

INTEGRAR LA INDUSTRIA PETROLERA. FUNDAMENTOS PARA UNA NUEVA POLÍTICA

*Bernardo Mommer**

INTRODUCCION

La nacionalización de las compañías petroleras en manos de extranjeros fue el resultado de un proceso histórico extraordinariamente exitoso de maximización de la renta, que se extendió por mas de seis décadas.

Por supuesto, llegó el momento en el que hubo una tensión entre el siempre creciente pago al dueño de los recursos, el Estado venezolano, y el desarrollo de la industria. Ciertamente, éste fue el caso en los años sesenta, cuando el sector petrolero estaba realmente desinvirtiendo, parcialmente por la confrontación acerca del futuro de las más importantes concesiones, que debían volver al Estado en 1983. La Ley del Petróleo de 1943 incluía una provisión para la renovación y extensión de las concesiones por un lapso de cuarenta años, una vez que la mitad del primer término pasara. Esta provisión fue concebida precisamente para prevenir el proceso de desinversión a medida que se acercara el fin de las concesiones. Pero, veinte años después, el gobierno venezolano había abrazado firmemente la política de No Concesiones y estaba considerando la reversión desde un punto de vista muy diferente: como una oportunidad para fortalecer su posición como rentista.

Entonces, no hay duda de que Venezuela perdió en los años sesenta alguna inversión extranjera en el sector petrolero y, en igual escala, sus efectos multiplicadores en el sector no petrolero. Todavía entonces, todo el mundo estaba convencido de que las pérdidas sería mas que compensadas por el crecimiento inducido por la economía no petrolera a través del gasto público.

Para 1970, sin embargo, la situación se hizo crítica: la producción bajó abruptamente como consecuencia retardada de la inversión insuficiente durante la década anterior. Simultáneamente, y no por puro accidente, los precios empezaron a subir sustancialmente, compensando la baja en el volumen de exportación. Finalmente, sucedió la explosión de la renta petrolera para el final de 1973. Esto le facilitó al país obviar lo que realmente le estaba pasando a su industria más importante.

Sin embargo, las cosas pronto empezaron a salir mal. A pesar de otra explosión de renta para el final de la década, la economía no petrolera venezolana dejó de crecer. El gasto de más y más dinero, no sólo la renta actual del petróleo, sino también rentas a futuro adquiridas a través de préstamos en el extranjero, no trajeron de vuelta el crecimiento económico. Demasiado tarde estaba empezando a caer en el liderazgo político que el país había alcanzado los límites de crecimiento de su tradicional modelo de desarrollo económico, basado en renta petrolera internacional y en un cierto patrón de gasto; demasiado tarde, sin duda, para prevenir su desastrosa caída.

Por otra parte, con la nacionalización, Petróleos de Venezuela (PDVSA) inició un inmenso programa de inversión para contener el colapso de la producción. Aunque tuvo éxito en expandir la capacidad de producción, los niveles reales de producción continuaron en descenso, pero ahora por la caída en

la demanda debida a los precios extravagantes. Finalmente, vino la caída de la renta petrolera en 1986. Para entonces, después de quince años, con los niveles más altos en la historia, la producción había disminuido en un 55%. Esta situación no podía ser más sorprendente: el país había sacrificado su principal industria, maximizando una renta que al final resultó inútil y, finalmente, dañina a la economía no petrolera.

UNA NUEVA POLITICA PETROLERA

Venezuela debe buscar una nueva política económica y, por consiguiente, una nueva política petrolera. La política petrolera tradicional, orientada a la renta debe ser superada y complementada con una orientada hacia la industria. Este ha sido, y es aún, el gran reto para el país, ya que décadas de éxito de una política de orientación rentista dejó un legado de profundo prejuicio contra la industria. Se creía firmemente que era un enclave sin futuro, ya que se esperaba que el recurso natural se terminara pronto. Por eso, la nacionalización fue ampliamente concebida como el fin de la historia.

La búsqueda de una nueva política petrolera se complica aún más por consideraciones políticas. La nacionalización fue el resultado de una larga confrontación con inquilinos internacionales y países consumidores. A esta confrontación le falta mucho para terminar. Si se les diera la oportunidad, ellos ejercerían presión para desnacionalizar. Inevitablemente, esto enreda el debate nacional necesario para una nueva política petrolera.

RENTA Y GANANCIA: EL ARREGLO LEGAL E INSTITUCIONAL

Consideremos primero cómo está organizado el sector financiero en el presente. El ministro de Energía y Minas preside la asamblea de accionistas representando el 100% de las acciones del único dueño de PDVSA: el Estado. PDVSA supuestamente debe funcionar como una empresa comercial. Sin embargo, el Ministerio de Energía y Minas (MEM) ha sido históricamente el responsable del control sobre el recurso natural, por tanto encargado institucionalmente de la maximización de la renta. Por consiguiente no puede sorprendernos que tan pronto como los años de superabundancia terminaron, para 1982, lo primero que el Ministerio hizo fue liquidar las colocaciones de la compañía en el extranjero; luego, a medida que el déficit fiscal empeoraba, ordenó a PDVSA pagar impuestos por adelantado y comprar certificados de la deuda pública, o sea, prestar dinero al Estado; finalmente, en años recientes, manteniendo los niveles de renta e impuesto altos contra los precios en caída, PDVSA fue obligado a endeudarse externamente para ser capaz de mantener sus niveles de producción. Los planes de inversión han sido revisados repetitivamente, haciéndolo bailar al ritmo de las subidas y bajadas del presupuesto público.

Sintomáticamente, PDVSA nunca ha pagado dividendos. Aunque la contribución fiscal del petróleo está de manera abrumadoramente presente en la mente de todo el mundo, la categoría de ganancia estaba notoriamente ausente. Mas aún, las cosas tienden a empeorar a medida que la situación fiscal del

* Profesor invitado de la Cátedra Andrés Bello en St. Antony's College. Conferencia pronunciada en la Oxford-Venezuelan Society en St. Edmund Hall, Oxford. 4.3.1994.

país se deteriora. Si no se hace nada al respecto, PDVSA terminará en una quiebra.

En mi opinión, en primer lugar, Venezuela debe reformar su ley de impuesto sobre la renta introduciendo una ley de exceso de ganancia que permita a PDVSA, o a cualquier otro productor de hidrocarburos, una ganancia razonable. Aún más, la responsabilidad del MEM debe ser estrictamente limitada a la administración del recurso natural y del control fiscal del sector petrolero, ambas cosas a ser ejercitadas tan rigurosamente como en el pasado cara a los concesionarios extranjeros.

Sin embargo, debe dejar su papel como accionista. Para reemplazarlo, debe existir una Junta de Gobernadores de PDVSA, cuya función sea manejar la compañía como una empresa comercial y nombrando a su presidente, directores, etc.

MERCADO DOMESTICO

Lo insostenible de la situación presente no puede ser más evidente en el mercado doméstico. Primero, consideremos su importancia. El consumo diario de productos petroleros llega más o menos a 360 mil barriles, y el consumo de gas natural es equivalente a 210 mil barriles de petróleo. Estas cifras implican que el mercado doméstico absorbe, medido en términos reales de trabajo y capital, aproximadamente el 30% de todas las actividades productivas realizadas por PDVSA. Así, el mercado nacional tiene el segundo lugar en importancia para PDVSA, después del de Estados Unidos.

Luego, veamos los precios domésticos. Estos deberían reflejar los costos reales. Incluyendo costos de capital e impuestos, pero no la renta, ya que el recurso natural es una propiedad común. De esta manera, estos precios pueden y deben ser más bajos que los de exportación, lo cual le permitiría al país disfrutar su ventaja comparativa en el sector de energía en general.

Este es, sin embargo, un punto de vista que el Fondo Monetario Internacional (FMI) no comparte. A nivel mundial, el FMI está promoviendo altos precios a nivel de consumidor de los productos del petróleo, a través de altos impuestos de consumo, una política diseñada en confrontación con la OPEP. De esta manera, cuando Venezuela, miembro de la OPEP, tuvo que aceptar las condiciones de ajuste estructural, el gobierno fue forzado a aceptar los precios de exportación para el mercado doméstico como meta de su política oficial.

Hace dieciséis años, Venezuela nacionalizó su mercado doméstico, y hace trece, la industria petrolera en general, reclamando triunfalmente su derecho a determinar los precios.

Pero en 1989, una institución internacional fue capaz de decirle a Venezuela qué precio cobrar por comprar su propio petróleo, producido por su propia compañía.

Esto demostró ser políticamente inaceptable e incumplible. El MEM detuvo el aumento programado de precios después del fallido intento de golpe militar el 4 de febrero de 1992. Así, uno de los resultados de este conflicto ha sido la desafortunada polarización del debate nacional sobre los precios domésticos. Sin ningún aumento, el resultado ha sido una fuerte caída de los precios reales a causa de la inflación. Mas aún, la mayor parte del precio cobrado en la estación de servicio consiste en impuestos al consumo, mientras que PDVSA además está obligada por el MEM a pagar royalties sobre los precios de exportación, hasta por el consumo nacional. En consecuencia, el mercado doméstico, tan importante para PDVSA, está generando grandes pérdidas.

La peor parte del manejo del MEM del mercado doméstico es que está forzando a PDVSA a comportarse como un enclave, sólo interesado en exportar y no en participar en el desarrollo de la economía nacional. La creciente demanda del mercado inter-

no, PDVSA la percibe no como una oportunidad, sino como una amenaza.

Personalmente, yo estoy convencido de que el mercado doméstico es un caso de prueba para la capacidad del país de establecer una nueva relación con su sector petrolero. Un importante porcentaje del futuro de las ganancias de PDVSA debe venir del mercado doméstico, o la compañía no será rentable. Esto se puede lograr de una manera muy directa: ni pago de royalties ni otros impuestos especiales, que reflejan la renta, deben ser pagados por la producción en el mercado doméstico, y los precios domésticos de PDVSA deben ser fijados de manera de obtener una ganancia razonable después del impuesto, equivalente a la ganancia después de pagar impuestos y renta en las exportaciones. Por supuesto, como PDVSA sostiene un monopolio, estos precios deben estar sujetos a cierto control. Entonces, el Congreso puede decidir imponer cualquier otro impuesto que considere apropiado para otros fines, por ejemplo, protección ambiental, consumo o expansión de la base impositiva.

EMPRESA PRIVADA

La nacionalización fue el final de un proceso histórico de maximización de la renta que se extendió por toda la OPEP. Este proceso requería desmembrar la poderosa red internacional de inquilinos. Ahora que esto ha sido hecho, queda la pregunta de si es necesario o deseable que el Estado sea el dueño de las industrias productoras.

Por una parte, la integración política, social y económica del petróleo requiere la presencia de la empresa privada para ser una actividad productiva como otras. Sin duda, necesita la presencia de la empresa privada venezolana, aunque esto no excluye la presencia del capital extranjero. Por otra parte, cada vez que la empresa privada invierte en la industria petrolera, lo primero que hace es pedir y presionar para bajar los impuestos, o sea, reducir el pago por la renta.

Entonces, una floreciente participación del capital privado, una meta estratégica, debe ser lograda manteniendo cuidadosamente el balance con los intereses de la nación como dueña del recurso natural. Ahora, como se sabe, la participación privada en el petróleo Venezolano es un hecho. El año pasado el Congreso Nacional aprobó tres "joint-ventures", uno en gas natural y dos en petróleo crudo extra pesado.

Mi primera crítica referente a estas asociaciones se refiere a la ausencia de participación privada nacional. Sin duda, esta participación fue poco importante, no mencionada por ninguno de los integrantes en el proceso.

Luego, veamos los acuerdos de impuesto y renta. Los socios extranjeros pidieron, y el congreso aceptó, que en la ley venezolana, los "joint-ventures" (sólo los "joint-ventures", no cuando PDVSA actúa solo) en gas natural libre, bitumen, y petróleos crudos pesados, deberían ser excluidos de las secciones de la ley referentes a hidrocarburos e incluidos en las secciones de empresas que no explotan hidrocarburos. Prácticamente, esto significa que estos "joint-ventures" estarán sujetos a pagar impuesto sobre la renta corporativo del 30% y no el 67.7% establecido para los hidrocarburos. Por supuesto, hay muy buenas razones para bajar los impuestos en estos proyectos. Entonces, ¿por qué fue hecho de esta manera tan ilógica?

Lo que sucedió es que los socios extranjeros también pidieron, y el Congreso también aprobó, la siguiente cláusula (refiriéndose a Lagoven, subsidiaria de PDVSA, encargada del proyecto de gas Cristóbal Colón):

«En el Convenio de Asociación... serán incluidas provisiones que permitan a Lagoven compensar... a los accionistas

extranjeros por las consecuencias patrimoniales significativas y adversas derivadas directamente de actuaciones o de la adopción de decisiones de autoridades administrativas nacional, estatales o municipales o de cambios legislativos que, por su contenido o propósito, determinasen un injusto trato discriminatorio a la Empresa o a dichos accionistas...». (Gaceta Oficial de la República de Venezuela, Año CXX, Mes IX, Caracas, jueves 9 de septiembre de 1993, Número 35.293).

Entonces, ¿qué significa "discriminatoria"? Por ejemplo, ¿sería un impuesto sobre el exceso de ganancia en hidrocarburos discriminatoria? Obviamente, éste es el propósito de declarar esas asociaciones, en la ley de impuesto venezolana, empresas no hidrocarburos.

Hace unos cincuenta años, en 1943, Venezuela llevó a cabo una reforma petrolera radical, incluyendo una nueva Ley de Hidrocarburos. Uno de los puntos centrales entonces era la negación de los concesionarios del derecho soberano del Estado de Venezuela para imponer impuestos en sus actividades comerciales diferentes a aquellos que habían sido acordados. Sin embargo, eventualmente fueron forzados a aceptar. En el texto de la ley, el artículo relevante, todavía está escrito de esta manera:

«Además de los impuestos establecidos en los artículos anteriores, todos los concesionarios pagarán los impuestos generales, cualquiera que se su índole... que repercutan de manera igual en todas las empresas...» (Informe que presentan al Señor General Isaías Medina A., Presidente de la República, los Dres. Manuel R. Egaña y Rafael Pizani, acerca del Proyecto de Ley de Petróleos, Caracas 6 de enero de 1943. Archivo personal de Manuel R. Egaña).

Pero el gobierno no aceptó esta redacción, ya que la última parte de la cita cuestionaba la legalidad de cualquier impuesto diseñado especialmente para manejar excedentes de ganancias en petróleo. El punto de vista del gobierno era entonces muy explícito: reclamaba el derecho legítimo de Venezuela, como propietaria del recurso natural, de todos los excesos de ganancias producidos en su explotación. En la ley, la última parte de la cita fue eliminada. Ahora, cincuenta años más tarde, el Congreso aceptó que en esas Asociaciones, la parte extranjera abusara de su participación con la compañía del Estado al negar el derecho de la nación como propietaria del recurso: negando, sin duda, la esencia misma de la nacionalización.

De hecho, PDVSA terminó en esas asociaciones, no como el socio privilegiado, como uno podría suponer, sino como el socio con derechos restringidos. Es el único "socio" que no tiene opción de vender su participación (refiriéndose a Lagoven, filial de PDVSA, a cargo del proyecto Cristóbal Colón):

«La composición accionaria inicial podrá ser modificada... Sin embargo, el porcentaje de Lagoven... no será en ningún caso... menor del treinta y tres por ciento (33%)». (Gaceta Oficial de la República de Venezuela, Año CXX, Caracas, jueves 9 de septiembre de 1993, Número 35.293).

Finalmente, los socios extranjeros manipularon este acuerdo pidiendo y obteniendo el siguiente consentimiento del Congreso:

«Cualquier controversia o reclamo que pudiera surgir en relación con el Convenio de Asociación... será resuelto, definitiva y finalmente, por arbitraje internacional de conformidad con las reglas de la Cámara Internacional de Comercio de París, en la ciudad de Nueva York...». (Gaceta Oficial de la República de Venezuela, Año CXX, Caracas, jueves 9 de septiembre de 1993, Número 35.293).

El arbitraje internacional puede ser muy normal en las relaciones comerciales internacionales. Sin embargo, en estos Acuerdos de Asociación hay referencias a "decisiones tomadas por

autoridades administrativas nacionales, provinciales o locales, o por cambios de legislación"; entonces estas decisiones o cambios pueden ser calificados como "discriminatorios" por el arbitraje internacional, lo que puede resultar en una indemnización pagada por la empresa de petróleo del Estado venezolano.

Hace unos noventa años, en 1902, Venezuela era un país profundamente endeudado, en profundo revuelo político y plagado por el descontento militar. Navíos de guerra de los países acreedores estaban bloqueando nuestras costas para obligar a pagar y, más aún, para forzar a Venezuela a aceptar arbitraje internacional en lo que a reclamos de inversores extranjeros y concesionarios se refería. No había otra salida: Venezuela tuvo que aceptar. En reacción a esto, el gobierno del momento resolvió firmemente que esto no volvería a suceder y tomó las medidas legislativas apropiadas. Sin duda, la Ley de Minas de 1905 establecía que sin importar la nacionalidad de los concesionarios:

«... que el concesionario, o la compañía serán considerados como Venezolanos, sujetos a la jurisdicción de los Tribunales de la República... y que nunca... se permitira la ingerencia de agentes extranjeros en cualquier disputa que ocurriera...» (Citado en Nikita Harwich Vallenilla: «El modelo económico del liberalismo amarillo. Historia de un fracaso. 1888-1908, en Política y Economía en Venezuela 1810-1976. Ediciones de la Fundación John Boulton, Caracas, 1976. p.242/3)

La inclusión de provisiones similares en todas las concesiones o acuerdos fue obligatoria por las Leyes de Petróleo hasta ahora. Por ejemplo, la redacción de la actual Ley de Petróleo es la siguiente:

«Las dudas y controversias de cualquier naturaleza que puedan suscitarse con motivo de esta concesión que no puedan ser resueltas amigablemente, serán decididas por los tribunales competentes de Venezuela, de conformidad con sus leyes, sin que por ningún motivo ni causa puedan ser origen de reclamaciones extranjeras». (Ley de Hidrocarburos, Gaceta Oficial Nº 1149 Extraordinaria, septiembre 15, 1967; art.4)

A pesar de esto, noventa años más tarde, el Congreso aprobó estas Asociaciones en las cuales el socio extranjero puede abusar de su participación en la compañía de petróleos de Venezuela y retar su soberanía.

VENEZUELA, OPEP Y OTROS PAÍSES EXPORTADORES DE PETROLEO

La razón para aceptar esas condiciones en los tres Acuerdos de Asociación, según nos fue explicado por algunos líderes políticos de los dos partidos mayoritarios, fue la competencia: teníamos que ser competitivos. Claro, sin duda existen exportadores del segundo y tercer mundo, profundamente endeudados, económicamente deprimidos, en la profundidad de la desesperación, amenazados por guerras civiles, quienes han aceptado en los últimos años cualquier cosa que los inquilinos, apoyados por instituciones financieras internacionales, estuvieran solicitando.

Hace cincuenta años, en 1943, Venezuela revisó completamente el marco legal e institucional de su sector petrolero. En ese momento Venezuela fue muy ambiciosa creando un marco legal e institucional básicamente equivalente al de EEUU, el mayor y más moderno productor de petróleo. La reforma resultó ser la base del éxito de la historia de Venezuela como país petrolero en las siguientes décadas. A partir de 1943, ¡competimos exitosamente con EEUU!

Claro que a veces fuimos presionados para retirarnos, pero nunca lo hicimos. Por ejemplo, cuando en 1949 los mercados del

mundo estaban en una profunda, aunque breve, recesión un importante hombre petrolero le dijo al gobierno venezolano que ya no éramos competitivos, porque en Oriente Medio los sueldos, impuestos y rentas eran más bajos. En realidad, los sueldos, impuestos y rentas no sólo eran más bajos, sino que eran fijados contractualmente y los contratos eran basados en leyes internacionales y sujetos a arbitraje internacional.

El gobierno venezolano actuó firmemente y sin retraso. Una delegación fue despachada a Arabia Saudita, Egipto, Iraq, Irán y Kuwait. En las instrucciones escritas de la delegación estaba establecido que:

«Sin duda conviene a Venezuela iniciar relaciones directas de amistad con los gobiernos del Medio Oriente... Dentro de nuestra economía petrolera, hemos venido logrando invalorable conquistas económicas y sociales, y debemos evitar hasta el máximo retroceder en la vía de esos desenvolvimientos. Es posible que se logre un equilibrio de las fuerzas competidoras, mediante el cual puedan obtenerse beneficios para los pueblos del Medio Oriente sin que sufra detrimento la posición económica del pueblo venezolano.» («Instrucciones de los Ministerios de Relaciones Exteriores y de Fomento para los Doctores Edmundo Luongo Cabello, Luis E. Monsanto y Ezequiel Monsalve Casado, miembros de la Comisión Especial que envía Venezuela cerca de los países del Medio Oriente y el Egipto», Caracas, 10101949, p.4).

La relación-establecida trajo, once años más tarde, la fundación de la OPEP. Entre los países miembros de la OPEP, Venezuela era el único país realmente soberano. Hasta la nacionalización en los años setenta, todos los acuerdos de los demás países miembros estaban basados en leyes internacionales, sujetos a arbitraje internacional y sus impuestos y rentas eran fijados por contrato. Venezuela jugó un papel importante en los años sesenta, estimulando a esos países a conquistar exitosamente, paso por paso, la soberanía sobre sus recursos naturales, preparando de esta manera el ruptura de los años setenta.

En 1993, sin embargo, nos fue dicho por algunos líderes políticos de los dos partidos mayoritarios que teníamos que competir con esos países desesperados del segundo y tercer mundo a los que nos referíamos antes. Competir ¿para qué? ¿Para ser más desesperados, para ser más miserables?

Sí, es cierto que una vez más tenemos que reformar completamente nuestro sector petrolero para seguir siendo competitivos. Pero, en mi opinión, si estamos buscando competidores relevantes e interesantes para emular, deberían ser países, provincias o estados federales exportadores de petróleo totalmente desarrollados. Más aún, Venezuela debería asistir diplomáticamente, como en el pasado, a aquellos países exportadores de petróleo expuestos al abuso de poder por parte de sus inquilinos internacionales.

CONCLUSIONES

Una nueva política petrolera requiere que tanto las responsabilidades del MEM como las de PDVSA, sean estricta y exclusivamente limitadas a sus funciones, dándoles a ambas los recursos y la estructura necesarios. La experiencia de los últimos dieciocho años demuestra lo inconveniente de la supervisión del MEM sobre PDVSA y su presidencia sobre lo que se supone sea una Asamblea de Accionistas. Por otra parte, es peligroso permitir que PDVSA esté involucrada en la administración y el control del recurso natural.

Transformar a PDVSA en una empresa comercial independientemente operada y aceptar la necesidad de la participación

del capital privado en el petróleo son el corazón de la nueva política propuesta. Pero considerando nuestra experiencia reciente, y tomando también en cuenta la experiencia internacional, bajo ninguna circunstancia se debe permitir que capital privado o internacional, por ahora, adquieran acciones de propiedad en PDVSA. La participación de la empresa privada en el petróleo debe ser considerada como un proceso prolongado, posiblemente tan prolongado como ha sido el proceso de maximización de la renta. Hace cincuenta o sesenta años hubiera sido desastroso nacionalizar la industria petrolera. Hoy, privatizar PDVSA sería igualmente desastroso. Si en algún momento Venezuela fue muy débil para nacionalizar, hoy es muy débil para privatizar. Privatizar a PDVSA resultaría en una frontal desnacionalización. Por otra parte podríamos, sin embargo, proceder mucho más radicalmente en lo que a nuevos proyectos se refiere. Con el MEM y PDVSA fortalecidos, la participación de PDVSA en esos proyectos debería ser obligatoria. En general, la participación privada en el petróleo debe ser desarrollada gradualmente, permitiendo tiempo suficiente para obtener experiencia y tomar medidas correctivas, si fuera necesario.

Los reclamos de la empresa privada de algunas garantías relacionadas con las ganancias son tan legítimas como el derecho del Estado como propietario del recurso a reclamar renta. Esto requiere respeto de ambas partes, un respeto que debe ser parte esencial de los nuevos arreglos legales e institucionales. Para empezar, PDVSA y cualquier iniciativa privada deben estar sometidos al mismo juego de reglas fiscales, creando así, una alianza objetiva y legítima entre ellos. Esta alianza debe ser consolidada, por supuesto, incorporando a la empresa privada venezolana y al público venezolano en general como accionista en nuevos proyectos. Integrar a la industria petrolera a la sociedad venezolana es la única garantía posible. Entonces las compañías petroleras extranjeras podrían participar completamente en el control democrático de la legislación fiscal como es el caso de los países modernos y soberanos.

Desafortunadamente, debemos decir que los recientes Acuerdos de Asociación representan un movimiento exactamente en el sentido opuesto, aislando el capital extranjero en un enclave económico y político aparentemente privilegiado, hasta un extremo que no se conocía en Venezuela, pero que era común en otros países exportadores de petróleo antes de la nacionalización. ¿Estaremos destinados a repetir un ciclo vicioso de confrontaciones?

El petróleo ha jugado un papel excepcional en el proceso de modernización de Venezuela. Su contribución positiva no puede ser sobreestimada. Esta contribución pudo ser posible gracias a la creación de un marco legal e institucional adecuado, como hicimos la primera vez, al principio de los años veinte, cuando nuestra leyes petroleras fueron diseñadas y tuvimos éxito en atraer inversiones extranjeras masivas. Sólo unos años más tarde, en 1928, Venezuela era el mayor exportador de petróleo del mundo. Lo hicimos de nuevo, en 1943, cuando Venezuela reclamó con éxito su soberanía como dueño de los recursos renovables, dándole al país, por varias décadas, un flujo constante de ingresos extranjeros. Aunque al final de este período nos deslizamos hacia una crisis profunda, debe quedar claro que el petróleo todavía puede contribuir sustancialmente al futuro del país, pero solamente si se integra la industria petrolera política, social y económicamente. Esto requiere, de nuevo, imaginación para crear un adecuado arreglo legal e institucional. Pero por encima de todo, esto requiere de la construcción de un consenso político nacional suficientemente fuerte, como lo fue por décadas antes de la nacionalización, para mantener una nueva, pero igualmente exitosa política petrolera.