

Lineamientos para la nacionalización



M. E. P.

ALVARO SILVA CALDERON

***La nacionalización tiene como finalidad poner bienes o actividades al servicio de una nación en su conjunto, o sea, de una población asentada en un territorio, para que los beneficios económicos o la utilidad que los mismos producen se apliquen en provecho de todos.**

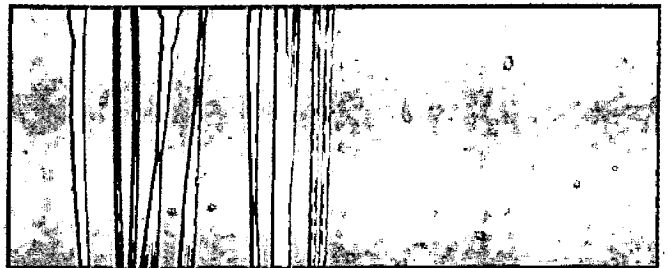
***La nación se entiende representada por el Estado y es éste quien, a nombre de aquella debe tener la propiedad u operación de los bienes o actividades nacionalizados. La estatización, es, pues, necesaria, aunque no suficiente, para la nacionalización. Para que ésta se realice deben cumplirse propósitos económicos, sociales y políticos. Pueden mencionarse entre esos propósitos los siguientes: mayores ingresos monetarios, redistribución de los mismos, integración económica, adecuado uso de los bienes o servicios, reafirmación de la soberanía e independencia de los pueblos.**

No se nacionaliza un bien o una actividad con sólo que ellos pasen a ser propiedad o a estar operados por individuos o grupos de individuos pertenecientes a una nación.

Como en los países no desarrollados, generalmente, los bienes o actividades susceptibles de ser nacionalizados han estado en manos de capitales extranjeros, especialmente en América Latina, la idea de nacionalización se ha asociado a la sustitución de capitales privados extranjeros por capitales privados nacionales. Esta concepción no asegura el cumplimiento de los fines perseguidos por la nacionalización. No garantiza siquiera el hecho en el cual pretende fundamentarse: la sustitución de capitales extranjeros por capitales nacionales. Resulta muy difícil, si no imposible, impedir que capitales extranjeros fluyan a través de las variadas manipulaciones comerciales que pueden ocultar la identificación de los fondos invertidos. No asegura el propósito de mayores ingresos a la colectividad y malogra la adecuada redistribución de los mismos, ya que, en el mejor de los casos, tales ingresos irán a manos de individualidades o grupos internos, sin alcanzar a todas las capas de la población. Y los fines sociales y políticos quedan mediatizados por el propósito de lucro que orienta fundamentalmente las actividades privadas.

Tampoco significa nacionalización el aumento de los controles fiscales de otra naturaleza, que los entes públicos puedan tener, desde fuera, sobre bienes o actividades que se encuentren en poder de los particulares.

La presencia de capitales privados en determinadas áreas de relevante importancia pública o social, crea intereses no concurrentes de los particulares y del Estado. Este se esfuerza por vigilar y orientar las actividades de los primeros hacia el mejor logro de los fines colectivos envueltos en el área de que se trata. En cambio los particulares tienden a librarse de esa vigilancia y control en búsqueda de ganancias, que es su propósito fundamental. Esta dualidad de actitudes genera una lucha continua

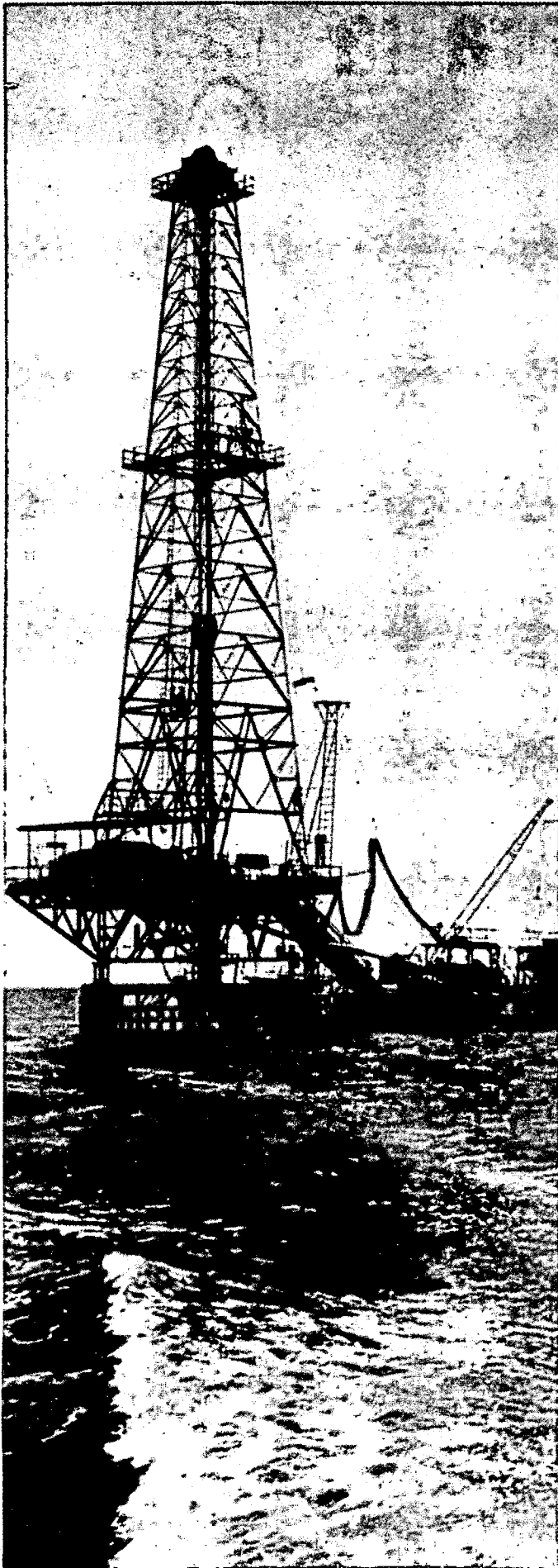


que gasta esfuerzos de ambas partes, crea dificultades, para un cabal conocimiento del desenvolvimiento de las actividades e impide cumplir los altos fines públicos. Por ello se viene admitiendo que las actividades fiscalizadoras y contraloras del Estado en estas actividades es insuficiente para lograr los fines que éste tiene encomendados. Se hace necesaria la presencia interna y directa del Estado en la actividad con exclusión de los particulares, que es la verdadera nacionalización.

Son, por tanto, cosas diversas el aumento de los controles ejercidos por el Estado, desde fuera, en una actividad de interés público, y el manejo directo y total de la misma que la nacionalización exige.

FUNDAMENTO DE LA NACIONALIZACION

Está generalmente aceptado que la apropiación de bienes por los particulares o el ejercicio por éstos de determinadas actividades, además de estar limitados por el cumplimiento de una función social, deben ceder ante el supremo interés de transferirlos al disfrute o uso colectivos, cuando la naturaleza



o importancia de esos bienes u otras circunstancias lo aconsejen. Esto lo determina el Estado y ejecuta mediante la expropiación o la nacionalización, que son propios de su soberanía, y a ellos están sujetos todos los bienes que se encuentren en su territorio. No hay regla legal interna o internacional que pueda inhibir la acción expropiatoria o nacionalizadora. En algunas circunstancias, especialmente punitivas, se llega a admitir y consagrar la confiscación.

Además de atributo de la soberanía, la comunidad internacional ha visto como útil para el proceso de liberación y desarrollo de los pueblos el que éstos efectivamente ejerzan los derechos que tienen sobre ciertas categorías de bienes, como son sus recursos naturales, que, apetecidos por las naciones más desarrolladas, han sido tomadas por empresas transnacionales a través de relaciones económicamente injustas y políticamente limitadoras de la independencia de los países pobres o menos desarrollados. La organización de las Naciones Unidas no sólo ha reconocido el derecho de los pueblos a ejercer soberanamente sus recursos naturales, sino que los alienta a ejercerla mediante la expropiación o la nacionalización, de manera que pueda tener efectivamente libertad de elegir las formas de utilización, explotación y comercialización de esos recursos.

El problema se ha desplazado a la indemnización que las medidas de nacionalización o expropiación puedan originar. Estas deben ajustarse a las disposiciones legales internas de los respectivos Estados, aunque es frecuente la ingerencia de Estados extranjeros, en busca de protección de sus nacionales, con ocasión de las indemnizaciones pretendidas. Regla orientadora al respecto debe ser la de que la comunidad, en su conjunto no arrebathe el producto del trabajo de determinados individuos sin compensar ese trabajo; pero que, a su vez, los individuos no se aprovechen de una necesidad social, pretendiendo de la colectividad una indemnización no justificada por un trabajo efectuado. No debe haber enriquecimiento de ninguno de los términos de la relación, en detrimento del otro, por la transferencia de manos privadas a manos públicas de bienes requeridos por la sociedad. No hay una regla internacional para la indemnización, y las limitaciones constitucionales que puedan existir en un Estado determinado son de la libre modificación de éste, con sujeción a los criterios de justicia que deben orientar la transferencia de los bienes mencionados.

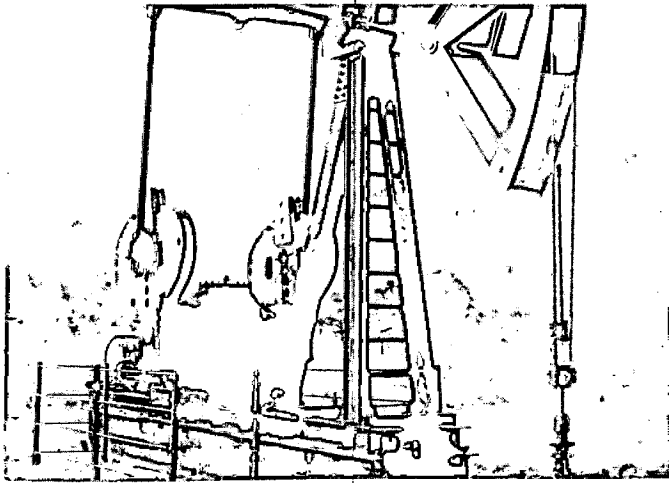
Nuestra Constitución establece la indemnización en caso de expropiación y ésta es norma obligatoria para el legislador ordinario, pero criterios de justicia pueden aconsejar reformar tal norma para incluir excepciones en casos especiales.

LOS RECURSOS DE HIDROCARBUROS

Entre los recursos no renovables del mundo, los hidrocarburos han adquirido una importancia de tal magnitud que, con base en ellos, se mueve fundamentalmente la economía del mundo. De tal manera, que el movimiento de los Estados por controlarlos, sustrayéndolos de las manos de las empresas transnacionales que hasta ahora los explotan, está plenamente justificado y cuenta con el apoyo y el aplauso de todos los sectores progresistas. No se limita ese movimiento a un simple aumento de la ingerencia estatal en las actividades petroleras, sino a un control absoluto sobre los mismos, con el propósito de cambiarle el signo con el cual hasta ahora han sido explotados.

Es bien sabido que los países productores de petróleo han ejercido algún control sobre la industria petrolera, menor o mayor según la filosofía, las necesidades o las posibilidades que han orientado, acicateado o permitido ese control a los Estados. Pero en los últimos tiempos la tendencia es hacia el manejo de la industria, o sea, a la intervención directa de los Estados en ella, mediante el control de los organismos internos de la misma, y no hacia una fiscalización mayor.

La fórmula de participación en el accionariado de las empresas de hidrocarburos en los países del Medio Oriente, que



en principio se vió como un paso importante, ha cedido a la idea de un control total de la industria. En Venezuela es bien sabido que el Estado tiene importantes elementos de control sobre la industria petrolera. Por tanto, cuando se admite la conveniencia y necesidad de la nacionalización lo que se está diciendo es que el Estado debe asumir el remanente de poder que retienen las compañías petroleras, y sustituir a éstas de toda ingerencia en las actividades fundamentales de la explotación de nuestros hidrocarburos. Una sincera concepción de la nacionalización debe incluir todas las fases de la industria, desde la explotación hasta la comercialización.

Deben cesar las compañías petroleras de ser quienes determinen la actividad exploratoria, base de la industria, y el Estado debe asumir la función de búsqueda de los yacimientos. Igualmente, la producción que no puede estar sólo orientada por razones meramente mercantiles y de lucro, sino que debe atender otras razones económicas e intereses sociales y políticos involucrados en el manejo de los hidrocarburos, que no garantizan los consorcios privados.

Las fases de transporte y refinación -tan estrechamente vinculadas a los resultados de la operación petrolera, que se las considera anejas a la actividad de explotación- tampoco pueden quedar en manos privadas, ya que mediante ellas se controla el destino final de los hidrocarburos.

La conducción de los hidrocarburos desde los campos de producción hasta las refinerías y los terminales de embarque, es fase esencial que condiciona la explotación y las fases de procesamiento y mercadeo.

La refinación, cuya adecuación hacia la obtención de determinados productos, permite mayores o menores rendimientos de los hidrocarburos y es indispensable dentro de una política de desarrollo interno, tiene necesariamente que pasar a manos del Estado, para impedir que las empresas privadas orienten los patrones de refinación hacia el logro de sus exclusivos intereses y atiendan sólo los requerimientos de los consumidores o de sus casas matrices.

Por último, el mercadeo, meta final de la actividad, es indispensable que pase a manos de los Estados, para desmontar definitivamente la maraña tejida por los consorcios petroleros con el propósito de oscurecer los mercados y aislar a productores y consumidores. Todo ello ha dejado bajos ingresos a los productores y origina altos egresos a los consumidores, con los resultados de las grandísimas ganancias de las empresas, que han sido calificadas hasta de "obscenas" en sus propios países de origen, y que ha reclamado el establecimiento de impuestos sobre ganancias excesivas, para atenuar tan injusto enriquecimiento.

LA UNICA ALTERNATIVA

La evidente conveniencia y necesidad de la nacionalización y el reclamo político de los pueblos, hace irresistible tal

medida. De tal manera, que hasta los sectores que se entienden afectados por la nacionalización la admiten como inevitable. Sin embargo, no quiere ello decir que tales sectores hayan abandonado la idea de mantenerse inmiscuidos en la industria petrolera. Por el contrario, manifiestan expresa y públicamente ese propósito, y realizan acciones públicas y privadas en tal sentido. Si, efectivamente, se está por la nacionalización, no hay otra alternativa que la estatización de la industria y la exclusión de las empresas privadas de las fases esenciales de la misma. Otras alternativas, que han sido sugeridas so pretexto de la ineficacia del Estado en el manejo empresarial, sólo buscan brindar oportunidad a los mecanismos empresariales privados, de que se mantengan vinculados al manejo de la industria petrolera, como supuesta garantía de eficiencia, entendida en términos de ingresos monetarios, y como atenuadores de la actividad emocional, nacionalista y política que, como no deseables, ven en la actividad estatal los partidarios de la empresa privada.

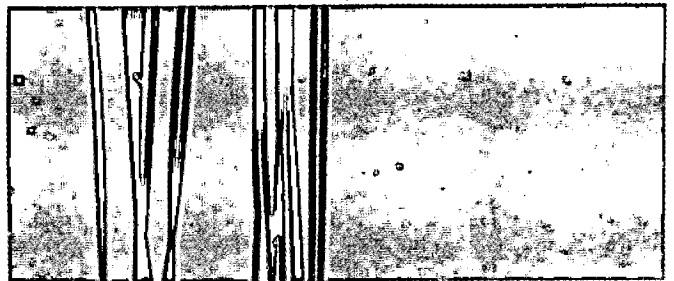
Soluciones tales como "Contratos de Operación" -especialmente si con ellos los contratistas logran pagos en petróleo de los yacimientos explotados o adquisición, al costo, del mismo, en forma similar a como se hizo en los llamados "Contratos de Servicio", para la explotación de áreas al Sur del Lago de Maracaibo- sólo encubrirían la figura concesionaria que trata de desenterrarse de nuestro ordenamiento legal y económico.

Las razones que militan para la nacionalización excluyen igualmente la posibilidad de formar empresas mixtas entre el Estado y los capitales foráneos o nacionales.

La nacionalización busca, entre otras cosas, hacer fluir hacia la nación las inmensas y desproporcionadas ganancias de los consorcios privados. Por tanto, no se justifica una asociación con ellos para compartir dichas ganancias.

Por otra parte, se admite la capacidad del Estado para conducir la industria, y por ello no haría falta una asociación con quienes hasta ahora lo han manejado y se desea sustituir. Las inversiones, no obligan tampoco a una asociación con sectores privados. Bien sabido es que dichas inversiones provienen de las propias fuentes petroleras, y los Estados disponen ahora de cuantiosos recursos, que, con creces, permiten atender la explotación de sus hidrocarburos. Y los mercados están asegurados y no se avizora que en el futuro puedan desmejorarse, dada la creciente avidez de esas sustancias en el mundo entero y los usos diferentes que habrán de dársele, además de su utilización como combustibles.

Otras alternativas idénticas a las concesiones son mencionadas por quienes insisten en la presencia de las empresas privadas en el negocio petrolero y no comprenden que la finalidad de la nacionalización es relevar a éstas de dicho manejo y sustituir las por la acción directa del Estado, para que se cumpla no sólo el propósito de mayores ingresos, sino también otros de



carácter económico, como la integración de la economía interna de los países productores, la utilización nacional de los hidrocarburos para fines distintos al de quemarlos como combustibles, y para que se les dé una explotación con carácter social, actual y orientada hacia las futuras generaciones y los requerimientos de la humanidad; y, por último, para que se cumplan propósitos de soberanía y de verdadera definición y realización de los pueblos, objetivos que se malogran por la explotación de los recursos de hidrocarburos, mediante consorcios privados, que orientan su actividad por el sólo afán de lucro.