

Kan Venezuela's oliesector Chávez' ambities nog langer dragen?

De Venezolaanse president Hugo Chávez gaat spannende tijden tegemoet.¹ Venezuela wordt voor het eerst sinds het begin van dit decennium geconfronteerd met lagere olieprijsen. Het OPEC-lid, producent van 2,7% van alle ruwe olie in de wereld (2008),² is voor meer dan de helft van de overheidsinkomsten afhankelijk van belastingen op oliebedrijven. Sinds de val van de olieprijs in de tweede helft van 2008 zijn de overheidsinkomsten drastisch afgenomen. Bovenop de inzakkende olie-inkomsten wordt het land geconfronteerd met een voor 2009 te verwachten economische krimp van 5% (en 5,4% in 2010).³ Waar deze cijfers ieder land voor een grote uitdaging zouden stellen, kan het negatief prijsverloop Venezuela zelfs vérgaand destabiliseren.

De kwetsbaarheid van de Venezolaanse samenleving heeft te maken met haar recente geschiedenis. Sinds de jaren '80 werd het land geconfronteerd met toenemende armoede en inkomensongelijkheid. In 1995 leefde tweederde van de bevolking onder de armoedegrens, thans echter ongeveer de helft.⁴ Chávez is in 1998 mede verkozen op basis van de belofte dat hij het lot van de vele armen zou verbeteren. Hoewel het succes van zijn beleid ter discussie staat, staat het buiten kijf dat veel geld is geïnvesteerd in gezondheidszorg, onderwijs en werkgelegenheid. Nu de inkomsten uit de olie-export afnemen, is het onmogelijk de uitgaven aan sociaal beleid op peil te houden. De beloften van Chávez staan onder druk.

Verantwoordelijk voor een belangrijk deel van de uitgaven aan sociaal beleid is verrassend genoeg de *Petróleos de Venezuela, S.A.* (PdVSA), het staatsoliebedrijf. Na jaren van beperkte investeringen, stakingen en een door onteigeningen onvriendelijk investeringsklimaat is de olieproductie door PdVSA de afgelopen jaren echter sterk afgenomen. Het wordt onwaarschijnlijk geacht dat deze afname een halt kan worden toegeeroepen.

Dit artikel bespreekt de achtergrond van de huidige Venezolaanse crisis, de mogelijkheid van escalatie en eventuele gevolgen van verdere destabilisatie van Venezuela. Centraal staat hierbij de vraag: gaat Venezuela's populaire experiment failliet? Sinds Chávez' aantreden is één ding in elk geval niet revo-

lutionair veranderd: het lot van het land is nog steeds nauw verbonden met de OPEC⁵ en de olieprijs.

Van welvaart naar crisis

Hoewel Venezuela thans om geheel andere redenen een uitzondering in de regio vormt, was het jarenlang het democratisch lichtpunt in een regio van militaire dictaturen. Na een gewelddadige burgeroorlog besloten in 1958 de christen-democraten (Copei) en sociaal-democraten (AD) tot een verbond in de plaats *Punto Fijo*. Onder het *puntofijismo* wisselden regeringen van beide partijen elkaar af en verbond het maatschappelijk middenveld zich aan beide bewegingen. Hoge olieprijsen in de jaren '70 brachten ongekende economische groei van tientallen procenten en maakten in bepaalde mate een welvaartsstaat mogelijk. In deze jaren werd de olie-industrie genationaliseerd onder de PdVSA.

Vanaf midden jaren '80 leidden lage olieprijsen tot een crisis. Het bleek onmogelijk de welvaartsstaat in stand te houden; armoede en inkomensongelijkheid volgden. Presidenten van AD én Copei zagen zich gedwongen pijnlijke hervormingen door te voeren, ondanks tegengestelde beloften tijdens verkiezingscampagnes. Na een dergelijke hervorming in 1989 begon in de Venezolaanse hoofdstad Caracas een volksofstand, die alleen met hulp van het leger kon worden neergeslagen; daarbij vielen honderden doden. Opiniepeilingen in de jaren '90 wezen erop dat armoede, inkomensongelijkheid en ontevredenheid over AD en Copei tot steeds grotere steun leidden voor radicale politieke oplossingen en meer interventie van de staat in de economie.

Kolonel Hugo Rafael Chávez en enkele andere officieren keerden zich in 1992 tegen het gebruik van het leger tegen de volkswaarde, alsmede tegen de 'neo-liberale hervormingen' en wijdverspreide corruptie. Twee coup pogingen werden ondernomen, waarvan één geleid door Chávez. *Puntofijismo* bleek op sterven na dood, toen, kort na de coup pogingen, de zittende president werd afgezet na een *impeachment*-procedure. Hugo Chávez zou het oude systeem in 1998 definitief ten grave dragen.

Eénpartijstelsysteem

Hugo Chávez werd in 1998 verkozen en begon vanaf 1999 een nieuw politiek systeem te creëren. Een patronagesysteem met twee partijen (AD en Copei) werd vervangen door één enkele partij, sinds 2007 Chávez' verenigde socialistische partij, de *Partido Socialista Unido de Venezuela* (PSUV). In vele opzichten is patronage onder Chávez vergelijkbaar met patronage onder de AD en Copei. Via controle van de staat over belangrijke delen van de economie en in het bijzonder over de PdVSA worden aanhangers inkomen en werk geboden. Ook zijn nieuwe vormen van patronage geïntroduceerd. Zo is het aantal reservisten uitgebreid van 26.000 tot 250.000 man, tweemaal de omvang van het leger. De reservisten wordt een voor Venezolaanse begrippen respectabel maandsalaris van 150,- dollar geboden.

Zowel de staat als het staatsoliebedrijf zette sociale programma's op. Deze programma's richtten zich onder meer op het verstrekken van onderwijs en gezondheidszorg voor armen, maar ze behelsden ook werkgelegenheidsprojecten. Kort na Chávez' aantreden zijn de kosten van deze sociale programma's nog beperkt: aanvankelijk slechts 12 miljoen dollar. Geleidelijk werden deze overheidsprojecten uitgebreid en nieuwe subsidies ingevoerd. Vanaf het najaar van 2003 startte ook de PdVSA sociale programma's, zogenaamde *misiones*, waarbij onder meer gezondheidszorg en onderwijs werden aangeboden in de sloppenwijken.

Naast de PdVSA en verscheidene ministeries was ook het *Fondo Nacional de Desarrollo* (*Fonden*) of fonds voor de nationale ontwikkeling voor vele projecten verantwoordelijk. Dit fonds werd in juli 2005 opgericht om door de olie-export gecreëerde overschotten van de Venezolaanse centrale bank te herinvesteren, vooral in sociale projecten.

Inzicht in de financiën van PdVSA is beperkt, sinds het bedrijf zich heeft teruggetrokken van de Amerikaanse beurs. Ook heeft de Venezolaanse regering haar uitgaven steeds meer onttrokken aan het toezicht van het parlement.⁶ Van de in totaal 30 miljard dollar die *Fonden* tussen 2005 en november 2007 heeft ontvangen, werd in dezelfde periode 24 miljard toegekend aan projecten en 16,5 miljard metterdaad uitgekeerd. Uitgaven van *Fonden* waren volledig de discretionaire bevoegdheid van de Venezolaanse regering.

Per september 2008 had PdVSA een schuldenlast van bijna 70 miljard dollar opgebouwd.⁷ Gezien

de lage olieprijs lijkt het onwaarschijnlijk dat de staat, *Fonden* en de PdVSA het eerdere uitgavenpatroon kunnen handhaven. PdVSA wordt daarnaast nog met andere problemen geconfronteerd.

Staatsolie

PdVSA is Venezuela, Venezuela is PdVSA. Het in 1975 genationaliseerde bedrijf is de grootste werkgever van Venezuela, produceert één derde van het bruto binnenlands product en is goed voor 80% van de export. PdVSA ziet zich behalve met lage olieprijs ook geconfronteerd met andere uitdagingen. In 2002 werd het staatsbedrijf stilgelegd door een staking van vrijwel alle werknemers, gericht tegen het beleid van president Chávez. Na deze staking werden 18.000 werknemers ontslagen, waarbij veel expertise verloren ging. Het is lastig het exacte productieniveau van Venezuela of PdVSA te bepalen. Het staatsoliebedrijf zou in 2007 echter anderhalf miljoen vaten per dag hebben geproduceerd, slechts 70% van het niveau van vóór de stakingen.⁸ Deze afname in olieproductie, veroorzaakt door het beleid van Chávez, is mede het resultaat van de verloren expertise na de stakingen van 2002. Bovendien vergen de aard en de langdurige productie van de veelal

Chavez gebruikt olie als middel in buitenlands beleid

oudere Venezolaanse olievelden grote investeringen. Het is twijfelachtig of de PdVSA deze investeringen kan doen, gezien de hoge niet-olie-gerelateerde uitgaven van het bedrijf en de schuldenlast.⁹ Ten slotte verkoopt PdVSA ook olie tegen minder dan de marktprijs, in verband met steun aan regionale bondgenoten, zoals Cuba.

Kostbare buitenlandpolitiek

Een complicerende factor is namelijk dat Chávez olie gebruikt als middel in de buitenlandse politiek. Met het zogenaamde 'Petrocaribe programma' biedt Venezuela een aanzienlijke hoeveelheid olie tegen lagere dan marktprijzen aan bij bondgenoten in de regio. Sommigen analisten spreken van de helft van alle olie-export.¹⁰ Vaak gaan deze transacties samen met ruilhandel en leningen in plaats van directe betaling aan Venezuela.

Tussen 2005 en 2008 zouden in het kader van Petrocaribe 59 miljoen vaten zijn verhandeld.¹¹ On-



der een apart verdrag wordt ook nog tegen gunstige voorwaarden geleverd aan Cuba.¹² In totaal hebben buitenlandse hulp en handel tegen gunstige voorwaarden sinds 1999 mogelijk zo'n 43 miljard dollar gekost.¹³ PdVSA heeft nog 24 miljard dollar tegoed van Venezolaanse bondgenoten, vooral van Cuba. Het buitenlands beleid van de regering-Chávez heeft ook invloed op de keuze voor partners voor de PdVSA bij projecten in Venezuela. De keuze gaat hierbij vooral uit naar staatsoliemaatschappijen. In het geval van nieuw in gebruik te nemen oliebronnen in het Orinocogebied, rijk aan technologisch lastig te verwerken zware olie, wordt bijvoorbeeld samengewerkt met *Petróleo Brasileiro* (Brazilië), *Petropars* (Iran), de *China National Petroleum Corporation* (China) en de *Oil and Natural Gas Corporation* (India).¹⁴

Hoewel de Verenigde Staten de voornaamste afnemer zijn van Venezolaanse olie, is het aandeel van Venezuela in de totale olie-import van de Verenigde Staten gedaald: van 50% in 1960 tot 10% in 2007.¹⁵ Het is een beleidsdoelstelling van Venezuela afnemers te diversificeren door meer te gaan leveren aan onder meer China. Vooral nog gaat het echter om verwaarloosbare hoeveelheden en zullen de Verenigde Staten de komende jaren de voornaamste markt blijven. Een andere manier waarop Venezuela zijn afhankelijkheid van de Amerikaanse markt wil gaan verminderen, zonder voor export naar Azië afhankelijk te zijn van het te duur geachte Panama-kanaal, is door aanleg van een pijplijn naar de westkust van Colombia.¹⁶

Chávez' reactie

Chávez heeft met allerlei maatregelen getracht de overheidsfinanciën weer enigszins in balans te brengen. Enkele maanden geleden werd onder meer besloten het totale budget te beperken met bijna 7% in vergelijking met een jaar eerder. Bij een inflatie van 30% betekent dat in feite een inkrimping van het budget met een derde. Ook is de BTW verhoogd van 9 tot 12%. Verder is het minimumloon dit jaar met 20% verhoogd, wat dus geen volledige compensatie voor inflatie is.

Opvallender is misschien wel dat Chávez de confrontatie lijkt te zoeken met de vakbeweging. Wetgeving in het parlement is ontworpen om de vakbeweging te vervangen door aan de PSUV – Chávez' partij – gelieerde arbeidersraden. Arbeidsconflicten

in Venezuela nemen toe, sinds de overheid steeds minder bereid lijkt eerder afgesloten collectieve arbeidsovereenkomsten te respecteren en werknemers, onder meer bij PdVSA, te compenseren voor inflatie.¹⁷

In de maand mei is de Venezolaanse overheid er onverwachts ook toe overgegaan eigendom van onderaannemers van PdVSA *de facto* te onteigenen. Sommige van deze bedrijven hadden eerder aangegeven geen diensten te leveren tot een deel van de bij hen uitstaande schulden, van in totaal 14 miljard dollar, afgelost zou zijn. Door het materieel van deze onderaannemers zelf in gebruik te nemen, verwacht Chávez een besparing van 700 miljoen dollar per jaar te kunnen doorvoeren.

Naast deze maatregelen zijn er nog vele andere, schijnbaar *ad hoc*-, beslissingen genomen. Zo is de nationalisatie van boerderijen en een lokale bank verordend,¹⁸ en is eind april besloten dat 70% van de nationale goudproductie aan Venezuela's centrale bank verkocht moet worden.¹⁹ In het bijzonder de laatste beslissing is kenmerkend voor de soms desastreuze willekeur van Chávez' beleid.

Einde van een experiment?

Opvallend aan recente maatregelen is dat deze zich niet alleen richten op Venezuela's hogere inkomens en buitenlandse bedrijven. De maatregelen raken ook direct het inkomen van arme bevolkingsgroepen. Eerder beleid had weliswaar indirect negatieve gevolgen voor deze bevolkingsgroep, zoals zeer beperkte beschikbaarheid van levensmiddelen en buitenlandse valuta, maar was er vooral op gericht de arme bevolkingsgroepen te sparen.

Het is onzeker – want afhankelijk van de ontwikkeling van de olieprijs – of Chávez Venezuela's armen nog langer kan ontzien. Slaagt hij daar niet in, dan zou hij wel eens verrassend snel de steun van de bevolking kunnen verliezen. De uitslag van het referendum in februari, op basis waarvan Chávez ongelimiteerd herkiesbaar is als president, wijst in ieder geval nog op grote steun voor de president. Voor de nabije toekomst is vermoedelijk de olieprijs de beste indicator voor de stabiliteit van het land.

Een instabiel en verarmd Venezuela kan grote gevolgen hebben voor de machtsbalans in de regio. Venezuela's bondgenoten in Petrocaribe en zeker Cuba zouden hierdoor ernstig verzwakt worden. Voor de Verenigde Staten zou een beperktere olievoorziening uit Venezuela minder problematisch zijn. Het land

levert nog 10% van de totale Amerikaanse import en onder de huidige marktomstandigheden zou minstens een deel hiervan moeiteloos op de wereldmarkt kunnen worden betrokken.

Noten

- 1 Dit artikel is onder meer gebaseerd op de Leidse doctoraalscriptie van de auteur, *Democracy drowned in oil? – Venezuela 1991-2006*.
- 2 *The IEA Oil Market Report: 14 May 2009*. Venezuela stelt meer dan 3 miljoen vaten ruwe olie per dag te produceren, maar dit wordt door diverse internationale organisaties betwist. Zo ging de IEA voor 2008 uit van gemiddeld 2,35 miljoen vaten ruwe olie per dag.
- 3 'Trimming down', in: *The Economist*, 25 maart 2009.
- 4 Voor een discussie over data voor armoede, zie: Mark Weisbrot, Luis Sandoval & David Rosnick, *Poverty Rates in Venezuela: Getting the Numbers Right*, CEPR Reports and Issue Briefs, 2006, waarin voor 2005 wordt gesproken over 45% van de bevolking levend onder de armoedegrens.
- 5 Venezuela richtte in 1960 mede de *Organization of the Petroleum Exporting Countries* (OPEC) op, een kartel van 12 olie-exporterende landen die een derde van alle olie ter wereld produceren.
- 6 Alle in dit artikel genoemde data ten aanzien van de inkomsten en uitgaven van de Venezolaanse staat en de PdVSA en ten aanzien van olieproductie in dit land moeten als benaderingen worden beschouwd; zij worden vaak betwist door experts en Venezolaanse instanties.
- 7 'Skint', in: *The Economist*, 14 mei 2009.
- 8 Energy Information Administration: *Country Analysis, Venezuela*. Zie ook noot 2.
- 9 Zie Bloomberg: <http://www.bloomberg.com/apps/> (1 juni 2009). De begroting van 24 miljard dollar is, aldus PdVSA, teruggebracht tot 14 miljard dollar.
- 10 'Venezuela's Oil Output Slumps under Hugo Chávez', in: *The Daily Telegraph*.
- 11 Energy Information Administration: *Country Analysis, Venezuela*.
- 12 *Ibid.*
- 13 'An (iron) fist full of help', in: *The Economist*, 4 juni 2009.
- 14 Entrepreneur Trade Journal: *Venezuela – Oil Background*.
- 15 Energy Information Administration, *US imports by Country of Origin*.
- 16 Energy Information Administration, *Country Analysis, Venezuela*.
- 17 'Socialism v labour', in: *The Economist*, 7 mei 2009.
- 18 'Assets grab', in: *The Economist*, 12 mei 2009.
- 19 Economist.com, 29 mei 2009.

Jasper Honkoop studeerde politieke wetenschappen en geschiedenis in Leiden. Thans is hij projectassistent bij het *Clingendael International Energy Programme* (CIEP).