

FUNDAMENTOS JURIDICOS Y TECNICOS DE LA APERTURA PETROLERA

El proceso de apertura en la exploración de áreas nuevas y producción del petróleo encontrado sobre la base de fórmulas de repartición de ganancias, constituye un paso adicional de la estrategia de fortalecimiento del sector petrolero venezolano. Este proceso, iniciado con la participación de capitales privados en la reactivación de campos marginales y con la aprobación de las asociaciones estratégicas para la explotación de crudos extrapesados de la Faja del Orinoco y las reservas de gas natural libre, persigue potenciar al máximo el desarrollo de la capacidad productiva del país, teniendo como límite lo que puedan aceptar los mercados mundiales petroleros sin afectar los precios. Por ser el petróleo un factor determinante en nuestra economía, la apertura petrolera surge como una oportunidad de primer orden para apuntalar el proceso de mejoramiento de las condiciones económicas y sociales del país.

Para lograr el éxito, la apertura debe darse en condiciones que sean atractivas para los actores que participen. Por una parte, está el interés de los inversionistas, para quienes la opción de invertir en Venezuela debe ser comparativamente mejor que las oportunidades que hoy se presentan en otros países. Por la otra, el interés del Estado venezolano, que necesita reactivar la economía del país, proceso en el cual el petróleo puede y debe jugar un papel fundamental; siendo además el petróleo de una extraordinaria importancia para Venezuela, no sólo en cuanto a lo económico, sino también en lo político y estratégico, es importante mantener el control en la explotación de sus recursos hidrocarbúricos. Adicionalmente, este proceso ayudará a lograr una mayor integración de la actividad petrolera con la sociedad venezolana, mediante la promoción de la inversión y del ahorro nacional en la actividad petrolera de nuestro país.

Los Convenios de Ganancias Compartidas han sido diseñados con estos objetivos en mente, basándose no sólo en la experiencia y la tradición petrolera venezolanas, sino también tomando en

cuenta elementos que nos permitan competir exitosamente con las opciones de inversión que en este momento se dan en otros países. A continuación, un análisis de los fundamentos legales y técnicos del proceso:

MARCO LEGAL

El segundo párrafo del Artículo 5° de la Ley Orgánica que Reserva al Estado la Industria y el Comercio de los Hidrocarburos, también llamada Ley de Nacionalización, expresa textualmente que «...en *casos especiales*, y cuando así con venga al interés público, el *Ejecutivo Nacional o los entes de su propiedad* podrán, en el ejercicio de cualquiera de las señaladas actividades (es decir, las actividades petroleras reservadas al Estado), celebrar *convenios de asociación* con entes privados, *con una participación tal que garantice el control* por parte del Estado y con una duración determinada...» (subrayados nuestros).

Vamos a referirnos a cada uno de los conceptos que maneja el referido Artículo 5° para constatar que los Convenios de Ganancias Compartidas se ajustan completamente a lo establecido en la Ley.

En primer término, estamos ante un caso especial por las siguientes razones:

- La coyuntura favorable para captar inversiones privadas, comparativamente con otros países petroleros que buscan atraer a las empresas internacionales para aumentar su producción. Esta ventaja no es permanente, y se puede ver afectada con los anuncios de apertura en Irán, Irak y Kuwait. De hecho, competimos ya con una gran cantidad de países que buscan desarrollar aceleradamente sus recursos.
- La conveniencia de importar tecnologías de avanzada, que permitan explorar y producir petróleo a menores costos y con la mayor eficiencia posible.
- Las oportunidades de vender más en los mercados mundiales de hidrocarburos, basadas en una demanda que se está incrementando en el orden de 2% anual.
- La posibilidad de encontrar nuevas re-

servas, en el orden de 40 mil millones de barriles de petróleo liviano y mediano.

- La necesidad de acelerar la actividad exploratoria para definir si esas reservas existen o no, y sobre una base más sólida desarrollar las estrategias de producción petrolera. Esta actividad podría ser completada por PDVSA en no menos de 25 años si lo hace exclusivamente por su cuenta, lapso que podría reducirse considerablemente con el aporte de socios.

- La necesidad de atraer divisas para la inversión en Venezuela, a fin de equilibrar las cuentas económicas del país.

En segundo término, el Artículo 5° se refiere a que tanto el Ejecutivo Nacional como los entes estatales creados a tal efecto (léase PDVSA y sus filiales) podrán celebrar convenios de asociación con entes privados. La ley es muy clara al respecto y no deja ninguna duda en cuanto a las posibilidades legales de PDVSA para celebrar tales convenios. En este caso, el Ministerio de Energía y Minas, conforme a lo establecido en los artículos 6° y 21° de la Ley de Nacionalización, determinará un total de 10 áreas a favor de una filial de PDVSA. A su vez, esta filial, haciendo uso de las facultades que le atribuye dicha determinación, podrá celebrar Convenios de Asociación con empresas inversionistas privadas para la realización de las actividades relacionadas con la exploración y explotación de yacimientos de hidrocarburos y con el manejo, transporte, almacenamiento y comercialización de la producción obtenida en las referidas áreas, de acuerdo a lo establecido en el artículo 5° de la Ley. La selección de los inversionistas privados se realizará mediante un proceso de licitación.

Finalmente, está el ejercicio del control de la asociación por parte del Estado. Al respecto, se ha diseñado un esquema que permite la participación decisiva del Estado en la orientación, dirección y administración de los aspectos claves del convenio. A tal efecto, se crea un Comité de Control, conformado por igual número

de miembros designados por los Inversionistas y la filial de PDVSA, el cual presidirá un miembro designado por dicha filial, y quien tendrá derecho a un voto doble en las decisiones del Comité, evitando de esta manera situaciones indefinidas o de empate. Dado que en este Comité están representados los derechos del Estado, sus decisiones no están sujetas a arbitraje.

Adicionalmente, se crea un mecanismo de control y de presencia permanente en las operaciones, mediante la participación de la filial de PDVSA en una empresa mixta, cuya misión será dirigir, coordinar y supervisar las actividades objeto del Convenio, con especial énfasis en las correspondientes a las fases de exploración y producción. En dicha empresa, la filial participará con un 35% de las acciones, y su criterio en las decisiones claves de la empresa será decisivo. Dicha participación, desde el inicio de la exploración hasta la finalización del Convenio, garantiza la presencia de la filial en todas las fases del proyecto.

CONVENIOS DE ASOCIACION VERSUS CONCESIONES

Estos convenios representan un paso de avance en el proceso de consolidación de la industria petrolera venezolana. La búsqueda de socios, con sus aportes tecnológicos, operativos, gerenciales y financieros, contribuirá a reforzar la posición competitiva de nuestro sector petrolero, sin limitarlo a las actividades que realiza PDVSA.

En algunas opiniones emitidas con respecto a estos convenios, se les ha descrito, erróneamente, como una vuelta a las concesiones petroleras, que prevalecieron hasta la nacionalización en 1975.

En este punto, es importante resaltar las ventajas y avances que dichos convenios tienen con respecto a las concesiones.

Una vez que el Estado otorgaba las concesiones, el vínculo con las empresas concesionarias era meramente fiscal. No había ninguna injerencia en los programas de exploración ni de desarrollo, y

mucho menos en la comercialización; solamente existía un control técnico de las actividades operativas por parte del M.E.M. De hecho, una de las grandes debilidades de la industria petrolera, una vez nacionalizada, era su desconocimiento de la comercialización internacional de los hidrocarburos; ésta era manejada, en tiempos de las concesiones, desde las respectivas casas matrices de las empresas operadoras en Venezuela.

La situación es muy distinta con los convenios de asociación de ganancias compartidas, no solamente por las distintas instancias de control establecidas, sino también por la participación directa de la filial de PDVSA, como socio comercial, en todas las instancias del negocio, desde la exploración hasta la producción y comercialización. Hoy, las empresas internacionales no vienen a un país que sólo posee grandes reservas hidrocarburíferas; además de eso, vienen a un país que ha logrado desarrollar una corporación petrolera de primera línea, que habla el lenguaje, que domina la tecnología, que está en los mercados y que se sienta en la mesa de negociaciones sin complejos ni temores de ningún tipo. Adicionalmente, estos convenios ofrecen, como nunca antes, grandes posibilidades de participación de capitales privados nacionales, como veremos a continuación.

DESARROLLO ECONOMICO Y PARTICIPACION NACIONAL

El logro de una mayor producción petrolera mediante estos convenios, podrá tener importantes efectos positivos sobre el resto de la economía venezolana. El proceso permite la participación de empresas privadas nacionales en las actividades de exploración y producción, ofreciendo la posibilidad de que ellas participen directamente como socios, siempre y cuando esta participación ocurra en términos competitivos.

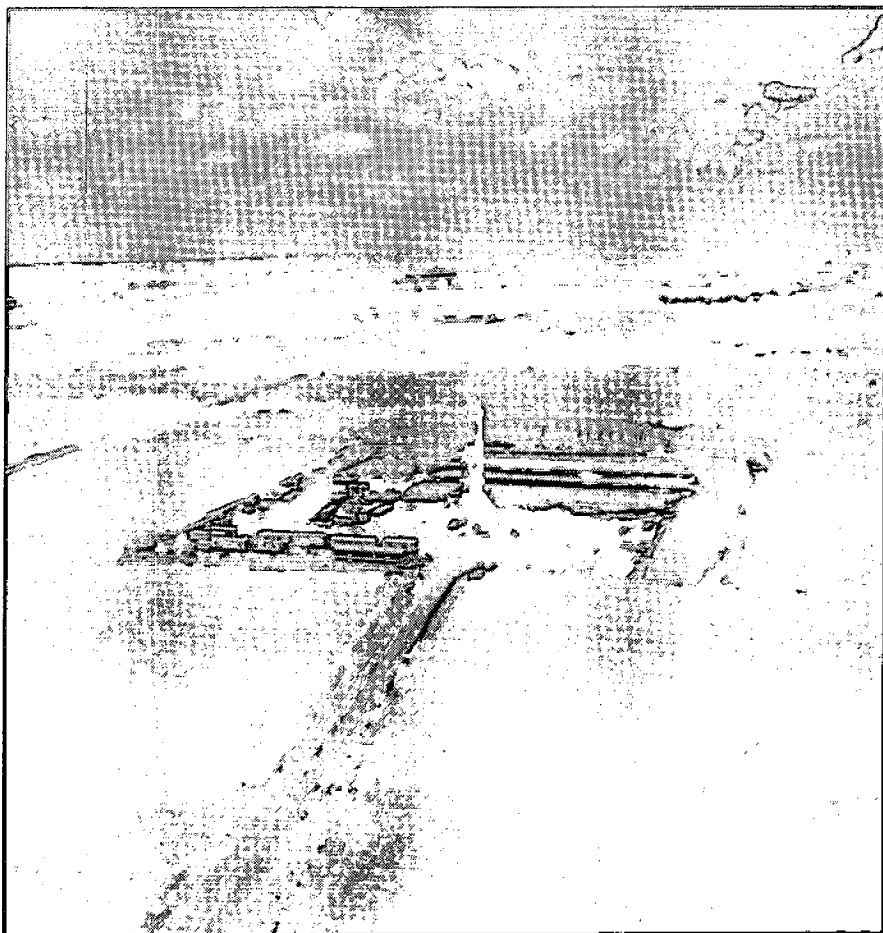
Adicionalmente, el desarrollo de estas nuevas áreas requerirá de importantes inversiones en nuevas facilidades de transporte y servicios: carreteras, oleoductos, sistemas de distribución y alma-

Para lograr el éxito, la apertura debe darse en condiciones que sean atractivas para los actores que participen.

cenaje de hidrocarburos, suministro de energía eléctrica, puertos, viviendas, entre otras, con lo cual se abren inmensas posibilidades para empresas constructoras y suplidoras de estos bienes y servicios, ya que se contempla la obligatoriedad de su adquisición, siempre y cuando ellos representen una oferta competitiva a la opción de importación. Los estimados de inversiones y gastos para este proceso ascienden a la cantidad de unos 11 mil millones de dólares durante los próximos diez años, lo cual puede reflejarse en compras nacionales, siguiendo la tendencia histórica de bienes y servicios adquiridos por PDVSA, de unos 3 a 4 mil millones de dólares durante ese período. Esta cifra representa, por sí sola, un 0,6% de nuestro Producto Interno Bruto, lo cual significa que la demanda de bienes y servicios nacionales como consecuencia de este proceso tendrá un valioso aporte a la reactivación del aparato productivo del país.

Finalmente, PDVSA creará los fondos de inversión petrolera, que permitirán el financiamiento de la participación de sus filiales en estos convenios, mediante la colocación de acciones en los mercados de capitales. Estos fondos permitirán a los ahorristas venezolanos, ya sean institucionales o privados, tener la inversión en petróleo como una opción de primer orden para encauzar los capitales nacionales hacia la actividad productiva en el país.

El aspecto de la participación nacional es de crucial importancia en este proceso, y dará mayor solidez política a su implantación. En este punto, se está haciendo especial énfasis en no repetir los errores de la época concesionaria, cuando la relación del petróleo con el país fue solamente de carácter rentista. Hoy, la apertura petrolera representa una oportunidad única para impulsar un proceso armónico de desarrollo económico, donde se promuevan efectivamente las capacidades productivas de las empresas venezolanas, y se generen oportunidades de inversión para el sector privado en beneficio de nuestra sociedad. Esta será la vía



en que, definitivamente, se logrará una verdadera integración de la actividad petrolera con la sociedad venezolana.

CONDICIONES COMPETITIVAS

Se han definido para estos convenios una serie de parámetros que buscan auspiciar el atractivo económico de los potenciales inversionistas, en un país que cuenta, al mismo tiempo, con una alta prospectividad geológica y con un exigente régimen fiscal. El tamaño variable de áreas, entre 1.000 y 2.000 Km², los lapsos variables de exploración, dependiendo de la complejidad y extensión de dichas áreas, y la participación del Estado en las ganancias, concebido como un bono atado a la rentabilidad del negocio, no tienen otro objetivo que el logro de un proceso exitoso, donde resulten ganadores tanto el Estado, por vía de una mayor actividad económica, como los inversionistas, por la rentabilidad de los negocios emprendidos, y, finalmente, el capital nacional, por las oportunidades de inversión que se generarán.

CONCLUSIONES

La apertura petrolera puede convertir-

se en un hito histórico de excepcional importancia, que marque de manera definitiva una nueva relación del petróleo con el país, y que provea a éste de una muy necesaria imagen internacional positiva para las inversiones privadas, ya sean nacionales o extranjeras.

Para que sea viable, la propuesta del Ejecutivo Nacional debe mantenerse en términos competitivos a los ojos de los inversionistas interesados en venir al país. Al respecto, la actual etapa de aprobación de los convenios de asociación en el Congreso de la República ha generado un debate muy interesante, que seguramente culminará con la incorporación de propuestas que, manteniendo el atractivo económico del proyecto, consolidarán el consenso político en torno al proceso.

El reto que se nos presenta es de primordial importancia. La oportuna aprobación de los Convenios de Asociación con Ganancias Compartidas será un gran aporte para la superación de las difíciles circunstancias en que se encuentra el país en estos tiempos. □

Leo Figarella Mota es Asesor de Planificación de PDVSA