

LA POLÍTICA PETROLERA DE ESTADOS UNIDOS HACIA
VENEZUELA, LAS SANCIONES ECONÓMICAS Y EL ACUERDO
PETROLERO DEL 28 DE AGOSTO DE 2026

José Ignacio Hernández G.
Profesor de Derecho administrativo y constitucional en la Universidad
Católica Andrés Bello
Investigador Invitado, Boston College
Profesor de Derecho constitucional comparado, American University

INTRODUCCIÓN

El 28 de agosto de 2026, el presidente de Estados Unidos, Donald J. Trump, anunció un acuerdo sobre el petróleo de Venezuela. La descripción genérica de este acuerdo se realizó en un documento emitido por la Casa Blanca el 31 de agosto¹ y en otro documento informativo de la Secretaría de Energía del 2 de septiembre². Esta información solo ofrece una descripción muy general y ambigua de este acuerdo, cuyas condiciones de implementación, a la fecha, son indeterminadas.

Antes de intentar anticipar cómo se implementará este acuerdo, nuestra intención en este breve estudio es enmarcarlo en el Derecho de los hidrocarburos en Venezuela, a fin de identificar posibles contradicciones que puedan afectar la validez de los actos y negocios jurídicos mediante los cuales se implementará. Para ello, la *primera parte* describe los términos generales del acuerdo, mientras que la *segunda parte* lo analiza en el contexto de la regulación de las sanciones económicas en Venezuela. La tercera parte identifica las contradicciones que se advierten entre estos términos y el Derecho de los hidrocarburos en Venezuela.

I. LOS TÉRMINOS GENERALES DEL ACUERDO

Según los documentos informativos de la Casa Blanca y la Secretaría de Energía, la finalidad del acuerdo es garantizar el control del Gobierno de los Estados Unidos sobre las reservas de petróleo en diecisiete (17)

¹ Véase: <https://www.whitehouse.gov/fact-sheets/2026/08/fact-sheet-president-donald-j-trump-announces-historic-oil-agreement-to-secure-american-energy-dominance-and-drive-venezuelas-economic-recovery/>.

² Véase: <https://www.energy.gov/articles/fact-sheet-delivering-president-trumps-promise-unleash-prosperity-and-security-united>

proyectos, estimadas en sesenta y cinco mil (65.000) millones de barriles. De esa manera, esas reservas quedarían consolidadas con las de Estados Unidos, a fin de apalancar su seguridad energética.

Este control se logra mediante una empresa petrolera internacional, North American Blue Energy Partners (NABEP). El documento informativo de la Casa Blanca explica que el Gobierno de Venezuela (actuando por medio de las así llamadas “autoridades interinas”) otorgará a NABEP concesiones por cien años en los diecisiete (17) proyectos. El control del Gobierno de Estados Unidos se ejercerá mediante dos mecanismos legales.

Por un lado, el Gobierno de Estados Unidos, a través de la Oficina de Capital Estratégico del Departamento de Defensa, adquirirá una participación del treinta y cinco por ciento (35%) en la empresa matriz de NABEP³. Además, esta empresa firmará un contrato de venta de petróleo que otorga al Gobierno de Estados Unidos dos derechos de compra, divididos en dos partes: (i) el veinte por ciento (20%) de la producción, a coste, destinado a suplir la Reserva Estratégica de Petróleo, y (ii) el derecho de primera opción sobre el ochenta por ciento (80%) restante.

Según la información limitada de las autoridades interinas, ocho (8) de los proyectos se ubican en campos nuevos (*greenfields*). A ello debemos agregar los tres (3) proyectos bajo control de NABEP a través de las empresas mixtas Petrosur, Petrocedeno y Petrozamora. Esto implicaría que, además, hay seis (6) proyectos con campos posiblemente maduros, que podrían incluso estar en operación de China Concord Petroleum. Respecto de los nuevos campos, se anunció una alícuota de regalía e impuesto integrado del dieciséis por ciento (16%), junto con el treinta y cuatro por ciento (34%) de impuesto sobre la renta. El estimado de ingresos fiscales petroleros es de doscientos nueve mil (209.000) millones de dólares, con inversiones estimadas en cien mil (100.000) millones de dólares⁴.

La Casa Blanca justificó este acuerdo en la destrucción de la industria petrolera de Venezuela debido a los — así calificados — regímenes corruptos

³ No queda claro si se trata de una participación activa, por medio de acciones de la empresa matriz de NABEP, o de una participación pasiva, basada en garantías. Asimismo, existen dudas, desde el Derecho de Estados Unidos, sobre la competencia y rol de la Oficina de Capital Estratégico. Véase al respecto lo que exponemos en José Ignacio Hernández, “Understanding the Implications of the U.S.-Venezuela Oil Deal”, Center for Strategic and International Studies (CSIS), 4 de septiembre de 2026, tomado de: <https://www.csis.org/analysis/understanding-implications-us-venezuela-oil-deal>

⁴ “Delcy Rodríguez confirma acuerdo petrolero con EE.UU. y asegura que generará US\$ 209.000 millones en impuestos”, *Banca y Negocio*, 28 de agosto de 2026: <https://www.bancaynegocios.com/delcy-rodriguez-confirma-acuerdo-petrolero-con-eeuu-y-asegura-que-generara-us-209000-millones-en-impuestos/>

de Chávez y Maduro. Además, estos regímenes ampliaron la influencia de países como Rusia y China. Por ello, según esta explicación, la recuperación del sector petrolero pasa por fomentar las inversiones privadas, desplazando la influencia de esos países. Según el documento informativo:

“El crecimiento impulsado por el sector privado en la producción e inversión en Venezuela es una condición clave para impulsar la continuidad de la reforma y la transición democrática tras el increíble éxito de la *Operation Absolute Resolve*”.

Esto es, que este acuerdo se inserta en las políticas de Estados Unidos hacia Venezuela, luego de la detención y extracción de Nicolás Maduro el 3 de enero de 2026, en la *Operation Absolute Resolve*. Estas políticas responden a una concepción ampliada de la seguridad nacional, que abarca también la seguridad económica y, en concreto, la seguridad energética. Esto quiere decir que el acuerdo, en el marco de estas políticas, se orienta a atender los riesgos que la crisis política, económica y social en Venezuela ha ocasionado para esa seguridad.

II. LA REGULACIÓN DE SANCIONES ECONÓMICAS SOBRE VENEZUELA Y LA INDUSTRIA PETROLERA

Las políticas de Estados Unidos hacia Venezuela luego del 3 de enero de 2026 responden a la evolución de la regulación de las sanciones económicas impuestas desde 2014. Es en este contexto geopolítico donde deben estudiarse la reforma de la Ley Orgánica de Hidrocarburos de enero de 2026 y el acuerdo anunciado el 28 de agosto de ese mismo año. A estos fines, conviene formular una síntesis de la regulación de las sanciones económicas según su impacto en la industria petrolera⁵.

La política de sanciones adoptada por Estados Unidos se ha basado en tres tipos de regulaciones: (i) sanciones económicas que prohíben o bloquean ciertas operaciones; (ii) sanciones basadas en la lucha contra el terrorismo; y (iii) sanciones derivadas de la política de reconocimiento, que cambió drásticamente en marzo de 2026.

Así, y en *primer lugar*, en el marco de la Ley de poderes en emergencias económicas internacionales, la Presidencia de Estados Unidos ha dictado

⁵ Seguimos lo expuesto en: Hernández G., José Ignacio, *Sanciones económicas y nuevos contratos petroleros (el contrato de participación productiva)*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2025, pp. 144 y ss.

órdenes ejecutivas que sancionan diversas actividades y a personas vinculadas al Gobierno de Venezuela, debido a su papel en políticas autoritarias, la corrupción y la violación de derechos humanos. En una primera etapa, estas sanciones tuvieron un ámbito específico (órdenes ejecutivos n° 13.692 de 2015, 13.808 de 2017, 13.827, 13.835 y 13.850 de 2018). En una segunda etapa, su ámbito pasó a ser general (órdenes ejecutivos n° 13.857 y 13.884, de 2019). Actualmente, estas dos órdenes constituyen la base jurídica de las sanciones que prohíben o bloquean ciertas actividades relacionadas con el Gobierno de Venezuela, en un marco regulatorio ampliado por la orden ejecutiva n° 14.373. Los sujetos a los que se aplican estas sanciones figuran en la Lista de Sujetos Especialmente Designados y Personas Bloqueadas (o “SDN”) y en otras listas similares.

En *segundo lugar*, con base en la regulación contra el terrorismo, el “Cártel de los Soles” fue declarado organización terrorista internacional por el Departamento de Estado, según una decisión publicada en el Registro Federal el 24 de noviembre de 2025. En la práctica, puede haber solapamiento entre el Gobierno de Venezuela y esa organización terrorista internacional. Ello no solo eleva las prohibiciones derivadas de la regulación de las sanciones económicas, sino que además otorga herramientas jurídicas adicionales para el comiso civil de todo bien cuyo uso colida con la normativa contra el terrorismo.

Finalmente, y en *tercer lugar*, el régimen de Maduro no podía representar legalmente al Gobierno de Venezuela ni a sus entidades o instrumentalidades en Estados Unidos⁶. Así, desde el 23 de enero de 2019, el Gobierno de Estados Unidos reconoció como Gobierno de Venezuela a una organización distinta del régimen de Maduro. Entre 2019 y 2023, esa organización estuvo a cargo de la Presidencia de la cuarta legislatura de la Asamblea Nacional, en ejercicio temporal de las atribuciones de la Presidencia de la República. A partir de ese año, el reconocimiento recayó, en general, sobre toda la Asamblea. Esta política de reconocimiento constituyó una sanción, pues impidió legalmente al régimen de Maduro actuar en Estados Unidos, en especial en la gestión de activos, incluidos los ingresos por exportaciones petroleras a ese país.

⁶ Sobre la política de reconocimiento, *vid.* Brewer-Carías, Allan R. y Hernández G., José Ignacio, *The Defense of the Rights and Interests of the Venezuelan State by the Interim Government Before Foreign Courts 2019-2020*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2021.

La política de reconocimiento cambió luego del 3 de enero de 2026, pues se reconoció a la vicepresidenta, Delcy Rodríguez, como Jefa de Estado. Sin embargo, este cambio de política se basó en el repudio del Gobierno de Nicolás Maduro, no solo por su ilegitimidad, sino también por su vinculación con acciones calificadas de criminales. Así, el Departamento de Justicia comunicó este cambio de posición ante la Corte del Distrito Sur de Nueva York mediante escrito del 11 de marzo de 2026, presentado en los casos consolidados *Stansell et al. vs. FARC et al.*, *Pescatore et al. vs. Palmera Pineda et al.*, *In re Claims Against the Valero-Petrocedeño Account* y *Osio et al. vs. Maduro Moros et al.*⁷. La Corte había pedido aclarar quién era el Gobierno de Venezuela reconocido. La respuesta afirmó el reconocimiento de Rodríguez. Para ello, el Departamento de Justicia se basó en las razones expuestas en la carta del embajador Kozak, fechada el 10 de marzo de 2026.

En esa carta, el Departamento de Estado recordó que la Asamblea Nacional de 2015 declaró la vacancia presidencial el 23 de enero de 2019 y que ese mismo día el Presidente Trump reconoció a Juan Guaidó “*como Presidente Interino de Venezuela*”, y que, tras la remoción de Guaidó en diciembre de 2022, el Departamento de Estado afirmó el 3 de enero de 2023 que “*los Estados Unidos continúan reconociendo a la Asamblea Nacional de 2015 [...] como la última institución democrática que subsiste en Venezuela*”. La carta reafirmó que el no reconocimiento de Maduro “*continúa vigente hasta la fecha*”, calificándolo de “*narcoterrorista imputado que espera juicio ante un tribunal federal*”⁸.

No obstante, el embajador Kozak advirtió que “*el 5 de marzo de 2026, Estados Unidos emitió una declaración anunciando la normalización de las relaciones con Venezuela bajo la presidenta interina Delcy Rodríguez*”, y el presidente Trump señaló que “*esta semana hemos reconocido formalmente al gobierno venezolano [bajo Delcy Rodríguez]*”, agregando: “*en efecto, los hemos reconocido legalmente*”⁹. La carta precisó que, “*a fin de facilitar la transición, los Estados Unidos reconocen a Delcy Rodríguez como la única Jefa de Estado, facultada para actuar en nombre de Venezuela*”, dentro de “*un proceso escalonado que cree*

⁷ Carta del Fiscal Auxiliar Samuel Dolinger a la Jueza Magistrada Sarah Netburn (11 de marzo de 2026) (“Carta Dolinger”), *Stansell et al. v. FARC et al.*, 16 Misc. 405 (LGS) (SN); *Pescatore et al. v. Palmera Pineda et al.*, 18 Misc. 545 (LGS) (SN); *In re Claims Against the Valero-Petrocedeño Account*, 20 Misc. 249 (LGS) (SN); *Osio et al. v. Maduro Moros et al.*, 25 Misc. 390 (LGS) (SN) (S.D.N.Y.), ECF No. 192.

⁸ Íd. en 1-2.

⁹ Íd. en 2.

las condiciones para una transición pacífica hacia un gobierno elegido democráticamente”, aclarando que el Departamento de Estado “continuará examinando de cerca las transacciones con las autoridades interinas”¹⁰.

Como se observa, el reconocimiento de Delcy Rodríguez como presidente interino o encargado de Venezuela no se basa en su legitimidad democrática. Todo lo contrario, ese reconocimiento parte del repudio a Maduro como presidente electo. Este repudio se extiende a todo el Gobierno de Maduro que se instaló el 10 de enero de 2025, luego de desconocer el resultado de las elecciones presidenciales de 2024, como también lo acotó el Departamento de Estado. Tanto es así que el reconocimiento a Rodríguez se realizó de manera condicionada, en la medida en que ello es necesario para implementar las políticas de Estados Unidos hacia Venezuela, que deben conducir a la elección de un Gobierno democrático.

Ahora bien, de estas tres políticas, la primera ha tenido la mayor repercusión en PDVSA. De esa manera, PDVSA y sus empresas filiales (incluidas las empresas mixtas) son sujetos sancionados conforme a las órdenes ejecutivas n° 13.857 y 13.884. De todo lo anterior derivan cuatro prohibiciones:

- a) PDVSA y sus empresas filiales no pueden realizar ninguna actividad en Estados Unidos. Este es el estatuto territorial de las sanciones económicas. La Oficina de Control de Activos Extranjeros (OFAC) del Departamento del Tesoro puede autorizar estas actividades prohibidas mediante licencias.
- b) PDVSA y sus empresas filiales no pueden celebrar ningún negocio jurídico con sujetos de Estados Unidos. Este es el estatuto personal de las sanciones económicas. OFAC también puede autorizar estas actividades prohibidas.
- c) Sujetos que no sean de Estados Unidos (como empresas domiciliadas en Europa) no pueden celebrar ningún negocio jurídico con PDVSA y sus empresas filiales, en la medida en que ello suponga facilitar la elusión de las sanciones económicas. Hay dos mecanismos básicos para sortear esa prohibición: (i) una licencia que autorice operaciones

¹⁰ Íd.

prohibidas y (ii) una certificación o “carta de conformidad” que acredite que la operación no está prohibida.

- d) Ninguna empresa, independientemente de su nacionalidad, puede proveer financiamiento o asistencia a personas u organizaciones que formen parte del Cártel de los Soles. Como PDVSA ha sido considerada una instrumentalidad de esta organización terrorista internacional, todo negocio con PDVSA y sus filiales está expuesto a riesgos regulatorios adicionales. En todo caso, el Gobierno de Estados Unidos puede autorizar actividades prohibidas o certificar que una determinada actividad no constituye apoyo a una organización terrorista.

Como resultado de estas restricciones, los activos externos de PDVSA y sus empresas filiales, como depósitos bancarios, facturas, acciones o activos empresariales, se consideran propiedades bloqueadas, en el sentido de que no pueden ser utilizados ni dispuestos sin autorización de OFAC. Esta prohibición sirve, además, como medida de protección de estos activos frente a los acreedores de la deuda heredada de Hugo Chávez y Nicolás Maduro, pues dichos activos no pueden ser embargados sin autorización de la OFAC. Tal es el caso, en especial, de las acciones de PDV Holding, Inc., propiedad de PDVSA, que otorgan control sobre Citgo Petroleum Corporation.

Todo ingreso de PDVSA (a través de sus empresas filiales y mixtas) queda sujeto a la regulación de las sanciones, en tanto activo de PDVSA. En especial, la orden ejecutiva 14.373 estableció un control adicional al disponer que todo ingreso que pertenezca al Gobierno de Venezuela por exportaciones petroleras, además de ser propiedad bloqueada, será depositado en cuentas bancarias que el Gobierno de Estados Unidos podrá usar como custodio de esos activos. Estas cuentas se denominan Fondos Depositados del Gobierno Extranjero (*Foreign Government Deposit Funds, FGDF*).

Estas cuentas deben incluir todos los pagos que correspondan al Gobierno de Venezuela por la venta de recursos naturales, incluido el petróleo. Por lo tanto, los recursos pertenecientes a la República y a PDVSA, derivados de las exportaciones petroleras, deben depositarse en dichas cuentas. De ello se desprende que el fisco nacional ha sido privado de uno de sus componentes centrales del ingreso fiscal, a saber, el ingreso petrolero,

incluyendo las cantidades debidas a la República por concepto de regalías, tributos y otras contribuciones (el llamado *government take*).

Es importante tener en cuenta que todo el petróleo producido en Venezuela es petróleo sancionado, pues ese petróleo, legalmente y en la práctica, es producido por PDVSA, sus empresas filiales y las empresas mixtas, que son todos sujetos sancionados (o, eventualmente, por medio de los nuevos contratos petroleros introducidos en la reforma de la Ley Orgánica de Hidrocarburos). Los ingresos derivados de la venta de ese petróleo sancionado se someten a las siguientes regulaciones especiales:

- a) La venta o exportación de petróleo venezolano será legal, desde la perspectiva de Estados Unidos, cuando esté amparada por licencias individuales o generales, o cuando el Gobierno de Estados Unidos certifique que dicha venta no contraviene la regulación de las sanciones económicas o de la lucha contra el terrorismo. Sin embargo, los ingresos que correspondan a PDVSA (a través de sus filiales o empresas mixtas) son propiedad bloqueada, y su administración queda regulada por la orden ejecutiva 14.373. Todo el petróleo vendido por esta vía debe ajustarse a condiciones comerciales ordinarias (pues quedan prohibidos los descuentos y demás prácticas similares implementadas antes de 2026, en especial en las exportaciones destinadas a Asia).
- b) La venta o exportación de petróleo venezolano será ilegal, según Estados Unidos, cuando no esté amparada por licencias individuales o generales, o cuando dicha venta suponga asistencia para eludir las sanciones o para financiar al Cártel de los Soles. Esta es la venta cubierta por la “política de bloqueo” adoptada a fines de 2025, que no es otra cosa que el comiso civil de los tanqueros y del petróleo ilegales. Esta ilegalidad, en resumen, depende de dos variables: (i) la inclusión del tanquero en la lista SDN y en otras listas similares, o (ii) cuando el tanquero, aun no incluido en esa lista, colabora para eludir las sanciones económicas o para financiar al Cártel de los Soles. Estas ventas ilegales se realizan a través de canales informales (la llamada “flota fantasma”), en condiciones opacas y con descuentos importantes. El producto del comiso civil pertenece, como regla general, al Gobierno de Estados Unidos.

Ahora bien, las prohibiciones antes comentadas han sido exceptuadas bajo seis licencias generales, que han sido modificadas sucesivas veces desde el 3 de enero de 2026, y cuyo ámbito resumimos de esta manera:

Licencia	Fecha (vigente)	Contenido
46D	27 de agosto de 2026	Petróleo y petroquímicos de origen venezolano: lifting, exportación, venta, transporte y refinación; importación de petroquímicos a EE.UU.
47B	27 de agosto de 2026	Venta de diluentes de origen estadounidense a Venezuela.
48C	27 de agosto de 2026	Suministro desde EE.UU. de bienes, tecnología, software y servicios para petróleo, gas, petroquímicos y electricidad.
49A	13 de marzo de 2026	Negociación y firma de contratos contingentes (ejecución sujeta a autorización de la OFAC) en petróleo, gas, petroquímicos y electricidad.
50C	27 de agosto de 2026	Operaciones de petróleo/gas de las entidades del Anexo (BP, Chevron, Eni, Maurel & Prom, Repsol, Shell) y subsidiarias.
52B	27 de agosto de 2026	Transacciones con PDVSA y «PdVSA Entities», con ciertas exclusiones.

La licencia general 52B permite a PDVSA, sus empresas filiales y mixtas, celebrar cualquier negocio petrolero, incluyendo los nuevos contratos incluidos en la reforma de la Ley Orgánica de Hidrocarburos, y que siguen el modelo del contrato de participación productiva (CPP o CPPH). Por lo tanto, esta licencia general permitiría a PDVSA celebrar contratos con NABEP para implementar el acuerdo anunciado el pasado 28 de agosto. Por ello, deben tenerse en cuenta las transacciones que no están autorizadas en esa licencia y que, por ende, siguen prohibidas:

- a) Transacciones que de otro modo estén prohibidas por las *Venezuela Sanctions Regulations*, incluyendo las transacciones prohibidas relativas a los bonos y la deuda del Gobierno de Venezuela o de PDVSA —incluidas las transacciones para liquidar dichos bonos y la deuda—, así como la venta, transferencia, cesión

o pignoración, como garantía, por parte del Gobierno de Venezuela, de cualquier participación accionaria en PDVSA o en sus filiales.

b) La celebración de un acuerdo transaccional (*settlement agreement*) o la ejecución de cualquier gravamen, sentencia, laudo arbitral, decreto u otra orden mediante ejecución, embargo (*garnishment*) u otro proceso judicial que pretenda transferir o, de otro modo, alterar o afectar bienes o intereses sobre bienes de cualquier persona bloqueada, incluidas PDVSA y sus filiales.

c) Cualquier transacción que involucre a una persona o entidad identificada en la lista SDN—con exclusión de PDVSA—, así como a cualquier entidad en la que una o más de dichas personas estén incluidas en dicha lista.

d) Los términos de pago que no sean comercialmente razonables, que impliquen permutas de deuda (*debt swaps*) o pagos en oro, o que estén denominados en moneda digital, criptomoneda o tokens digitales emitidos por, para o en nombre del Gobierno de Venezuela, incluido el petro.

e) Cualquier transacción que involucre a una persona ubicada u organizada en Rusia, Irán, la República Popular Democrática de Corea, Cuba o China.

f) Pagos al Gobierno de Venezuela, que deben canalizarse a través de la orden ejecutiva 14.373.

De todo lo anterior, derivamos dos conclusiones respecto del acuerdo anunciado el pasado 28 de agosto.

La *primera conclusión* es que este acuerdo solo se puede implementar en el ámbito de la licencia general 52B, o cualquier otra licencia dictada por la OFAC. Por lo tanto, el Gobierno de Estados Unidos ejerce un control efectivo sobre la implementación de este acuerdo mediante sus facultades regulatorias derivadas del marco jurídico de las sanciones económicas.

La *segunda conclusión* es que cualquier pago al Gobierno de Venezuela debe ser depositado en las cuentas controladas por el Departamento del

Tesoro bajo la orden ejecutiva 14.373 (FGDF). Esto incluye los pagos a la República por concepto de regalía, impuesto integrado e impuesto sobre la renta. Asimismo, cuando corresponda, cualquier pago a PDVSA (por medio de su filial, PDVSA Petróleos, S.A. (PPSA) o empresas mixtas) debe depositarse en estas cuentas. Por ello, cualquiera que fuere el ingreso fiscal petrolero derivado del acuerdo, éste no será controlado por el Gobierno de Venezuela sino por el Gobierno de Estados Unidos.

Esto es especialmente importante pues, en el marco de la citada orden ejecutiva 14.373, el Gobierno de Estados Unidos puede emplear los depósitos en la FGDF para apalancar financieramente la implementación del acuerdo. Por ejemplo, cualquier garantía para el financiamiento de las inversiones en capital podría constituirse mediante la FGDF, en tanto que el Gobierno de Estados Unidos actúa como custodio de dichos fondos.

III. LAS IMPLICACIONES JURÍDICAS DEL ACUERDO DESDE EL DERECHO CONSTITUCIONAL DE VENEZUELA

Con la información disponible, pueden identificarse contradicciones y posibles tensiones entre el acuerdo anunciado el pasado 28 de agosto de 2026 y el Derecho constitucional de Venezuela.

La *primera* contradicción, y la más evidente, es que no es posible otorgar, como afirma el documento informativo comentado, concesiones petroleras por cien años. La reforma de la Ley Orgánica de Hidrocarburos reserva las actividades de exploración, producción y comercialización de hidrocarburos al Estado y solo permite otorgar derechos petroleros a empresas de la exclusiva propiedad del Estado o a empresas mixtas que, en la práctica, operan bajo el control de PDVSA, todo ello de acuerdo con los artículos 10, 23 y 68 de la Ley. Esto quiere decir que solo PPSA y las empresas mixtas pueden ser titulares de derechos de exploración y producción sobre los yacimientos de hidrocarburos.

El documento informativo parte de una interpretación muy favorable, que sugiere que la Ley de reforma sentó las bases para la privatización de las actividades petroleras. Pero ello no es el caso. Lamentablemente, la Ley mantuvo la reserva sobre las actividades primarias y solo permitió que la inversión privada operara como contratista de entes del Poder Ejecutivo Nacional, que actualmente son el PPSA y las empresas mixtas.

La *segunda* contradicción es que el acuerdo parece asumir que el NABEP tendrá la titularidad de los derechos de exploración y producción

de los 17 proyectos. Sin embargo, como explicamos, la Ley de reforma no admite el contrato de concesión, o sea, no permite al Poder Ejecutivo Nacional transferir directamente a la inversión privada esos derechos petroleros. Por el contrario, de acuerdo con su artículo 23, estos derechos solo pueden ser transferidos a entes administrativos, en concreto, a PPSA y las empresas mixtas. Estas empresas pueden delegar parte o la totalidad de las tareas necesarias para ejercer esos derechos de inversión privada, mediante un contrato que sigue el modelo CPP. En concreto, PPSA puede celebrar contratos para el desarrollo de actividades primarias (artículo 40), mientras que la empresa mixta puede celebrar el llamado acuerdo operativo con el socio minoritario y la empresa mixta (artículo 35.1)¹¹.

En la práctica, estos contratos han pasado a denominarse CPP (o CPPH). El CPPH es, en esencia, un contrato de servicios petroleros. Así, PPSA y la empresa mixta encomiendan la operación al inversor privado, que actúa por cuenta de ambas. Esto significa que el contratista privado, como NABEP, no tiene derechos reales sobre los yacimientos, sino únicamente el derecho a realizar actividades de exploración y producción bajo el control de PDVSA, de acuerdo con el contrato correspondiente. Este derecho implica la obligación de asumir todos los costos, incluidas las inversiones de capital. Para cubrir esos costos, el CPP asigna el derecho a comercializar el petróleo, aun cuando esta comercialización se somete a los intensos controles que el Reglamento reconoce a favor del Ministerio de Hidrocarburos¹².

Esto quiere decir que NABEP solo puede ser titular de derechos contractuales derivados de CPPs firmados por PPSA o por empresas mixtas. Estos derechos contractuales no constituyen derechos reales sobre los yacimientos. Además, y lamentablemente, el Reglamento afectó la calidad de esos derechos, hasta el punto de que la comercialización del crudo producido queda a discreción del Ministerio.

La *tercera* contradicción es que los contratos que pueden celebrarse con NABEP no pueden durar cien años. El artículo 35.1 de la Ley Orgánica de Hidrocarburos dispone que la empresa mixta puede tener una duración máxima de 25 años, prorrogable por 15 años adicionales. La interpretación

¹¹ Véanse nuestros comentarios en Hernández G., José Ignacio, “La reforma de la Ley Orgánica de Hidrocarburos de 2026: ¿el final de la era de la nacionalización petrolera?”, *Ley Orgánica de Hidrocarburos de 2026*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2026, pp. 125 y ss. La obra recoge diversos análisis jurídicos sobre la reforma.

¹² Véase lo que explicamos en Hernández G., José Ignacio, “Comentarios al modelo de contrato petrolero de participación productiva (mayo de 2026)”, en *Revista de Derecho Público* n° 185-186, Caracas, 2026, pp. 226 y ss.

correcta de esa norma, en el sentido más favorable al principio de libre competencia previsto en el artículo 113 de la Constitución, es que la participación de la inversión privada, incluso en el marco del CPP con PPSA, debe someterse al plazo máximo de 25 años.

La *cuarta* contradicción se deriva del rol de PDVSA. En el documento de la Casa Blanca, PDVSA no es mencionada. Más bien, pareciera que el control efectivo de los 17 proyectos recae en NABEP, que, a su vez, obraría bajo el control del Gobierno de Estados Unidos, a través del poder de veto sobre la designación de sus administradores. Esto permitiría a NABEP operar directamente los proyectos o asociarse con otros inversionistas. Pareciera que en la práctica, NABEP se ha convertido en una suerte de empresa estatal petrolera controlada por el Gobierno de Estados Unidos. Pero tal modelo es irreconciliable con la Constitución y la Ley Orgánica de Hidrocarburos.

Así, de acuerdo con el artículo 303 de la Constitución, PDVSA o cualquier otro ente creado por el Gobierno de Venezuela debe tener el control de la industria. Además, de conformidad con la reforma de la Ley Orgánica de Hidrocarburos y su Reglamento, NABEP solo puede operar por medio de CPPs firmados por PPSA o empresas mixtas, obrando bajo el control de éstas y, en especial, bajo los muy amplios poderes regulatorios del Ministerio.

Por lo tanto, es el Gobierno de Venezuela, y no el Gobierno de Estados Unidos ni una empresa privada, quien debe tener a su cargo el control de los 17 proyectos. Ciertamente, PDVSA, en su condición actual, es una carga para el negocio petrolero. Hace mucho tiempo que esa empresa ha debido ser sometida a una profunda reorganización que, en nuestra opinión, debería llevar a la creación de un nuevo ente para controlar la industria: la Agencia Nacional de los Hidrocarburos. Pero hasta tanto esas reformas no se adopten, PDVSA debe mantener el control de las operaciones, pues así lo establecen la Constitución y la Ley.

La *quinta* contradicción se deriva del anuncio según el cual el Gobierno de Estados Unidos puede reclamar el control de las reservas petroleras. Sin embargo, ni el Gobierno de Estados Unidos ni ningún operador petrolero pueden reclamar control sobre los 65.000 millones de barriles que, según el documento, constituyen las reservas de los 17 proyectos.

De conformidad con el artículo 12 de la Constitución, los yacimientos son propiedad inalienable de la República. Como hemos explicado, el derecho a explotar esos yacimientos solo puede transferirse a entes

administrativos, en la práctica, a PPSA y a empresas mixtas. Los contratistas, como NABEP, no tienen derecho real alguno sobre los yacimientos, sino solo derechos contractuales a explorar, producir y comercializar, todo ello, además, de acuerdo con las amplias potestades de supervisión y control del Ministerio de Hidrocarburos.

Con lo cual, e incluso asumiendo que el Gobierno de Estados Unidos controle a NABEP, lo cierto es que esa empresa solo tendría derechos contractuales para obrar por cuenta de PPSA y de empresas mixtas. Legalmente, ni NABEP ni el Gobierno de Estados Unidos pueden reclamar ningún título sobre las reservas.

La *sexta* contradicción deviene del anuncio según el cual, el 20% de la producción será vendida a costo al Gobierno de Estados Unidos para formar parte de las Reservas Estratégicas de Petróleo (lo que supone un problema técnico debido al tipo de crudo venezolano). Sin embargo, no puede venderse el crudo a costo, pues ello implicaría una merma patrimonial para el Estado, debido a su participación en el ingreso petrolero. En especial, el nuevo impuesto integrado se calcula sobre los ingresos brutos, por lo que el Estado sufriría una merma económica (artículo 56 de la Ley). Una solución es que la pérdida sea asumida por NABEP, pero ello distorsiona el equilibrio financiero del contrato y genera riesgos para PDVSA¹³.

En *séptimo lugar*, existe una tensión entre la selección de NABEP y los principios constitucionales que rigen la selección de contratistas en el sector privado, en especial, desde el artículo 141. La Ley Orgánica de Hidrocarburos, lamentablemente, no obliga con claridad a adjudicar los CPP mediante procedimientos licitatorios ni condiciona la celebración de esos contratos al control de la Asamblea Nacional. Pero eso no implica que la selección de NABEP pueda responder a un proceso opaco y arbitrario.

El propio artículo 1 de la Ley Orgánica de Hidrocarburos introduce el principio de transparencia contractual, que se extiende a todas las fases de la contratación, en sintonía con el artículo 141 de la Constitución. Además, de acuerdo con el artículo 34 de esa Ley, la constitución de las empresas mixtas y las condiciones que las regirán serán autorizadas por la Presidencia y notificadas a la Asamblea Nacional para el control parlamentario correspondiente. De conformidad con los artículos 23, 24, 25, 34, 36 y 40 de la Ley, la selección del contratista privado debe constar de un acto motivado en el que se fundamenten las razones de la selección, considerando la

¹³ La venta a pérdida afecta el equilibrio económico que, de acuerdo con el artículo 26 de la Ley, debe ser garantizado por el Estado.

idoneidad y la capacidad para el ejercicio de las actividades primarias. En tanto acto de efectos generales (pues el ejercicio de esas actividades impacta a la colectividad), debe publicarse en la Gaceta Oficial, de conformidad con el artículo 72 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos.

Por lo tanto, las razones que llevaron a escoger a NABEP, y los contratos a través de los cuales esa empresa operará deben hacerse públicos, en el marco de decisiones razonadas y motivadas. Solo así podrá determinarse si la extensión de los derechos contractuales asignados a esa empresa es compatible con las limitaciones del artículo 113 de la Constitución.

En *octavo lugar*, encontramos una de las dudas constitucionales más importantes. ¿Pueden las autoridades interinas asignar estos contratos? El documento comentado reconoce dos cosas. La primera es que el Gobierno de Venezuela está conformado por autoridades interinas, es decir, temporales. Además, ratifica que esas autoridades no son democráticas (pues recuerda que es necesario avanzar hacia una transición democrática). En pocas palabras, para el Gobierno de Estados Unidos, las autoridades interinas constituyen un Gobierno *de facto*.

Esta es la conclusión correcta. Delcy Rodríguez no ejerce la presidencia por haber sido electa, sino como resultado de los hechos ocurridos el 3 de enero de 2026. El lapso que la Constitución asigna al vicepresidente para suplir las faltas presidenciales sin convocar elecciones ha sido ampliamente superado, como ha explicado Brewer-Carías¹⁴. Por lo tanto, y cuando menos, existe el riesgo de que cualquier contrato firmado por las autoridades interinas sea nulo por usurpación de funciones, conforme al artículo 138 de la Constitución. No entraremos aquí a resolver esa duda. Basta con señalar la contradicción entre el carácter interino, temporal y de *facto* de las autoridades que otorgaban los contratos y la extensión de los 17 proyectos afectados por los contratos que se adjudicarán.

Otra contradicción en nuestro *noveno* punto radica en el argumento según el cual el Gobierno de Estados Unidos controlará a NABEP y, por ende, a los proyectos petroleros. De ser cierta esa afirmación, habría que observar que el artículo 13 de la Constitución es muy claro: “El territorio no podrá ser jamás cedido, traspasado, arrendado, ni en forma alguna

¹⁴ Brewer-Carías, Allan, “La Sala Constitucional y el Decreto de Estado de Conmoción Exterior, dictado el 3 de enero de 2026, el mismo día en el cual se produjo, en la madrugada, la “ausencia forzosa” de quien ejercía la Presidencia de la República”, en *Revista de Derecho Público* n° 185-186, 2026, pp. 455 y ss.

enajenado, ni aun temporal o parcialmente, a Estados extranjeros u otros sujetos de derecho internacional”.

En *décimo lugar*, cabe plantearse la siguiente pregunta: ¿El acuerdo petrolero entre Estados Unidos y Venezuela es ilegal por haber sido suscrito en respuesta a un acto de coacción? Una de las confusiones es que no queda claro qué acuerdos se han firmado ni por quiénes. En todo caso, el 1 de septiembre de 2026, la sexta legislatura de la Asamblea Nacional respaldó el (así llamado) “acuerdo energético binacional” entre Estados Unidos y Venezuela¹⁵.

Asumamos entonces que existe un acuerdo. Esto presenta un problema. Así, la Sala Constitucional, en su opinión del 3 de enero de 2026, calificó los hechos de ese día como una *“agresión militar extranjera suscitada el 3 de enero de 2026, de la cual fue objeto la República Bolivariana de Venezuela y que tuvo por finalidad el secuestro del Presidente Constitucional Nicolás Maduro Moros”*. Si en efecto hubo agresión, este acuerdo petrolero es nulo, de conformidad con el artículo 52 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados. Siguiendo a la Sala Constitucional, cualquier acuerdo entre Venezuela y Estados Unidos es nulo por responder a la *“amenaza o al uso de la fuerza en violación de los principios de derecho internacional incorporados en la Carta de las Naciones Unidas”*.

Hay otra explicación: que no hubo tal agresión y que el acuerdo es el resultado de la libre voluntad del Gobierno de Venezuela. Pero si no hay agresión, entonces toda la justificación dada por la Sala Constitucional para permitir al vicepresidente ejercer las funciones de la Presidencia, al margen de la Constitución, se cae por su propio peso. En este escenario, el riesgo de usurpación aumenta.

En todo caso, de existir un acuerdo bilateral o tratado entre Venezuela y Estados Unidos, es necesaria su aprobación mediante Ley, de conformidad con el artículo 154 constitucional.

Finalmente, y en *décimo primer lugar*, de existir algún contrato de operación con el Gobierno de Estados Unidos o con NABEP, nos encontraríamos ante un contrato de interés público nacional que debe ser previamente autorizado por la Asamblea Nacional, de acuerdo con el artículo 150 de la Constitución. Este control no es una mera formalidad, pues exige el control democrático de los contratos mediante los cuales se

¹⁵ “Asamblea Nacional respalda el acuerdo energético suscrito por Venezuela y EE UU”, *El Nacional*, 1 de septiembre de 2026, tomado de: <https://www.elnacional.com/2026/09/asamblea-nacional-respalda-el-acuerdo-energetico-suscrito-entre-venezuela-y-estados-unidos/>

implementará el acuerdo energético comentado. Sin embargo, el desmantelamiento del Estado de Derecho y el régimen *de facto* imperante afectan la calidad de dicho control.

REFLEXIONES FINALES

El acuerdo petrolero anunciado por Estados Unidos el 28 de agosto de 2026 no es un proyecto ordinario enmarcado en el modelo de gestión de actividades primarias introducido en la reforma de la Ley Orgánica de Hidrocarburos. Por el contrario, nos encontramos ante un acuerdo que compromete un quinto de las reservas de petróleo de Venezuela, si asumimos la fidelidad de las reservas estimadas de los 17 proyectos. Asignar la exploración, producción y comercialización de esos 17 proyectos responde, entonces, a una política de extraordinaria importancia económica y social, que requiere, por ende, condiciones institucionales excepcionales. Sin embargo, como hemos señalado, existen contradicciones y potenciales conflictos que pueden afectar la validez y la legitimidad democrática de este acuerdo¹⁶.

Estas contradicciones, sin embargo, no deben impedir considerar que el documento informativo de la Casa Blanca parte de un diagnóstico adecuado de las causas que llevaron al colapso de la industria petrolera. Como hemos explicado¹⁷, las políticas predatorias impulsadas por los Gobiernos de Hugo Chávez y Nicolás Maduro socavaron la capacidad de producción, al tiempo que llevaron al colapso de PDVSA, en especial debido a la generalizada cleptocracia. Además, componentes importantes de las políticas petroleras fueron cedidos mediante acuerdos de cooperación con China, Rusia, Irán y Cuba. La recuperación de la industria petrolera, como

¹⁶ Véase sobre esto a Luis Pacheco, "Venezuela's Complicated U.S. Oil Deal", *Americas Quarterly*, 3 de septiembre de 2026, tomado de: <https://americasquarterly.org/article/venezuelas-complicated-u-s-oil-deal/>

¹⁷ Hernández G., José Ignacio, Hernández G., José Ignacio, *La privatización de facto de PDVSA y la destrucción del Petro-Estado venezolano. Del colapso de la industria petrolera a la licencia de Chevron*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2023, pp. 230 y ss. Véase en especial a Brewer-Carías, Allan, *Crónica de una destrucción. Concesión, nacionalización, apertura, constitucionalización, desnacionalización, estatización, entrega y degradación de la industria petrolera*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2018, pp. 111 y ss. Desde una perspectiva técnica, vid. Monaldi, Francisco et al., *The collapse of the Venezuelan oil industry: The role of above-ground risks limiting foreign investment*, Center for Energy Studies-Rice University's Baker Institute for Public Policy, 2021.

bien apunta el citado documento, debe descansar en la inversión privada, afianzando la seguridad económica en el Hemisferio Occidental.

Pero desde el punto de vista jurídico, este acuerdo no parte de instituciones que, con certeza jurídica, favorezcan la inversión privada en condiciones transparentes. Como explicamos, tal como fue anunciado, este acuerdo es incompatible con la Constitución y con la reforma de la Ley Orgánica de Hidrocarburos. Solucionar las ineficiencias derivadas de una privatización de *facto* con otra privatización de *facto* no constituye una solución jurídica racional.

Nótese que la crítica jurídica se centra en la implementación, no en el diagnóstico ni en las políticas sugeridas. La recuperación del sector petrolero requiere la promoción de la inversión privada y el desmontaje de las políticas predatorias del Petro-Estado. En tanto que Venezuela es un Estado frágil, es preciso contar, además, con un ancla que, desde la cooperación internacional, coadyuve a construir capacidades estatales, en especial para garantizar la seguridad y el control territorial. Estados Unidos bien puede cumplir ese rol, favoreciendo además la estabilidad del Hemisferio. Todo ello, en el marco de una transición institucional hacia la democracia constitucional, en los términos de los artículos 333 y 350 de la Constitución.

Sin embargo, la fragilidad jurídica en la implementación del acuerdo atenta contra estos objetivos, en la medida en que el resultado sea arreglos jurídicos incompatibles con la democracia constitucional, y que obstruyan la transición. Es necesario considerar que, en la historia del petróleo en Venezuela, acuerdos opacos, frágiles e ineficientes han generado tensiones políticas y jurídicas¹⁸. Evitar los mismos errores del pasado es clave para no comprometer el futuro de la industria petrolera.

Brookline, MA. 7 de septiembre de 2026

¹⁸ En especial, durante el régimen de Juan Vicente Gómez. Véase Consalvi, Simón Alberto, *El petróleo en Venezuela*, Academia Nacional de la Historia, Caracas, 2013, pp. 49 y ss.