

Ur *Röda Rummet* nr 2 2021

**Daniel Hellinger**

## **Maduros liberala New Deal för Venezuela**

12 juni 2017



[ **Daniel Hellinger** är professor emeritus i Internationella relationer vid Webster University i Missouri, USA. ]

Navet i Venezuelas regeringspolitik under Hugo Chavez 1999-2013 var att intäkterna från landets oljerikedomar skulle komma hela samhället tillgodo, att på det sättet besegra fattigdomen. Efter Chavez död har det skett en stegvis reträtt tillbaka mot det marknadsliberala konceptet. Daniel Hellinger beskriver hur Nicolás Maduros aktuella reformer kommer att fördjupa Venezuelas oljeberoende, bromsa de regionala ansträngningarna att fasa ut fossila bränslen och överföra profiter till transnationella oljebolag. President Nicolás Maduro försöker att snabbt accelerera Venezuelas oljeproduktion med en miljon fat per dag, vilket hotar att ödelägga den ekologiskt känsliga Orinoco-regionen. För att uppnå detta mål vill han upphäva Chávez' oljereformer, som utvidgade Venezuelas makt över sina naturresurser och lade beslag på de superprofiter som annars skulle ha hamnat hos de transnationella bolagen.

Chávez var en uttalad kritiker av kapitalismen och den globala uppvärmningen, och vid klimattoppmötet i Köpenhamn i mars 2013 yttrade han att "klimatförändringarna utan tvivel är detta århundradets mest förödande miljöproblem", och att "människans nuvarande aktivitet överskrider tröskeln för hållbarhet och hotar planetens liv." I samma tal varnade han för att de globala klyftorna var ett avgörande hinder för att åstadkomma en förnuftig och snabb minskning av utsläppen av växthusgaser, eftersom "vi [globalt] är djupt ojämlika".

Ändå ansåg det statliga oljebolaget *Petróleos de Venezuela (PDV)* och regeringen även på Chávez' tid att landets omfattande reserver i Orinoco-regionen var mogna för utvinning. 2011 års *Plan Siembra Petrolera* (Så oljeskörden) hade föresatsen att öka oljeproduktionen till 4 miljoner fat per dag år 2014 och till 10 miljoner 2030. PDV nådde aldrig det uppsatta målet för 2014, och litade alltmer på Orinoco-regionen för att vidmakthålla produktionen nära

nivåerna före år 2002. Under tiden lånade regeringen upp pengar – med förmodad framtida produktion som täckning – för att bibehålla de sociala utvecklingsprogrammen.

Maduros reformer kommer inte bara att fördjupa Venezuelas oljeberoende, utan kommer också att bromsa de regionala ansträngningarna att fasa ut fossila bränslen och flytta oljeprofiter från regeringen och PDV till transnationella bolag. Utöver att reducera royalties och skatter, skulle PDV:s nuvarande förslag befria företagen från ekonomiskt ansvar för miljöförstörrelse, och ta bort alla skatter som har införts av lokala samhällen nära produktionsplatserna. Centralregeringen skulle i framtiden ta på sig alla sådana kostnader. År 2010 varnade en koalition av miljöaktivister för att en utökad utvinning i Orinoco-regionen var ett hot mot miljön och samhällena på 55 miljoner kvadratkilometer av detta ytterst känsliga område med sin biologiska mångfald, speciellt mot dess våtmarker.

Venezuelas nationalförsamling som nu kontrolleras av Venezuelas förenade socialistparti (PSUV) kommer med största sannolikhet godkänna förslagen. Oljenationalister och miljöaktivister har höjt sina röster i protest, men har fått svagt stöd i ett land som plågas av grymma sanktioner och där oljeinkomsterna verkar vara den enda livlinan för att bemästra en förödande samhällsekonomisk kris.

Venezuela har världens största kartlagda oljereserver, men den överväldigande delen består av fyndigheter med tung olja, tjockflytande som tjära, i Orinocobältet. Området täcker nästan 112 000 kvadratkilometer i den östra regionen kring Orinocofloden. År 2016 skapade Maduro en ”Strategisk utvecklingszon, Arco Minero de Orinoco” utan att genomföra de studier av sociala konsekvenser och miljöeffekter som konstitutionen kräver.

Maduro rättfärdigar sin helomvändning gentemot Chávez’ reformer med att den är ett svar på USA:s och de internationella sanktionerna, varav många direkt riktas mot oljeindustrin. En så kallad ”Antiblockadlag” som godkändes av landets konstituerande församling i oktober, ger presidenten makt att upphäva oljelagarnas konstitutionella och juridiska hinder. Detta inkluderar även 1975 års nationaliseringslag som stadgar statligt majoritet vad gäller ”ägande, ledning och administration” i alla oljeutvinnande företag. Den konstituerande församlingen gav dessutom Maduro fullmakt att förhandla kontrakt med utländska investerare bakom stängda dörrar.

PDV:s ”omstruktureringsförslag” sammanfaller med ståndpunkter som har förts fram av Henrique Capriles (oppositionens presidentkandidat 2012 och 2013) och av Leopoldo López och den självutnämnde presidenten Juan Guaidó, förutom att inget av oppositionens förslag vill avskaffa den lagstiftande församlingens tillsyn av undersöknings- och borrhingskontrakt, en förändring som Maduro praktiskt taget redan fått på pränt.

En rapport från PDV:s planeringsenhet till en presidentkommission, vars uppgift var att utarbeta förslag att ”omstrukturerar” det statliga företaget för att ”så snabbt som möjligt återuppta produktionen av en miljon fat råolja och gas”, klagade om omfattningen av de kommande förändringarna. PDV:s rekommendationer ligger nära 1990-talets nyliberala apertura petrolera (oljeöppning), som försökte öka utvinningen genom att kraftigt reducera royalties och skatter, avreglera det nationella ägandet och kontrollen över joint ventures mellan PDV och utländska företag samt flytta mål i tvister från nationella domstolar till internationella forum.

Dåtidens PDV-chefer sålde in aperturan till en politisk klass som var i desperat behov av exportintäkter för att hejda 15 år av ekonomisk och politisk kris, som tog sin början när OPEC:s oljeboom mellan 1973 och 1983 fick ett tvärt slut. För första gången sedan 1975 återvände utländskt kapital till oljefälten för prospektering och utvinning, under skattevillkor som minskade Venezuelas procentuella ”uttag” av profitterna till nivåer som var lägre än

under perioden före andra världskriget.

Produktionen ökade verkligen på 1990-talet – från ungefär 2,5 till 3,5 miljoner fat per dag – varav lejonparten kom från joint ventures i fyra större nya fält i Orinocobältet. En del av oljan i bältet är så tjock att Venezuela betecknar den som bitumen (konsistens som, och råvaran i, asfalt) eller ”flytande kol”, och utesluter den från oljan som räknas in i dess produktionskvot inom OPEC. Precis som kol används bitumen till övervägande delen i kraftverk och har ett större koldioxidavtryck än lättare olja.

Med bitumen inräknat hade Venezuelas produktion ökat till ungefär 2,9 miljoner fat per dag när Chávez tillträdde 1999. Men den ökade produktionens ekonomiska nytta reducerades avsevärt av de generösa skatteeftergifterna. Under några månader 1998 försvann skatteintäkterna nästan helt, när den globala lågkonjunkturen i samband med den ”asiatiska smittan” fick oljepriserna att rasa – en faktor som bidrog till valet av Chávez detta år.

### **Chávez' nationalistiska oljepolitik**

I november 2001 förändrade Chávez aperturans generösa skattevillkor för att säkra att den nya produktionen på ett rimligare sätt skulle gynna Venezuela. PDV:s ledning slog tillbaka, stödde den kortlivade kuppen i april 2002 och stängde i december samma år sedan ned produktion och export under tre månader. Därefter återkom produktionen tillbaka till tidigare nivåer, men till priset av ett betydande mänskligt kapital, eftersom 20 000 yrkesarbetare avskedades för att ha deltagit i försöket att tvinga bort Chávez.



PDV-bensinstation. PDV står för *Petróleos de Venezuela*, som ägs av det statliga företaget *Petróleos de Venezuela, SA* (PDVSA). Foto: Wilfredor. CC0 1.0 (Wikimedia Commons)

Efter 2002 rusade priserna i höjden och översteg de nivåer där apertura-erans villkor tillät Venezuela att omförhandla kontrakten. Åren 2006 och 2007 höjde regeringen avgifterna och skattesatserna och tvingade utländska företag som hade skrivit under kontrakt på 1990-talet att godta de nya villkor som ånyo gav PDV majoritetsägande – i vissa fall 60 procent – och operativ kontroll över de gemensamma företagen. Denna framtvungade förändring för att efterleva lagen från 1975, när PDV skapades, har alltför svepande kallats för ”nationalisering”.

I en hyllning till Maduros plan att ändra Chávez politik skrev *Forbes Magazine* triumferande

att PDV ”brukade ha utländska kommanditbolag. PSUV sparkade ut dem.” Chávez genomförde dock inget sådant. Företag som godtog de nya villkoren blev kompenserade, bara de som gjorde motstånd tvångsexproprierades men kompenserades likväl. Serviceavtal och andra kontraktsarrangemang, som under apertura-perioden var förtäckta kommanditbolag för att kringgå bestämmelser i 1975 års nationaliseringslag, bringades till överensstämmelse med lagen.

Chávez prioritering för PDV var att använda företagets mänskliga och finansiella resurser för att stödja hans sociala program och ekonomiska plan för ”inhemsk utveckling”. Stigande priser var förvisso en faktor, men lika viktigt var hans oljereformer som höjde royalties och skatter och förstärkte det statliga ägandet i joint ventures. Allt sammantaget gjorde detta det möjligt för Chavez att använda superprofiter från oljan för att uppnå anmärkningsvärda sociala och ekonomiska förbättringar för majoriteten fattiga, och samtidigt bibehålla förmåner till kapitalister. Den mest kända åderlåtningen av statens mycket höga intäkter var emellertid handels- och finansföretag som under högkonjunkturen drog fördel av den övervärderade bolivaren.

Samtidigt lånade PDV ut sina materiella och mänskliga resurser för att stödja programmen för ”inhemsk utveckling”, köpte från och hjälpte kooperativ och arbetarstyrda företag samt genomförde andra insatser för att bygga tjugohundratalets socialism. Därtill fick oljebolaget i uppgift att importera och distribuera livsmedel för att bekämpa brister som skyldes på jordbruksföretagens ekonomiska sabotage. När oljeinkomsterna inte räckte för att göra båda sakerna, grävde Chávez djupt i företagets reservfonder, som var ämnade som buffert för den kommande oundvikliga nedgången av oljepriserna. Det blev inte mycket kvar för att rekapitalisera PDV, än mindre möta nya produktionsmål. Oljeproduktionen planade ut på en nivå runt 2,5 miljoner fat per dag under större delen av Chávez presidentperiod.

Den abrupta nedgången i oljeproduktionen sedan 2014 förvärrades förvisso av Washingtons ekonomiska krig mot Venezuela. Men även vid mycket låga produktionsnivåer har landet svårt att få ut sin olja på marknaden. Exempelvis kompliceras Venezuelas export till Kina av en brist på anläggningar för lagring. Efter att Chávez tömt de konjunkturutmattade fonderna var Maduros möjligheter att tackla priset begränsade.

Utarmningen av PDV:s kapitaltillgångar förhindrar dessutom dess förmåga att ta sitt miljöansvar. År 2008 beräknade PDV att det skulle krävas 1,8 miljarder dollar bara för att sanera och städa upp gamla källor och produktionsanläggningar som ansamlats under decennier. Idag har miljöskadorna förvärrats, vilket ligger till grund för nästan dagliga rapporter om farliga olyckor och förödd natur. På grund av en rad utsläpp och raffinaderihaverier har sedan slutet av juli förra året föroreningar nått Venezuelas nordvästra kust. Chloé Luvergnier från France 24 beskriver dessa föroreningar av naturen som ”frekventa oljeutsläpp vilka orsakas av ett bristfälligt system som inbegriper sönderfallande oljeanläggningar, brist på utbildad personal och åsidosättande av bestämmelser.”

### **Maduro ökar satsningen på olja**

Maduro kunde glädja sig åt höga oljepriser och stadiga exportnivåer i lite drygt ett år efter att ha blivit president i april 2013. Sedan 2015 har Venezuelas oljeproduktion minskat drastiskt. I juni 2020 var produktionen bara 422 400 fat per dag. En stor del av minskningen efter 2015 kan tillskrivas de sanktioner som infördes av Obama-administrationen och skoningslöst utvidgades av Trump. Sanktionerna gjorde att Venezuela berövades mer än 10 miljarder dollar i reserver och tillgångar som kunde ha hjälpt till att stabilisera PDV – även om det är mycket möjligt att Maduro hade valt att genomföra de nu aktuella förändringarna oavsett dessa påtryckningar.

PDV:s förslag till presidentens kommission för oljereformer lutar sig tungt på en studie av Rystad Energy och Boston Consulting Group, två konsultföretag som ger råd till riskkapitalbolag samt teknik- och forskningsföretag. Så det är knappast förvånande att de råder länder som är beroende av utvinning att konkurrera om investeringar istället för att ta ut maximal ersättning från företagen för att dessa ska få tillgång till världens mest naturligt produktiva områden. Författarna från Rystad/BCG rekommenderar tredje världens oljeexportörer att sänka sin ”vinst” från profiterna för att få nya investeringar.

Rystad/BCG:s beräkningar av ”statens vinster” var avgörande för PDV:s argumentation att minska investerarnas skattebörda. Konsulterna visar (helt korrekt) att värdstater (utom vid Persiska viken) under perioden med exempellöst höga oljepriser (2001-2014) ”ökade sina vinstandelar från 9,90 dollar per fat till 30,40 dollar”. PDV:s chefer beräknade Venezuelas vinst till nio mot en. De har rätt, men det förbiser hur det globala syds rika tillgångar på kolväten skapar höga profitkvoter även när statens ”vinst” är så stor.

Venezuela kan inte matcha Saudiarabiens beräknade produktionskostnad på tre dollar, men dess typiska kostnader (10-12 dollar per fat) framstår som mycket fördelaktiga om man istället jämför med andra oljeexportörer utanför Gulfregionen. En branschtidskrift beräknar att 80 procent av världens olja kostar mer än 20 dollar per fat att producera. Kostnaderna i Nordamerika för fracking (hydraulisk spräckning av skiffer) ligger på 30-50 dollar/fat och utvinning av oljesand på 85 dollar och kan inte konkurrera med kostnaden i Venezuela, ens för utvinning av bitumen. Enligt mina beräkningar (som finns tillgängliga på begäran) lämnade royalties, skattesatser och vinstdelningsavtal som Chávez drev igenom, ändå i typfallet en vinst efter skatt på 28 procent för bolagen, långt över de beräknade nivåerna på 18 procent för alla transnationella företag generellt.

PDV:s förslag skulle minska royalty- och skattesatserna betydligt. I direkt motsättning till 1975 års nationaliseringslag skulle det tillåta utländskt majoritetsägande på oljefälten. Dessa förändringar skulle inte bara utgöra en reträtt från makten över naturresurserna, utan också leda till att statens intäkter minskade till tre mot en (min beräkning), och företagets profitkvot skulle öka till 65 procent. PDV kommer att få en ny enhet med ansvar för att förhandla om geologiska undersökningar och borrhingskontrakt, en funktion som idag ligger hos oljeministeriet.

Maduro behöver inte vänta på att Nationalförsamlingen, som återigen kontrolleras av PSUV, antar lagen. Han har redan exekutiv makt att i hemlighet förhandla om nya kontrakt på grundval av den antiblockad-lag som antogs av den konstituerande församlingen, vars mandat gick ut den 31 december. Nationalförsamlingens godkännande kanske kan minska utländska investerares politiska risker, i synnerhet som EU inte längre erkänner Guaidó som president. Kinesiska, ryska och andra intressenter kommer otvivelaktigt att försöka flytta in sin verksamhet under den nya skatteregimens villkor.

### **Motståndet från nationalister och miljökampar**

Gruvdrift och borrhning i Orinocobältet har mött kritik från urfolksgrupper, miljögrupper och lokalsamhällen som påverkas av utvinningen. På det ekonomiska området har flera välkända oljenationalister försökt skapa ett offentligt motstånd mot Maduros åtgärder. Men det är svårt att övertyga de flesta venezolaner att man kan dra fördel av någon annan strategi än att återigen stärka exporten. Orsakerna går djupare än den nuvarande sociala och ekonomiska krisen. Till skillnad från större delen av Latinamerika saknar Venezuela en massrörelse som, med Daniel Aldana Cohens och Thea Riofrancos' ord, kan ”ge uttryck åt inspirerande visioner om en socialt och ekologiskt rättvis värld, kräva en latinamerikansk grön New Deal, och utgöra ett massivt och pågående motstånd ... mot utvinning och jättelika utvecklingsprojekt”.

Angående den globala uppvärmningen säger Alejandro Álvarez, huvudsamordnare av Clima 21 i Venezuela: ”Jag har träffat många människor från olika grupper, och det bekymrar mig hur unga människor bara har mycket elementära kunskaper i frågan, ofta felaktig och ibland vinklad. Okunskapen är ännu större när det handlar om vad det innebär för Venezuela.” Medias beskrivningar av klimatet har ”en apokalyptisk syn på de globala förhållandena som är främmande för de flesta venezuelaner”, säger Álvarez.

För venezolaner är oljan djupt förknippad med livets alla delar. Den ekologiska och ekonomiska krisen kan inte begränsas till internationella sanktioner eller tvisten mellan Maduro och oppositionen om regeringens kontroll, säger Emiliano Teran Mantovani från Venezuelas politiskt ekologiska observatörsgrupp: ”Härvan av oljekonflikter grundar sig inte bara på ekonomi. Det handlar inte bara om att lägga beslag på ’strategiska naturresurser’ eller inkomsterna från fossilindustrin... Dagens oljekapitalism baserar sig på ett kolonialt/patriarkalt herravälde över naturen.”

Carlos Mendoza Potella, en framstående nationalistisk oljeexpert, medger den fatala påverkan som USA:s sanktioner medfört, men varnar för att Maduros hemliga satsning på en bred öppning för utländska investeringar är ”mycket skadlig för de nationella intressena. Och när jag talar om nationen talar jag om den eviga ’nationen’, om framtida generationer.”

Sociologen Edgardo Lander ifrågasätter om landets överflöd av oljerikedomar någonsin kan utnyttjas för att åstadkomma en varaktig social och ekonomisk utveckling. Han ser den nuvarande kritiska tidpunkten som ”den slutgiltiga krisen för den oljebaserade utvinningsmodell och nepotistiskt präglade rentierstat som har kännetecknat det venezuelanska samhället sedan början av förra seklet.” Krisen är djupt sammanlänkad med ”de ekologiska konsekvenserna av utvinningen av kolväten och dess centrala roll i konsumtionskulturen, både i Venezuela och i de rika kapitalistiska samhällena”.

Washingtons ekonomiska belägring gör det än svårare för kritiska röster att komma till tals. I ett tal till oljearbetare försvarade Maduro sin nya makt att förhandla om oljekontrakt i hemlighet: ”Det finns många saker som inte går att diskutera om PDV. Det här är som ett krig. Kan man säga var den egna armén ska rycka fram? Folk till vänster har kritiserat PDV.... Har de inte märkt det imperialistiska bombardemanget mot industrin?”

Spetsfundigt och skamlöst kallade Maduro sin kommitté för ”omstrukturering” av PDV för ”Comisión Presidencial Alí Rodríguez Araque.” Rodríguez, som dog 2018, var en hängiven försvarare av Venezuelas makt över oljetillgångarna; under hela sin karriär som gerillaledare, som medlem i kongressens kommitté för tillsyn över oljan under Punto Fijo-eran, och som ordförande för PDV, som oljeminister och nära rådgivare till Chávez under den bolivarianska eran. Som medlem i kongressens kolvätekommitté på 1990-talet var han en frispråkig och ofta ensam kritiker av apertura petrolera.

Strax före sin död 2018 var Rodríguez medförfattare till en artikel som uppmanade till nationell enhet mot vad han förutsåg skulle bli en återgång till *apertura*. Han beklagade att nationaliseringen 1975 verkade ha raderat sex decenniers värdefulla erfarenheter av att hantera det utländska kapitalets omätliga aptit på tillgång till landets mark ur folkets minne. Före 1975 gav oljepolitiken upphov till livliga politiska diskussioner om hur de nationella intressena skulle försvaras mot *imperialismo petrolero*. Efter nationaliseringen, och sedan det utländska kapitalet till synes hade försvunnit, verkade denna debatt ha tonat bort och tillsammans med den oljeministeriets förmåga att övervaka koncessionsinnehavarnas verksamhet.

Mendoza Potella hävdar att Venezuela borde överge den dyra produktionen av tunga råoljor och koncentrera sig på att bygga upp reserver och på produktion av lättare, konventionella

råoljor. Vi har ”möjligheter att producera olja i blygsamma kvantiteter för att tillfredsställa våra inhemska behov och skapa en måttlig export. Det skulle göra det möjligt för oss att skaffa hårdvaluta till landets budget, och på så sätt hjälpa vår ekonomi som verkligen befinner sig i en svår situation.” Hans uppfattningar står inte i samklang med en grön New Deal, men en minskad exploatering av Orinoco skulle åtminstone bromsa den ekologiska ödeläggelsen av regionen.

Att vänsterregeringar i Latinamerika behöver lita till gruvdrift eller olja kan uppfattas som en ”förgiftad bägare”, medger Luís Angosto-Ferrández i sin studie om urfolkens politik i Venezuela. Men det går bara att undvika global förstörelse och ödeläggelse ”med hjälp av strukturella förändringar på en global nivå, och innan dessa äger rum anser jag det vara oetiskt att lägga skulden på dessa länder, som är svaga länkar i en global kedja”.

---

Artikeln publicerades ursprungligen i den amerikanska tidskriften *Nacla*, 5 februari 2021: [Maduro's Brown New Deal for Venezuela](#).

Översättning: **Göran Källqvist**.

---

### **Lästips**

Se [Venezuela](#) för en sammanställning av artiklar och artikelsamlingar om Venezuela.

*Röda Rummet* om Venezuela: [Vart går Venezuela?](#) (2003-2006), [Rolf Bergkvist om Venezuela 2010-2016](#) och [Tidskriften Röda Rummet om Venezuela 2016-17](#).