

El papel del sector petrolero en la degradación ambiental y la reconstrucción económica de Venezuela

By Ryan C. Berg

OCTOBER 2021

EL TEMA

El sector petrolero de Venezuela se encuentra actualmente en niveles históricos muy bajos, tanto en términos de producción como de impacto ambiental. Los gasoductos decrépitos y las refinerías en descomposición, la quema sin restricciones de gases de efecto invernadero y la hostilidad del gobierno hacia los grupos ambientalistas han contribuido a una crisis creciente en uno de los países con mayor biodiversidad del mundo. Si bien el régimen de Maduro a menudo cita las sanciones internacionales como la causa del declive, los problemas del sector petrolero de Venezuela tienen sus raíces en la cleptocracia, la incompetencia, la mala gestión de la fuerza laboral y la corrupción que se remonta a la era de Chávez. Incluso en un escenario de transición política, donde el relajamiento de las sanciones estaría sobre la mesa, es poco realista suponer que la degradación ambiental actual causada por el desmoronamiento del sector petrolero del país desaparecería automáticamente. Por lo tanto, las cuestiones de conservación y protección de la biodiversidad deben elevarse como consideraciones clave en las negociaciones que se llevan a cabo entre la oposición y el régimen de Maduro. La comunidad internacional puede hacer su parte al elevar la voz de los actores de la sociedad civil dentro de Venezuela y contribuir efectivamente para resaltar el desprecio del régimen de Maduro por el medio ambiente en el período previo a la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático.

INTRODUCCIÓN

Las graves consecuencias de la degradación ambiental de Venezuela se pueden sentir en cada rincón del país, e incluso en la región en general. En las vías fluviales, los pescadores transportan capturas empapadas de petróleo de botes ennegrecidos. Imágenes satelitales recientes proporcionadas por la Administración Nacional Aeronáutica y Espacial del lago de Maracaibo, una de las áreas con mayor diversidad ecológica del país debido a sus aguas salobres, muestran el cuerpo de agua arremolinado con manchas de petróleo.¹ Los trabajadores petroleros temen por su seguridad ya que la infraestructura decrépita contribuye a aumentar los problemas. Dentro de la Amazonía, las comunidades indígenas y los activistas

ambientales se enfrentan a grupos criminales bien armados que amplían la práctica de la minería ilegal.² Si bien estos desafíos se han estado filtrando durante años, una combinación de política, corrupción, incompetencia, negligencia e intención criminal bajo el presidente Nicolás Maduro ha acelerado el inicio de una aguda crisis ambiental en Venezuela.

A pesar de hablar de la boca para afuera sobre los ideales del “eco-socialismo”, el régimen en Caracas ha presidido un declive significativo en los estándares ambientales. En 2016, por ejemplo, la petrolera estatal venezolana Petróleos de Venezuela, SA (PDVSA) anunció que dejaría de informar sobre derrames de petróleo. Ese mismo año, Maduro anunció la creación del Arco Minero del Orinoco, un área

expansiva en el sur del país que sirvió en gran medida como una pátina legal para un repunte de la minería ilegal por parte de sindicatos criminales y grupos guerrilleros en esta región.³ Naciones Unidas ha denunciado la explotación y abusos que se producen en el Arco Minero del Orinoco.⁴ Las organizaciones no gubernamentales (ONG) y los organismos internacionales que se han pronunciado en contra de esta espiral descendente, a su vez, han sido criticados y atacados por el gobierno venezolano, que parece tener poco interés en hacerse responsable de su malversación ecológica.⁵

A pesar de hablar de la boca para afuera sobre los ideales del “eco-socialismo”, el régimen en Caracas ha presidido un declive significativo en los estándares ambientales.

Si bien la lista de desafíos ambientales que enfrenta Venezuela abarca desde la deforestación hasta la contaminación química, la caza furtiva y más, uno de los desafíos más importantes es, con mucho margen, el estado decrepito del sector petrolero del país. El petroestado venezolano tiene la doble carga de depender del petróleo para casi el 99 por ciento de sus ingresos de exportación y al mismo tiempo no puede hacer las reparaciones necesarias a la infraestructura petrolera o retener una fuerza laboral calificada gracias a años de mala administración, corrupción y cleptocracia.⁶ Entre 2010 y 2016, PDVSA auto informó más de 46.000 derrames de petróleo, un número que probablemente ha aumentado desde que se detuvieron los informes oficiales en 2016. Venezuela también se encuentra entre los siete principales países del mundo en quema de gas, la combustión de subproductos del gas natural que liberan grandes cantidades de metano a la atmósfera.⁷

Actualmente, estas tendencias problemáticas muestran pocos signos de disminuir. De hecho, Tareck El Aissami, Ministro de Petróleo y de Industrias y Producción Nacional de Venezuela, anunció un plan para producir más del doble de petróleo a 1,5 millones de barriles por día para fines de 2021.⁸ Si bien los aumentos de petróleo se han ido frenando y han sido irregulares, cualquier aumento rápido en la producción de petróleo bajo el régimen de Maduro,

sin mejoras rápidas concomitantes en la infraestructura petrolera, solo significarán más derrames, más quemas de gas y un costo aún mayor en el medio ambiente.

El aumento de la producción petrolera venezolana tampoco es sólo producto de la política interna. Venezuela es un socio cada vez más viable a los ojos de empresas como la Corporación Nacional de Petróleo de China, que ha mostrado estar dispuesta a regresar a Venezuela luego de un potencial debilitamiento del diseño de sanciones de Estados Unidos. Es probable que continúe el impulso para aumentar la producción de petróleo, ya que los dos resultados políticos más probables para Venezuela incluyen una posible relajación de las sanciones internacionales. En cualquier transición política que entregue el poder a la oposición venezolana, Estados Unidos y la comunidad internacional probablemente reducirían drásticamente las sanciones. Mientras tanto, la eliminación de las sanciones sirve como un poderoso incentivo para que el régimen de Maduro participe en sus actuales negociaciones en la Ciudad de México con la oposición venezolana. Ciertamente, el petróleo seguirá siendo una faceta central de la economía de Venezuela en el futuro previsible; queda por determinar si el sector petrolero continuará su trayectoria descendente hacia una mayor devastación ecológica o si Venezuela puede trazar un rumbo más sostenible desde el punto de vista ambiental.

Este informe se divide en cuatro partes. Primero, esboza el declive del sector petrolero venezolano desde la década de 1950 hasta la actualidad. A continuación, detalla las graves y múltiples consecuencias ambientales de la actual producción petrolera venezolana. Después describe cómo el petróleo afectaría una posible transición política en Venezuela y qué significaría dicha transición para el petróleo y el medio ambiente. Por último, concluye con una serie de recomendaciones sobre cómo los Estados Unidos puede abordar la enmarañada relación entre la recuperación económica, la transición política y la degradación ambiental.

LA DEGRADACIÓN DE UNA POTENCIA PETROLERA

Venezuela ha estado produciendo petróleo comercialmente durante más de un siglo, y hoy el país posee aproximadamente 300 mil millones de barriles de reservas verificadas de petróleo, las más grandes del mundo.⁹ Sin embargo, la producción de petróleo de Venezuela ha tenido cambios bruscos durante la segunda mitad del siglo XX, pasando de una producción récord a principios de la década

de 1970, con más de 3,5 millones de barriles por día (bpd), una caída abrupta durante la década de 1980 y principios de la de 1990, a una vez más eclipsando los 3 millones de bpd a fines de la década de 1990, a las actuales cifras insignificantes de alrededor de 500,000 bpd.

En las décadas siguientes al descubrimiento y la explotación comercial del petróleo en Venezuela, su producción estuvo en gran medida en manos de empresas extranjeras. En 1943, el gobierno aprobó la Ley de Hidrocarburos, que requería que las compañías petroleras entregaran el 50 por ciento de sus ganancias al estado venezolano. Durante este período, Venezuela fue el tercer mayor productor de petróleo del mundo, solo por detrás de la Unión Soviética y los Estados Unidos. Esto le dio al estado una importante fuente de ingresos, pero, como en muchos petroestados, vinculó estrechamente a Venezuela al fluctuante precio global del petróleo.¹⁰ Sin embargo, las consecuencias de la excesiva dependencia de Venezuela de las rentas del petróleo se hicieron cada vez más claras durante la década de 1950, cuando la sobreproducción condujo a una disminución constante de los precios del petróleo.

En respuesta a la caída de los precios, Venezuela se unió a otras economías productoras de petróleo para fundar la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) en 1960. La OPEP buscó administrar el suministro de petróleo y prevenir el tipo de sobreproducción que tiende a provocar la caída de los precios. La organización resultó exitosa; primero trajo un modesto aumento en los precios, luego superó todas las expectativas en 1973. Ese año, un embargo de cinco meses coordinado por la OPEP contra los países que apoyaron a Israel en la Guerra de Octubre hizo que los precios del petróleo subieran de alrededor de \$3 a \$12 por barril.¹¹ Venezuela aprovechó este auge para marcar el PIB per cápita más alto de América Latina durante la década de 1970, mientras que el entonces presidente Carlos Andrés Pérez anunció triunfalmente la llegada de “La Gran Venezuela”, que utilizaría la riqueza petrolera para desarrollar aún más la nación. Uno de los primeros pasos en este proceso fue disminuir la dependencia de las operaciones de las compañías petroleras extranjeras, nacionalizando la industria mediante la creación de PDVSA en 1976.

PDVSA en general logró producir petróleo, logrando alcanzar una producción de 2,3 millones de barriles de petróleo al día (bpd) durante sus primeros cuatro años de funcionamiento.¹² Sin embargo, los funcionarios electos demostraron ser mucho menos capaces a la hora de hacer realidad el sueño de «La Gran Venezuela».

Varias administraciones sucesivas se hicieron de la vista gorda ante la corrupción, mientras que una multitud de empresas estatales brindaban amplias oportunidades para la malversación de fondos, alimentando la incipiente cleptocracia de Venezuela. Algunas estimaciones valoraron la cantidad total perdida por corrupción y mala gestión durante estas décadas en más de \$100 mil millones.¹³ El propio presidente Pérez fue destituido de su segundo mandato por la Corte Suprema después de que se descubrió que había malversado casi \$3 millones. Estos escándalos surgieron incluso cuando PDVSA se acercó a niveles récord de producción de petróleo de alrededor de 3,5 millones de bpd en 1997 y 1998. El fracaso de Venezuela a fines del siglo XX para frenar la corrupción endémica y reinvertir los ingresos petroleros en la construcción de una economía más diversificada sentó las bases para la caída de la industria petrolera.

Si bien las grietas en la industria petrolera de Venezuela ya eran visibles en la década de 1990, las políticas de Hugo Chávez, quien llegó al poder con una agenda izquierdista disruptiva en 1999, exacerbó esas grietas hasta convertirlas en enormes agujeros. Chávez inicialmente buscó frenar la vulnerabilidad del país a las fluctuaciones de precios revitalizando a la OPEP para mantener el petróleo entre \$22 y \$28 por barril.¹⁴ Sin embargo, aumentó la oposición al estilo autoritario del gobierno de Chávez. Tras un intento de golpe de Estado en 2002, miles de trabajadores se declararon en huelga y convocaron nuevas elecciones. Los trabajadores de PDVSA estuvieron muy involucrados en esta huelga, lo que redujo la producción de petróleo a cifras tan bajas como 50.000 bpd. Chávez respondió despidiendo a aproximadamente 18.000 empleados de PDVSA, casi la mitad de la fuerza laboral total de la empresa en ese momento, reemplazándolos por jubilados y personas leales al régimen.¹⁵ Las consecuencias para las operaciones de PDVSA fueron graves: la huelga y sus secuelas precipitaron una gran salida de talento del sector petrolero. Después de 2003, Venezuela nunca más alcanzaría su objetivo de producción de petróleo de 3 millones de bpd.

Apenas cuatro años después, la industria petrolera de Venezuela sufrió otro golpe cuando Chávez ordenó la expropiación de los activos de ExxonMobil y ConocoPhillips en 2007. Estas empresas habían sido contratadas para desarrollar la Franja del Orinoco de Venezuela, que contiene reservas de petróleo crudo superpesado, vasto pero difícil de procesar. La expropiación provocó una fuga de capital extranjero de Venezuela, lo que

dejó al país sin poder acceder a gran parte de sus pesadas reservas de crudo de manera eficiente.¹⁶ Además, sin inversión extranjera directa, Venezuela encontró casi imposible actualizar su infraestructura petrolera, lo que dejó a oleoductos en ruinas y equipos peligrosos que exacerbaron el costo ambiental de la producción de petróleo del país.

Simultáneamente, Venezuela bajo Chávez estableció una serie de vínculos económicos insostenibles con China, Rusia y Cuba. En el caso de China y Rusia, Venezuela acumuló grandes cantidades de deuda. Por ejemplo, ha recibido el 45 por ciento de todos los préstamos de los bancos estatales de desarrollo chinos desde 2005.¹⁷ La inversión rusa ha sido comparativamente menor y está relacionada principalmente con el financiamiento militar, aunque la compañía petrolera Rosneft ha gastado más de mil millones de dólares en el desarrollo de yacimientos petrolíferos en Venezuela también.¹⁸ Sin efectivo para pagar estas deudas, la administración de Chávez se vio obligada a sumergirse en las exportaciones de petróleo, y aproximadamente un tercio de la producción de petróleo de PDVSA en 2012 se envió a China como pago en especie. Las exportaciones de petróleo se diluyeron aún más por la asociación de Venezuela con Cuba, que en los años anteriores al Covid-19 recibió hasta 90.000 bpd de petróleo con grandes descuentos para eludir las sanciones de Estados Unidos.¹⁹ Exprimida por acreedores extranjeros y enfrentando una dramática caída en la producción nacional, Venezuela se vio cada vez más arrinconada con muy pocas estrategias de salida.

Nicolás Maduro, quien asumió la presidencia en 2013 tras la muerte de Chávez, continuó con muchas de las políticas de sus predecesores. La deuda externa creció de manera constante y la inflación comenzó su vertiginosa escalada de dos a cuatro dígitos. Cuando los precios del petróleo comenzaron a caer en 2014, terminando con la venta del petróleo a menos de \$30 el barril en 2015, muy lejos del récord de \$140-180 por barril que Chávez disfrutó y posteriormente despilfarró, las tendencias negativas que atacaban a la economía de Venezuela llegaron a un punto crítico.²⁰ Una fuerza laboral despojada de experiencia técnica y gerencial libró una batalla perdida contra la infraestructura colapsada que ya estaba derramando petróleo en el medio ambiente circundante. La producción se redujo drásticamente de 2,5 millones de bpd en 2016 a 1,5 millones de bpd en 2018. Para 2020, la producción de petróleo venezolano había caído a 500.000 bpd, una

pérdida general de producción de 3 millones de bpd con respecto a las cifras de 1998.²¹

Tras la crisis presidencial de Venezuela y el reconocimiento de Estados Unidos de Juan Guaidó como presidente interino constitucional en enero de 2019, Venezuela se encontró bajo un régimen de sanciones intensificado. En contraste con las sanciones específicas anteriores, el Departamento del Tesoro de los Estados Unidos anunció un esfuerzo de sanciones contra PDVSA como entidad.²² Sin embargo, mientras el régimen de Maduro desvía la culpa y señala las sanciones como la raíz de los males del sector petrolero, las tendencias de corrupción, la cleptocracia, el autoritarismo y la indiferencia a la infraestructura decrepita tienen legados que se remontan a años, si no décadas. Las semillas de la destrucción del sector petrolero de Venezuela fueron sembradas por Chávez y regadas por Maduro. Por lo tanto, no tiene sentido que la eliminación de las sanciones resucite rápidamente a una industria que había estado luchando por mantenerse en pie años antes de su imposición.²³

Las semillas de la destrucción del sector petrolero de Venezuela fueron sembradas por Chávez y regadas por Maduro.

EL IMPACTO AMBIENTAL DEL SECTOR PETROLERO DE VENEZUELA

Las consecuencias del desmoronamiento de la infraestructura petrolera de Venezuela son diversas y graves. Estos incluyen derrames costeros que han demostrado ser devastadores para la biodiversidad marina, así como rupturas de tuberías tierra adentro y quema sin restricciones que producen grandes cantidades de gases nocivos. Para agravar aún más esta degradación ambiental está la renuencia del gobierno venezolano y de PDVSA a compartir información sobre los derrames de petróleo. Esto les deja a las comunidades locales y los organismos internacionales de control el trabajo pesado de informar sobre cuestiones ambientales. Sin embargo, sus llamamientos a menudo caen en oídos sordos, ya que el gobierno de Caracas sigue sin querer o sin poder solucionar los principales riesgos ambientales de manera oportuna o efectiva. El régimen de Maduro a menudo

impide que los científicos y expertos accedan a las áreas donde se han producido derrames y se niega a informar sobre los métodos de limpieza o, de hecho, si hubo un esfuerzo de limpieza.

Las manifestaciones más claras del impacto del sector en el medio ambiente circundante son los derrames de petróleo. Muchos de estos ocurren a lo largo de las refinerías costeras del país, donde se procesa el crudo pesado antes de que pueda enviarse. En 2012, la gran refinería de Amuay explotó, enviando una bola de fuego tóxica al aire durante días. Para cuando el gobierno de Chávez logró apaciguar el fuego, esta se había convertido en la explosión más grande de una refinería en 15 años, matando a casi 50 personas e hiriendo a cientos más.²⁴ En julio de 2020, un derrame de petróleo que se originó en la refinería El Palito derramó más de 20.000 barriles en el agua y se extendió al protegido Parque Nacional Morrocoy, un área ecológicamente rica que alberga manglares, arrecifes de coral y varias especies en peligro de extinción.²⁵ El derrame en sí no se detectó hasta agosto, cuando informes satelitales independientes confirmaron la existencia de petróleo en las aguas cercanas a Morrocoy. A fines de agosto, PDVSA anunció que estaba tomando medidas para limpiar el petróleo, pero la compañía ni abordó la infraestructura en ruinas que provocó el derrame ni invirtió en limpiar nada más allá de las playas, lo que permitió que el petróleo que quedaba en el océano continuara circulando. En junio de 2021, un tanque de petróleo en Punta Cardón en el estado de Falcón se filtró a través de una grieta en su base. En lugar de repararlo, se dejó que la base goteara su contenido (3,6 millones de litros de gasolina) por el transcurso de nueve días. La instalación no había sido revisada desde 2016, a pesar de una orden de realizar un mantenimiento bianual.²⁶

El incidente de El Palito refleja un patrón común en Venezuela, especialmente entre los derrames costeros. Apenas unas semanas después, un oleoducto submarino en Río Seco estalló y comenzó a derramarse en los caladeros locales. El incidente se capturó por primera vez en un video publicado en las redes sociales.²⁷ Una vez más, PDVSA no tomó ninguna medida hasta que una protesta organizada por la comunidad pesquera planteó el problema y llevó a los esfuerzos de limpieza de las playas locales. Incluso después de la intervención de PDVSA, las consecuencias para la economía local fueron desastrosas. El petróleo mata o contamina la vida marina cercana, lo que lleva a una caída severa en la pesca de la que dependen en gran medida las economías costeras. Los peces que pueden pescar tienden a contener residuos de hidrocarburos, lo

que enferma a quienes los comen y menoscaba aún más el bienestar de las comunidades locales. Los derrames también tienen impactos más duraderos, y las ONG y los expertos en clima indican muchas formas en las que el petróleo permanece en el ecosistema mucho después de que desaparecen los signos visibles de fugas. Los hidrocarburos pueden depositarse en los sedimentos del fondo del océano, donde pueden volver a liberarse en el agua en una fecha posterior, mientras que el daño a los arrecifes de coral puede tener un efecto dominó en la biodiversidad que puede tardar años en revertirse. De hecho, se espera que el Parque Nacional Morrocoy requiera al menos 50 años para recuperarse por completo, asumiendo que ningún derrame futuro demore esto más.²⁸ En todos estos incidentes, hay un patrón perturbador: el deseo del régimen venezolano de abrir nuevamente las refinerías lo antes posible, lo que exacerba la respuesta, evita lecciones aprendidas y aumenta la probabilidad de que ocurran catástrofes futuras.

Tierra adentro, Venezuela también depende de una red envejecida de oleoductos para transportar petróleo y gas natural licuado de los pozos a las refinerías, un desafío que se ve agravado por el tipo de crudo extrapesado de Venezuela. En marzo de 2021, una explosión a lo largo de un oleoducto clave de gas natural hizo que se detuviera la producción de petróleo en 85 pozos.²⁹ La propia PDVSA estima que se necesitarían alrededor de \$8 mil millones en inversión solo para actualizaciones de la infraestructura del oleoducto a fin de devolver la producción de petróleo a los niveles de finales de la década de 1990.³⁰ Con toda probabilidad, esto es una subestimación, pero refleja el hecho innegable de que el gobierno venezolano simplemente no puede permitirse, y elige no invertir en la actualización de los gasoductos envejecidos. Y aunque PDVSA ya no informa sobre derrames, el jefe de la Federación Unitaria de Trabajadores del Petróleo y del Gas de Venezuela estima que los derrames de petróleo son un fenómeno casi diario en algunos estados, lo que presenta un panorama preocupante a medida que los oleoductos continúan degradándose.³¹

En los propios pozos de petróleo, una combinación venenosa de infraestructura deficiente, falta de capital y una falta de conocimientos técnicos ha exacerbado el problema igualmente tóxico de la quema. La quema es un medio para aliviar la presión que se acumula en forma de gas natural inflamable durante el bombeo. Si bien es una medida de seguridad necesaria en algunos casos para reducir el riesgo de explosiones en los pozos

de petróleo, la quema también es una fuente importante de emisiones de gases de efecto invernadero. Como se mencionó anteriormente, Venezuela fue el sexto país con quemaduras de gases más grandes en 2020, y el volumen de gas quemado aumentó a pesar de las dramáticas pérdidas en la producción de petróleo.³² Esto se debe al hecho de que el sector energético de Venezuela ha perdido gran parte de su capacidad para recolectar y utilizar gas natural, eligiendo simplemente quemarlo.³³ El dióxido de carbono y el metano liberados por la quema sin restricciones tienen implicaciones globales, contribuyendo al calentamiento de los océanos y acelerando el cambio climático.

Finalmente, si bien la minería ilegal ha atraído con razón gran parte de la atención por sus conexiones con el crimen organizado, el sector energético de Venezuela también alimenta redes rentables de contrabando, en detrimento de los residentes más vulnerables del país. Antes del colapso de la economía venezolana, los subsidios gubernamentales para la gasolina crearon rutas de contrabando hacia países vecinos como Colombia y Guyana. En la frontera oriental, miembros de la comunidad indígena Warao estaban fuertemente implicados en el comercio ilegal de gas con Guyana.³⁴ En el noroeste de Venezuela, elementos del Ejército de Liberación Nacional, un grupo guerrillero colombiano, se hicieron cargo de lo que antes era una cooperativa liderada por indígenas destinada a supervisar el comercio de gasolina con Colombia.³⁵ Ahora que Venezuela enfrenta una aguda escasez de petróleo, las rutas de contrabando no han desaparecido; en cambio, en un toque de ironía, los venezolanos desesperados ahora necesitan la gasolina colombiana para sustentar la vida cotidiana.³⁶ La policía fronteriza corrupta y las redes criminales arraigadas hacen que las fronteras de Venezuela sean porosas, lo que lleva a un aumento de la violencia que cae desproporcionadamente sobre la minoría y los grupos subrepresentados que se encuentran en los peldaños más bajos de las operaciones de contrabando.

A pesar de una historia orgullosa de niveles récord de producción, el sector petrolero de Venezuela se encuentra en tal estado de deterioro que los lugareños desesperados han recurrido a convertir los equipos en ruinas de PDVSA en chatarra y venderlas para sobrevivir.³⁷ En última instancia, el sector petrolero en Venezuela carga con una gran parte de la responsabilidad de la actual crisis ambiental del país. Si bien un futuro acuerdo entre el régimen de Maduro y la oposición puede provocar cambios significativos en la producción de petróleo, hay pocas salidas obvias del círculo vicioso actual de la industria,

en el que la crisis económica alimenta la degradación ambiental que se encuentra en constante expansión.

EL PAPEL DEL PETRÓLEO EN CUALQUIER TRANSICIÓN POLÍTICA

Dada la centralidad del petróleo en la economía de Venezuela, su papel futuro bajo un posible acuerdo de poder compartido merece una consideración cuidadosa. Sin embargo, por el momento, las negociaciones en curso entre el régimen de Maduro y la oposición han eludido este polémico tema, centrándose en las próximas elecciones regionales y el estado de derecho. En una declaración conjunta reciente de las conversaciones de la Ciudad de México, las partes anunciaron su acuerdo sobre las medidas de alivio de Covid-19, así como un acuerdo sobre la disputada frontera de Venezuela con Guyana.³⁸ En estas negociaciones, las partes están intentando encontrar un término medio entre un gobierno empeñado en que se levanten las sanciones de Estados Unidos y la Unión Europea y una oposición que exige la liberación de todos los presos políticos y elecciones presidenciales y a la asamblea nacional inmediatas.

Si bien el petróleo hasta ahora ha permanecido fuera de la mesa de negociaciones, vale la pena considerar el papel de la industria petrolera venezolana —y de PDVSA en particular— en dos posibles escenarios de transición. Si la oposición participa en las próximas elecciones y logra ganar varias campañas para gobernador y alcalde, podría haber una forma modesta de acuerdo de reparto del poder entre el régimen de Maduro y la oposición (lo que aún es poco probable que suceda). Bajo este resultado, un integrante de la Plataforma Unitaria de Guaidó podría ser designado para el Ministerio de Industrias y Producción Nacional o el Ministerio del Poder Popular del Petróleo. Aunque es muy poco probable, un nombramiento para un ministerio central sería una señal poderosa de la voluntad de Maduro de adaptarse de manera significativa a las demandas de la oposición. En el sector petrolero, esto también podría sentar las bases para eliminar importantes sanciones contra PDVSA. Hay buenas razones para dudar de la voluntad de Maduro de sacrificar un ministerio tan vital; sin embargo, sí parece ser la ruta más rápida hacia la recuperación económica, y tal acuerdo puede volverse cada vez más deseable.

El segundo escenario de transición es la caída del gobierno de Maduro, en la cual la oposición ha estado trabajando durante varios años. Si bien esto parece una posibilidad remota en este momento, si las negociaciones actuales

conducen a un progreso significativo en la competitividad, transparencia e integridad de las elecciones, puede haber esperanzas en el futuro de que la oposición sea competitiva electoralmente. La Plataforma Unitaria parece gozar de cierta popularidad en las encuestas no oficiales, pero la oposición sigue dividida entre quienes desconfían de cualquier participación en la política electoral y quienes buscan un cambio desde adentro.³⁹ Si las tendencias actuales se mantienen, la oposición venezolana puede que considere que sea el momento adecuado para liderar una campaña en toda regla en las elecciones presidenciales de 2024. Si este esfuerzo ganara suficiente tracción, los líderes de la oposición podrían encontrarse en una posición mucho más fuerte para presentarse una vez más como el gobierno legítimo. Un gobierno liderado por la oposición probablemente provocaría una respuesta aún más positiva de los legisladores estadounidenses y un levantamiento dramático de las sanciones y otras medidas punitivas.

Sin embargo, bajo dichas circunstancias, es poco probable que la oposición venezolana herede un sector capaz de reactivar la moribunda economía del país. Incluso suponiendo que el alivio de las sanciones y el aumento de la demanda de petróleo conduzcan a un repunte en la producción, los desafíos estructurales de PDVSA no se resolverán sólo con un cambio de liderazgo. Especialmente con respecto a la intersección de la producción de petróleo y la degradación ambiental, Venezuela necesita atraer grandes sumas de capital extranjero y asistencia en su desarrollo para tapar las goteras de su infraestructura.⁴⁰ Sin estas inversiones, los aumentos en la producción corren el riesgo de exacerbar prácticas nocivas como los derrames no declarados y la quema de gas. En la misma línea, el alivio de las sanciones no reviviría la presencia de compañías petroleras extranjeras que aún desconfían de las expropiaciones al estilo de Chávez. En consecuencia, es especialmente improbable que el capital extranjero regrese en grandes cantidades, especialmente en un escenario en el que la oposición no está completamente a cargo.

Bajo dichas circunstancias, es poco probable que la oposición venezolana herede un sector capaz de reactivar la moribunda economía del país.

Además, las posibilidades de que Venezuela tenga una recuperación económica impulsada por el petróleo parecen dudosas a corto plazo. Declaraciones recientes de la OPEP muestran que el conglomerado espera que la demanda de petróleo aumente en 2022 después de hundirse debido a la restricción de los viajes globales inducida por la pandemia. Sin embargo, la aparición de nuevas variantes o brotes puede hacer que esta reapertura sea más lenta de lo previsto.⁴¹ Una visión a más largo plazo prevé que Venezuela tenga dificultades para atraer inversiones externas. Si bien son abundantes, la mayoría de las reservas de petróleo de Venezuela se encuentran en forma de crudo pesado, una variedad que exige más tiempo y mano de obra para ser utilizable. Esto significa que las inversiones en nuevos campos petroleros requieren un alto nivel inicial de capital para perforaciones y refinerías especializadas. Es probable que los inversionistas se arriesguen solo si creen que PDVSA tiene la competencia para mantener la producción, que se mantendrá fiel a sus obligaciones contractuales y que los precios del petróleo serán lo suficientemente altos como para que la inversión inicial sea rentable una vez que la producción esté completamente en línea. Ni la actual inestabilidad política en Venezuela ni la incertidumbre global que rodea al futuro del petróleo crea un entorno propicio para dicha inversión.

Sin embargo, el pronóstico no es del todo sombrío para Venezuela en un escenario de transición política. La flexibilización de las restricciones al comercio, por ejemplo, permitiría al país importar los diluyentes necesarios para refinar su crudo pesado en una forma más comercializable, recuperando parte de la holgura en el suministro actual de petróleo de Venezuela, que se ha visto obstaculizado por la falta de diluyentes para mezclar su crudo.⁴² Un mayor acceso a los diluyentes mejoraría la competitividad del petróleo venezolano en el mercado mundial, donde podrá comerciar con mayor facilidad. Mientras tanto, un gobierno de la oposición más estrechamente alineado con Estados Unidos podría negociar más fácilmente el alivio de la deuda para alejarse de China, liberando así más petróleo para la exportación en lugar de pagarlo en especie.

Finalmente, una transición política podría conducir a avances en el frente ambiental, incluso sin una toma total de la industria petrolera por parte de la oposición. Una mayor influencia de la oposición dentro del Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales de Venezuela, el Ministerio de Industrias y Producción Nacional, o el Ministerio del Poder Popular del Petróleo, podría revitalizar estos departamentos y brindar el apoyo desesperadamente

necesario a las ONG ambientales que luchan por el país. Políticas sencillas, como informes más exigentes de derrames de petróleo o una nueva legislación protectora para los parques nacionales, podrían tener un efecto descomunal en el país, que durante mucho tiempo ha tratado de esconder estos problemas bajo la alfombra.

RECOMENDACIONES

Hay varias áreas en las que Washington puede seguir presionando a Venezuela en la dirección correcta políticamente mientras realiza importantes avances para frenar algunas de sus peores tendencias ambientales. Si bien se pueden lograr ganancias inmediatas a través de la diplomacia, la crisis ecológica que azota a Venezuela tiene raíces profundas que exigen un esfuerzo sostenido para extinguirlas. Tanto a corto como a largo plazo, Estados Unidos debería:

1. Elevar la voz de la sociedad civil en las negociaciones actuales. Los grupos de la sociedad civil venezolana han sido algunos de los opositores tenaces a la degradación ambiental bajo Maduro. Debido a que las negociaciones actuales se han centrado principalmente en las elecciones y las cuestiones constitucionales, incluir las voces de los grupos ambientalistas es particularmente esencial para poner estos temas en la agenda de manera considerable. Después de la ronda de conversaciones de agosto en la Ciudad de México, el régimen de Maduro y la oposición venezolana ya declararon que adoptarían un mecanismo consultivo para que los actores de la sociedad civil hagan oír sus voces.⁴³ Estados Unidos debe monitorear de cerca la adopción de tal mecanismo y, junto con las otras naciones que toman parte en estas conversaciones, alentar la presencia de grupos ambientalistas clave dentro de Venezuela, especialmente aquellas que aprovechan la tecnología satelital para reconstruir los derrames de petróleo y otras catástrofes ambientales, para contrarrestar la política de negación y encubrimiento del régimen de Maduro. La creación de un canal formal para que los grupos ambientalistas contribuyan a las conversaciones también garantiza que las futuras conversaciones sobre la industria petrolera no se lleven a cabo en el vacío.
2. Abogar por la creación de un regulador independiente para PDVSA, especialmente en un escenario de transición política. Un determinante importante para ver si la industria petrolera de Venezuela podrá reconstruirse y crecer de manera sostenible es la capacidad de PDVSA para reformarse y convertirse en un socio confiable para la inversión extranjera. Hasta ahora, la compañía petrolera estatal ha luchado por recuperarse después de la aniquilación de la era Chávez, mientras que su proximidad al régimen de Maduro significa que hay muy pocos mecanismos disponibles para una adecuada rendición de cuentas. El gobierno venezolano puede dar un paso importante para solucionar este problema estableciendo un organismo regulador independiente para establecer la política de la industria petrolera y mantener bajo control el poder monopolista de PDVSA. Existen modelos adecuados en los países vecinos Colombia y Brasil, donde las empresas gubernamentales de hidrocarburos son responsables de las operaciones diarias, pero las agencias autónomas pueden establecer políticas con respecto a las asociaciones extranjeras. Un regulador en Venezuela, si cuenta con el apoyo adecuado, podría actuar como una señal poderosa de la confiabilidad y apertura del país a futuras empresas conjuntas, especialmente en un panorama de transición política, en el que aumentar la producción de petróleo de Venezuela probablemente sería un objetivo explícito de la política estadounidense.⁴⁴ También puede ser una herramienta para mejorar la responsabilidad para con el medio ambiente al asumir la responsabilidad de informar sobre derrames de petróleo, cifras de llamadas y otros datos relacionados con el clima.
3. Fomentar una mayor inversión privada en Venezuela e incentivar el retorno del talento de PDVSA, especialmente en un panorama de transición política. Estados Unidos debe reconocer que, en una transición política, la recuperación económica de Venezuela no se logrará solo con la eliminación de las sanciones. En cambio, Washington necesitaría alentar activamente a las empresas privadas a que presten su experiencia y recursos para construir una economía venezolana más fuerte y saludable, especialmente en la industria de los hidrocarburos. Los ex empleados de PDVSA se encuentran dispersos por todo el mundo y se les debe dar incentivos para que regresen a trabajar en Venezuela, aunque solo sea por un tiempo limitado. A pesar de que la confianza en la capacidad de PDVSA para cumplir con los contratos sigue siendo baja, el interés en

Venezuela por parte de las principales compañías petroleras no ha desaparecido. Por ejemplo, Chevron sigue comprometida con sus operaciones en Venezuela, mientras que CITGO se beneficiará significativamente de la reapertura del comercio con PDVSA.⁴⁵ En el caso de CITGO, Estados Unidos podría alentar a la empresa a realizar inversiones específicas para actualizar la infraestructura de oleoductos en Venezuela. Si los Estados Unidos no respalda la inversión del sector privado en PDVSA, empresas estatales en China y Rusia están más que dispuestas a entrar en ese espacio, sin garantizar que pondrán cuidado al impacto que causaría la industria en el medio ambiente.⁴⁶ Por lo tanto, en un panorama en el cual el régimen de las sanciones es relajado, la pregunta clave no es si el sector petrolero de Venezuela recibirá inversiones externas, sino quiénes serán los socios predominantes del nuevo PDVSA. Aún más, los Estados Unidos no debería limitarse a invertir en el sector petrolero, sino asociarse con compañías que participan en el ecoturismo o en la minería sostenible para contribuir a la diversificación de la economía de Venezuela. Estos pasos dependen de la situación política dentro de Venezuela y puede que lleve años hasta que se vean los frutos. Sin embargo, es debido a esta característica paulatina que el trabajo para apoyar las inversiones en el sector privado necesita empezar lo antes posible. ■

Ryan C. Berg, Ph.D., Senior Fellow en el Programa de las Américas para el Centro de Estudios Estratégicos e Internacionales (CSIS).

Este informe fue posible gracias al aporte de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID). El Programa de las Américas de CSIS agradece a USAID por su contribución.

El autor agradece a Henry Zeimer, pasante con el Programa de las Américas de CSIS, por su investigación y ayuda con este informe.

LOS INFORMES DEL CSIS son producidos por el Centro de Estudios Estratégicos e Internacionales (CSIS), un organismo privado, con exención tributaria que se enfoca en temas de políticas públicas internacionales. Sus investigaciones son apartidistas y sin propiedad exclusiva. El CSIS no toma ninguna postura específica con respecto a temas de políticas. Por consiguiente, todos los puntos de vista, posturas, y conclusiones expresadas en esta publicación, se entiende que son únicamente de su(s) autor(es). © 2021 por el Centro de Estudios Estratégicos e Internacionales. Todos los derechos reservados.

Cover Photo: YURI CORTEZ/AFP via Getty Images

ENDNOTES

- 1 “Troubled Waters,” National Aeronautics and Space Administration, September 25, 2021, <https://earthobservatory.nasa.gov/images/148894/troubled-waters>.
- 2 Francisco Dallmeier and Cristina Burelli, “The World Must Act to Stop Venezuela’s Environmental Destruction,” *Washington Post*, February 22, 2021, <https://www.washingtonpost.com/opinions/2021/02/22/venezuela-environment-mining-gold-maduro-destruction/>.
- 3 Bram Ebus, “Why Environmental Security is Paramount to Venezuela’s Future,” *Washington Office on Latin America*, October 22, 2019, <https://www.wola.org/analysis/environmental-security-venezuela-solution/>.
- 4 “La ONU denuncia explotación y abusos en el Arco Minero de Venezuela,” *Deutsche Welle*, July 15, 2020, <https://www.dw.com/es/la-onu-denuncia-explotacion-y-abusos-en-el-arco-minero-de-venezuela/a-54185782>.
- 5 Jeanfreddy Gutiérrez Torres, “Venezuelan Crisis: Government Censors Environmental and Scientific Data,” *Mongabay*, October 16, 2019, <https://news.mongabay.com/2019/10/venezuelan-crisis-government-censors-environmental-and-scientific-data/>.
- 6 Bloomberg News, “En Venezuela hay derrames de petróleo por todas partes” [In Venezuela There Are Oil Spills Everywhere], *Gestión*, November 28, 2018, <https://gestion.pe/mundo/venezuela-hay-derrames-petroleo-partes-251147-noticia/?ref=gesr>.
- 7 The World Bank, *Global Gas Flaring Tracker Report* (Washington, DC: The World Bank, April 2021), <https://thedocs.worldbank.org/en/doc/1f7221545bf1b7c89b850dd85cb409b0-0400072021/original/WB-GGFR-Report-Design-05a.pdf>.
- 8 Erik Schatzker, Alex Vasquez, and Patricia Laya, “Venezuela’s Oil Boss Projects Soaring Output, Despite Crumbling Infrastructure and U.S. Sanctions,” *World Oil*, June 21, 2021, <https://www.worldoil.com/news/2021/6/21/venezuela-s-oil-boss-projects-soaring-output-despite-crumbling-infrastructure-and-us-sanctions>.
- 9 “Venezuela Facts and Figures,” *Organization of the Petroleum Exporting Countries*, https://www.opec.org/opec_web/en/about_us/171.htm.
- 10 Amelia Cheatham and Rocio Cara Labrador, “Venezuela: The Rise and Fall of a Petrostate,” *Council on Foreign Relations*, updated January 22, 2021, <https://www.cfr.org/backgrounder/venezuela-crisis>.
- 11 Keith Johnson, “How Venezuela Struck It Poor,” *Foreign Policy*, July 16, 2016, <https://foreignpolicy.com/2018/07/16/how-venezuela-struck-it-poor-oil-energy-chavez/>.
- 12 Data obtained from the U.S. Energy Information Administration, “Venezuela: Petroleum and Other Liquids,” <https://www.eia.gov/international/data/country/VEN/petroleum-and-other-liquids/annual-petroleum-and-other-liquids-production>.
- 13 Gustavo Coronel, “The Corruption of Democracy in Venezuela,” *The Cato Institute*, March 4, 2008, <https://www.cato.org/commentary/corruption-democracy-venezuela>.
- 14 Gregory Wilpert, “The Economics, Culture, and Politics of Oil in Venezuela,” *Venezuelanalysis*, August 30, 2003, <https://venezuelanalysis.com/analysis/74>.
- 15 “Brain Haemorrhage,” *The Economist*, July 19, 2014, <https://www.economist.com/the-americas/2014/07/19/brain-haemorrhage>.
- 16 Francisco Monaldi, Igor Hernández, and José La Rosa, *The Collapse of the Venezuelan Oil Industry: The Role of Above-Ground Risks Limiting FDI* (Houston, TX: Rice University’s Baker Institute for Public Policy, February 2020), https://www.bakerinstitute.org/media/files/files/9ba44b2d/fdi-monaldi-venezuela_usQ8FHh.pdf.
- 17 Margaret Myers and Rebecca Ray, “Shifting Gears: Chinese Finance in LAC, 2020,” *The Dialogue*, February 22, 2021, https://www.thedialogue.org/wp-content/uploads/2021/02/Chinese_Finance_LAC_2020.pdf.
- 18 John E. Herbst and Jason Marczak, “Russia’s Intervention in Venezuela: What’s at Stake?” *Atlantic Council*, September 12, 2019, <https://www.atlanticcouncil.org/in-depth-research-reports/report/russias-intervention-in-venezuela-whats-at-stake/>.
- 19 Jonathan Evans, “Venezuela Buys Oil for Cuba as Venezuelans Suffer,” *Voice of America*, May 17, 2018, <https://learningenglish.voanews.com/a/venezuela-buys-oil-for-cuba-as-venezuelans-suffer/4398260.html>.
- 20 Diego J. González Cruz, “Venezuela ante la baja de los precios del petróleo,” *Coyuntura*, May 2009, <https://nuso.org/articulo/venezuela-ante-la-baja-de-los-precios-del-petroleo/>.
- 21 U.S. Energy Information Administration, “Venezuela: Petroleum and Other Liquids.”
- 22 Clare Ribando Seelke, “Venezuela: Overview of U.S. Sanctions,” *Congressional Research Service*, January 22, 2021, <https://sgp.fas.org/crs/row/IF10715.pdf>.
- 23 Ricardo Hausmann and Frank Muci, “Don’t Blame Washington for Venezuela’s Oil Woes: A Rebuttal,” *Americas Quarterly*, May 1, 2019, <https://www.americasquarterly.org/article/dont-blame-washington-for-venezuelas-oil-woes-a-rebuttal/>.
- 24 “La mayor explosión en una refinería de los últimos 15 años,” *National Geographic*, March 15, 2017, <https://www.nationalgeographic.es/photography/2017/04/la-mayor-explosion-en-una-refineria-de-los-ultimos-15-anos?image=10728.600x450>.
- 25 Alejandra Márquez Janse, “PDVSA Turns a Blind Eye to Oil Spills in Venezuela,” *Caracas Chronicles*, August 22, 2020, <https://www.caracaschronicles.com/2020/08/22/pdvsa-turns-a-blind-eye-to-oil-spills-in-venezuela/>.
- 26 Maxwell Radwin, “Oil Spills Plague Venezuelan Coast, but Cleanup Efforts Are Lacking: Report,” *Mongabay*, October 4, 2021, <https://news.mongabay.com/2021/10/oil-spills-plague-venezuelan-coast-but-cleanup-efforts-are-lacking-report/>.
- 27 Fabiola Zerpa, Peter Millard, and Andrew Rosati, “Toxic Spills in Venezuela Offer a Bleak Vision of the End of Oil,” *Bloomberg*, December 15, 2020, <https://www.bloomberg.com/news/features/2020-12-15/oil-spills-in-venezuela-offer-bleak-vision-of-what-lies-ahead>.
- 28 “Venezuela Coast Could Take Half a Century to Recover from Oil Spill, Researcher Says,” *Reuters*, August 19, 2020, <https://www.reuters.com/article/us-venezuela-oil-environment/venezuela-coast-could-take-half-a-century-to-recover-from-oil-spill-researcher-says-idUSKCN25F2NZ>.
- 29 “Venezuela’s PDVSA Cuts Light Crude Output after Gas Pipeline Burst,” *Reuters*, March 24, 2021, <https://www.reuters.com/article/us-venezuela-oil/venezuelas-pdvsa-cuts-light-crude-output-after-gas-pipeline-burst-idUSKBN2BG37T>.
- 30 “Venezuela Needs \$58bn to Restore Pre-Chavez Crude Output Levels,” *Al Jazeera*, May 10, 2021, <https://www.aljazeera.com/economy/2021/5/10/venezuela-needs-58b-to-revive-pre-chavez-crude-levels-report>.

- 31 José Alberto Camacho, “Dirigentes afirman que los derrames petroleros pasaron a formar parte del día a día en Anzoátegui” [Leaders Affirm That Oil Spills Became Part of Day-to-Day Life in Anzoátegui], *Crónica Uno*, November 5, 2020, <https://cronica.uno/derrames-de-petroleo-se-convirtieron-en-el-pan-de-cada-dia-en-anzoategui/>.
- 32 The World Bank, *Global Gas Flaring Tracker Report*.
- 33 Zerpa, Millard, and Rosati, “Toxic Spills in Venezuela Offer a Bleak Vision of the End of Oil.”
- 34 Marcos David Valverde, “Warao que no contrabandea gasolina, Warao que no come” [The Warao Who Does Not Smuggle Gasoline Does Not Eat], *Armando.info*, September 8, 2019, <https://armando.info/warao-que-no-contrabandea-gasolina-warao-que-no-come/>.
- 35 Roberto Briceño-León and Gloria Perdomo, “Violence against Indigenous Children and Adolescents in Venezuela,” *Cadernos de Saúde Pública* (Reports in Public Health) 35, suppl. 3 (December 2019), <https://www.scielo.br/j/csp/a/F7YKRHkWZ8YPtMdFk-Bh9MFF/?lang=en>.
- 36 John Otis, “Venezuela’s Fuel Shortage Upends Longtime Colombian Border Gas Smuggling Trade,” NPR, September 10, 2020, <https://www.npr.org/2020/09/10/909119540/venezuelas-fuel-shortage-upends-longtime-colombian-border-gas-smuggling-trade>.
- 37 Sheyla Urdaneta, Anatoly Kurmanaev and Isayen Herrera, “Venezuela, Once an Oil Giant, Reaches the End of an Era,” *New York Times*, October 7, 2020, <https://www.nytimes.com/2020/10/07/world/americas/venezuela-oil-economy-maduro.html>.
- 38 “Venezuelan Government, Opposition Agree on Some Key Points during Mexico Talks,” Reuters, September 7, 2021, <https://www.reuters.com/world/americas/venezuelan-government-opposition-agree-some-key-points-during-mexico-talks-2021-09-07/>.
- 39 Phil Gunson, “Where Does the Venezuelan Opposition Go from Here?” The Wilson Center, September 13, 2021, <https://www.wilsoncenter.org/publication/where-does-venezuelan-opposition-go-here>.
- 40 “Venezuela Needs \$58bn to Restore Pre-Chavez Crude Output Levels,” Al Jazeera.
- 41 Alex Lawler, “OPEC Expects Delta Variant to Delay Oil Demand Growth,” Reuters, September 13, 2021, <https://www.reuters.com/business/energy/opec-sees-delta-variant-weighing-oil-demand-before-2022-growth-2021-09-13/>.
- 42 “Venezuela Crude Output in Key Region Plunges due to Diluent Shortage,” Reuters, September 1, 2021, <https://www.reuters.com/business/energy/venezuela-crude-output-key-region-plunges-due-diluent-shortage-2021-09-01/>.
- 43 Phil Gunson, “Venezuela: Making the Most of the Mexican Breakthrough,” International Crisis Group, August 30, 2021, <https://www.crisisgroup.org/latin-america-caribbean/andes/venezuela/venezuela-making-most-mexican-breakthrough>.
- 44 Monaldi, Hernández, and La Rosa, *The Collapse of the Venezuelan Oil Industry*.
- 45 Patricia Garip, “Venezuela Negotiating Agenda in Crosscurrent,” Argus Media, August 12, 2021, <https://www2.argusmedia.com/en/news/2243858-venezuela-negotiating-agenda-in-crosscurrent>.
- 46 Andreína Chávez Alva and Ricardo Vaz, “China’s CNPC Set to Jumpstart Joint Oil Ventures in Venezuela,” *Venezuelanalysis*, September 4, 2021, <https://venezuelanalysis.com/news/15307>.