionales y asciende al final del período (1935) al 29 por ciento; esto es un nivel tal que hace difícil para el Estado venezolano asumir libremente decisiones relativas a la industria petrolera sin afectar la economía general del país".³ En la actualidad, la dependencia del Presupuesto Nacional del ingreso fiscal petrolero está por el orden del 54%.⁴

Una de las más notables particularidades de los gobiernos de países petroleros donde la propiedad de las reservas de crudo –y en muchos casos la industria que las explota- es de naturaleza pública (es decir, pertenece -eufemísticamente- a la Nación y es administrada por el Estado), es la conside-

² Luis Vallenilla: Auge, Declinación y Porvenir del Petróleo Venezolano, Editorial Tiempo Nuevo, Caracas, 1973, p. 71.

³ Ibid., p. 71.

⁴ Porcentaje determinado según información emanada del Banco Central de Venezuela.

rable independencia económica de los gobiernos con respecto a la sociedad. Esa independencia económica tendrá consecuencias en otros planos como el político, el social e incluso el cultural.

El ingreso fiscal petrolero, en tanto que cuantioso, le confiere a estos Estados y a los gobiernos que lo administran un grado importante de autosuficiencia. Hay poca o ninguna dependencia de los impuestos provenientes de la actividad productiva de la sociedad en conjunto para que el Estado sustente, económicamente, la estructura gubernamental. La autonomía económica que gana el Estado a través de la renta petrolera, tendrá agudas implicaciones en asuntos como el de la representatividad política de la sociedad⁵, la estructura y funcionamiento del Estado y la productividad de la sociedad, entre muchas otras.

El gobierno del presidente Hugo Chávez Frias, el cual tuvo inicio el 2 de febrero de 1999, ha dado continuidad, en medio de tenues o agudos matices, al conjunto de principios que históricamente han sustentado el sistema de administración del recurso petrolero en Venezuela durante los últimos 136 años, aproximadamente⁶.

⁵ De acuerdo a Urbaneja (op.cit. 1992, p. 56-57), la renta petrolera en el caso de Venezuela tiene un impacto en las bases positivas de la participación y la representación política. Para este autor, la tradición anglosajona basada en la representación política producto del tributo pagado por los ciudadanos y la exigencia de representación por parte de los ciudadanos porque cancelan impuesto ("no taxation without representation" / "if no representation, no taxation"), muta en el caso de Venezuela. La renta petrolera en Venezuela y el hecho de que el Estado se sustente de ella con independencia de la recaudación tributaria ordinaria, crea una distorsión en cuanto a la representatividad. Para Urbaneja el Estado, en las circunstancias señaladas, podría dejar de ser un Estado de clase, dada su autonomía económica. "Cual sea el efecto de acción sobre la sociedad y sus diversas clases, dependerá de razones históricas contingentes, que determinarán el contenido de esas decisiones, y no la subordinación definicional del Estado a los intereses de una clase dominante". (*Ibid.*, p. 57) En tal sentido, el autor reconoce en Venezuela el fenómeno de la representación sin impuesto (una inversión de la concepción anglosajona, la cual quedaría "representation without taxation"). Esto es posible en el marco del programa político democrático –donde Urbaneja enmarca la reflexión- dada la naturaleza de cosa pública, colectiva que tiene el petróleo en Venezuela. En tanto pública la condición del recurso, se requiere el "nombramiento" de un tercero para que lo administre en beneficio del colectivo. En el marco de una concepción republicana, constitucional y democrática del funcionamiento de la sociedad el Estado pareciera ser el ente más idóneo, en tanto delegado imparcial para la administración de los bienes colectivos y para su distribución equitativa.

⁶ La primera concesión petrolera que se otorgó en Venezuela sucedió en el año 1865. Fue otorgada al señor Camilo Ferrand, tenía un término de 10 años y abarcaba todo el

EL primero de esos principios que ha sido reafirmado –de manera más contundente y taxativa- por el gobierno de Hugo Chávez es el de la **propiedad estatal** –lo cual hoy día se entiende como de la República- de los hidrocarburos (petróleo, gas natural y carbón). Esto es extensible a la totalidad del resto de los recursos conocidos –o por conocerse- existentes en el subsuelo.

El origen, y buena parte de los antecedentes de la propiedad del Estado sobre los hidrocarburos en Venezuela, se remonta a tiempos del periodo colonial cuando el país era un territorio propiedad del Rey de España y considerado administrativamente como una Capitanía General.

Al respecto, de manera elocuente se refirió Arturo Uslar Pietri:

“En medio de la general ignorancia un hecho casi providencial vino a servir los intereses de Venezuela. En nuestra legislación se había conservado de un modo tradicional y casi como una reliquia de los tiempos coloniales, el derecho regaliano del Estado sobre las minas...”⁷

En tal sentido, el modelo de administración de los recursos del subsuelo en Venezuela, el cual se le conoce como **Regalista**⁸, ha sido heredado del ordenamiento jurídico colonial. Esta modalidad administrativa y sus implicaciones jurídicas y económicas, es la noción fundamental de la que han partido todas las estructuras jurídicas que en materia minera ha tenido Venezuela durante sus casi dos siglos de vida republicana.

territorio de lo que es hoy el Estado Zulia. Posteriormente, el 2 de febrero de 1866 la legislatura del Estado Nueva Andalucía otorgó una concesión por 25 años a Manuel Ola- varia. Comprendía la totalidad del territorio del Estado (hoy Sucre y Monagas). Estos otorgamientos fueron consecuencia del régimen político federal instaurado en la Nación en 1864. A propósito de este régimen las antiguas provincias pasaron a ser entidades autónomas que, como tales, tenían derecho a legislar y a disponer en materia minera. En 1881 se promulga una nueva Constitución Nacional y ésta rescata la tradición centralista del país. Delega en el Poder Central la administración de las minas, lo cual prevalece hasta la actualidad.

⁷ Arturo Uslar Pietri: De una Venezuela a Otra, Monte Ávila, Caracas, 1989, p. 17.

⁸ Además del sistema regalista, también existen otros como el de Accesión y el Res Nullius o “cosa de nadie”. El primero de ellos contempla que el propietario de la tierra lo es a su vez de los recursos naturales que alberga el subsuelo. Por su parte el Res Nullius establece que el propietario de una mina será aquel que la descubra o aquel que llegare a ocupar alguna que se encontrara abandonada. Cuadrilátero Petrolero: Bases de la Política Petrolera Nacional: Proyecto de Investigación de la Unidad de Estudios Petroleros IIES/FACES/UCV. Coordinación: Dr. José Rafael Zanoni, Investigadores: Luis Enrique Lugo, Milko Luis González, William Roquett, Caracas, enero 2002.

Aun cuando se reconocen otros antecedentes históricos más remotos en cuanto a la propiedad ejercida por el Rey de España sobre las riquezas del subsuelo en los territorios europeos de España y en los de ultramar, las Ordenanzas de Nueva España o Aranjuez, del 22 de mayo de 1723, pueden ser consideradas como el hito clave inicial para estudiar los orígenes de la práctica del modelo Regalista en Venezuela.

Las mencionadas Ordenanzas, fueron decretadas inicialmente, durante el reinado de Carlos III, para controlar la explotación minera en los ricos territorios del Virreinato de la Nueva España (hoy día México). Se pensaba especialmente en los productivos yacimientos de plata de Tasco. Las Ordenanzas fueron redactadas por el Real Tribunal de Minería de Nueva España y fueron popularmente conocidas como de Aranjuez, dado que la Corte residía para entonces en aquella región.

El sistema “Regalista” empleado por la Corona española, daba al Rey la posibilidad de explotar las minas por sí mismo o darlas en concesión a terceros. En tanto que la explotación de las minas menoscaba el patrimonio del monarca, porque los recursos objeto de explotación no eran de naturaleza renovable, éste debía percibir del concesionario una compensación. La misma podía ser un porcentaje de los productos obtenidos de la explotación: “el quinto real”, la “regalía”; el royalty en inglés.

El proyecto de Ordenanza fue presentado al monarca para su aprobación (22 de mayo de 1723), recibiendo inmediatamente su aprobación. El 5 de agosto de ese mismo año fue extendido el alcance de las mismas al Virreinato del Río de la Plata y el 27 de abril de 1784 a la Capitanía General de Venezuela. También resultaron objeto de aquellas Ordenanzas de Minería de Nueva España o Aranjuez el Virreinato del Perú (7 de diciembre de 1875), y la provincia de Chile (intendencias de Santiago y Concepción). Cabe destacar que las mismas no fueron aplicadas al Virreinato de la Nueva Granada. Sin embargo, para entonces si estaba incluida en la legislación la condición de mineral de los hidrocarburos, así como su naturaleza económica. Al respecto las Ordenanzas señalaban: “son propiedad del monarca, los minerales perfectos, los medio minerales, y cualesquiera otros fósiles incluyendo bitúmenes o jugos de la tierra”.⁹

Salvo durante el período que medió entre la Constitución Federal de fecha 22 de abril de 1864 y la sancionada el 27 de abril de 1881, todo los códigos de minas en Venezuela –siendo el primero de 1854-, y las leyes de hidrocarburos

⁹ Ibíd., p. 21-26.

-de 1920 en adelante- han contemplado el principio regalista con respecto a los recursos del subsuelo.

Un segundo hito importante en materia de propiedad estatal del petróleo en Venezuela lo constituyen los decretos del Libertador Simón Bolívar. El 1 de febrero de 1825 Bolívar, encargado del Poder Ejecutivo de la República de Colombia (Venezuela-Colombia), emite el primer decreto de la República relacionado con la protección y fomento de la actividad minera. Posteriormente, en 1828, Bolívar emitiría un nuevo decreto cuando la República de Colombia se arroga competencias de la Corona española en materia de patronato eclesiástico, propiedad de los baldíos y la propiedad sobre las minas.

El último decreto del Libertador, relacionado con el asunto minero, tuvo lugar el 24 de octubre de 1829. El mismo ratifica la propiedad del Estado sobre las minas en los términos en los cuales los contemplaba la Corona española:

"Conforme a las leyes, las minas de cualquiera clase corresponden a la República cuyo gobierno las concede en propiedad y posesión a los ciudadanos que las pidan bajo condiciones expresadas en las leyes u ordenanzas de las minas, y con las demás que contiene este decreto"¹⁰

La disolución de la República de Colombia a la muerte de Bolívar (17-12-1830), no representó a su vez la ruptura con los principios del orden legislativo minero en Venezuela. En 1832, ante una solicitud de concesión para la explotación de minas de carbón –Curamichate, Falcón- solicitada al Congreso del ahora República de Venezuela, éste se acogió al decreto de Bolívar de 1829 para amparar jurídicamente el otorgamiento.

Toda la legislación petrolera venezolana -inicialmente contenida en los códigos de minas y a partir de 1920 en leyes particulares sobre la materia- ha comportado indefectiblemente, como se señaló, el principio de la propiedad estatal sobre los hidrocarburos.¹¹ Los niveles de valoración e importancia de este prin-

¹⁰ Ibíd., p. 21-26

¹¹ Esto siempre ha sido así, incluso en el interregno representado por las constituciones de 1864 y 1874, las cuales, rompiendo con la tradición centralista en materia de minería, transferían la propiedad y administración de las minas a las antiguas provincias venezolanas que con el nuevo régimen Federal de gobierno pasaron a ser entidades autónomas. En la práctica esto condujo a enfrentamientos entre el Ejecutivo Federal y los gobiernos estadales los cuales comenzaron a promulgar sus propios códigos de minas y a otorgar concesiones. El Estado Soberano de la Nueva Andalucía, por ejemplo, promulgó en Cumaná, el 10 de febrero de 1866, su código de minas; el gobierno del Estado Bolívar lo

cipio en la tradición pública venezolana ha conllevado a que llegara a tener rango constitucional.

Históricamente hablando, la totalidad de las constituciones que ha tenido la República han contemplado, de una manera u otra, la propiedad estatal sobre los hidrocarburos¹². Las últimas dos, pueden ser tomadas en cuenta como muestra reciente y representativa de ello.

En Constitución Nacional del año 1961 puede identificarse el principio del imperio estatal sobre el petróleo a través de lo señalado en al menos tres artículos de la misma. En tal sentido encontramos:

Artículo No. 7: "... La soberanía, autoridad y vigilancia sobre el mar territorial, la zona marítima contigua, la plataforma continental y el espacio aéreo, así como el dominio y explotación de los bienes y recursos en ellos contenidos, se ejercerán en la extensión y condiciones que determine la ley".

Artículo No. 103: Las tierras adquiridas con destino a la exploración o explotación de concesiones mineras, comprendidas las de hidrocarburos y demás minerales combustibles, pasarán en plena propiedad a la Nación, sin indemnización alguna, al extinguirse por cualquier causa la concesión respectiva.

Artículo No. 106: El Estado atenderá a la defensa y conservación de los recursos naturales de su territorio, y la explotación de los mismos estará dirigida primordialmente al beneficio colectivo de los venezolanos.

Por su parte, la Constitución del año 1999 le da un tratamiento más explícito al tema y el artículo No. 302 establece la reserva del Estado sobre la actividad petrolera, mientras que en el artículo No. 303 éste se arroga por razones de "soberanía económica, política y de estrategia nacional" el control sobre la totalidad de las acciones de Petróleos de Venezuela S. A.

El Decreto con Fuerza de Ley Orgánica de Hidrocarburos, el cual entró en vigencia el 1º de enero del presente año, reedita, como en todos los instrumen-

hizo el 16 de febrero de 1881. Lo interesante de destacar en todo esto, es que aun cuando durante un breve período el Gobierno Central transfirió la propiedad y administración de las minas –donde se incluye los yacimientos petrolíferos- a las provincias, éstas se mantuvieron siempre inalteradamente públicas.

¹² Este principio está presente en la constitucionalidad venezolana desde la Constitución de 1830 hasta la actualmente vigente de 1999. Los matices en cuanto a esto han sido expresados en la nota inmediata anterior.

tos jurídicos antes señalados la taxativa propiedad pública de los hidrocarburos. Al respecto el artículo No. 3 señala:

"Los yacimientos de hidrocarburos existentes en el territorio nacional, cualquiera que sea su naturaleza, incluidos aquellos que se encuentren bajo el lecho del mar territorial, en la plataforma continental, en la zona económica exclusiva y dentro de las fronteras nacionales, pertenecen a la república y son bienes del dominio público, por lo tanto inalienables e imprescriptibles"

Todas estas manifestaciones jurídicas son expresiones, e indicadores, de parte del contenido de la concepción que sobre el petróleo registra la tradición político-jurídica venezolana. Al igual que otros principios, el de la propiedad estatal, nacional o pública de los hidrocarburos ha sido una constante en la aproximación que los venezolanos hemos tenido con respecto al petróleo y su forma de administrarlo.

Incluso en el marco del célebre debate que sostuvieron a principios de la década de 1920 Gumersindo Torres y Vicente Lecuna, en torno a los beneficios que debían percibir los particulares por explotación petrolera en sus propiedades, nunca estuvo en discusión el asunto de la propiedad estatal de los hidrocarburos¹³.

En síntesis, en este plano el gobierno Hugo Chávez solamente ha reeditado a través del mantenimiento del principio de la propiedad pública de los hidrocarburos -tanto en la Constitución Nacional de 1999 como en el Decreto con Fuerza de Ley Orgánica de Hidrocarburos (2001)-, la tradición político-jurídica que, como se ha señalado, ha primado en Venezuela con relación a la administración del petróleo.

¹³ Gumersindo Torres, uno de los pioneros del pensamiento nacionalista venezolano en torno al petróleo, era partidario que las explotaciones petroleras que se llevaban a cabo sobre territorios privados derivaran parte de la renta generada por el negocio a los propietarios de la tierra. Visión contraria era la de Vicente Lecuna. Para éste, los terratenientes –comúnmente propietarios de ese tipo de tierras, no tenían ningún derecho sobre los proventos generados de la explotación de los recursos minerales del subsuelo pertenecientes al Estado. Esa participación, según la planteaba Torres y la negaba Lecuna, les daba a los terratenientes cuotas de poder derivada de sus posibilidades de negociar con las compañías transnacionales las concesiones que inicialmente ellos tenía derecho a obtener (Martínez, 1977).

1.2.- Concepto de pueblo en el programa democrático y la integración del petróleo en el conjunto de valores de la identidad venezolana (en construcción)

Así como la permanencia histórica del principio de la propiedad estatal de los hidrocarburos ha redundado en la posibilidad de que el petróleo sea fácilmente aprensible como instrumento de política exterior, también ha tenido sus implicaciones en el plano de la construcción de la identidad nacional contemporánea del venezolano.

Pese a que este trabajo está fundamentalmente centrado en otros puntos distintos a éste, puede considerarse como pertinente no perderlo de vista y atenderlo tangencialmente en esta oportunidad, como colofón de todo lo antes reseñado en materia de propiedad estatal del petróleo.

A tales efectos encontramos que es a propósito del concepto de pueblo que contempla el programa democrático –tanto en su primera como segunda versión, siguiendo la clasificación de Urbaneja- cuando el petróleo comienza a ser percibido de una manera distinta con relación a su rol en el desarrollo de la sociedad. En el marco del programa político positivista –también en sus distintas versiones y momentos-, el petróleo era, simplemente, una fuente de ingresos fiscales. Y, a su vez, una “edad” ajena por completo al acontecer cotidiano del venezolano común. Por el contrario, el programa político democrático a partir de 1945 incorpora al petróleo como recurso y estructura operativa, es decir, la industria, y a sus implicaciones económicas en el discurso político venezolano.¹⁴ A su vez, también se empieza a darle al petróleo, a propósito de la voracidad de multinacionales y gobiernos por obtenerlo, una mayor consideración estratégica.

En la medida que el asunto petrolero es incorporado al discurso político, y que es incluido a partir de la idea de la propiedad colectiva, el petróleo –a través del discurso- comienza a hacerse parte de la cotidianidad del venezolano. Una de sus consecuencias: se va dando en el venezolano, generación tras generación, la internalización de la idea de la propiedad colectiva sobre el petróleo, en tanto que bien de la Nación. Asumir la idea de que el petróleo es de todos los venezolanos y que todos, por igual, tenemos derecho a acceder a los beneficios de su explotación implica la necesidad –para que esta máxima teórica se cumpla-, de que sea administrado por la instancia de la sociedad considerada como más justa e imparcial para ejecutar esta tarea: el Estado.

¹⁴ Urbaneja: Op.Cit., p. 225.

Otra consecuencia sustantiva de la incorporación del petróleo y todo lo que en torno a él gira en el discurso político, y luego su identificación como parte de la “naturaleza” del Estado, es la asunción, casi “orgánica”, que el venezolano hace del petróleo convirtiéndolo en uno de los valores de su identidad en construcción. Pese a que el venezolano común continuó igualmente distante de comprender el funcionamiento de la principal industria y actividad económica del país, la sola internalización por parte de la sociedad venezolana de la idea de la propiedad colectiva sobre el recurso y de la obligatoria distribución de la riqueza derivada de él, ha bastado para que el venezolano sintiera al petróleo como parte de su identidad, algo casi orgánico.

Es así, como la élite política que detentó el poder entre 1945 y 1948 y durante las décadas subsiguientes a 1958, y hasta 1998, encontraron en la incorporación del petróleo al discurso político una forma de “colectivizar” el bien, de “acerarlo” al ciudadano de a pie, y de garantizar la histórica propiedad de la Nación sobre el petróleo bajo la justificación de que solamente el Estado podría garantizar a la sociedad la distribución equitativa y justa de la riqueza petrolera.

2.- EL USO DEL PETRÓLEO COMO INSTRUMENTO DE POLÍTICA EXTERIOR

2.1.- Los Aspectos Fundamentales

Una de las características resaltantes del gobierno de Hugo Chávez, se pone de manifiesto en el plano de la política exterior. El uso del petróleo como instrumento de ésta, es una de las variables que más destaca¹⁵.

Este intento de uso del petróleo como instrumento de la política exterior se expresa en dos aspectos fundamentales, a saber:

- Grandes Esfuerzos por el reforzamiento del rol de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP)¹⁶.

¹⁵ Cabe recordar, que es a propósito de la permanencia en el tiempo del principio de la propiedad estatal –pública- de las minas y de los yacimientos hidrocarburíferos como se ha posibilitado el uso del petróleo como instrumento de política exterior. En algunos casos, hay quienes han propuesto el uso del petróleo como arma política.

¹⁶ Mejor conocida por sus siglas, OPEP, y fundada el 14 de septiembre del año de 1960 en reunión celebrada en Bagdad, capital de Irak, la Organización de Países Exportadores de Petróleo es una organización multilateral o intergubernamental conformada por países de ubicación geográfica diversa y de distintas culturas, agrupados bajo la causa común

- La firma de numerosos acuerdos de cooperación energética o petrolera, y la renovación de otros convenios en esos mismos ámbitos.

El primero de los aspectos señalados de la política exterior del Gobierno Nacional venezolano, tiene repercusiones tanto en el plano externo como doméstico. En el ámbito internacional pretende, antes que todo, lograr la maximización de los precios del crudo administrando la parte de oferta petrolera mundial, dependiente de la OPEP.

Para la consecución de esta meta, el gobierno venezolano ha tratado de cumplir, inicialmente, con dos objetivos:

- recuperar y promover la influencia y el prestigio político de Venezuela dentro de la Organización; y
- estimular la cohesión entre los miembros de la misma.

Las acciones para el cumplimiento de tales objetivos son interdependientes y complementarias. El primero de estos objetivos, ha intentado cumplirse mediante un agudo activismo político de Venezuela dentro de la OPEP. Acciones como la promoción y realización en Caracas de la II Cumbre de Soberanos y Jefes de Estado y de Gobierno de la Organización de Países Exportadores de Petróleo¹⁷ y la propuesta venezolana de la "Banda de Precios"¹⁸ son acciones que van en este sentido.

de la administración de los precios del petróleo a través del control de la oferta. Además, estos países se asociaron con el objeto de garantizar una parte del mercado petrolero mundial para la preservación de los intereses nacionales de sus miembros. La Organización fue creada por iniciativa de los ministros de asuntos petroleros de Venezuela y Arabia Saudí: Juan Pablo Pérez Alfonso y Abdullah Al Tariki, respectivamente. Milko Luis González y otros: ¿Qué es la OPEP?, Asamblea Nacional, Caracas, 2000, p. 2.

¹⁷ Se realizó en la Ciudad de Caracas del 26 al 29 de septiembre del año 2000. Fue la segunda cumbre de la Organización, desde 1975, cuando se llevó a cabo en Argel. Pese a que la idea de hacer una segunda cumbre OPEP partió inicialmente de Argelia, sería Venezuela, durante el actual gobierno de Hugo Chávez, quien finalmente daría impulso a la propuesta argelina y la acogiera para su materialización.

¹⁸ La "Banda de Precios" es un criterio basado en el seguimiento de los cambios en los niveles de precio, para regular la expansión o contracción de la oferta petrolera por parte de los países de la OPEP. El mecanismo consiste en un "piso" y un "techo" para el precio del crudo. El primero de ellos es 22 dólares por barril y el segundo de 28 dólares por barril. Según el mecanismo, cuando los precios del crudo se ubiquen por debajo de los 22 dólares por barril por un lapso igual o mayor a un mes, la OPEP debería recortar su pro-

En el caso de la II cumbre OPEP, se intentó estimular el acercamiento entre los miembros de la Organización y renovar el compromiso de los mismos con los supuestos que justifican sus pretensiones como ente regulador del mercado petrolero mundial.

Al respecto es conveniente recordar que hasta 1999, la OPEP estaba imbuida en un estado notable de desarticulación, producto del distanciamiento por parte de sus miembros de los supuestos que dieron origen a la Organización. Esto conllevó al surgimiento de abiertas contrariedades entre algunos socios, especialmente entre Arabia Saudita y Venezuela.

La coyuntura que representó la debacle de las economías del sudeste de Asia en 1997-1998 puso radicalmente en evidencia las fracturas de la Organización. Hasta ese momento y desde principios de la década de los noventa del siglo pasado las economías del sudeste asiático –conocidas como “Los Tigres Asiáticos” habían tenido un crecimiento económico sostenido superior al 5% interanual. Este crecimiento repercutió en un importante aumento de la demanda petrolera de esas economías –la expansión de su demanda conjunta se ubicó por encima de los 500.000 barriles diarios, convirtiéndose en la región del mundo con mayores índices de crecimiento en cuanto a consumo energético, en 1997 absorbió 40% del petróleo exportado por la OPEP.

El colapso de estas economías puso de manifiesto la existencia de una sobreproducción –sobreoferta- de crudo que conllevó a la caída abrupta de los precios: en 1998 el WTI promedió los 14,40 dólares por barril, la cesta OPEP los 12,33 dólares por barril y la cesta de crudos y productos venezolanos los 10,57 dólares por barril. (Fuente Ministerio de Energía y Minas de Venezuela). Buena parte de la sobreoferta provenía de la OPEP. Estimulados por falsos indicadores acerca del crecimiento de la demanda petrolera mundial la mayoría de los países de la Organización violaron considerablemente sus cuotas de producción – especialmente Venezuela y Arabia Saudí. Asimismo, varios países adelantaron

ducción en 500.000 barriles diarios para contribuir a la recuperación del precio del crudo al menos hasta el nivel mínimo de la “banda”. Si por el contrario, el precio del crudo sobrepasa los 28 dólares por barril, la Organización estaría obligada a aumentar su producción en igualmente 500.000 barriles diarios hasta que el precio del crudo se reubique en los 28 dólares por barril o por debajo de este precio, pero por encima del mínimo de la “banda”. La OPEP adelantará esta operación, en un sentido o en otro, tantas veces como sea necesario para mantener los precios internacionales del crudo dentro del rango de la “banda”. Al igual que a principios de la década de los noventa del siglo XX, el cártel vuelve a plantearse la idea de un precio mínimo aceptable –en aquella ocasión era de 21 dólares por barril. Lo novedoso reside en que ahora se ha fijado también un máximo, sobre la base de un precio “justo” tanto para los productores como para los consumidores.

o proyectaron programas de expansión de su capacidad instalada, generalmente mediante aperturas, hacia las corporaciones transnacionales privadas, de sus actividades extractivas y de refinación.

En el caso de Venezuela hubo dos rondas de apertura petrolera –en los años de 1994 y 1997- en las cuales se licitaron áreas para exploración y explotación de crudo por parte de corporaciones nacionales o extranjeras a través de distintas modalidades jurídico-comerciales. Finalmente, el espejismo de un crecimiento anual de la demanda por el orden del 2 ó 3 puntos interanuales chocó contra la realidad. En 1999, el activismo político del gobierno venezolano en la OPEP y la recuperación del compromiso con los postulados de la Organización contribuyó a la rearticulación de la cohesión del cártel y la recoordinación en cuanto a la administración de la producción. En 1999, el precio promedio del WTI fue de 19,26 dólares por barril, el de la cesta OPEP fue 17,47 y el de la cesta de crudos y productos venezolanos fue de 16,04.

La actual coyuntura de demanda mundial de crudo deprimida, producto de la depresión económica estadounidense y su contagio a otros países y regiones comercialmente importantes, ha puesto en evidencia la rearticulación de la OPEP. La organización ha respondido, desde la perspectiva de sus intereses, a la desaceleración económica global recortando coordinadamente la producción para evitar una caída de los precios, similar a la del año 1998.

En lo atinente al asunto de la “Banda de Precios”, ésta pretende tener un doble impacto. Por un lado, es parte de las acciones venezolanas para promover su liderazgo político a través de propuestas -así como para lograr la cohesión de la Organización en torno a criterios comunes. En segundo término, busca convertirla en una herramienta que contribuya al proceso de maximización del precio internacional del crudo.

Con relación al segundo objetivo, se puede identificar que tanto la convocatoria y realización de la II cumbre OPEP como la propuesta de la “Banda de Precios” -además de contribuir a la recuperación y fortalecimiento del liderazgo venezolano dentro del cartel-, intenta coadyuvar, desde la perspectiva del gobierno venezolano, a la cohesión entre los socios.

La idea del fomento de la cohesión persigue, fundamentalmente, dar mayor sustento, credibilidad y permanencia al conjunto de decisiones tomadas con relación a aspectos como: el “techo” de producción de la Organización en conjunto, la cuota para cada productor en particular y los acuerdos con productores No OPEP para la disminución de su oferta de crudo.

Finalmente, se podría destacar como otros indicadores del esfuerzo del gobierno de Hugo Chávez por recuperar y promover la influencia, el liderazgo y el prestigio político de Venezuela dentro de la OPEP, el activo trabajo realizado en torno al nombramiento de dos venezolanos –en sólo tres años- como Secretarios Generales del organismo. Así como el activismo demostrado por el gobierno venezolano –en respaldo a las gestiones del Secretario General-, para logra acuerdos de recorte de la producción con productores No OPEP como México, Rusia o Noruega.

Los arribos al cargo de Secretario General de la Organización, de manera consecutiva, por parte de Alí Rodríguez Araque¹⁹ y Alvaro Silva Calderón²⁰ es un claro indicador de la importancia que para el gobierno Nacional Venezolano tiene su participación dentro de la OPEP. Pese a que la gestión de Silva Calderón –todavía en curso- tiene como objeto finalizar la de Rodríguez Araque –el cual dejó el cargo producto de eventos inesperados en Venezuela- se intenta con ella dar continuidad a la presencia significativa de Venezuela dentro del organismo.

Pese a que tanto el Secretario General y el Presidente, como el resto de los funcionarios de la OPEP, deben ser imparciales con respecto a los intereses de los países socios de los cuales provienen, en la realidad, de manera discreta, los nacionales de cada país miembro de la Organización tratan de accionar a favor de sus países en medio de la compleja red de tracciones informales dentro de la OPEP.

Por otro lado, el activismo del gobierno venezolano en respaldo a las gestiones del Secretario General para lograr acuerdos de recorte de la producción con productores No OPEP, ha sido una práctica común por parte de Venezuela en los últimos tres años. Uno de los casos más emblemáticos de esta praxis es la relación con Rusia²¹.

¹⁹ Designado Secretario General de la OPEP, a partir del 1 de enero del año 2001, por un período de tres años en el marco de la 112° Reunión Extraordinaria de la Conferencia de la Organización, celebrada entre el 12 y 13 de noviembre del año 2000. Ejerció el cargo hasta el mes de junio del año 2002.

²⁰ La Conferencia de Ministros de la OPEP decidió nombrar a Alvaro Silva Calderón Secretario General de la OPEP, para terminar el mandato de Alí Rodríguez a partir del 1º de julio del año 2002 hasta el 31 de diciembre del año 2003.

²¹ Este país es hoy día el segundo exportador de crudo del mundo después de Arabia Saudita. Después de la disolución de la Unión Soviética la industria petrolera rusa fue mayoritariamente privatizada.

Rusia, segundo exportador mundial de crudo después de Arabia Saudita, ha sido considerado como una de las piezas clave por la Organización en materia de acuerdo extra OPEP. Las dificultades suscitadas entre Moscú y la OPEP para llegar a acuerdos en cuanto a recortes de producción a finales del año 2001, estimuló acciones por parte del gobierno de Venezuela –a través del ex Ministro de Energía y Minas Silva Calderón- en pro de la consecución de convenios para la restricción de la oferta por parte de Rusia durante el primer trimestre del año 2002. Estas gestiones se reeditaron para lograr la extensión del compromiso de Moscú por el segundo trimestre del año.

Para cerrar la reflexión en torno al primero de los aspectos fundamentales en los cuales se expresan los intentos del gobierno de Chávez de utilizar el petróleo como instrumento de política exterior -es decir, los grandes esfuerzos por el refortalecimiento del rol de la OPEP- se debe resaltar el impacto doméstico de estas acciones.

La principal y más deseable consecuencia del refortalecimiento de la OPEP –desde sus supuestos-, es la maximización del precio internacional del crudo. Este solo aspecto en particular tiene profundas repercusiones en el plano doméstico venezolano.

La primera de ellas, es un aumento sustantivo del ingreso fiscal petrolero percibido por el Estado. En los tres años y medio que ha durado el gobierno de Hugo Chávez, se han registrado los mayores ingresos petroleros nominales en la historia de la industria de los hidrocarburos en Venezuela.

En el año 2000 –el de los mayores ingresos en la historia petrolera del país-, las exportaciones de crudos y productos desde Venezuela promediaron los 2,8 millones de barriles diarios (mm d/d). El precio promedio para ese año fue de aproximadamente 26,28 dólares por barril, lo cual derivó en unos ingresos para el país por el orden de los 27 mil millones de dólares –un aumento de 11,2 mil millones con respecto al año anterior²².

Asimismo puede destacarse, que en sus primeros tres años gobierno Hugo Chávez y su equipo han tenido la responsabilidad de administrar más

²² Agenda Petrolera Internacional, febrero-marzo 2001, Caracas, p. 11. El primer mayor ingreso del país por exportaciones de crudo se materializó en 1981, durante la coyuntura de la guerra entre Irán e Irak, la cual se prolongó hasta 1988. En aquel año la producción de Venezuela fue de 2,1 millones de barriles diarios, las exportaciones de 1,8 millones de barriles diarios, el precio promedio del barril de 29 dólares y los ingresos para Venezuela fueron de 19 mil millones de dólares. Ibíd., p.11.

de 75 mil millones de dólares por ingreso –nominal- por el mismo concepto antes señalado²³.

Entre las otras repercusiones derivadas de tan ingentes recursos económicos ingresados a las arcas públicas, están, primero, la disponibilidad de liquidez por parte del Estado para sufragar los costos del presupuesto público nacional y, en segundo lugar, que el Gobierno Nacional ha tenido dineros para financiar, a través del gasto social, el programa político del Presidente Hugo Chávez y su equipo partidista-gubernamental.

2.2.- *El segundo Aspecto Fundamental*

Retomando la disertación inicial acerca de los aspectos fundamentales en los cuales se expresan los intentos del gobierno de Chávez por utilizar el petróleo como instrumento de política exterior, resulta conveniente abordar el segundo de ellos: la firma de numerosos acuerdos, convenios, declaraciones y memorandas de cooperación energética, petrolera o económica²⁴, y la renovación de otros convenios en esos mismos ámbitos²⁵.

Los numerosos convenios en materia energética firmados por Venezuela en los últimos tres años, representan un indicador de cómo parte importante de la política exterior del Gobierno Nacional ha estado basada en crear nexos políticos, aumentar el prestigio o la influencia internacional a partir del principal factor que en cuanto a ventaja comparativa y competitiva, posee el país.

En tal sentido, Venezuela ha firmado en los últimos 3 años cerca de 21 acuerdos de cooperación bilateral en materia energética. Asimismo, ha renovado 6 y al menos otro nuevo está por ser consumado.

Pese a su aparente naturaleza colectiva, el Acuerdo de Cooperación Energética de Caracas es una iniciativa del Gobierno Nacional venezolano, la cual,

²³ Datos elaborados a partir de informes emanados del Banco Central de Venezuela (Anuario del Banco Central, 2000, 2001, 2002) y del Instituto Nacional de Estadísticas.

²⁴ Estos instrumentos de cooperación incluyen el intercambio en el plano energético.

²⁵ En adelante nos referiremos al conjunto de instrumentos internacionales como acuerdos o convenios, utilizando indistintamente las palabras como sinónimos. El criterio utilizado para hacer esta centralización de instrumentos bajo un nombre común es el espíritu similar de sus contenidos y la intencionalidad única que prima en el Presidente Hugo Chávez al suscribir tantos instrumentos de cooperación internacional.

bajo el mismo nombre, asiste de manera individual a países de Centroamérica y el Caribe, cuya condición económica amerita consideraciones especiales en materia de suministro de crudo, productos derivados y Gas Licuado de Petróleo (GLP), o sus "equivalentes energéticos"²⁶. Este acuerdo fue firmado por el gobierno de Hugo Chávez, con 10 países de las regiones señaladas, el 19 de octubre de 2000 y por el lapso de un año²⁷.

Sobre estos acuerdos resalta su paralelismo (coyuntural) con el Programa de Cooperación Energética para Países de Centroamérica y el Caribe, comúnmente conocido como Pacto de San José²⁸. En términos generales, el Acuerdo de Cooperación Energética de Caracas reedita el espíritu del Pacto de San José, sólo que en condiciones menos favorables a nivel de los beneficios obtenidos por Venezuela al cooperar con los países beneficiarios del acuerdo con México.

El Pacto de San José representa, con respecto al Acuerdo Energético de Caracas, un instrumento más amplio de cooperación que trasciende la relación energética de partida, tanto para México como para Venezuela y que abre un conjunto de posibilidades para que los países promotores obtengan también utilidades de la relación. En el artículo 3 del documento de renovación del pacto se señala:

"México y Venezuela otorgarán créditos para financiar el intercambio comercial de bienes y servicios y/o proyectos de desarrollo económico a corto y largo plazos, así como gastos locales, de acuerdo a sus respectivas políticas y prácticas financieras (...)"

Si el objetivo perseguido por el Gobierno Nacional venezolano es fortalecer los nexos plurales de cooperación con los países Centroamericanos y del Caribe –incluyendo la incorporación de nuevos beneficiarios- el marco proporcionado

²⁶ Acuerdo de Cooperación Energética de Caracas firmado con Jamaica el 19 de octubre de 2000. Las condiciones del acuerdo y el texto del mismo es igual para la totalidad de los países que se han suscrito a este "programa", lo que cambia es el nombre del país y, por supuesto, el nombre del firmante.

²⁷ Los países firmantes del acuerdo fueron: El Salvador, República Dominicana, Panamá, Haití, Guatemala, Nicaragua, Costa Rica, Belice, Honduras y Jamaica. Posteriormente fueron incorporados a la iniciativa Saint Kitts y Nevis, Barbados, Guyana, San Vicente y las Granadinas a partir del año 2001. Asimismo fue renovado ese mismo año el acuerdo con Belice, Haití, Jamaica y Honduras.

²⁸ Este programa de cooperación es auspiciado por Venezuela y México desde 1980, año en el cual se firmó la Declaración Conjunta en la ciudad de San José, Costa Rica.

por 20 años de vigencia del Pacto de San José y la posible distribución de cargas con México, pareciera ser más conveniente. Salvo que la intención real del gobierno venezolano sea la de intentar aumentar su influencia sobre los países beneficiarios de condiciones preferenciales de suministro, no se justifica la duplicidad de los esfuerzos que en materia de asistencia representa el Pacto de San José.

Por otra parte, el gobierno de Hugo Chávez ha firmado acuerdos de cooperación energética con otros países como Nigeria, Argelia, China²⁹ Rusia y Cuba. Con Argentina existe también un acuerdo de cooperación energética y uno de cooperación minera que espera por la ratificación del parlamento de ese país. También el Gobierno Nacional ha renovado, como tradicionalmente ha venido ocurriendo, el Pacto de San José así como el compromiso con algunos de los países inicialmente beneficiarios del Acuerdo Energético de Caracas. El caso de Cuba, dado las particularidades del pacto, amerita un tratamiento particular.

El acuerdo con Cuba ha sido el más controvertido y criticado de todos los firmados en estos últimos tres años y medio por el gobierno de Hugo Chávez. Con el nombre de "Convenio Integral de Cooperación entre la República de Cuba y la República Bolivariana de Venezuela", fue suscrito por ambos países el 30 de octubre del año 2000 –11 días después de la firma del Acuerdo de Cooperación de Caracas.

. La apreciación general que se puede hacer sobre el acuerdo, es que otorga demasiadas prerrogativas a Cuba en detrimento de los intereses comerciales de Venezuela.

De gran amplitud en cuanto a los ámbitos posibles de cooperación, contempla en su artículo 3 la asistencia venezolana en materia energética a Cuba. Parte del texto del artículo expresa:

"La República Bolivariana de Venezuela se compromete a proveer a la República de Cuba a solicitud de ésta y como parte de este Convenio integral de Cooperación, bienes y servicios que comprenden asistencia y asesorías técnicas provenientes de entes públicos y privados, así como el suministro de crudos y derivados de petróleo, hasta por un total de cincuenta y tres mil (53.000) barriles diarios (...)"³⁰.

²⁹ La relación con China en términos energéticos fue heredada por el gobierno de Hugo Chávez de la administración anterior del ex Presidente Rafael Caldera.

³⁰ Acuerdo Integral de Cooperación entre la República de Cuba y la República Bolivariana de Venezuela, Caracas, 30 de octubre de 2000.

Entre los muchos cuestionamientos que se han realizado al acuerdo resalta, por ejemplo, que mientras a los países beneficiarios del Acuerdo de Cooperación Energética de Caracas se les establece taxativamente que el suministro de crudos y productos hechos por Venezuela sólo podrán ser utilizados para cubrir las necesidades domésticas de ese país, el acuerdo con Cuba no establece esa limitación. Por lo tanto, Cuba podría perfectamente revender parte de los crudos y productos que de Venezuela obtiene en condiciones preferenciales.

(Según denuncias realizadas por algunos autores como Leonardo Montiel Ortega, Cuba estaría, efectivamente, revendiendo los suministros venezolanos en el mercado spot. Es decir estaría haciendo lo mismo que con los crudos y productos obtenidos por el gobierno de la Habana de la ex Unión Soviética durante las décadas de la Guerra Fría. Según Montiel Ortega, una de las razones que llevó a la OPEP, en 1982, a realizar su primer recorte de producción para recuperar los precios del crudo, fue la sobreproducción existente en el mercado gracias a la reventa cubana de crudo soviético³¹.

Otra de los críticas agudas que se le hace al convenio es que, además de contemplar un volumen de suministro de crudo y productos mayor al que se le facilita a la totalidad de los países suscriptores del Acuerdo de Cooperación Energética de Caracas, no establece límites en cuanto a porcentajes de crudos o de derivados que habrán de suplirse a Cuba. En tal sentido, de acuerdo a las exigencias del gobierno cubano, Venezuela podría verse obligada a venderle en condiciones preferenciales, y en productos refinados, la totalidad de los 53.000 barriles estipulados en el convenio. Hay que destacar que derivados del petróleo, como la gasolina, requiere de más de barril de crudo para su obtención. Es decir, que al Venezuela venderle a Cuba productos refinados, como la gasolina, en condiciones de pago preferenciales está consumiendo, para cumplir con el convenio, más crudo del estipulado en el mismo.

Por último, es necesario resaltar que las reservas probadas venezolanas de crudos livianos y medianos –mayoritariamente utilizados para las actividades de refinación- están en declinación³². La pérdida de potencial de producción de Venezuela es de aproximadamente 25%, dado que la mayoría de los yacimientos tienen alrededor de 80 años produciendo ininterrumpidamente. Parte de los

³¹ Montiel Ortega: Convenio Petrolero Cubano Venezolano, Caracas, 2001, p. IX.

³² La reservas probadas venezolanas de crudos convencionales –livianos y medianos– son de 72 mil millones de barriles. Las recuperables de crudo extrapesado, consideradas las más grandes del mundo y ubicadas mayoritariamente en la región conocida como la Faja Petrolífera del Orinoco, se estiman en unos 260 millones de barriles. Fuente: PDVSA.

proyectos de PDVSA giran en torno a la búsqueda de nuevas reservas de crudos convencionales.

Plagado de particularidades que lo diferencian de programas de cooperación energética como el Pacto de San José o el Acuerdo de Caracas, el convenio con Cuba también es cuestionado en cuanto a las modalidades de financiamiento que se le otorgan a la isla. Además de poseer un financiamiento a corto plazo – tres meses- que no se le concede a los signatarios de los acuerdos arriba señalados, Cuba disfruta de financiamiento especial en cuanto al transporte de crudos y productos.

Las prácticas comerciales de PDVSA, exigen que el tipo de flete utilizado en sus ventas sea Freight on Board (FOB, por sus siglas en inglés), es decir pago del costo del transporte en el puerto de embarque. Por el contrario, los envíos a Cuba se hacen bajo la modalidad Cost Insurance Freight (CIF, por sus siglas en inglés), es decir pago en el puerto de recepción. Esta situación, de acuerdo a cálculos de Montiel Ortega, podría costarle a Venezuela cerca de 30 millones de dólares anuales. Asimismo, el pacto con Cuba no estipula a los puertos cubanos como destinos de los embarques. Con ello, el gobierno de La Habana podría solicitarle a PDVSA el envío de los suministros energéticos a destinos distintos a Cuba. Esto abre el abanico de posibilidades para que Cuba revenda crudos y productos venezolanos.

Dado que son numerosas las observaciones que podrían derivarse un análisis del convenio con Cuba, desde la perspectiva de los intereses comerciales y políticos de Venezuela –y dado la extensión de páginas que ello implicaría- podemos asumir como válido, para efectos de este trabajo, este resumen sobre los aspectos más fulgidos del asunto.

2.3.- La reflexión final

En síntesis, el volumen de convenios firmados por la República en los tres años y medio de gobierno de Hugo Chávez, son representativos de la importancia que para la actual administración tiene el ejercicio de la política exterior del país a partir del plano energético, y petrolero en particular.

Una primera conclusión apresurada en torno a todo lo anteriormente señalado, podría ser que el posicionamiento de Venezuela en el ámbito internacional a partir de una política exterior basada en las potencialidades energéticas del país no ha rendido mayores frutos, salvo en lo inherente a la OPEP –y aun en ese plano pueden ponerse de manifiesto algunas reservas fundamentadas.

Una segunda apreciación, podría remitirse a la semejanza que en este punto, al igual que en otros, muestra la política petrolera intentada por el gobierno de Hugo Chávez y la conexión de ésta con la política exterior.

Al igual que todos los gobiernos anteriores de la segunda versión del programa democrático, el de Hugo Chávez ha asumido el recurso petrolero del país como pieza clave del sustento del régimen y “combustible” de la acción promocional externa del mismo.

El decidido impulso que el gobierno del ex Presidente Rómulo Betancourt ³³ le dio a la creación de la OPEP en 1960, no solamente obedeció a la importancia estratégica que históricamente le han reconocido los venezolanos al petróleo, o a la tradición de búsqueda permanente de la maximización de los beneficios potencialmente derivables del petróleo, sino que obedeció también a la fundada percepción de que a través del petróleo el país podría tener un mayor peso específico en el ámbito internacional. Esta percepción, la cual se refleja en las elaboraciones arriba presentadas, continúa hoy día plenamente vigente.

La búsqueda de un mayor peso específico a partir de nuestras ventajas como país con ingentes recursos petroleros, y en alianza con quienes tienen similares bienes y casi idénticos intereses, ha tenido como objeto reducir la brecha en el marco de las asimétricas relaciones con países como los Estados Unidos de América e Inglaterra, y con sus corporaciones transnacionales del petróleo.

Sobre la estrategia para reducir la asimetría con las grandes potencias a partir de la creación de la OPEP escribe Rómulo Betancourt:

“Responde ese organismo a la estrategia que están siguiendo los países en proceso de desarrollo de coaligarse para la defensa de sus derechos, regateados y atropellados por las grandes potencias industriales y por las empresas monopolistas internacionales”³⁴.

³³ Rómulo Betancourt nació en Guatire Estado Miranda, Venezuela, el 22 de febrero de 1908. Estudiaba la carrera de Derecho en 1928, cuando fue uno de los promotores y, de los más destacados dirigentes de la rebelión del pueblo contra el dictador Juan Vicente Gómez (1908-1935). Estuvo entre los asaltantes, fusil en mano, del cuartel San Carlos, en Caracas. Sufrió cárcel y prolongado exilio. Regresó a Venezuela en 1936, después de la muerte y fin del mandato de Gómez. Fue fundador del Partido Acción Democrática, Presidente de la Junta Cívico Militar de Gobierno que derrocó al gobierno del General Isaías Medina Angarita en 1945 y, posteriormente Presidente Constitucional de Venezuela para el período 1959 -1964.

³⁴ Rómulo Betancourt: Venezuela, Política y Petróleo, tercera edición, marzo de 1969, Editorial Senderos, p. 960.

Asimismo, con respecto a la posición de los Estados Unidos e Inglaterra, a propósito de la creación de la Organización, señala:

"La diplomacia de Estados Unidos e Inglaterra hizo su trabajo de zapa en la región meso-oriental, para desanimar a gobiernos sobre los cuales ejercen conocida influencia en el sentido de que abandonaran a la Organización"³⁵.

Los comentarios de Betancourt, son expresión de una tradición de pensamiento en la concepción de la administración del petróleo en Venezuela, la cual, de inspiración nacionalista, tuvo sus albores en la políticas reivindicativas del dos veces Ministro de Fomento durante el gobierno del dictador Juan Vicente Gómez (1908-1935), Dr. Gumersindo Torres³⁶.

Desde las preocupaciones nacionalistas de Torres –las cuales giraron alrededor de la formulación de un marco jurídico que garantizara mayor participación fiscal del país en la explotación del petróleo y asegurara la propiedad y administración del recurso por parte de la Nación-, hasta el nacionalismo chauvinista de Hugo Chávez han permanecido en el tiempo un conjunto de convicciones (vueltos dogma), que forman parte del ideario venezolano en cuanto a la administración del petróleo. Junto con la propiedad estatal del recurso, la naturaleza estratégica del bien y la búsqueda permanente de instrumentos que permitan aumentar la participación fiscal –entre otros-, la noción del petróleo como instrumento de política exterior ha sido también un principio que –con sus matices- se ha convertido en parte estructural de la política exterior de Venezuela. Esto ha sucedido con independencia de las convicciones ideológicas y la naturaleza de los diversos gobiernos que la República ha tenido en sus últimos 85 años, aproximadamente.

Sin ánimos de ser exhaustivos -en esta oportunidad- en cuanto a la evolución histórica del petróleo como instrumento de política exterior, además del hito que ha representado en este sentido la iniciativa venezolana sobre la creación

³⁵ Ibíd., p. 960.

³⁶ Otro de los más importantes ideólogos de la administración del petróleo en Venezuela, en la segunda mitad del siglo XX, fue el Dr. Juan Pablo Pérez Alfonso. Convertido en el principal experto en materia petrolera del partido Acción Democrática, formula varios de los principios que orientarán la política petrolera de Venezuela, tanto durante el Trienio Adeco (1945-1948) como durante el período posterior a 1958 cuando se desempeñó como Ministro de Energía y Minas del Gobierno de Rómulo Betancourt. Uno de sus principales principios consistía en reconocer al petróleo como un proveedor de recursos fiscales para que el Estado, en el marco del programa político democrático, abordara las otras numerosas tareas que el programa plantea. Urbaneja: Op.Cit., p. 153.

de la OPEP es necesario resaltar la singularidad que el gobierno de Juan Vicente Gómez le dio al petróleo y la manera como, a través de actuaciones por omisión, formó parte de sus relaciones exteriores.

En principio, el gobierno de Gómez fue el primero de la era republicana del país que se benefició con el estructural aumento de los ingresos fiscales petroleros. Tal la progresividad de esta situación no ha variado hasta el día de hoy.

Aun cuando en el país ya para 1878, año en el cual se crea la Compañía Minera Petrólica del Táchira, ya existía actividad comercial alrededor de la explotación de asfalto y petróleo, sería durante la dictadura de Gómez cuando entraría en actividad el primer campo petrolero de era comercial del siglo XX³⁷. Es este el comienzo, del rápido proceso de expansión de la industria petrolera venezolana –manejada por las grandes transnacionales hasta 1975- y la creación de las condiciones que permitieran el progresivo crecimiento del ingreso fiscal petrolero.

Por su parte, Gómez nunca opuso resistencia alguna a la penetración de las grandes corporaciones estadounidenses y europeas en la explotación petrolera del país. Permitir el desarrollo del negocio nacional de los hidrocarburos a estas empresas haciéndolas objeto de muy pocas regulaciones, era una manera de mantener a los gobiernos de sus países de origen como aliados y deliberadamente distantes de cualquier cuestionamiento o injerencia en los asuntos domésticos del régimen.

“Fresco estaba en la mente de Gómez el bombardeo de Puerto Cabello por buques alemanes e ingleses a principios de siglo, como consecuencia de la mora de su antecesor, el General Cipriano Castro, en el pago de la deuda que tenía contraída nuestra nación con aquellos países”³⁸.

Este evento, traumáticamente vivido por su antecesor y “compadre”, sirvió para obsesionar a Gómez el resto de su vida acerca de la necesidad de no cultivar hostilidades –por ningún motivo- con las grandes potencias, como parte de la estrategia para garantizar la supervivencia del régimen. El petróleo, no cabe ninguna duda era sumamente útil para ello.

³⁷ La empresa New York and Bermúdez, subsidiaria de la estadounidense General Asphalt, descubre, el 15 de agosto de 1913, el campo Guanoco, una vez que concluye exitosamente el pozo exploratorio Bababui-1. Ubicado en la cuenca de Maturín, 60 kilómetros al noreste de la ciudad oriental de Maturín, hoy Estado Monagas, el campo contenía un petróleo pesado. Se terminaron un total de 16 pozos productores. Aníbal Martínez: Cronología del Petróleo Venezolano (hasta 1999), PDVSA/CIED, 2000, p.48.

³⁸ Vallenilla: Op.Cit. (1973), p. 39.

La posible moraleja de esta, quizá, arbitraria elaboración, es que el petróleo, dada su creciente importancia estratégica y comercial, siempre ha sido factor importante de la política exterior de los gobiernos venezolanos del siglo XX –e indefinidamente en el XXI. En tal sentido, poco o nada ha inventado el gobierno de Hugo Chávez. Solamente ha suscrito –con sus distintos enfoques en el tiempo- una de las varias tesis estructurales que conforman, el ideario de la concepción venezolana en cuanto a la administración del petróleo.

CONCLUSIONES

El uso del petróleo como instrumento de política exterior durante el gobierno del Presidente Hugo Chávez Frías no es un hecho novedoso en la política exterior venezolana de los últimos 80 años, salvo en la orientación que éste le ha dado. La política exterior de Venezuela se ha orientado, apoyándose en el factor energético, petrolero en particular, hacia una realineación de sus focos principales de interés. De la prioridad que en el pasado representaban las relaciones con países como los Estados Unidos y Colombia, principales socios comerciales del país, se ha pasado a priorizar las relaciones bilaterales con países como China, Rusia, Cuba, Brasil y los países socios de la OPEP. También se ha notado privilegiado el cultivo de las relaciones con Francia. Dado estos indicadores, podría llegar a pensarse que la política exterior de Venezuela ha cobrado un sesgo, el cual lleva a privilegiar las relaciones con aquellos países que realizan una labor activa de resistencia a la política exterior de Washington. La idea de un “mundo multipolar”, reiteradamente manifestada por el Presidente Chávez, abona insu- mos para pensar en el sentido antes señalado. Esta noción del fomento de un orden internacional multipolar, es uno de los lineamientos de la política exterior del actual gobierno venezolano, contenida en los distintos documentos programáticos que han sido publicitados por la actual élite política oficialista.

No obstante, es conveniente resaltar que la política petrolera del gobierno del Presidente Hugo Chávez –sintonizada con la política exterior-, ha redundado en una importante recuperación de los precios del petróleo crudo, de menos US\$ 10 por barril a principios del año 1999 a unos US\$ 25 por barril en la actualidad. Ello se ha traducido en importantes ingresos fiscales para la nación, cuyo uso por parte del Gobierno Nacional es igualmente tema de amplia discusión. El año 2000 fue considerado como el de los mayores ingresos nominales de la nación por concepto de exportaciones petroleras: 27 millardos de dólares.

Los principios por los cuales se ha regido la política petrolera del gobierno del Presidente Hugo Chávez Frías, son los mismos que ha prevalecido históricamente en Venezuela, sólo que en algunos casos el discurso exaltador y reivindicativo pudiera hacer ver algunos de ellos como “novedosos”.

La versión más acabada –y aún vigente- de esos principios para la administración del petróleo, surgió del pensamiento petrolero en el seno del partido Acción Democrática, a partir de la reflexión de notables ideólogos como Juan Pablo Pérez Alfonso o Rómulo Betancourt. Por lo tanto podría decirse, quizá irónicamente, que la repetición –en algunos casos patológicamente- por parte de Hugo Chávez convierte su política petrolera en una de las más “adecas” de la historia del país.

Entre los principios, en algunos casos anacrónica e inadecuadamente repetidos, destacan:

- Continuidad al principio de la condición pública de los hidrocarburos y a su administración por parte del Estado;
- La permanente búsqueda del aumento de la participación fiscal;
- El reconocimiento del petróleo como un bien estratégico; y finalmente,
- El uso del petróleo como instrumento de política exterior.

Todos estos principios están claramente recogidos en el Decreto con Fuerza de ley Orgánica de hidrocarburos del año 2001.

Finalmente, podría decirse que la también tradicional relación entre política exterior y petróleo se ha puesto nuevamente de manifiesto. Lo distinto estaría en, posiblemente, la intensidad propagandística con la que se ha llevado cabo. Asimismo, podría destacarse el hecho de que a diferencia de gobiernos anteriores, en los cuales la política petrolera del país era encabezada por el Ministro de Energía y Minas, en el gobierno actual es conducida por el Jefe del Estado y Presidente de la República.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

(2000), Acuerdo Sobre Cooperación Energética entre la República Bolivariana de Venezuela y la República de Argentina, Ministerio de Energía y Minas, Caracas.

(2000), Acuerdo Sobre Cooperación Minera entre la República Bolivariana de Venezuela y la República de Argentina, Ministerio de Energía y Minas, Caracas.

(2000), Acuerdo de Cooperación Energética de Caracas, (firmado bilateralmente y en la misma fecha con El Salvador, República Dominicana, Panamá, Haití, Guatemala, Nicaragua, Belice, Honduras, Costa Rica y Jamaica, el contenido y texto del acuerdo es igual para todos los países), Ministerio de Energía y Minas, Caracas.

(2001), Acuerdo de Cooperación Energética de Caracas, 12 de diciembre, (Renovado bilateralmente y en la misma fecha con Belice, Haití, Jamaica, Honduras y suscrito por primera vez con Saint Kid Nevis, Dominica, Barbados, Guyana y San Vicente y las Granadinas. El contenido y texto del acuerdo es igual para todos los países), Ministerio de Energía y Minas, Caracas.

Acuerdo de Cooperación Energética entre el Ministerio de Energía y Minas de La República Bolivariana de Venezuela y el Departamento De Energía De Los Estados Unidos de América, Ministerio de Energía y Minas, Caracas.

(1994), Acuerdo de Cooperación Económica y Técnica entre el Gobierno de la República Bolivariana de Venezuela y el Gobierno de la República Federal de Nigeria, Ministerio de Energía y Minas, Caracas.

(1998), (1999), (2000), (2001), (2002), *Agenda Petrolera Internacional*, Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales "Dr. Rodolfo Quintero", Facultad de Ciencias Económicas y Sociales, Universidad Central de Venezuela, Caracas.

‘Bautista Urbaneja, Diego (1992), *Pueblo y Petróleo en la Política Venezolana de Siglo XX*, CEPET, Caracas.

Betancourt, Rómulo (1969), *Venezuela Política y Petrolera*, Tercera Edición, Senderos.

(1999), Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.

(2000), Convenio Integral de Cooperación entre la República de Cuba y la República Bolivariana de Venezuela, Ministerio de Energía y Minas, Caracas.

(2002), Declaración Conjunta de los Presidentes de Las República Bolivariana de Venezuela y de Los Estados Unidos Mexicanos, en ocasión del XXII Aniversario del Programa de Cooperación Energética para Paises de Centroamérica y El Caribe . Caracas y Ciudad de México, Ministerio de Energía y Minas, Caracas.

González, Milko Luis (y otros) (2000), *¿Qué es la OPEP?*, Asamblea Nacional de la República Bolivariana de Venezuela, Caracas.

Martínez, Aníbal R. (2000), *Cronología del Petróleo Venezolano*, Ex Libris, Caracas.

— (1977), *La Exacta Comprensión Gumersindo Torres y El Petróleo Venezolano*, segunda Edición, Endreca, Caracas.

(2001-2011), Memorandum de Entendimiento entre el Ministerio de Energía y Minas de la República Bolivariana de Venezuela y la Comisión Estatal de Planificación y Desarrollo de la República Popular China sobre la Cooperación Energética Decenal Ministerio de Energía y Minas, Caracas.

Memorandum de Entendimiento en Materia de Energía y Minas entre el Ministerio de Energía y Minas de la República Bolivariana de Venezuela y el Ministerio de Energía y Minas de la República Argelina Democrática y Popular, Ministerio de Energía y Minas, Caracas.

Montiel Ortega, Leonardo (2001), *Convenio Petrolero Cubano Venezolano*, Caracas.

Morón, Guillermo (1971) *Historia de Venezuela*, Primera Edición, Britannica, Caracas.

PDVSA (1991), *La Industria Venezolana de los Hidrocarburos*, primera edición, CEPET, enciclopedia, Tomo I, Caracas.

Presidencia de la República (2001), Decreto con Fuerza de Ley Orgánica de Hidrocarburos, Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela No. 37.323, año CXXIX-mes II, Caracas.

República de Venezuela (1961)

Rodner S, Jaimes-Otis (2001), *La Globalización: Un Proceso Dinámica*, Primera Edición, Anauco, Caracas.

Uslar Pietri, Arturo (1989), *De una Venezuela a Otra*, Monte Ávila, Caracas.

—(1990), *Los Venezolanos y el Petróleo*, primera edición, edición especial del Banco de Venezuela con motivo de sus 100 años, Caracas.

Vallenilla, Luis (1973) *Auge, Declinación y Porvenir del Petróleo Venezolano*, Tiempo Nuevo, Caracas.

Yergin, Daniel (1991), *La Historia del Petróleo*, Primera Edición, Javier Vergara Editor, Buenos Aires.

Zanoni José Rafael (Coordinador) Lugo, Luis Enrique, González, Milko Luis, Roquett, Williams (investigadores) (2002), *Informe Final Cuadrilátero Petrolero: Bases de la Política Petrolera Nacional*, Proyecto de Investigación de la Unidad de Estudios Petroleros, IIES/FACES/UCV, Caracas.