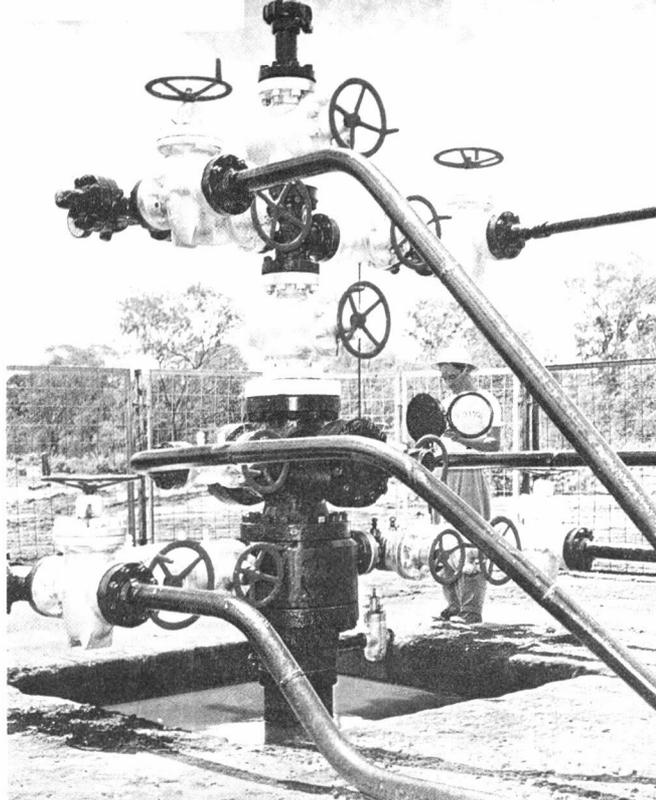


El por qué y el cómo de la nacionalización petrolera importada



FERNANDO MARTINEZ GALDEANO

“Lo más grave no es tanto la situación material, el equipamiento de que tanto se habla, sino la posición mental de quienes tendrían que actuar con otro espíritu”. (PEREZ ALFONZO, Juan Pablo, De sus declaraciones ante la sub-comisión de Nacionalización Petrolera de la Cámara de Diputados).

La mayoría de los venezolanos están persuadidos de que la nacionalización de la industria petrolera que opera en el país es inevitable. Se supone que la nacionalización es buena porque así lo proclaman los políticos, el Gobierno y la palabra misma, afirmativa del país venezolano. Sin embargo, mucha gente tiene miedo a la nacionalización. Entre quienes han escrito sus temores, destaca por su estilo acucioso y preocupado el Contralor General de la República, doctor José Muci-Abraham: **“Desconozco los estudios que seguramente se han hecho acerca de la conveniencia de nacionalizar la industria petrolera; debo suponer que ellos existen...; deben haberse considerado, a no dudarlo, serios, poderosos y atendibles argumentos demostrativos de la conveniencia de la nacionalización...”** (Documento entregado al presidente del Congreso Nacional, doctor Gonzalo Barrios, *El Nacional*, 17 de Abril de 1975, cuerpo D, p. 1)

Son numerosos los libros referentes al tema petrolero en Venezuela. Casi todos ellos, por no decir todos los que pretenden ser significativos, recogen argumentos en pro y en contra sobre las inversiones petroleras extranjeras privadas. Si no es uno lector de un sólo libro, se podrá captar fácilmente el proceso histórico de Venezuela hacia la nacionalización de su industria petrolera. Aunque vamos retardados, como señalaremos más adelante, y poderosos intereses se ocupan de la tarea de frenar todo intento voluntarioso de recuperar el tiempo perdido, ya no se puede no nacionalizar.

Al nivel actual de la conciencia colectiva el problema de la nacionalización no es radicalmente económico ni técnico sino político, es decir, el problema sustancial de estar preparados para lo peor, porque la “independencia” no es un desfile sino una victoria justa y esforzada.

“Sabemos que las poderosas empresas son agentes perturbadores en muchas áreas, por lo cual se hace urgente hacerlas cesar sus actividades en el país”. (PEREZ ALFONZO, Juan Pablo, *Nuevo enfoque de la situación humana y el petróleo*, SIC, marzo 1975, p. 142)

La ley de la selva

Cuando Cipriano Castro era todavía gobernante de Venezuela (1907) se otorgaron en concesión unos cuatro millones de hectáreas para explotar asfalto, petróleo, etc. Aunque los concesionarios en su punto de partida eran venezolanos, éstos en poco tiempo transfirieron sus derechos a empresas extranjeras. Con este pecado original nace la moderna historia del petróleo venezolano.

Pertenece a la época de Juan Vicente Gómez, quien tomó el poder con el apoyo injurioso de los Estados Unidos (19

dic. 1908), la tristemente famosa concesión Valladares. El doctor Rafael Max Valladares, apoderado en Venezuela de la General Asphalt recibe el 14 de julio de 1910 una primera concesión petrolera que a los cuatro días (18 de julio) es transferida a la New York and Bermúdez Co., filial de la General Asphalt. Estas empresas fautoras del golpe de estado contra Castro se habían negado a pagar y nunca pagaron a Venezuela la cantidad de Bs. 24.178.336,47 conforme a sentencia contra ellas de los tribunales venezolanos, dada el 12 de agosto de 1907.

Pero más grave y más escandalosa aún fue la segunda concesión Valladares. La operación superó en cantidad, rapidez e inmediatez a la primera. Otorgada la concesión al mismo apoderado Rafael Max Valladares el 2 de enero de 1912, traspasada dos días después (4 de enero) a la Caribbean Petroleum Co., empresa expresamente creada (nov. 1911) por la General Asphalt para manejar las concesiones venezolanas, cubría unos 27 millones de hectáreas. Tamaña superficie abarcaba los estados Anzoátegui, Carabobo, Táchira, Monagas, Mérida, Lara, Trujillo, Yaracuy, el territorio federal Delta Amacuro y parte de los estados Zulia, Falcón y Sucre. Por razones financieras, un año más tarde (17 enero 1913), la General Asphalt tuvo que firmar un acuerdo con la Shell. Esta adquirió el 51% de la Caribbean Petroleum por diez millones de dólares. El otorgamiento de la segunda concesión Valladares constituyó **"uno de los más escandalosos atracos de la industria petrolera internacional"**. (BETANCOURT, Rómulo, *Venezuela: Política y Petróleo*, 3a. edic., Caracas 1969, p. 42)

Siendo Gumersindo Torres ministro de Fomento, el Congreso aprobó la primera ley venezolana específica sobre el petróleo (19 junio 1920). No fue del gusto de las compañías petroleras ni del embajador norteamericano Mc Goodwin. Removido de su cargo el ministro Torres, el Congreso aprobó una nueva ley petrolera (2 junio 1921) que incorporaba la mayoría de las modificaciones sugeridas por las compañías. Aún así las compañías alegaron que la ley no ofrecía suficientes alicientes. Entonces, **"Gómez —escribe Clarence Horn para la revista Fortune de Nueva York, marzo 1939— llamó a los representantes de las compañías importantes y les dijo: Ustedes saben de petróleo. Hagan ustedes las leyes. Nosotros somos novatos en eso"**. (Citado por Betancourt, R., op. cit., p. 64)

Efectivamente, un abogado de las compañías, Rafael Hidalgo Hernández, fue nombrado por Gómez con el encargo de redactar la tercera ley. **"El resultado fue una disposición liberal, clara, sencilla y eficaz"**... **"Los empresarios petroleros la elogiaban como la mejor de la América Latina. En ninguna otra parte se disfrutaba de tales privilegios de explotación. Era una ley basada en sencillos y lógicos principios, cánones y arrendamientos bajos, ninguna regla sobre perforación, derechos de expropiación, amplias exenciones de derechos aduaneros y ningún engorroso impuesto adicional. La hermandad del petróleo alababa la ley como un buen ejemplo de trato limpio entre el gobierno y la industria"**. (LIEUWEN, Edwin, *Petróleo en Venezuela*, Caracas 1964, pp. 62 y 65). El Congreso aplaudió la ley el 3 de junio de 1922. Esta tercera ley fue básicamente la que reguló la industria petrolera de Venezuela hasta el 13 de marzo de 1943.

Seis meses más tarde, el 14 de diciembre de 1922, reventó cerca del Lago de Maracaibo el pozo histórico Los Barrosos-2. Durante nueve días consecutivos, el petróleo brotó en for-

ma descontrolada a razón de 100.000 barriles diarios, (un barril tiene aproximadamente 159 litros). La producción venezolana pasó de dos millones de barriles en 1922 a nueve en 1924, a 37 en 1926 y a 106 en 1928, año en el que desplazó a la de Rusia de su segundo puesto en la clasificación de la producción mundial por naciones.

Tres compañías norteamericanas (Standard de New Jersey, Standard de Indiana, Gulf) y la Shell (anglo-holandesa) compitieron por el disfrute de la "ley de la selva". Perforaron febrilmente y explotaron con increíble celeridad y en forma ruinosa los yacimientos petrolíferos. **"Pero tanto el mundo petrolero como Gómez eran individualistas, faltos del sentido de cooperación, despreocupados del bienestar y de los intereses de la república. Cada uno se preocupaba de sí mismo. El precioso líquido pertenecía al que lograra extraerlo antes a la superficie. Un gobierno que sabía poco y se preocupaba aún menos de los métodos de prorrateo y de producción eficiente dió a los exploradores rienda suelta"**. (LIEUWEN, E., op. cit., p. 93s.)

Rómulo Betancourt en su libro ya citado (p. 84) recoge un resumen numérico de las ganancias de las petroleras y de la participación de la nación en esa riqueza durante ese período: **"Desde julio de 1919 a junio de 1936, inclusive, el Fisco Nacional percibió de las compañías petroleras por todos los conceptos la suma de 612 millones de bolívares, habiendo alcanzado la explotación en el mismo lapso a 1.262 millones de barriles, o sea cuarenta y ocho céntimos de bolívar por unidad. Y en ese mismo lapso el precio promedio del crudo fue de \$ 1,37 que calculado a Bs. 5, da un total de ingresos brutos para las petroleras de Bs. 8.644 millones, o sea que lo pagado por ellas al Fisco representaba solamente 7%"**. (Tomado de la Memoria del Ministerio de Agricultura y Cría al Congreso Nacional de Venezuela, 1936).

A la muerte de Gómez (dic. 1935), Venezuela heredó una dictadura económica con pretensiones de inmortalidad. El nuevo lobo con piel de oveja olfateaba las demandas del "mercado" internacional y estaba amaestrado para seguir dócilmente las órdenes del amo extranjero. Si la sensible economía venezolana resultaba perjudicada por la conducta de la industria petrolera, ello era inevitable, una especie de sino fatal.

La nueva "Ley sobre Hidrocarburos y demás Minerales Combustibles" (13 de julio 1938) resultó impracticable por el boicot de las compañías. Estas continuaron operando de hecho con arreglo a las leyes de Gómez, es decir, no solicitaban nuevas concesiones y se atenían estrictamente a lo negociado con el dictador. Las relaciones entre el gobierno y las compañías se hicieron tensas. Néstor Luis Pérez y Manuel Egaña, ministros de Fomento en el período de López Contreras (1935-41) sintieron el apoyo de un espíritu nacionalista creciente expresado en la opinión pública de aquel entonces.

La ley de las concesiones



Necesitado de mayores ingresos fiscales, el general Isaías Medina que ocupaba el puesto de Presidente de la República desde el 28 de abril de 1941 mostró enseguida su intención de revisar la legislación petrolera. Se hicieron sondeos y averiguaciones oficiosas sobre qué reformas legales aceptarían las compañías. Al mismo tiempo, con indiscutible astucia, Medina en-

comendó a una Comisión del Congreso un estudio acerca de la legalidad de las concesiones. Los hallazgos causaron inquietud en las compañías. Por ejemplo, la concesión Valladares debía expirar el 2 de enero de 1944. La prórroga por treinta años más, arrebatada en 1922 contra el pago de diez millones de bolívares, podía ser revocada legalmente por su "extemporaneidad".

Otros ejemplos: El acuerdo entre la Standard de Indiana y Gómez (1923) no había sido cumplido; todas las concesiones de la Standard de New Jersey en el Lago de Maracaibo podían ser impugnadas; algunas parcelas de la Mene Grande a orillas del mismo lago adolecían de una legalidad muy discutible; etc., etc.

En consecuencia, las compañías petroleras dieron su "visto bueno" al proyecto de Medina. En adelante, pagarían más impuestos pero a cambio se haría borrón y cuenta nueva sobre su pasado fraudulento y todas las concesiones ilegales o no serían prorrogadas en cuarenta años a partir de la fecha de su "conversión".

De acuerdo con la nueva ley (13 marzo 1943), las compañías consiguieron en diez meses (1944) que el gobierno les adjudicase 6.500.000 hectáreas más en concesión (además de las ya poseídas, unos 5 millones de hectáreas). Acuciada por la sed de la postguerra, la producción de cada mes superaba a la del precedente. Los precios internacionales del petróleo eran más altos que antes pero los ingresos del gobierno aun siendo crecientes no eran comparables con los obtenidos por las empresas.

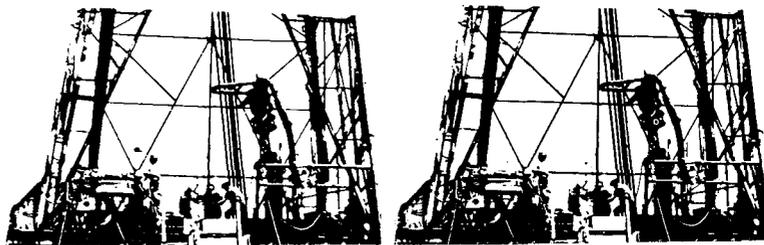
Las compañías corrieron presurosas a Miraflores cuando la Junta Revolucionaria dió su apoyo a Rómulo Betancourt. Se tranquilizaron en parte cuando se les aseguró que seguiría vigente la ley de 1943. Respiraron cuando Pérez Alfonzo, ministro de Fomento, "declaró que el gobierno no tenía intención de nacionalizar la industria, pero les advirtió que las condiciones de explotación serían mucho menos ventajosas que antes". LIEUWEN, E., op. cit., p. 197s). Treinta años después, el 7 de mayo de 1975, el doctor Pérez Alfonzo se autocriticó: "Fallé al no darme cuenta —se refiere a 1945— de que no alcanzaríamos a decidir con libertad e independencia sobre nuestro porvenir, mientras el sector del petróleo, tan importante ya para Venezuela, estuviese administrado por intereses foráneos. Es una explicación, pero no una justificación, que para entonces nadie concibiera semejante posibilidad. Se creía que medidas tan decisivas como la elevación unilateral de los impuestos, la venta en licitación pública de regalías y todo un conjunto de medidas de intervención sobre un sistema de concesiones que no serían nunca más renovadas, controlarían lo suficiente a ese sector foráneo como para que sirviese primordialmente a la nación. Nadie podría asegurar que de haberse producido la oportuna nacionalización durante el primer gobierno democrático —1945-1948— se habría evitado la dictadura militar, que vino

por menos". (El Nacional, 7 de mayo, cuerpo D, p. 1)

En sus sesiones ordinarias de 1948 el Congreso aprobó una ley por la que se establecía que si los impuestos totales pagados por las compañías no alcanzaban el 50% de sus beneficios, la diferencia debía ser saldada al Fisco en concepto de participación razonable mínima de la Nación en el negocio petrolero. (Reparto "50-50"). Las compañías petroleras encajaron el golpe y sin duda prometieron vengarse. Efectivamente respiraron a gusto el 24 de noviembre de 1948, fecha de la caída del gobierno de Acción Democrática. Supuesto el "modus operandi" normal en este tipo de acciones militares, no es temeraria la sospecha de una "bendición" previa del golpe de parte de los intereses norteamericanos. El doctor Pedro Esteban Mejía Alarcón, en su libro "La Industria del Petróleo en Venezuela" (Caracas 1972), pág. 117, recoge unas declaraciones de Rómulo Gallegos ex-presidente del gobierno derrocado, que probablemente se basan en testimonios objetivos: "Las compañías petroleras de los Estados Unidos y los grupos reaccionarios locales, han sido los responsables del reciente golpe militar en Venezuela. La claque del ejército fue alentada por las compañías petroleras y los capitalistas locales para apoderarse del país. El agregado militar de una gran potencia estuvo en el cuartel general del ejército cuando el golpe se preparó". (New York Times, 25-27 de noviembre de 1948).

Con la dictadura, las empresas gozaron de tranquilidad. Las compañías querían más concesiones y las obtuvieron en 1956-57. La dictadura hizo arreglos para que las empresas aceptaran concesiones de exploración localizadas en las fronteras del país a cambio de la entrega de áreas probadas, ricas en petróleo, provenientes de las reservas nacionales. De esta operación le ingresaron al gobierno Bs. 2.188 millones adicionales. Se entregaron 823.163 hectáreas. Creole, Shell y Mene Grande fueron las más beneficiadas. En 1957 la producción alcanzó 2.779.000 barriles diarios (mayor que la actual). Para 1960 los concesionarios sin ni siquiera explorarlas habían descartado más de 500.000 hectáreas concedidas tres años antes. Se quedaron con las de rendimiento seguro y prolífico. En 1957 como en años anteriores el rendimiento de los activos fijos netos de las empresas superaba con creces el 30% (exactamente 34,62% en 1957), es decir, en tres años el negocio devolvía el capital invertido. ¡Definitivamente el petróleo era una gran mina! (Un rendimiento libre y disponible para el accionista de un 15% se estima como jugoso dividendo).

El jugo de la tierra



Depuesto el dictador Pérez Jiménez (23 enero 1958) y conocidas las ganancias de las petroleras, el presidente provisional doctor Edgar Sanabria promulgó el decreto n. 476 del 19 de diciembre de 1958 que reforma la Ley del Impuesto sobre la Renta incrementando al 46% el impuesto sobre beneficios netos. Con esta modificación la relación 50-50 pasa a al 66-34 en favor del Gobierno.

En carta (22 dic. 1958) al Ministro de Minas e Hidrocarburos, el presidente de la Creole, señor H. W. Hight escribe: "El aumento del impuesto complementario, sin tomar en consideración el equilibrio que se ha buscado obtener entre la

participación del Gobierno y la de la industria petrolera, mediante la fórmula del 50-50, rompe el respetable entendimiento que ha dado los excelentes resultados logrados tanto para el Gobierno como para la industria". (Memoria del Ministerio de Minas e Hidrocarburos, 1957, p. 369).

La reacción no se hizo esperar. Se produjo la recesión económica de 1959-1961, la más intensa soportada por el país. Elementos políticos de izquierda atizaron la crisis que provocó una fuga masiva de divisas. En marzo de 1959 comenzaba el período constitucional bajo la presidencia de Rómulo Betancourt y en ese mismo marzo Eisenhower imponía el "Programa

Obligatorio de Importaciones". Por parte de los Estados Unidos fueron impuestas cuotas obligatorias, limitando las importaciones de crudos y derivados al 9% de sus ventas nacionales correspondientes al año 1957. El Tratado con Venezuela (28 agosto 1952) fue quebrantado unilateralmente. Las importaciones petroleras provenientes de México y Canadá quedaron exentas de este programa. Canadá recibió un trato "de igual a igual" con precios como los cotizados en los Estados Unidos. De esta forma los precios petroleros de los países exportadores subdesarrollados se debilitaron. **"Nosotros habríamos debido oponer una resistencia más firme y romper conversaciones hasta tanto no cesara la discriminación... o amenazar con la nacionalización que debimos haber impuesto desde 1945. Pero el Gobierno de 1959 ya no era el mismo de 1945-48, y hasta el Presidente Betancourt mantuvo su visita a Kennedy, sin haber anticipadamente obtenido satisfacción al maltrato. Poco antes había declarado yo en Washington lo de los huesos y que no éramos perros, y de hecho suspendí tratos dilatorios sobre el asunto. Por ésto el Ministro de Minas no visitó al Presidente Kennedy, cuando el Presidente venezolano estuvo por allá"**. (PEREZ ALFONZO, J. P., Notas sobre borrador de política petrolera, 1975).

Por decreto promulgado el 9 de abril de 1959 fue creada la Comisión Coordinadora de la Conservación y el Comercio de los Hidrocarburos con la finalidad de defender los precios en los convenios de compra-venta del crudo y derivados venezolanos. Esta comisión estimó que en el período 1957-1965 (ambos inclusive) los precios de las empresas concesionarias habían sido inferiores a los cotizados en el mercado mundial. Obviamente si las empresas vendían a sus matrices en el exterior a precios más bajos, sus utilidades disminuían y también los correspondientes ingresos del Fisco Nacional. Los "reparos" fiscales a las compañías superaban los dos mil millones de bolívares. **"Los reclamos no son arbitrarios, ni existe la intención de imponerlos arbitrariamente, se fundan en razones y argumentos de interés público, de orden legal y aun de mero carácter contable"**. (Discurso del doctor Raúl Leoni, *La República*, 25 marzo 1966, -p. 2)

Las empresas petroleras venían aplicando una política de desinversión, de reducción de personal, de explotación acelerada de los pozos más ricos y de endurecimiento frente al Gobierno. Las empresas se negaban a pagar los "reparos" fiscales y éstos iban a ser sometidos a la decisión de la Corte Suprema de Justicia. Podemos observar que el rendimiento de los Activos Fijos Netos de las empresas en 1958 descendió al 17,33%; a 13,33% en 1959; a 12,74% en 1960; y empezó a subir en 1961 llegando al 15,52%; a 18,90% en 1962; a 20,05 % en 1963; a 30,98% en 1964; a 34,41% en 1965. (Véase PODE, 1972, p. 156) **"Existen casos como el de la Creole con rendimientos que exceden del 50% anual y, por tanto, semejante rendimiento es mayor a la mitad de su Activo Fijo Neto. En efecto, la Creole se llevó en los dos años inmediatamente ante-**

rios a la fracasada reforma tributaria Bs. 1.118 millones en 1964 y Bs. 1.119 millones en 1965, que hacen un total de Bs. 2.237 millones de Utilidad Neta, libre de polvo y paja, cantidad sustancialmente mayor al Activo Fijo Neto promedio de esos dos años, que fue de Bs. 2.086 millones. Esto, que tiene que verse para creerse, no toma en cuenta la recuperación directa de capital bajo la forma de amortizaciones y depreciaciones, las cuales sumaron en esos dos años otros Bs. 400 millones: ¡un verdadero saqueo!" (PEREZ ALFONZO, J. P. *Petróleo y dependencia*, p. 124)

Con retraso el Gobierno tentó de participar más razonablemente en las utilidades tan sin medida de las compañías petroleras. Se proyectó un "impuesto selectivo" que estuviera directamente relacionado con los Activos Fijos Netos y que al mismo tiempo mantuviera el suficiente estímulo del negocio.

La reacción de las petroleras fue violenta y movilizó sutil pero eficazmente a la opinión pública, a la oposición política, a los empresarios criollos en contra del "impuesto selectivo". Cuando las compañías llegaron a un arreglo con el Gobierno, la reforma tributaria tuvo luz verde pero sin el difamado impuesto y con el pago de sólo 800 millones de bolívares en compensación de los reparos fiscales. La componenda fue brillante para las grandes empresas y el rendimiento promedio sobre los Activos Fijos Netos se burló del país con un 36% en 1967 y un 37% en 1968.

En esas circunstancias de evidente prosperidad para los inversionistas extranjeros petroleros, el Congreso Nacional sancionó el 20 de julio de 1967 la Ley sobre Convenios Especiales relacionados con la desulfuración de hidrocarburos. La Creole y la Shell envalentonadas y el Gobierno atemorizado por el fantasma de pérdida de mercados en los Estados Unidos cada vez más exigente en medidas ecológicas, firmaron sendos contratos para la construcción urgente de dos plantas desulfuradoras. La serie interminable de exenciones y privilegios obtenidos sobre todo por la Creole en su contrato es tan manifiesta y atrevida que el doctor Francisco Alvarez Chacín lo impugnó ante la Corte Suprema de Justicia (4 agosto 1969). Todavía se espera su última palabra sobre la legalidad del contrato. (Véase: ALVAREZ CHACIN, Francisco, *Secretos Petroleros contra Venezuela. Un caso ante la Corte*, Caracas 1970). **"Después de examinarse el convenio, curiosamente denominado 'Memorandum Relativo a la Construcción por la Creole Petroleum Corporation de una Planta de Desulfuración en Venezuela y otras Materias', y luego de analizar la 'Ley sobre Convenios Especiales Relacionados con la Desulfuración de Hidrocarburos' no se alcanza a comprender cómo es que de semejante ley sobre convenios especiales, que tiene por objeto crear estímulos a la desulfuración, haya podido surgir el monstruoso convenio-memorandum, que desborda todas las previsiones que tuvo el Legislador"**. (PEREZ ALFONZO, J. P., *Petróleo y dependencia*, Caracas 1971, p. 183; remitimos al lector a este libro (pp. 119-210), donde se analiza con detalle el caso)

El tiempo perdido

La OPEP surgió oficialmente el 14 de septiembre de 1960 excitada por la presión a la baja que entonces ya se hacía sen-

tir de forma inclemente. Durante la década de los años sesenta los precios internacionales petroleros siguieron cayendo sin

"En esto ni siquiera arrastrados seguimos a la OPEP. Desde que se inició la elevación de precios en 1971, algunos países exportadores adquirieron participaciones más o menos significativas en las empresas concesionarias, mientras otros llegaron hasta la nacionalización total". (PEREZ ALFONZO, J. P., *Nuevo enfoque de la situación humana y el petróleo*, SIC, marzo 1975, p. 139)

pausa. Esta erosión de los precios petroleros es aún más deprimente si se considera el proceso inflacionario constante exportado por los países desarrollados. El promedio de los precios de realización del crudo venezolano pierde en valor nominal 81 centavos de dólar por barril en el período 1957-1970, de 2,59 \$/b. en 1957 a 1,78 \$/b. en 1970 (un 61%).

¿Qué consecuencias desató esa política de petróleo barato, al gusto de los compradores? Los países ricos, los más beneficiados por ser grandes importadores, en 1972 estaban consumiendo petróleo a un promedio de 21 barriles por persona. (La India consume 0,23 por persona). En los Estados Unidos la cifra era de 28 barriles. Respecto al cambio de la estructura del consumo de energía primaria, son casos espectaculares Europa y Japón: De un 29% y un 33% saltan al 63% y 72% respectivamente en energía proveniente del petróleo. La expansión de la demanda en esos países tuvo un ritmo interanual superior al 10%.

A mediados de 1970 se paralizó por atentado el oleoducto Tapline (Trans Arabian Pipe Line) que bombea crudo desde Arabia Saudita hasta la cuenta mediterránea. Apenas superaba en ese año la oferta a la demanda mundial en un millón de barriles diarios. Se produjeron dificultades de abastecimiento. Libia, país exportador ubicado en el Mediterraneo sintió el cambio del mercado (de abundante a escaso) y redujo su producción. Entonces, desde una posición firme Libia negoció con las compañías petroleras un incremento significativo en los precios cotizados y elevó en un 5% más su tasa impositiva sobre los beneficios. Esto sucedía en septiembre de ese mismo año 1970.

La XXI Conferencia de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) reunida en Caraballeda-Caracas (9-12 diciembre 1970) aprobó la "resolución 120" y siguientes que expresan la decisión solidaria de alcanzar de inmediato el 55% de impuesto sobre la renta de las compañías petroleras, un aumento general de precios de cotización conforme a las condiciones crecientes de la demanda internacional del petróleo y supresión de los descuentos concedidos a las compañías.

Precisamente en esos días, el Congreso Nacional de Venezuela consideraba una reforma parcial de la Ley del impuesto sobre la Renta en relación con las compañías, que incluía la medida de que el Ejecutivo fijara **unilateralmente** los valores mínimos de exportación, base para la liquidación del impuesto. (Los valores de exportación reemplazan a los precios de referencia vigentes desde 1967, establecidos mediante acuerdos con las compañías. Hasta ese año las empresas declaraban sus ingresos según los precios de realización, causa de los reparos fiscales transados en 1966). A pesar del manifiesto crecimiento de los precios internacionales, las concesionarias en Venezuela seguían vendiendo a sus matrices a los precios de siempre. El Congreso Nacional aprobó la reforma impositiva y de ella lo que más dolió a las compañías fue la fijación **unilateral** de los llamados valores de exportación. Esta medida debilitaba el poder de las compañías en lo más querido por ellas, tan conocedoras del negocio. Estas a principios de 1971 planearon la formación de un frente contra Venezuela. La noticia hecha pública por la UPI tres años después (1974) dice así: "Un apoyo poco usual de la oposición política de Venezuela al gobierno del presidente Rafael Caldera evitó en 1971 la creación de un frente unido de parte de por lo menos siete compañías petroleras en oposición a la fijación unilateral de precios del petróleo por el gobierno de Caracas"... "El plan de formar un frente unido contra la política petrolera de Venezuela de esa época contaba con el apoyo de las firmas Creole (subsidiaria de la Exxon), Shell, Texaco, Mene Grande (subsidiaria de la Gulf), Chevron, Mobil y Continental". (Véase el texto completo en SIC, mayo 1974, p. 197)

Con los acuerdos de Teherán (14 febrero 1971) y de Trípoli (2 abril 1971) los países productores del Golfo Pérsico y de la cuenca mediterránea pusieron en práctica las recomendaciones de la OPEP. La tasa impositiva alcanzó el 55% (Venezuela tenía ya el 60%) y los precios de cotización subieron de un promedio de 1,80 \$/b. a 2,285 \$/b. en el golfo y en el Mediterráneo el promedio pasó de 2,55 \$/b. a 3,45 \$/b. Con el fin de compensar la inflación se estableció un aumento del 2,5% a partir del 1 de julio de ese año y de un 1% al inicio de cada año para el período 1972-75. Los acuerdos tendrían una duración de cinco años.

Sin embargo, las devaluaciones del dólar dieron al traste con estos compromisos. La crisis monetaria mundial evidenciada a lo largo de 1971 forzó al dólar en diciembre a su primera devaluación de aproximadamente el 8%. Por este motivo fue convocada la Conferencia de Ginebra (10 enero 1972) y se llegó a un arreglo compensatorio con las compañías de un 8,49% de aumento en los precios de cotización del petróleo. El 12 de febrero de 1973, el dólar se devaluó por segunda vez en un 10%. Entre los meses de abril y junio de ese año se ajustaron los precios de cotización en un 11%. A pesar de los aumentos de precios la demanda mundial había subido de junio del 72 a junio del 73 en un 15%. Debido a esta coyuntura alista e inestable, Venezuela estableció una revisión mensual de sus valores de exportación a partir de agosto de 1973. La XXXIV Conferencia de la OPEP (septiembre) planteó la necesidad de revisar los acuerdos de Teherán y Trípoli puesto que la inflación era muy superior a la prevista y los precios de los productos eran mucho más elevados que los acordados para los crudos. Para el 8 de octubre de 1973 se había fijado la ronda de conversaciones entre los países petroleros del Golfo Pérsico y las compañías. Los acontecimientos se precipitaron. La guerra árabe-israelí había estallado y su impacto influyó en la aceleración de las decisiones. Los seis países del Golfo Pérsico abandonaron las conversaciones con las compañías petroleras y concentrados en Kuwait (16 octubre 1973) fijaron **unilateralmente** los precios "cotizados". (Estos precios vienen a ser como los valores de exportación de Venezuela, un elemento de carácter fiscal en orden a la liquidación del impuesto. En este punto de la fijación unilateral Venezuela se adelantó casi en tres años a los países productores del Golfo Pérsico).

La reunión de la OPEP en Ginebra (22 diciembre 1973), deseosa de hallar un precio base comparable al de otras fuentes de energía y al mismo tiempo capaz de frenar la descontrolada demanda, fijó en concreto el precio "cotizado" del crudo "árabe liviano" (34 grados API) que sirve para calcular las demás variedades de crudos. El precio fue de 11,651 \$/b. Si a este valor se le resta su 40%, queda en 7 \$/b. Si se le añaden sus costos de producción y una cantidad razonable de beneficios netos para las empresas, su precio base mínimo se podía estimar en 7,40 \$/b.

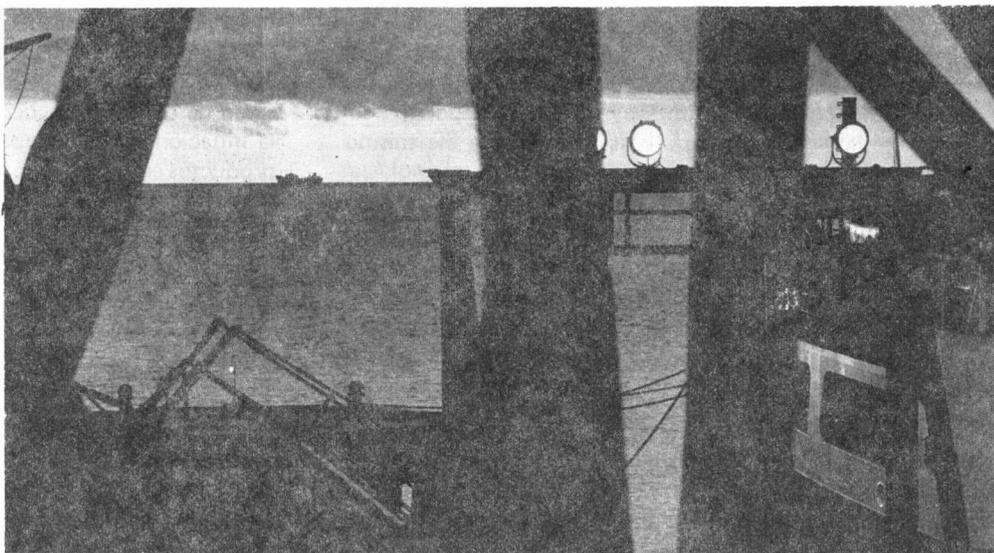
¿Qué pasó con los precios petroleros en 1974? Las compañías se aprovecharon de los precios establecidos con fines fiscales por los países de la OPEP y elevaron sus precios de realización en un monto igual. "O sea que en lugar de vender un crudo árabe liviano, por ejemplo, a 7,40 dólares por barril, lo venden a un nivel igual a su precio cotizado (11,651 \$/b.), con lo que se aseguran un margen adicional de ganancias del orden de los 4,25 dólares por barril y a veces hasta mucho mayor porque, inclusive, han logrado vender sus crudos a precios superiores a los cotizados". (HERRERA NAVARRO, Ramón, OPEP: Precios del petróleo y crisis energética, Caracas 1974, p. 58). La prensa internacional informó de tales ganancias "obscenas", calificativo original de un destacado miembro del Congreso de los Estados Unidos. (Véase SIC, mayo 1974, p. 216).

La aplicación de la estratagema al caso venezolano, cuyos valores de exportación para 1974 tenían un promedio de 14,08 \$/b. para crudos y productos con una participación fiscal estimada oficialmente en 8,25 \$/b., produjo a las empresas petroleras unas utilidades adicionales no menores a los 4.000 millones de dólares en 1974. **“Esta situación permite pronosticar que, durante el año reseñado los beneficios de las empresas petroleras alcanzarán alrededor de \$ USA 4.600 millones, lo que significa un incremento superior en más de dos veces al registrado en 1973 (\$ USA 1.509 millones), y constituye el nivel de utilidades y rendimiento más elevado en la historia de la industria”.** (Informe preliminar del Banco Central de Venezuela correspondiente a 1974). (En 1973 el rendimiento de la industria petrolera venezolana en relación a los Activos Fijos Netos fue del 39%; en 1974 ha sido del 300%). **“Al retardo en nacionalizar la industria en Venezuela, cuando se resolvió la nueva fijación de valores de exportación para enero de 1974, se unió el descuido de tomar otras medidas de protección de nuestra participación fiscal y de los justos precios para el consumidor”.** (PEREZ ALFONZO, J. P., Exposición del 19 oct. 1974 ante los integrantes al curso de postgrado en economía petrolera, SIC, noviembre 1974, p. 430)

La XLII Conferencia de la OPEP se reunió en Viena (Austria) los días 12 y 13 de diciembre de 1974. **“La preocupación fundamental de la Conferencia fue llevar a los consumidores y a la opinión pública mundial una demostración clara de los abusos que continuaban imponiendo los consorcios transnacionales con sus precios de reventa. Se acercó al objetivo de precios únicos, excluyentes de las maniobras de los consorcios”.** (PEREZ ALFONZO, J. P., SIC, marzo 1975, p. 141) Descendieron los llamados precios de cotización y se estableció una participación fiscal de 10,12 \$/b. para el crudo tipo “árabe liviano”, cifra que parece aproximarse al punto en el cual la demanda del mercado empieza a ceder.

Venezuela, enmarañada y temerosa en su lento proceso hacia la nacionalización petrolera, sigue ofreciendo su petróleo al precio más barato en favor de las empresas en comparación al cobrado por los demás países de la OPEP. En 1974, hasta Arabia Saudita, Kuwait e Irán le tomaron la delantera con un 18% más de participación fiscal. Esta diferencia se mantiene en 1975. La de Venezuela se coloca en 8,60 \$/b. y la de los países árabes del golfo en 10,12 \$/b. Irak, Libia, Argelia y Nigeria perciben más aún.

A la zaga de los demás



En forma paralela y es importante en el artículo destacar el hecho, se produce una irresistible secuencia de nacionalizaciones. El gobierno argelino absorbe (24 febrero 1971) el 51% de su industria petrolera y el resto del capital no argelino (22%) de las operaciones en el Sahara. Con fecha 7 de diciembre de 1971 el gobierno libio nacionaliza los intereses de la British Petroleum.

El 1 de junio de 1972 se firmó en Nueva York un compromiso de participación del 25% entre los Estados Arabes del Golfo Pérsico y las compañías. En la misma fecha, Irak nacionaliza la International Petroleum Company.

Tras un año de conversaciones, fue firmado en Teherán (24 mayo 1973) un acuerdo de nacionalización entre el gobierno iraní y el consorcio petrolero internacional. El 11 de junio de 1973 Libia anunció la nacionalización del 50% de la Bunker Hunt y el 15 de ese mismo mes Kuwait decidió exigir el 51% de participación. Libia nacionalizó parcialmente la Occidental Petroleum el 13 de agosto y desde el 1 de septiembre impuso el 51% de propiedad nacional sobre todas las concesiones. En junio de 1973, Nigeria firmó un acuerdo de participación del 35%. Con motivo de la guerra de octubre, el Irak nacionalizó los intereses petroleros americanos y holandeses (61,75% en conjunto) de la Bassorah Petroleum Company (única conce-

sión que se había escapado a la nacionalización promulgada el 1 de junio de 1972). En noviembre de 1973, Abu Dhabi pidió el 51% de participación.

El 29 de enero de 1974, Kuwait firmó un nuevo contrato de participación del 60%. Qatar firmó otro similar (60/40) el 20 de febrero. Ese mismo mes Libia nacionalizó la totalidad de tres compañías norteamericanas y la Shell que se habían opuesto a la nacionalización del 51%. El 1 de abril Nigeria comunicó que había terminado sus negociaciones para una participación del 55%. En junio Aramco llegó a un acuerdo con Arabia Saudita sobre una participación del 60%. Al término del año 1974, las compañías matrices de Aramco (Exxon, Socal, Texaco y Mobil) tuvieron que acceder a la entrega del 100% de sus activos al Gobierno Saudita. Lo que obligó a la Aramco a aceptar la nacionalización total fue la amenaza de Arabia Saudita de ofrecer más de tres millones de barriles diarios para su venta directa en el mercado mundial, excluyendo expresamente a las compañías “mayores”. El consorcio Aramco tiene el 95% de la producción de Arabia Saudita.

Sin aviso previo a las compañías, el Gobierno de Kuwait anunció el 5 de marzo de 1975 que, desde esa misma fecha, tomaba para sí el restante 40% de participación. Bahrein anunció que seguirá el ejemplo de Kuwait.

La ley de nacionalización

“Verdaderamente estamos más en la carrapiana de lo que nadie hubiese podido imaginar”... “Para mí el asunto no está en el proyecto mismo, sino en la evaluación de la posición mental que llevó a presentarlo en la forma como se hizo”. (PEREZ ALFONZO, J.P., De sus declaraciones ante la sub-comisión de Nacionalización Petrolera de la Cámara de Diputados).

El 11 de marzo de 1975, el Ministro de Minas e Hidrocarburos, doctor Valentín Hernández Acosta, en nombre del Gobierno introdujo en la Cámara de Diputados del Congreso Nacional el **“Proyecto de Ley Orgánica que Reserva al Estado la Industria y el Comercio de los Hidrocarburos”**. Se trata de un proyecto de ley de indudables consecuencias porque pretende pasar al Estado la administración hasta ahora cedida a particulares de su propio petróleo, cuyos ingresos constituyen el 97% del valor de nuestras exportaciones y cubren el 86% de nuestras entradas fiscales.

El petróleo del subsuelo venezolano es propiedad exclusiva e intrasferible de Venezuela como un todo, como colectividad, es **“res-pública”**, pertenece a la República. No es preciso aquí documentar esta afirmación por ser reconocida y aceptada a través de la herencia jurídica de raíz latina. El Libertador en decreto dado en Quito (24 octubre 1829) recoge esta tradición: **“Las minas de cualesquiera clase, corresponden a la República...”**

Si el Estado es el único propietario de las minas, sólo por **“concesión”** son explotables por otros que no sean el Estado. Cuando José Gregorio Monagas promulga el Reglamento del primer Código de Minas (1854) subraya que los **depósitos combustibles** son propiedad del Estado y que se necesita obtener la respectiva concesión para su explotación.

La concesión petrolera es una especie de contrato de administración sobre algo inicialmente aleatorio, no renovable que pertenece al Estado. En una primera etapa de alto riesgo como es la exploratoria, las condiciones contractuales suelen centrarse sobre todo en la compensación estimulante de ese riesgo. A medida que desaparece esa situación, los concesionarios deberían contentarse con unas utilidades razonables a las inversiones realizadas, ya compensado el riesgo exploratorio. (Los derechos en potencia pueden ser modificados por causa de interés público). El hecho de que el petróleo no es un bien renovable hace más necesaria la actitud vigilante del Estado sobre su administración. Los concesionarios pueden justificarse bajo la condición de que sean buenos administradores en función del interés nacional. La concesión no es un negocio originalmente privado motorizado por el lucro privado sino un negocio **“cedido”** y aceptado voluntariamente en su relación con el bienestar colectivo, respetada la justa remuneración del capital en un principio arriesgado y luego asegurado. Los ingresos fiscales derivados de las concesiones aunque en su mayor parte son clasificados como impuestos, sin embargo no son verdaderos impuestos sino **“la participación que debe recibir la nación en el negocio de interés público confiado a la gestión de inversionistas privados”**. (PEREZ ALFONZO, J. P., *Petróleo y dependencia*, Caracas 1971, p. 121) Así lo reconoció la Constitución vigente en su artículo 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”**.

Algunos escuchados mercantilistas vocean que **“el petróleo es un negocio, no una religión”**. Para esta gente de talento la administración del petróleo en función de los intereses nacionales es una religión. Con esta mentalidad desnacionalizado-

ra están muy concordes las transnacionales petroleras. ¡Ellas son especialistas en negocios, no precisamente en religión! .

Con excepción del tímido esfuerzo y desarrollo de la Corporación Venezolana del Petróleo (CVP), empresa estatal; y de los mediatizados contratos de servicio suscritos (1971) entre la misma CVP y empresas transnacionales para la exploración de zonas del sur del Lago de Maracaibo, la industria petrolera que opera en el país ha funcionado en base al sistema concesionario. Poderosas empresas regidas desde Nueva York y Londres son las concesionarias en Venezuela.

QUIEN PUEDE OTORGAR CONCESIONES

Fue norma practicada en los comienzos de la historia jurídica petrolera venezolana que los respectivos contratos concesionarios debían ser aprobados por el Congreso.

Con su ley minera del 23 de enero de 1904, Cipriano Castro atropelló el principio ya establecido en la práctica y dispuso que el presidente podía otorgar concesiones sin necesidad de la aprobación del Congreso. La explotación del asfalto, petróleo, alquitrán, etc, **“se hará en la forma en que el Ejecutivo Federal lo juzgue conveniente”**. (Art. 5) Esta autorización sin límites se prestaba a tan abultados abusos que incluso en tiempos del general Gómez los contratos concesionarios tuvieron que ajustarse a un procedimiento y condiciones mínimas establecidas por leyes de un Congreso elegido a dedo. Los contratos concesionarios vienen a ser **contratos de adhesión**, apegados a la ley, permitidos por la ley, sin necesidad de ser aprobados a posteriori por el Congreso.

Toda esta política concesionaria, arbitraria en gran medida y alejada de su finalidad colectiva, ha ocasionado daños que sin exageración pueden calificarse de irreparables, como hemos visto más arriba. Consciente de semejantes excesos, el gobierno de Rómulo Gallegos (1947) proclamó el principio de **no más concesiones**. Instalada la dictadura de Pérez Jiménez; de nuevo se otorgaron concesiones (1956-57), pero la Constitución de 1961 que rige el sistema democrático actual dejó establecido que **“no podrá en ningún caso procederse al otorgamiento de nuevas concesiones de hidrocarburos ni de otros recursos naturales que determine la ley, sin que las Cámaras en sesión conjunta, debidamente informadas por el Ejecutivo Nacional de todas las circunstancias pertinentes, lo autoricen, dentro de las condiciones que fijen y sin que ello dispense del cumplimiento de las formalidades legales”**. (Art. 126).

QUIEN PUEDE NACIONALIZAR

Por nacionalización petrolera se entiende que el Estado toma por sí mismo la administración del negocio petrolero que le pertenece en propiedad pero que hasta el momento ha sido cedido y concedido a particulares. Nacionalizar en su punto de partida actual es un acto de rescisión de los contratos de concesión aún vigentes.

Si dentro del ordenamiento jurídico venezolano la nación ha mantenido siempre su dominio y propiedad sobre los hidrocarburos administrados por los concesionarios, no era necesario apelar a un acto formal de reserva fundado en el art. 97 de la Constitución: **“El Estado podrá reservarse determinadas industrias, explotaciones o servicios de interés público por ra-**

zonas de conveniencia nacional... Los hidrocarburos han sido y siguen siendo reserva exclusiva del Estado, y por esta razón se daban "concesiones" a particulares. El artículo 97 de la Constitución se refiere a actividades económicas que por su naturaleza no están reservadas al Estado, como es el caso de la explotación de los hidrocarburos.

Tampoco tiene lugar, según esta concepción, la figura de la expropiación de bienes. Rescindidas las concesiones no queda pendiente en favor de los concesionarios sino la parte no amortizada de su capital invertido en la concesión. El Estado adeuda a los antiguos concesionarios esa cantidad. No se da una expropiación o indemnización propiamente dicha. La ley habla de juicios de expropiación y de indemnización (art. 13 al 18).

En declaraciones ante la Comisión de Minas de la Cámara de Diputados (7 mayo 1975) el doctor Juan Pablo Pérez Alfonzo afirmó: **"El proyecto de ley parece ignorar totalmente la filosofía y justicia que explican los más elementales principios de derecho público, tanto constitucionales como administrativos, aplicables al derecho concesionario. Las transnacionales tienen la especialidad de producir efectos mágicos de este tipo en nuestras mentes subdesarrolladas"**. (El Nacional, 8 mayo 1975, D-1)

Un contrato de concesión puede ser rescindido cuando el Estado estima que los concesionarios no están administrando la concesión teniendo en cuenta la utilidad pública. Aunque el contrato concesionario sea un contrato "apegado" a la ley vigente no se precisa propiamente dar una ley para rescindir una concesión. La ley determina condiciones mínimas y bien puede suceder que aun cumplidas éstas, una concesión lesione el bien público y otra jurídicamente igual no lo lesione. No era necesaria, por tanto, una ley para nacionalizar la industria y comercio petroleros, aunque razones no jurídicas apoyan su conveniencia y oportunidad.

La ley en proyecto es calificada como "Ley Orgánica". Este adjetivo le confiere a la ley una jerarquía superior a aquellas que no lo son. En caso de conflicto legal priva la ley orgánica. Si jurídicamente no era necesaria una ley nacionalizadora, menos aun lo era el que fuera calificada como orgánica. De nuevo, conveniencias no jurídicas, expresivas de una actitud mentalmente insegura, tratan de dar mayor fortaleza al acto ceremonioso de la nacionalización petrolera.

ASOCIARSE PARA QUE

No han sido los planteamientos jurídicos arriba indicados los que han captado la atención de políticos, técnicos, economistas, ni siquiera de los abogados profesionales. La polémica y discusión se ha ceñido al trajinado artículo 5 del proyecto de ley presentado por el Gobierno el 11 de marzo.

En su redacción inicial, el párrafo segundo acepta que **"en casos especiales y cuando así convenga al interés público... podrán... celebrar convenios de asociación con entes privados, con una participación tal que garantice el control por parte del Estado y con una duración determinada. Para la celebración de tales convenios se requerirá la previa autorización de las Cámaras en sesión conjunta,..."**

Se distinguen en el artículo 5 los "convenios operativos" de los "convenios de asociación". Pareciera que los primeros son aquellos que se consideran normales y ordinarios con el fin de operar la industria petrolera nacionalizada. Se basa esta interpretación en que no se especifica que requieran de la autorización previa del Congreso. **"Sin la aprobación del Congreso, no podrá celebrarse ningún contrato de interés nacional, salvo los que fueren necesarios para el normal desarrollo de la administración pública o los que permita la ley"**. (Art. 126 de

la Constitución). Comenta el doctor Pérez Alfonzo, en su libro **Petróleo y Dependencia**, p. 171: **"Si para disponer el Ejecutivo de cualquier suma de dinero es necesaria una partida en el Presupuesto que autorice el gasto, del mismo modo, para que el Estado resulte obligado por un contrato se hace indispensable que el Congreso apruebe el contrato o haya sancionado una ley autorizando su celebración"**. Como en el proyecto no se prevé ni la aprobación del Congreso ni una legislación especial que los enmarque, los llamados "convenios operativos" serían los requeridos por el normal desenvolvimiento del negocio. La imprecisión en este punto se presta a confusiones e irregularidades. Dada la transnacionalidad del negocio petrolero al menos en el procedimiento pueden ser mucho más peligrosos y comprometedores que los censurados "convenios de asociación". Toda esta interpretación presupone que la capacidad de disponer sobre los bienes de la Nación es atribución privativa del Poder Legislativo.

Según la concepción anterior, todos los demás convenios podrían ser clasificados en un sentido laxo como de asociación sin que esta realidad exija una participación en la propiedad de la empresa (mixta). Conforme al texto inicial del proyecto presentado por el Ejecutivo se aceptarían convenios de asociación (supuesta la autorización previa del Congreso) para la consecución de objetivos **no ordinarios** (especie de cambio en la disponibilidad de los bienes) dentro del funcionamiento del negocio petrolero.

No sólo el artículo 5 sino todo el proyecto, su fundamentación, su presentación, está concebido jurídicamente para que las empresas transnacionales y el mismo gobierno de los Estados Unidos no tengan reparo alguno en aceptarlo con tolerancia. Una vez más parece oportuno citar al doctor Pérez Alfonzo en sus declaraciones a la Comisión de Minas e Hidrocarburos: **"Si el añadido de las empresas mixtas desapareciese del proyecto, la situación jurídica no cambiaría"**. **"Sobre la base falsa e increíble de que la industria petrolera es negocio privado de las grandes transnacionales, se ha levantado todo un parapeto desquiciado"**. **"El asunto está en pretender condicionarlos de una vez, en preparar la nación para continuar aceptando en una u otra forma la injerencia interna de las transnacionales, dispuestas a no abandonar su presa fácilmente"**. (El Nacional, 8 mayo 1975, D-1).

ACTITUD DESNACIONALIZADORA

La política de hidrocarburos del Estado venezolano en términos generales y como fatalmente determinada por su propia historia ha ido progresando hacia la meta de una participación creciente en los ingresos derivados de las ventas internacionales de su petróleo. Esta mentalidad penetrada de un gran miedo de que esos cómodos ingresos pudieran descender y hasta desaparecer ha imaginado que el bienestar de Venezuela depende de las inversiones extranjeras de las empresas transnacionales petroleras como si para ésta Venezuela significara algo más que un área de negocios aceleradamente lucrativos y agotables. Con esta actitud desnacionalizadora es comprensible que el país no acierte a defender con entereza sus derechos.

La realidad económica es en verdad una lucha entre intereses de ordinario contrarios. Venezuela tendrá que seguir peleando con poderosos enemigos aunque en forma más clara que antes si bien los "intrusos" seguirán haciendo de las suyas que no suelen coincidir con las nuestras. Con fuerte resistencia y escepticismo a las emociones nacionalistas, el espíritu libre recuerda aquel lacónico y prudente texto bíblico: **"Los enemigos del hombre son los de su casa"**. (Miq. 7,6).

"Nuestra tesis se ha basado en la experiencia histórica más que en las teorías económicas, cualesquiera que ellas fueran". (PEREZ ALFONZO, J.P., El pentágono petrolero, Caracas 1967, p. 84).