

V. LA DECISIÓN DE NACIONALIZACIÓN INMEDIATA

1. *Formación de un ambiente público favorable*

La idea de una nacionalización inmediata y plena ha sido impulsada por representantes de la izquierda venezolana desde antes de la Ley de Reversión de 1971, pero encuentra una gran resistencia en los círculos tradicionales y aun en los progresistas. Con la dictación de dicha ley la idea gana adeptos y empieza a prender dentro de la opinión pública. A esto último contribuyen tanto el hecho de que ya está preparado el ánimo para que finalmente opere la reversión a partir de 1983 en adelante, como el aumento tan brusco y pronunciado de los precios del petróleo. Pues son ya muchos los que piensan que el interés nacional corre grave peligro, debido a que las poderosas empresas trasnacionales que disfrutaban de las concesiones de hidrocarburos conocen un término fijo a sus actividades, con pérdida total de todas las instalaciones, accesorios y equipos que destinan a sus faenas;⁶⁰ esto se traduce en que estas empresas muestran desinterés por la exploración, incurren en desinversión, falta de renovación de equipos y aun en desmantelamiento, ante la proximidad de la reversión, pese a las medidas legales adoptadas. Hasta se llega a temer que abandonen la explotación antes de que concluyan sus concesiones.

La ardorosa lucha política partidaria impide determinar con claridad qué partido o grupo de partidos tuvieron la iniciativa de propiciar, con medidas concretas, la nacionalización inmediata. Lo que sí está claro es que hubo intelectuales y hombres públicos que propusieron una nacionalización inmediata o una reversión anticipada, a fin de que el Estado venezolano se hiciera cargo cuanto antes de la explotación total y directa de la industria petrolera⁶¹ y que fue el presidente Carlos Andrés Pérez

⁶⁰ Las empresas concesionarias adquieren esa convicción de que van a perder todos los bienes con que realizan sus labores industriales solamente con la sentencia de la Corte Suprema de 1974 que declara la validez de la ley de reversión de los hidrocarburos.

⁶¹ Según el senador Pompeyo Márquez (ver *Diario de debates del Senado*, tomo v, vol. 1, marzo-octubre 1975, Imprenta del Congreso de la República, Caracas, 1975), la izquierda venía hablando de la nacionalización del petróleo

desde la nacionalización mexicana de 1938. Pero debemos distinguir entre una aspiración vaga y proposiciones concretas y definidas.

Los profesores universitarios D. F. Maza Zavala y Rubén Sader Pérez se pronuncian abiertamente por una nacionalización del petróleo en un foro organizado por el Ateneo de Caracas, del 4 al 25 de mayo de 1971 (mientras se discutía el proyecto de reversión de bienes de las concesiones de hidrocarburos), como consta en la obra de Manuel R. Egaña *et al.*, *Nacionalización petrolera en Venezuela*, Monte Ávila Editores, Caracas, 1971, pp. 25-27. En esa oportunidad Maza Zavala afirma que es preciso romper los lazos de la dependencia y que el Estado asuma directamente la explotación de los hidrocarburos, insinuando que eso debe realizarse lo antes posible y que podría efectuarse a través de una reversión. Posteriormente este mismo profesor vuelve a pronunciarse por esa nacionalización en una conferencia académica dictada en abril de 1973 (ver *Los mecanismos de la dependencia*. Fondo Editorial Salvador de la Plaza, Caracas, 1973, p. 272). Por su parte, Sader Pérez reitera su posición en favor de una nacionalización, en su obra *Hacia la nacionalización petrolera*, Síntesis Dosmil, Caracas, 1972, pp. 153, 167, 201, 202 y 205.

Esa misma fue la posición de Juan P. Pérez Alfonzo, quien comentando el mensaje de año nuevo de 1974 del presidente Caldera, en el que se propone una reversión anticipada, defiende la nacionalización plena (ver conferencia de prensa de 12 de enero de 1974), que viene sustentando desde antes. Las opiniones de Pérez Alfonzo contrarias a una reserva y partidarias de una nacionalización inmediata, son recordadas por el senador Brito Villarreal en sus intervenciones en el Senado durante la discusión de proyecto de ley sobre reserva al Estado de la industria y comercio de los hidrocarburos (ver *Diario de debates del Senado*, antes citado, pp. 538 y 539).

El expresidente R. Caldera, en su citado Mensaje de 1º de enero de 1974 propone como "necesario" el adelanto de la reversión prevista en la ley de 1971. a fin de que la actividad petrolera pase a manos del sector público. Luego, en su último mensaje, de 6 de marzo de 1974, vuelve a insistir en ello. Sostiene Caldera que su ministro de Minas Pérez La Salvia habría dado la primera voz oficial en Venezuela en favor de una reversión anticipada, en agosto de 1973 (ver R. Caldera, en ob. cit., pp. 48, 49, 50 y 52).

La tesis del Partido Copei es que la nacionalización dispuesta en la ley de 1975 es la consecuencia ineludible de una marcha que se había iniciado desde antes con esa clara proyección, la que durante el gobierno de Caldera se manifestó con las leyes de reserva al Estado del gas natural y del mercado interno del petróleo y con la ley de reversión de los bienes destinados a la explotación de hidrocarburos (ob. cit., pp. 18, 38 y 54).

Sin embargo, Pérez Alfonzo se refiere con términos irónicos a las declaraciones del presidente Caldera, de 1º de enero de 1974, sobre adelanto de la reversión, pues ésta tiene lugar precisamente cuando va a dejar el mando; califica a estas declaraciones de "inesperadas", sugiere que habría existido mejor oportunidad y forma para hacerlas y critica la "extrema moderación" que caracterizó la política petrolera de ese mandatario (ver conferencia de prensa de 12 de enero de 1974). Agrega que el gobierno de Caldera habría hecho mucho mejor en aplicar esos propósitos antes de concluir su periodo, como tuvo oportunidad de hacerlo (ver J. P. Pérez Alfonzo, ob. cit., nota 23, p. 8).

Por su parte, el presidente Carlos Andrés Pérez había anunciado su propósito de llegar a la reversión inmediata desde 1973, antes de asumir el mando.

El 2 de marzo de 1974, o sea, al inaugurarse un nuevo periodo constitucional, la fracción parlamentaria del Movimiento Electoral del Pueblo presenta al Congreso un proyecto de ley sobre nacionalización del petróleo, algunas de cuyas disposiciones son incorporadas al proyecto gubernativo de Carlos Andrés Pérez, según lo sostiene el senador Prieto Figueroa durante los debates sobre este último

quien, como primer acto de su naciente administración propuso la completa nacionalización de ella.⁶²

El argumento es apodíctico. No deben esperarse doce años y más para la reversión, pues con el incremento de utilidades que tendrá la industria debido al aumento de precios del petróleo, será posible una nacionalización plena inmediata aun con pago de indemnización. Las utilidades tan subidas que empiezan a producirse darán no solamente para indemnizar a las empresas extranjeras (en el caso de que no pueda anticiparse la reversión en forma gratuita), sino, además, para permitir que el Estado venezolano, como nuevo empresario, las perciba y goce a lo largo de los muchos años que de otro modo habría que esperar para hacerse dueño sin pago alguno de indemnización.

Fuera de esto, los dirigentes políticos venezolanos se ven abocados a decidir dentro de una alternativa clara e inescapable: o se mantiene la decisión de nacionalizar la actividad petrolera (sea que esto se haga más temprano o más tarde) o es preciso decidirse a otorgar a las empresas extranjeras concesionarias nuevas concesiones cuando las actuales venzan. Y este último extremo no sería tolerado por la opinión pública, ya habituada a la idea de que esa actividad va ser ejercida finalmente por el Estado, para mejor protección de los intereses nacionales.

Una decisión nacionalizatoria, no obstante, no puede menos de suscitar también una fuerte oposición, hábilmente sugerida, impulsada y organizada por las empresas extranjeras que resultarían afectadas.

Desde hace tiempo estas empresas vienen haciendo muy sombríos anuncios sobre el porvenir de la industria petrolera. Sostiene que el petróleo venezolano está próximo a agotarse; que la energía nuclear desplazará totalmente a la energía petrolera: que se están efectuando importantes hallazgos de nuevas fuentes de hidrocarburos en Libia, en Nigeria o en Alaska; que Canadá construirá un oleoducto que hará perder a Venezuela el mercado norteamericano; que el petróleo venezolano contiene azufre y que esto le cerrará sus posibilidades; que la apertura del Canal de Suez privará al petróleo nacional de sus ventajas de flete, etcétera.⁶³

(ver *Diario de debates del Senado*, antes citado, p. 528). La fracción parlamentaria de Copei presenta otro proyecto posteriormente.

⁶² Discurso de 12 de marzo de 1974 que pronuncia el presidente Carlos Andrés Pérez al tomar posición de su cargo.

⁶³ Ver R. Caldera, ob. cit., pp. 26, 34, 42, 58 y 59.

Todo esto crea un clima de alarma y no son pocos los que ponderan los “tremendos e incommensurables peligros” de una nacionalización y estiman que una decisión de esta clase constituye un “verdadero salto en el vacío”. Como si eso fuera poco, se añaden argumentos destinados a crear la mayor desconfianza pública hacia la medida, invocando la falta de técnicos venezolanos capacitados para el manejo de una industria tan compleja; el riesgo de que la empresa nacional sea llevada al fracaso por intromisión de la política partidarista en su conducción, y la posibilidad de un futuro difícil para el país como consecuencia de represalias políticas y económicas que aplicarán inevitablemente los Estados Unidos. En los medios más tradicionales se explota la desconfianza hacia el Estado o sus organismos como administradores de actividades económicas que solamente pueden ser bien llevadas por empresarios privados. En suma, se propaga una inquietud muy seria sobre el acierto y las ventajas de una nacionalización. Hasta se utilizan términos tan expresivos como decir que la nacionalización matará la gallina de los huevos de oro que le ha tocado en suerte a Venezuela.

Algunos altos empresarios venezolanos insinúan la conveniencia de consultar al pueblo mediante un plebiscito acerca de la medida, seguros de que la opinión general será adversa.⁶⁴

Para sostener este ambiente de temor, duda y derrota, los altos ejecutivos de las empresas extranjeras no escatiman pasos a todo nivel ni medios de toda índole.⁶⁵ Se trata de una campaña hábilmente organizada, a la cual se le destinan muchos recursos económicos y se le proporciona una asesoría técnica de alta calidad.

Los sostenedores de la nacionalización inmediata reaccionan ante esta campaña, recordando los abusos y tropelías cometidas por las grandes empresas extranjeras a lo largo de tantos años,

⁶⁴ R. Caldera, ob. cit., p. 59.

⁶⁵ Según D. F. Maza Zavala (ob. cit., p. 247) en octubre de 1972 el entonces presidente de Shell de Venezuela, De Liedfe, declaraba a la prensa que existía en el mundo una sobreoferta de petróleo, debido a que la capacidad instalada de la industria es superior a la demanda, y que esa situación iba a persistir durante algún tiempo. Agregaba este representante del interés extranjero que parte importante del crudo venezolano es de un tipo por el cual el mercado tiene poco interés, pues puede prescindir de él.

Relata R. Caldera (ob. cit., p. 69) que cuando estaba recién electo como presidente de la República, fue visitado en su casa por el presidente de una importante empresa petrolera, el cual se hizo acompañar por técnicos y llevó un equipo impresionante de proyectores y de gráficos, a fin de convencerlo de que el petróleo se hundía y que era muy problemático que las empresas pudieran continuar con el negocio petrolero en Venezuela.

sus maniobras para reducir artificialmente los precios; su aprovechamiento indebido de áreas ajenas a sus concesiones; su explotación irracional de los pozos más ricos y fáciles, con desprecio de un plan organizado de conservación de la riqueza petrolera; sus actos de corrupción de funcionarios fiscalizadores, y su indebida injerencia dentro de la política nacional.⁶⁶

Pero realmente son los hechos mismos, aquellos que denominamos “peldaños hacia la nacionalización”, los que van empujando los acontecimientos para que ésta se lleve a cabo. Las concesiones van a extinguirse en un plazo que ya empieza a verse cercano; se ha reforzado el propósito de no otorgar nuevas concesiones; se están desarrollando organismos estatales capaces de operar en las actividades petroleras; la aplicación del sistema constitucional de reserva de actividades económicas al Estado, efectuada respecto del gas natural y del mercado interno de productos del petróleo (con el efecto de una virtual nacionalización de las actividades correspondientes) se ha efectuado sin grandes dificultades; Venezuela pertenece a una organización internacional poderosa que no dejará de ayudar en caso necesario, y los precios en ascenso del petróleo aseguran un futuro económico

⁶⁶ Rómulo Betancourt (ob. cit., nota 37, p. 121) recuerda que en 1937 las empresas extranjeras obtuvieron declaración de nulidad de leyes laborales que otorgaban a los obreros petroleros una mínima estabilidad en sus puestos. El mismo Betancourt, ob. cit., parte final de la nota 35, pp. 28-31, alude a varias otras tropelías de las empresas extranjeras, entre ellas: que cuando se dictó una ley para no cobrar impuestos por las exportaciones mineras que conjuntamente exportaban producción agrícola y pecuaria, esas empresas embarcaban algunos racimos de plátanos y 3 o 4 chivos en los buques tanque y ya no pagaban impuesto; que sacaban el petróleo en pequeños tanqueros que luego traspasaban su carga a los grandes barcos tanqueros, como medio de eludir el impuesto; que esas empresas extranjeras y los políticos que las apoyaban bloqueaban las leyes de interés nacional que podían afectar a sus negocios (como la Ley de Boyas y Faros) y que en una oportunidad hicieron desaparecer del texto de una ley enviada por el Congreso al presidente para su promulgación, varios preceptos que ellas no deseaban que entraran en vigencia.

Por su parte, R. Caldera (ob. cit., pp. 70-73) anota que las empresas petroleras protestaron airadamente por la creación del Servicio Técnico de Hidrocarburos, en 1930, sosteniendo que él constituía una intromisión y una interferencia del gobierno en sus operaciones, a través de un Ministerio técnicamente incapaz; que también reclamaron de la Ley del Trabajo de 1936, que establece que las empresas deben contar con un 75% de personal venezolano, por ser disposición imposible de adoptar de inmediato, por falta de personal especializado; que cuando se comenzó la discusión de la ley sobre reserva del gas, el presidente de una empresa petrolera le envió una carta irrespetuosa en la que amenazaba con que Venezuela iba a perder su crédito como país cumplidor de sus compromisos, y que cuando las empresas petroleras demandaron la nulidad de la ley de reversión (ver capítulo anterior, sección 4), rebajaron su producción en más de medio millón de barriles para hacer presión en su favor.

halagüeño a quien tome a su cargo la explotación de todas las actividades relacionadas con los hidrocarburos. Cuando está ya madura en las capas políticas dirigentes la idea de nacionalizar, se realiza un ensayo a escala reducida con la reserva al Estado de la industria del hierro, la que se realiza en forma que no despierta reclamaciones extranjeras. A todo ello se suma que la sentencia recaída en la reclamación de inconstitucionalidad de la Ley de reversión formulada por las empresas concesionarias, tiene que provocar en éstas un verosímil pesimismo: no solamente se extinguirán sus concesiones, sino que, además, van a perder todas sus instalaciones, accesorios y equipos destinados a sus labores.

¿Puede extrañar, en estas circunstancias, que el gobierno acceda al clamor generalizado que solicita una nacionalización pronta y que las empresas extranjeras piensen encontrar dentro de un nuevo curso de los acontecimientos la solución contra una pérdida total que la vía actual le niega?

2. La Comisión Asesora Presidencial

Apenas diez días después de ascender al solio presidencial, Carlos Andrés Pérez dicta un decreto mediante el cual crea una comisión *ad honorem* encargada de estudiar y analizar las alternativas para adelantar la reversión de las concesiones y de los bienes afectos a las actividades petroleras y de formular una política energética nacional que considere una estrategia a largo plazo.⁶⁷

Esa Comisión queda formada por altos funcionarios políticos y administrativos vinculados a materias económicas y de hidrocarburos, por miembros del parlamento, por representantes de los cuerpos sociales más caracterizados del país, por representantes de la universidad y de los profesionales, por técnicos de alto nivel y, lo que es más importante, por un representante de cada uno de los partidos políticos que intervienen en la vida pública venezolana.⁶⁸

La Comisión cuenta con un comité coordinador, debe dividirse en subcomisiones de trabajo y ha de presentar su informe al presidente de la República en el plazo de seis meses.⁶⁹

⁶⁷ Es el Decreto número 10, de 22 de marzo de 1971, que aparece reproducido en ob. cit., nota 13, pp. 15-28.

⁶⁸ Id., pp. 18 y 29-31.

⁶⁹ Id., p. 19.

Se constituyen cinco subcomisiones: la técnico-operativa, la jurídico-organizativa, la financiera, la comercial y la laboral.⁷⁰

El propio presidente de la República solemniza la instalación de la Comisión, anunciando que con ello Venezuela inicia la etapa final hacia el dominio soberano y definitivo de un recurso natural fundamental, pues ya se han conformado las condiciones internas y externas para la toma de la decisión suprema —que es voluntad irrevocable del pueblo—: el inmediato rescate de las concesiones petroleras que habrán de revertir al Estado venezolano en las décadas de los años 80 y 90, sin esperar que se cumplan los plazos establecidos. Con ello proclama, según sus propias palabras, la nacionalización de la industria y comercio de los hidrocarburos. Explica que corresponderá a la Comisión asesorar al gobierno para que se prepare un estudio que englobe los múltiples aspectos técnicos, económicos y jurídicos envueltos en esta decisión. Y luego, precisando las tareas más importantes que debe cumplir, señala entre ellas la determinación de una fórmula para el cálculo de la indemnización correspondiente,⁷¹ las normas transitorias para la operación de la industria hasta que termine el proceso de traspaso y los convenios administrativos o fórmulas aconsejables para resolver los problemas prácticos de entrega de los activos. Agrega que como se trata de una acción global, entrarán también en ella “los contratos de servicio” con los contratistas.⁷²

Se ha iniciado el camino para una “nacionalización sin aventuras”.⁷³

La Comisión presidencial emite su informe en noviembre y él es recibido oficialmente por el presidente el 23 de diciembre de 1974. En informe cuenta con la aprobación de todos sus miembros, incluidos los representantes de los diversos partidos políti-

⁷⁰ Resolución núm. 841, de 17 de abril de 1974, dictada por el Ministerio de Minas e Hidrocarburos, que aparece en ob. cit., nota 13, pp. 23-28.

⁷¹ En el discurso del presidente Pérez hay repetidas referencias a la indemnización que debe pagarse a las empresas petroleras (se llega al detalle de explicar que debe ser “justa, nunca mayor del valor real menos las amortizaciones efectuadas sobre los activos que realmente recibimos”). Ello marca la voluntad de abandonar la idea de una *reversión* anticipada (sin pago de indemnización por los bienes de las empresas concesionarias). Además, como veremos *infra*, se piensa en una indemnización que prescinde del carácter claramente transitorio del dominio de las empresas. Tampoco se considera un valor de rescate de bienes sujetos a reversión.

⁷² Discurso de 16 de mayo de 1974; aparece publicado en ob. cit., nota 13, pp. 35-51.

⁷³ Frase del presidente C. A. Pérez en su discurso de 29 de agosto de 1975, que aparece en ob. cit., nota 13, pp. 53-75.

cos, exceptuadas algunas salvedades propuestas por la representación de Fedecámaras, el más alto organismo de la empresa privada.⁷⁴

Expresa ese informe que la nacionalización es una figura jurídica basada en la potestad soberana de la nación,⁷⁵ admitida y proclamada en el orden internacional como un derecho inalienable de todo pueblo; aconseja la nacionalización de la industria y comercio de los hidrocarburos y propone un plan para que ella sea alcanzada en el menor tiempo, al más bajo costo social posible y procurando el óptimo beneficio nacional, mediante aplicación de principios de gradualismo y organicidad. Las conclusiones se dividen conforme a las materias asignadas a las diversas subcomisiones. Las más importantes de ellas miran a la promulgación de un proyecto de ley elaborado por la propia Comisión, destinado a reservar al Estado la industria y el comercio de los hidrocarburos, y a la preparación futura de otro proyecto de ley destinado a regular las empresas del Estado, a estructurarlas y a darles eficiencia.

El proyecto de ley elaborado por la comisión dispone la reserva al Estado de todas las actividades sobre hidrocarburos, incluido su comercio exterior, las cuales quedarán a cargo de la gestión y control exclusivos del Estado a través de entidades estatales. La ocupación material de los bienes, instalaciones, plantas y otro equipo de las empresas concesionarias debe tener lugar sin necesidad de hacer depósito alguno por concepto de indemnización y por orden de la Corte Suprema, apenas iniciado un procedimiento especial de “expropiación” de ellos. Con esa ocupación dejarán de surtir efecto las concesiones de hidrocarburos correspondientes. En el juicio mismo de expropiación puede llegarse a acuerdo entre expropiante y expropiado sobre el monto de la indemnización, o bien, a falta de acuerdo entre las partes, la determinación de ella habrá de ser efectuada por el tribunal. La indemnización no puede ser superior al valor neto de las propiedades, plantas y equipos; a este valor deben hacerse ciertas deducciones. El pago puede ser diferido hasta por diez años y cancelarse en bonos.

⁷⁴ El voto salvado de Fedecámaras propone que el proyecto autorice la participación de empresas privadas en la gestión del petróleo, pues sostiene que de otro modo se limita la capacidad de negociación y de maniobra de la industria.

⁷⁵ Desafortunadamente, la Comisión Asesora confunde a la nacionalización con la reserva al Estado de determinadas industrias, explotaciones o servicios, prevista en el artículo 97 de la Constitución. Sobre este punto volveremos *infra*.

Puede afirmarse, en términos generales, que este proyecto sigue las disposiciones del Decreto 580 sobre Reserva al Estado de la Industria del Hierro (ver capítulo II, sección 3) y que recibe también ideas contenidas en la Ley sobre Reserva al Estado de la Industria del Gas Natural, de 1971 (ver capítulo IV, sección 1). Sin embargo, en lo relativo a la determinación de la indemnización omite la avanzada solución de esta última ley, como se verá más adelante.

3. *El proyecto del gobierno*

Recibido el informe de la Comisión Asesora, con su correspondiente proyecto de Ley de Reserva, el Ejecutivo Nacional procede a un examen detenido de él. Tras cerca de tres meses de silencioso estudio envía al Congreso su proyecto definitivo, que difiere en algunos aspectos, el cual es dado a conocer públicamente el 11 de marzo de 1975.⁷⁶

Las principales modificaciones del gobierno, en relación con el proyecto de la Comisión, consisten en:

a) que declara extinguidas las concesiones petroleras 120 días después de la promulgación de la ley y no en el momento de toma de posesión;

b) que permite a los órganos estatales la celebración de convenios de asociación de duración determinada con entes privados, para la realización de las actividades reservadas, a condición de que el Estado tenga el control de la asociación y previa autorización de las Cámaras en sesión conjunta;

c) que contiene normas más amplias en lo relativo a la organización de los entes estatales que han de tomar a su cargo las actividades petroleras;

d) que permite al Ejecutivo Nacional llegar a avenimiento con las empresas concesionarias por vía extrajudicial, o sea, sin necesidad de que se inicie juicio alguno y antes de que se comience el proceso judicial.

A pesar de que el presidente Pérez sostiene conversaciones con los dirigentes políticos de todos los partidos, inmediatamente antes del envío del proyecto al Congreso, para informarlos de las modificaciones, los partidos de oposición protestan con vehemencia por el hecho de que no se les haya dado plazo para im-

⁷⁶ Ese proyecto gubernativo aparece publicado en *El Nacional*, de Caracas, de 11 de marzo de 1975, p. D-2.

nerse con tiempo de las modificaciones que el proyecto trae en relación con el aprobado por la Comisión Asesora, donde todos los partidos estuvieron representados. Esto hace que la recepción del proyecto por los partidos de oposición sea muy agria.

A los pocos días de dado a conocer el proyecto gubernativo, el partido Copei formula una airada declaración pública,⁷⁷ en la que, aparte de protestar por el hecho de que se modificara “sustancialmente” el proyecto de la Comisión Asesora y se enviara un nuevo texto al Congreso sin darlo a conocer previamente, ni a los integrantes de la Comisión Asesora, ni a la opinión pública, critica la forma dada por el Ejecutivo Nacional al apartado segundo del artículo 5 del proyecto, en lo relativo a permitir la formación de empresas mixtas entre el Estado y entidades privadas, para el ejercicio de actividades reservadas al Estado, pues estas entidades no pueden ser otras que las propias empresas petroleras transnacionales o empresas privadas nacionales ávidas de ganancia. También critica que la extinción de las concesiones opere a los 120 días de dictada la ley y que se instuya un régimen legal de operación sin suficiente control.

En términos parecidos expresan su disidencia con las modificaciones presidenciales, y especialmente con la parte del artículo 5 que permite la formación de empresas mixtas, los demás partidos de la oposición.⁷⁸ Solamente escasas y aisladas voces de algunos partidos de izquierda se hacen cargo del problema del pago de indemnización, sin llegar a sostener una tesis definida a su respecto.

Extrañamente, las empresas petroleras extranjeras guardan silencio ante la publicación del proyecto gubernativo. Algunos días más tarde sugieren, sin aparecer oficialmente como preocupadas de ello, que un depósito en fondo de garantía por un monto tan subido, que podría llegar a 2,000 millones de bolívares, tendría efectos monetarios muy negativos.⁷⁹

Los debates en el Congreso se mantienen dentro del plano crítico que antes hemos expuesto. Casi todas las objeciones y reparos versan sobre el segundo aparte del artículo 5 del proyecto

⁷⁷ Ver *El Nacional*, de Caracas de fecha 22 de marzo de 1975, p. 2-1.

⁷⁸ La declaración del Movimiento Electoral del Pueblo se publica en *El Nacional*, de Caracas, de 12 de marzo de 1975. Allí aparecen también declaraciones de representantes del Partido Comunista y del Movimiento de Izquierda Revolucionaria. El representante de este último movimiento señala que el proyecto gubernativo acoge el criterio de Fedecámaras, el organismo de la empresa privada.

⁷⁹ Ver *El Nacional*, de Caracas, de fecha 19 de marzo de 1975.

gubernativo, que permite la celebración de convenios de asociación del Estado con entes privados, esto es, la constitución de empresas mixtas. La Comisión Asesora ha considerado en su informe de manera expresa la idea de esas empresas mixtas y la ha rechazado terminantemente, pues declara “totalmente descartada la posibilidad de crear empresas mixtas o de participación para la realización de las actividades reservadas”.⁸⁰ Sin embargo, admite esa comisión la celebración de contratos con empresas privadas para la ejecución de determinadas obras o servicios, mediante una remuneración dada que puede ser en dinero o en especie.⁸¹ Estos últimos son los contratos llamados “operativos”.

El Congreso no realiza un examen exhaustivo del proyecto ni profundiza en sus aspectos jurídicos. La tónica general es de apoyo irrestricto por parte de la mayoría parlamentaria que apoya al gobierno, y de un gran escepticismo sobre el resultado práctico de sus críticas de parte de los congresales de la oposición minoritaria. Estos últimos llegan a decir que “ya todo esta decidido” y que el proyecto será aprobado pese a las objeciones que se le formulan. Sin embargo, dejan constancia de que consideran preferible que se apruebe el proyecto como es presentado a que la nacionalización pueda fracasar; su principal preocupación parece ser que una nacionalización tan anhelada vaya a estancarse o pierda prestigio o vigor si se ahonda en la crítica.⁸² Parece que los efectos que la nacionalización chilena del cobre tuvieron para el régimen democrático, estuvieran siempre en su mente. La autorización de empresas mixtas canaliza los ataques, pero al mismo tiempo impide que se adviertan otros aspectos, especialmente el de monto de la indemnización, al que más adelante nos referiremos.

En los aspectos jurídicos reina una confusión grande: se asimilan reserva, nacionalización y expropiación.⁸³ Los problemas de la indemnización se resuelven casi sin debate.⁸⁴

⁸⁰ Exposición de motivos sobre proyecto de reserva elaborado por la Comisión Asesora.

⁸¹ Para el caso de pago en especie la Comisión no acepta que pueda comprometer un porcentaje fijo de la producción de un determinado campo o la entrega de una cantidad sustancial de petróleo.

⁸² Esto se comprueba, por ejemplo, en los discursos de senadores de oposición como Pompeyo Márquez y Oreste di Giacomo (ver *Diario de debates del Senado*, antes citado, pp. 488, 505 y 506).

⁸³ Tal vez hace excepción a esto el senador Brito Villarroel, quien clarifica varios conceptos y demuestra haberse interesado por los aspectos jurídicos (ver *Diario*, antes citado, pp. 538, 539, 577 y 578).

⁸⁴ En el Senado, que es la Cámara en la que el debate alcanzó mayor consis-

4. Los análisis jurídicos especializados

Para comprender las confusiones que imperan en materia jurídica durante el debate parlamentario, basta con remitirse a los documentos de análisis jurídico con que cuenta el Congreso.

El contralor general de la República, atendida la gran trascendencia del proyecto de nacionalización, considera que le corresponde emitir un pronunciamiento jurídico sobre él.⁸⁵ En cuanto a los aspectos más permanentes y de fondo del proyecto, su opinión puede resumirse así:

a) Actualmente el Estado, sin asumir riesgos, tiene una participación aproximada al 98% de las utilidades del negocio petrolero y lo único que escapa a su control es la disposición de los hidrocarburos extraídos. Ante los fundados temores de muchos acerca de que una nacionalización inmediata y total no permita una conducción eficiente del negocio, quiere suponer que todos los antecedentes han sido pesados debidamente, a fin de que no se dé un traspie irreversible. Venezuela tiene derecho a esperar de la nacionalización más y no menos de lo que tiene actualmente.

b) La nacionalización, como figura diferente de la expropiación, ha adquirido carta de naturaleza en el orden jurídico internacional, conforme a importantes resoluciones de las Naciones Unidas. Ella es utilizada por países no solamente socialistas sino también de economía mixta, entre los cuales está Venezuela, donde la Constitución permite al Estado una gran e ilimitada intervención en la vida económica; y no sólo reguladora, sino también activa, como empresario, con el fin de alcanzar el desarrollo económico y social.

c) En el ordenamiento constitucional venezolano el fundamento jurídico de la nacionalización no es otro que la reserva de actividades económicas por el Estado y se confunde con ésta. La nacionalización no conlleva por sí misma obligación alguna de indemnización. Si el Estado se reserva una industria, necesariamente se extinguen las concesiones que para ella había otorgado a particulares y sobreviene la obligación de los concesionarios de transferir forzosamente sus empresas, para lo cual se emplea

tencia, los artículos 12 y 15 del proyecto son aprobados prácticamente sin debate en primera y en segunda discusión. Ellos son los que tratan de la determinación de la indemnización (ver *Diario*, antes citado, pp. 598, 601, 613 y 614).

⁸⁵ Este informe del contralor se publica en la revista *Control Fiscal*, Contraloría General de la República, Caracas, 1975, núm. 77, pp. 23-62.

la expropiación. En adelante ningún particular podrá realizar actividades en el sector reservado, pues el Estado ha adquirido en él un monopolio de derecho. Esto es incompatible con la creación de empresas mixtas.

d) Una ley de reserva de la industria petrolera implica que los concesionarios quedan obligados a transferirle forzosamente las empresas, mediante el pago de una justa indemnización, que es constitucionalmente ineludible. Para ello se hacen necesarios juicios de expropiación y no son admisibles avenimientos extrajudiciales, salvo a través de un contrato de interés nacional que habría de ser sometido a aprobación del Congreso.

e) Una nacionalización recae sobre empresas, las cuales pasan al dominio del Estado como unidades económicas. No cabe nacionalizar los bienes de una empresa, aunque la medida se extienda a todos ellos, pues con eso el Estado no podría asumir de inmediato la industria. Al nacionalizarse las empresas, no es necesario crear otras, sino que son las mismas las que siguen operando con la personalidad jurídica que les otorgue la ley.

f) Para todos los efectos tributarios y de fiscalización y control, las empresas estatales que nazcan deben ser asimiladas a los antiguos concesionarios. No hay inconveniente para otorgar concesiones a las empresas estatales, pues éstas son personas jurídicas diferentes del Estado; por ello no es necesario acudir al término "asignación". En esta forma, la ley de reserva, en lugar de extinguir las antiguas concesiones, solamente efectúa un cambio forzado del concesionario, lo que facilita el periodo de transición.

A nuestro juicio el contralor incurre en varias confusiones, pues asimila la reserva de una actividad económica al Estado con la nacionalización y, pese a marcar teóricamente la separación, termina confundiendo también la nacionalización con la expropiación. Discrepamos de él, además, en varios otros aspectos jurídicos que no puntualizaremos ahora, pero que consideraremos más adelante.

El consultor jurídico del Congreso obtiene durante el debate del profesor de derecho señor José Guillermo Andueza, un análisis jurídico del proyecto gubernativo en el que se proporcionan opiniones útiles sobre problemas de derecho. Sin embargo, también incurre en una visible confusión entre la institución jurídica de la reserva al Estado y la nacionalización.

Ninguno de estos informes toca la cuestión de la determinación de la indemnización.