

LA REGULACIÓN PETROLERA VENEZOLANA Y LAS LICENCIAS QUE SE PODRÍAN OTORGAR A LAS COMPAÑÍAS PETROLERAS INTERNACIONALES

José Ignacio Hernández G.
Universidad Católica Andrés Bello, Venezuela
Growth Lab, Harvard Kennedy School

INTRODUCCIÓN

1. Durante los últimos meses, se ha discutido sobre las licencias que el Gobierno de los Estados Unidos (USG) podría emitir en relación con la industria petrolera venezolana. El debate principal ha recaído en la posibilidad de otorgar una licencia que permita a las compañías petroleras internacionales (IOCs) expandir sus operaciones petroleras en el país y para que ese petróleo se comercialice en los Estados Unidos.¹

2. Según el Derecho venezolano, será ilegal transferir las actividades de producción y exportación de petróleo a las IOCs con una reforma de la licencia general 8, porque solo el Gobierno de Venezuela puede realizar esas actividades. Sin embargo, es posible aliviar las prohibiciones introducidas en las reformas de 2020 de esa licencia para autorizar a las IOCs a renegociar su deuda con PDVSA y, eventualmente, exportar petróleo mejorado (no petróleo crudo). Estos alivios deben cumplir con los estándares humanitarios y de transparencia, como resultado de avances genuinos en la transición venezolana.

I. LAS SANCIONES CONTRA PDVSA Y LA LICENCIA N° 8

3. Dos órdenes ejecutivas impiden las operaciones de PDVSA en los Estados Unidos y con personas estadounidenses: (i) la orden ejecutiva N° 13857, de 25 de enero de 2019, y (ii) la orden ejecutiva n° 13884, de 5 de agosto de 2019. A pesar de las prohibiciones contra las operaciones de terceros (conocidas como "sanciones secundarias"), esas órdenes se aplican solo a PDVSA y sus filiales (cualquier sociedad mercantil en la que PDVSA tenga al menos el 50% de las acciones).

4. Según el Derecho venezolano -como se explica en el siguiente apartado- PDVSA tiene el monopolio en las actividades de producción y exportación de petróleo (pero no en gas natural). Esta es la razón principal por la que las órdenes ejecutivas tienen un mayor impacto en la industria petrolera venezolana: bloquear a PDVSA equivale a bloquear las exportaciones de petróleo a los Estados Unidos.

5. Las restricciones resultantes de las órdenes ejecutivas podrían aliviarse mediante licencias o revocando dichas órdenes. El actual marco de sanciones facilita las excepciones basadas en razones humanitarias.² Por lo tanto, es posible crear excepciones que permitan a PDVSA realizar operaciones relacionadas con los Estados Unidos mediante la emisión de licencias para autorizar transacciones específicas, como es el caso de las licencias generales N° 8 y 40.³ De acuerdo con la política de los Estados Unidos,

cualquier nueva licencia debe estar condicionada a avances genuinos en la transición venezolana.⁴

6. La Licencia N° 8 aplica para varias firmas privadas, entre ellas Chevron, unan IOC que es el accionista minoritario en empresas mixtas, que son sociedades en las que PDVSA debe tener más del 50% de las acciones.⁵ En consecuencia, esas empresas mixtas también son sujetos sancionados. Por lo tanto, las operaciones de Chevron con PDVSA fueron prohibidas como una corporación estadounidense. Para evitar la interrupción de esas operaciones, el 28 de enero de 2019 se otorgó la licencia N° 8 para autorizar "*todas las transacciones y actividades ordinariamente incidentes y necesarias para las operaciones en Venezuela que involucran a PDVSA*".⁶

7. Esta licencia fue renovada -sin ningún cambio- varias veces entre junio de 2019 y enero de 2020.⁷ Sin embargo, el 21 de abril de 2020, la OFAC emitió la Licencia N° 8F, que ha sido renovada varias veces hasta la Licencia N° 8J, actualmente vigente (emitida el 27 de mayo de 2022).⁸ Las nuevas licencias introdujeron -o aclararon- varias restricciones:

- a) Solo se autorizan operaciones que "*normalmente son incidentes y necesarias para el mantenimiento limitado de operaciones esenciales, contratos u otros acuerdos*" que "*estaban vigentes antes del 26 de julio de 2019*". Esas operaciones deben ser necesarias "*para la seguridad o la preservación de activos en Venezuela*", y operaciones que "*son ordinariamente incidentes y necesarias para la liquidación de operaciones, contratos u otros acuerdos en Venezuela que involucren a PDVSA (...) que estaban vigentes antes del 26 de julio de 2019*".
- b) La licencia aclaró el alcance de las operaciones prohibidas, incluidas **las prohibiciones operativas** (como la perforación, la compra o la venta, o el transporte o envío de cualquier petróleo o productos derivados del petróleo de origen venezolano); **nuevas actividades** (como la contratación de personal o servicios adicionales, excepto cuando sea necesario para la seguridad) y **las operaciones financieras** (el pago de cualquier dividendo, incluso en especie, a PdVSA, o préstamos o subvenciones a PDVSA).⁹

8. Ya sea que la licencia aumentó las prohibiciones originales o aclaró su alcance, lo cierto es que el contenido de las operaciones que Chevron puede llevar a cabo con PDVSA fue sustancialmente restringido, creando cargas injustas que pueden perjudicar la continuidad de sus operaciones en Venezuela.

II. LAS RESTRICCIONES REGULATORIAS VENEZOLANAS A LA INVERSIÓN PRIVADA EN LA INDUSTRIA PETROLERA

9. El alcance de los derechos que las IOCs, como Chevron, pueden ejercer, no depende de las licencias otorgadas por la OFAC, sino del marco regulatorio de

Venezuela. Esto significa que la OFAC no debe otorgar ninguna licencia que autorice a las IOCs a realizar operaciones con PDVSA que están prohibidas de acuerdo con el Derecho Venezolano.

10. La Ley Orgánica de Hidrocarburos prohíbe la inversión privada en actividades de exploración petrolera y producción (Art. 9).¹⁰ Sólo la empresa petrolera nacional, PDVSA, directamente o a través de filiales, puede realizar esas actividades. Entre esas filiales se encuentran las empresas mixtas, en las que PDVSA (a través de su filial, CVP) debe tener un control mayoritario (Art. 22). Por lo tanto, las IOCs solo pueden actuar como accionistas minoritarios. Además, los inversionistas privados no pueden exportar hidrocarburos naturales porque esta actividad solo puede ser realizada por PDVSA (Art. 57). Los términos y condiciones bajo los cuales las IOCs pueden actuar como accionistas minoritarios de empresas mixtas están autorizados por Acuerdo de la Asamblea Nacional. La Asamblea también debe aprobar cualquier modificación (art. 33).

11. Chevron no puede realizar directamente actividades de exploración y producción, así como las exportaciones de crudo natural, no como resultado de las sanciones contra PDVSA sino como resultado de del Derecho venezolano. Por lo tanto, contrariamente a algunas opiniones, Chevron no podría realizar actividades de exploración, producción y exportación con una licencia, porque esas serán actividades ilegales según el Derecho venezolano.¹¹ En consecuencia, una condición necesaria para siquiera considerar la reforma de la Licencia N° 8J es reformar el marco legal de hidrocarburos Venezuela para autorizar la inversión privada a los fines de realizar actividades que actualmente son monopolio de PDVSA.¹²

12. El régimen de Maduro aprobó un documento político -la "Ley Antibloqueo"- que supuestamente otorga poderes absolutos al Ejecutivo para implementar cualquier reforma de política económica. Debido a su falta de legitimidad y violación de los estándares internacionales de transparencia, ese documento político no puede modificar la regulación petrolera de Venezuela.¹³

13. Además de las restricciones regulatorias, otras restricciones impiden la recuperación de la industria petrolera venezolana, considerando su nivel de colapso y las responsabilidades penales y civiles de PDVSA basadas en la deuda pública legada.¹⁴ El Departamento de Justicia de los Estados Unidos ha concluido que "*el fraude y la corrupción son comunes en PDVSA*".¹⁵ Es por eso por lo que ni siquiera una reforma regulatoria y una nueva licencia serían suficientes para recuperar la industria petrolera venezolana en el corto plazo.

III. RENEGOCIACIÓN DE LA DEUDA Y EL DERECHO VENEZOLANO

14. Como resultado del colapso de PDVSA, el Gobierno venezolano adoptó algunos arreglos institucionales para aumentar el papel de los accionistas privados en las empresas mixtas. Particularmente, desde 2013 PDVSA -a través de su filial, CVP- celebró

acuerdos financieros que permitieron a los inversionistas privados (incluida Chevron) financiar las operaciones de la empresa conjunta.¹⁶ Sobre la base de una interpretación textual del art. 57, los inversores privados emprendieron la exportación de crudo mejorado.¹⁷ Además, PDVSA también modificó las condiciones de algunas empresas conjuntas y firmó acuerdos de servicios petroleros, transacciones que la Asamblea Nacional repudió.¹⁸

15. Podría concluirse que la licencia N° 8J prohibió a Chevron participar en esos acuerdos financieros, incluidos los acuerdos para renegociar su deuda con el pago en especie (considerando la interpretación literal que podría permitir a Chevron exportar crudo mejorado). Por ello, las prohibiciones introducidas por la licencia N° 8J crearon nuevas restricciones a la producción de petróleo, debido a la dependencia en las IOCs como resultado de la destrucción de la capacidad de PDVSA.

16. Por lo tanto, una reforma de la licencia podría permitir a Chevron renegociar su deuda con PDVSA y eventualmente recibir crudo mejorado como pago, siempre y cuando esas operaciones sean consistentes con la regulación petrolera venezolana.

17. Sin embargo, una reforma de licencia que permita a Chevron renegociar su deuda con PDVSA debe cumplir con los estándares de transparencia, así como los controles constitucionales sobre las operaciones de PDVSA que debe realizar la Asamblea Nacional, controles que el régimen de Maduro ha prohibido.¹⁹

18. Finalmente, de acuerdo con la política general del USG, cualquier licencia debe estar condicionada a avances genuinos en la transición democrática, incluyendo la mejora de las condiciones humanitarias del pueblo venezolano. En consecuencia, cualquier reforma de la licencia debería incluir requisitos que faciliten la gestión de ayuda humanitaria. Cualquier reforma de licencia que autorice a Maduro a recibir los ingresos del petróleo no cumplirá con los estándares humanitarios como resultado de las graves fallas de capacidad del Gobierno *de facto* de Maduro.²⁰

CONCLUSIONES

19. Más allá de la restricción derivada de las sanciones y de la licencia N° 8J, las operaciones de las IOCs en Venezuela están sujetas a varias restricciones regulatorias bajo el Derecho Venezolano. Por lo tanto, para aumentar el alcance de los derechos de Chevron en Venezuela, es necesario reformar la regulación petrolera venezolana: es ilegal -bajo la Ley Venezolana- ampliar esos derechos a través de la reforma de la licencia N° 8J.

20. Podemos resumir nuestro análisis distinguiendo, en términos generales, el alcance de los derechos de Chevron bajo el Derecho venezolano y las prohibiciones adoptadas por la licencia 8J (en comparación con la licencia original N° 8):

| | |
|---|--|
| Operaciones bajo la Ley Venezolana | Las operaciones prohibidas bajo la licencia 8J (no establecidas en la licencia original 8) podrían ser anuladas con una nueva licencia |
| <ul style="list-style-type: none"> • Derechos como accionista minoritario de empresas mixtas (solo las empresas mixtas pueden realizar exportaciones de exploración, producción y petróleo crudo) • Derechos conferido en los acuerdos financieros suscritos con PDVSA • Exportación de crudo mejorado | <ul style="list-style-type: none"> • Cualquier actividad nueva relacionada con las operaciones realizadas antes del 26 de julio de 2019 • Compra o venta, transporte o envío de cualquier petróleo o producto petrolífero de origen venezolano, incluido el crudo mejorado • Cualquier operación petrolera que, siguiendo los acuerdos de la empresa conjunta, no sea necesaria para la seguridad • Cualquier transacción de deuda prohibida por la orden ejecutiva N° 13808 |

21. La única mejora en los derechos de Chevron que podría derivarse de una nueva licencia es la revocatoria de las prohibiciones enumeradas en la licencia N° 8J, siempre y cuando las nuevas operaciones se realicen de acuerdo con el Derecho venezolano, así como con los estándares de transparencia y humanitarios. En esas condiciones, Chevron podría reanudar las actividades que puede realizar de acuerdo con la legislación venezolana, incluida la renegociación de su deuda con acuerdos de pago en especie con crudo mejorado (no crudo natural).

22. Sin embargo, para permitir a las IOCs realizar actividades de producción y exportación de petróleo, será necesario reformar la regulación petrolera venezolana y cumplir con estándares humanitarios y de transparencia. Las IOCs no pueden realizar esas actividades con base en la reforma de la licencia N° 8.

Agosto 2022

¹ Para un informe preciso sobre la situación actual, véase Palacios, Luisa, and Monaldi, Francisco (2022), "Venezuelan oil sanctions: not an easy fix", Columbia Center on Global Energy Policy, March 2022 at: https://www.energypolicy.columbia.edu/sites/default/files/file-uploads/Venezuela_CGEP_Commentary_031822-2.pdf. Particularmente, según las noticias, Chevron

podría estar negociando con el Gobierno *de facto* de Nicolás Maduro las reformas regulatorias que podrían ampliar sus derechos en actividades de exploración y producción. Ver “The U.S. renews Chevron's Venezuela license through November under same restrictions”, *Reuters*, 27 de mayo de 2022: <https://www.reuters.com/business/energy/us-renews-chevrons-venezuela-license-through-nov-under-same-restrictions-2022-05-27/>, y “Chevron podría ampliar sus operaciones en Venezuela”, *Diario Las Américas*, 7 de julio de 2022: <https://www.diariolasamericas.com/eeuu/chevron-podria-ampliar-sus-operaciones-venezuela-n4252440>

² Véase *Guidance Related to the Provision of Humanitarian Assistance and Support to the Venezuelan People*, de 6 de agosto de 2019. Asimismo, véase el informe del Venezuelan Working Group en el Atlantic Council (2022), *Exploring humanitarian frameworks for Venezuela*, at <https://www.atlanticcouncil.org/in-depth-research-reports/report/exploring-humanitarian-frameworks-for-venezuela/>

³ La licencia autoriza "todas las transacciones y actividades relacionadas con la exportación o reexportación, directa o indirectamente, de gas licuado de petróleo a Venezuela, que involucren al Gobierno de Venezuela, Petróleos de Venezuela, S.A. (PDVSA), o cualquier entidad en la que PDVSA posea, directa o indirectamente, una participación del 50 por ciento o más.". OFAC emitió la licencia N° 40A, de fecha 7 de julio de 2022.

⁴ Por ejemplo, véase Departamento de Estado de los Estados Unidos, "Readout of the High-Level Coordination Meeting on Venezuela", 16 de febrero de 2022, en: <https://www.state.gov/readout-of-the-high-level-coordination-meeting-on-venezuela/>

⁵ Art. 22, Ley Orgánica de Hidrocarburos.

⁶Ver <https://www.federalregister.gov/documents/2021/10/26/2021-23331/publication-of-venezuela-web-general-license-8-and-subsequent-iterations>

⁷ Licencias N° 8A, 8B, 8C, 8D y 8E.

⁸ Las renovaciones son 8G (17 de noviembre, 2020), 8H (21 de octubre de 2021), 8I (24 de noviembre, 2022), y 8J (27 de mayo de 2022).

⁹ Las sociedades que figuran en la licencia 8 no pagan dividendos a PDVSA: esos dividendos son pagados por las empresas mixtas. Las IOCs que son accionistas minoritarios pueden recibir dividendos de la empresa mixta. Una interpretación racional de esta prohibición es que las empresas mixtas pueden pagar dividendos al accionista minoritario, pero no a PDVSA.

¹⁰ La prohibición no se aplica al gas (excepto al gas asociado). De acuerdo con la Ley Orgánica de Hidrocarburos Gaseosos, la producción de gas se puede realizar directamente con inversores privados. Este documento no aborda la industria del gas.

¹¹ Según las noticias, "Chevron Corp. quiere más control sobre el petróleo que produce en Venezuela, una medida que ayudaría a la perforadora a aumentar la producción y recuperar la deuda si Estados Unidos alivia las sanciones en medio de una crisis mundial de combustible.". Ver “Chevron Looks to Revamp Venezuela Oil Pact in Bid to Lift Output”, *Bloomberg*, 6 de julio de 2022: <https://www.bloomberg.com/news/articles/2022-07-06/chevron-looks-to-revamp-venezuela-oil-pact-in-bid-to-lift-output>

¹² Esto es necesario para promover la recuperación de la industria petrolera venezolana. Véase nuestra propuesta para una nueva regulación del petróleo en Hernández, José Ignacio y Bellorín, Carlos (2019), "The case for a new Venezuelan Hydrocarbons Law as the basis of a new Hydrocarbons Policy: unlocking the path for recovery, stabilization, and growth," en *The Journal of World Energy Law & Business*, Volume 12,

Issue 5, 394. Véase también Hernández G., José Ignacio (2017), "La regulación de los hidrocarburos en Venezuela: situación actual y propuestas de reforma", en *Revista de Direito Econômico e Socioambiental Vol 8*, N° 3. En 2020 la cuarta legislatura de la Asamblea Nacional aprobó el primer borrador de la reforma legislativa para eliminar las restricciones reglamentarias vinculantes. Ver Hernández G., José Ignacio (2020), "El nuevo proyecto de la Ley Orgánica de Hidrocarburos presentado por Comisión Permanente de Energía y Minas en septiembre de 2020", en *Revista de Derecho Público N° 163-164*, 473. Desde una perspectiva económica, véase Abuelafia, Emmanuel y Saboín, José Luis (2021), *Una mirada a futuro para Venezuela*, Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo, I-23.

¹³ En 2020 la ilegítima asamblea nacional constituyente aprobó la Ley Orgánica Antibloqueo que autoriza a Maduro -en violación de la Constitución de Venezuela- a celebrar cualquier acuerdo económico, incluso a transferir activos a inversionistas privados, sin cumplir con los requisitos constitucionales y legales. Un camino posible es transferir las actividades de producción de petróleo a inversionistas privados, una política que violará la Constitución y la Ley Orgánica de Hidrocarburos. Véase Hernández G., José Ignacio (2022), *Control de cambio y de precio en Venezuela. Auge y colapso institucional*, Caracas: Editorial Jurídica Venezolana.

¹⁴ Siguiendo las conclusiones de Palacios y Monaldi (n.1), "*mientras que el alivio de las sanciones es necesario para mejorar las perspectivas petroleras de Venezuela en adelante, no es de ninguna manera una condición suficiente*". Sobre el colapso de la industria petrolera, ver Monaldi, Francisco y Hernández, Igor (2016), *Weathering Collapse: An Assessment of the Financial and Operational Situation of the Venezuelan Oil Industry*, Center for International Development Working Paper N° 327. La deuda pública de PDVSA -y los diversos litigios reclamados por los acreedores- crean riesgos sobre cualquier actividad realizada por las IOCs y PDVSA.

¹⁵ Denuncia penal, caso *U.S. v. Francisco Convit Guruceaga, et al.*, 23 de julio de 2018, en 23

¹⁶ Monaldi, Francisco y Hernández, Igor (2016), cit., p. 29. El primer acuerdo fue suscrito con Chevron con respecto a Petroboscán.

¹⁷ Según una interpretación, esta prohibición no se aplica a la exportación de crudo mejorado. Por lo tanto, los inversores privados podrían emprender exportaciones mejoradas de crudo a través de un acuerdo con PDVSA. Precisamente, y a pesar del colapso, la producción de crudo mejorado ha continuado. Ver *Reuters*, 8 de julio de 2021, en: <https://www.reuters.com/business/energy/venezuela-resorts-upgraded-oil-blends-feeding-refineries-document-sources-2021-07-08/>

¹⁸ Acuerdos de 25 de septiembre de 2018 y 1 de agosto de 2019.

¹⁹ Art. 187.3, Constitución venezolana.

²⁰ *Exploring humanitarian frameworks for Venezuela*, cit.