

E. EFECTOS DE LAS NACIONALIZACIONES EN EL AMBITO INTERNACIONAL

YOLANDA LUGO SUÁREZ

S U M A R I O

INTRODUCCION.— I. EVOLUCION DEL CONCEPTO DE PROPIEDAD PRIVADA
1. Consideraciones generales. 2. Período comprendido entre la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano hasta la Primera Guerra Mundial.— A. La Revolución Francesa y la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano. B. Conferencia de La Haya de 1899 y 1907.— C. Referencia al derecho de propiedad en los Tratados concluidos en el período que examinamos.— D. Esquema del Derecho Internacional clásico ante lo que se consideraron las expropiaciones de la época.— 3. Período comprendido entre la Primera Guerra Mundial hasta nuestros días.— A. Primera Guerra Mundial.— B. De 1919 a 1928.— C. Segunda Guerra Mundial.— 4. Conclusiones.— II. LAS REPRESALIAS INTERNACIONALES CON OCASION DE LAS MEDIDAS DE NACIONALIZACION.—
1. Represalias ante las nacionalizaciones soviéticas.— 2. Represalias originadas en las nacionalizaciones rumanas.— 3. Represalias ante las nacionalizaciones mexicanas.— 4. El caso de las nacionalizaciones chilenas.— III. LOS ACUERDOS GLOBALES DE INDEMNIZACION.— 1. Consideraciones generales.— 2. Convención entre EE.UU y México.— 3. Acuerdo entre URSS y EE.UU.— 4. Acuerdo indemnizatorio como resultado del problema del Canal de Suez.— 5. Acuerdo global suscrito entre Cuba y Francia.— 6. Otros acuerdos globales de indemnización.

INTRODUCCION

En la hora actual, resulta un hecho innegable el auge que han tomado las nacionalizaciones. Naciones tradicionalmente inscritas en la concepción liberal del "Estado Gendarme", como Francia e Inglaterra, y hasta hace poco propugadoras del respeto sacrosanto a la libertad privada, han debido abandonar su posición y reconocer la potestad soberana que los Estados poseen sobre sus recursos naturales y sobre la mejor forma de gestionar sus intereses públicos.

Aun así, el cambio de posición ha sido lento, y todavía hoy, el tema de las nacionalizaciones suscita controversias, aun cuando resulta como ya dijimos

innegable, el avance que en este sentido ha representado la evolución del Derecho Internacional Público.

Propugnamos la tesis de que el Derecho avanza o retrocede, siguiendo el movimiento de la sociedad o comunidad que es destinataria de sus normas, y si bien la idea expuesta, habría que admitirla con reservas en el ámbito del Derecho Civil, no es menos cierto que sin que pueda parecer visible un cambio en "la letra de la Ley" que es el Código Civil, conceptos tan elaborados como lo es el de la propiedad, han sufrido profundas modificaciones en la interpretación y mentalidad de la sociedad o comunidad a la que va dirigida su normativa.

El Derecho Internacional Público fue siempre el reflejo de las voces mayoritarias de las Naciones desarrolladas, y fiel espejo de los principios más tradicionales. En la época del liberalismo, del célebre *laissez faire, laissez passer*, resulta fácil imaginarnos al Derecho Internacional como mero normador de las relaciones diplomáticas de las potencias de entonces, y cargado de principios favorecedores de la libre concurrencia, del libre juego de la oferta y la demanda, y del respeto al "derecho natural" de la propiedad privada.

Pero los tiempos cambian, y las economías que apuntalaban el poderío de la metrópoli, comienzan por tener nombre propio, y "autonomía" y "autarquía" son conceptos que van tomando forma, y se va adquiriendo conciencia de que sólo mediante la eficaz protección de los recursos naturales y la efectiva gestión de sus "haberes", podrá seguirse afianzando la posición de las jóvenes naciones ante el mundo y se impregnará de ecos su voz y voto ante la Asamblea de las Naciones Unidas.

Si bien en la realidad de las cosas, la evolución del Derecho Internacional no fue tan sencilla, hemos de reconocer el papel predominante que constituye el aporte de las jóvenes naciones a la experiencia de las nacionalizaciones y al desarrollo de sus principios. La historia demuestra que el llamado "tercer mundo" comenzó a tener claro que en lugar de la vieja metrópoli, las llamadas "Empresas Multinacionales" rompían la autarquía y resquebrajaban la autonomía, y que sólo un despertar sincero hacia la protección de sus recursos naturales y de sus materias primas, podría ser capaz de evitar el saqueo y de afianzar su posición de nación libre.

El presente trabajo pretende ser un modesto aporte al estudio de las nacionalizaciones en el ámbito del Derecho Internacional. A tal efecto, analizaremos en una primera parte, lo que ha sido la evolución del concepto de derecho de propiedad en el Derecho Internacional, hasta culminar en el definitivo cambio de posición ante el concepto. Posteriormente consideraremos las represalias que las naciones perjudicadas por las nacionalizaciones han realizado a través del

tiempo para concluir en los acuerdos globales de indemnización, tema con el cual cerraremos el presente trabajo, por estimar que el análisis de las resoluciones de la Organización de Naciones Unidas, en torno al presente problema compete a otro estudio que habrá de presentarse ante ese Seminario.

I. EVOLUCION DEL CONCEPTO DE PROPIEDAD PRIVADA EN EL AMBITO DEL DERECHO INTERNACIONAL

1. *Consideraciones generales*

La interpretación que haga la comunidad jurídica internacional del derecho de propiedad resulta de capital importancia para la consideración de las nacionalizaciones. En efecto, tal y como veremos en el desarrollo de este tema, el reconocimiento de la potestad que un determinado Estado tiene para la reserva y explotación de sus recursos naturales, o para la gestión exclusiva de ciertas empresas, sólo tiene cabida desde la perspectiva de la existencia de un interés público prioritario, que está por encima de la propiedad privada de los individuos, presupuesto éste que apenas comienza a configurarse a partir de la Primera Guerra Mundial.

Si bien la determinación de lo que ha de entenderse por propiedad privada compete al ordenamiento jurídico de los Estados, y más concretamente a su normativa constitucional, el Derecho Internacional, como regulador de las relaciones entre los Estados y de los eventuales conflictos entre el Estado que nacionaliza y el país que sufra las consecuencias de la nacionalización, se encuentra profundamente imbuido de la concepción que en un momento determinado, predomine del derecho de propiedad. En otras palabras, podemos decir que el Derecho Internacional es el reflejo de lo que la Comunidad Jurídica Internacional entienda por derecho de propiedad privada.

Es bajo tal perspectiva que consideramos necesario hacer un estudio de la evolución de ese derecho, pues sólo de esta manera podremos comprender el cambio de actitud de los Estados frente a la sacrosanta institución de la propiedad privada, y el subsiguiente reconocimiento de la potestad que un país determinado tiene para nacionalizar.

A los fines de una mejor visión de la evolución del concepto de propiedad privada en el ámbito del Derecho Internacional, hemos considerado pertinente dividir su desarrollo en dos períodos, el primero, desde la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, hasta la primera guerra mundial; y el segundo, desde ese conflicto bélico hasta nuestros días.

Si bien estimamos que en el primer período escogido surgieron tentativas que anunciaban un cambio de posición ante el problema, tales como la Doctrina

Drago y Calvo, la posición de Saint Simon, etc., creemos que no es realmente hasta la Primera Guerra Mundial que una nueva visión de la propiedad se configura. De allí la escogencia de los dos períodos indicados.

2. *Período comprendido entre la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano hasta la Primera Guerra Mundial*

A. *La Revolución Francesa y la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano*

La Revolución Francesa rompe las bases del Estado Absolutista tradicional, generalmente monárquico, e impone el poderío de la nueva clase burguesa, constituida por comerciantes y artesanos, en cuyas manos se hallaba el producto del incipiente comercio de la época. Representa la traslación del poder de la Corona a manos de la clase propietaria de los medios de producción, y por ende, el reconocimiento de sus privilegios. En la categoría de estos privilegios que habría de reconocer el nuevo régimen, bajo la categoría de postulados, se encontraban la libertad, la igualdad, la propiedad y la fraternidad.

Así tenemos que en el artículo 2º de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, del 26 de agosto de 1789, se establecía: "El fin de toda asociación política es la conservación de los derechos naturales e imprescriptibles del hombre. Estos derechos son la libertad, la propiedad y la resistencia a la opresión".¹

Más adelante, en su artículo 17, la Declaración, establece el carácter "inviolable y sagrado" de la propiedad privada, y la consideración de que nadie puede ser privado de dicho derecho, sino "cuando la necesidad pública, legalmente comprobada, lo exija evidentemente y con la condición de una indemnización justa y previa".²

Escapa de los límites del presente trabajo el análisis de la profunda repercusión que tiene hasta nuestros días los postulados de la Declaración de 1789, baste reconocer que la consagración de la propiedad privada es el pilar fundamental de la concepción política y económica del mundo occidental, y el basamento del liberalismo y el capitalismo, que con modificaciones, impera a la hora actual.

Incluido desde entonces en todas las Constituciones de los Estados, tanto de la vieja Europa como del Nuevo Continente, el respeto al derecho natural

1. Maurice Duverger: *Constitutions et Documents Politiques*, Edit. Themis, 1968, p. 3.

2. Maurice Duverger: *ob. cit.*, p. 4.

de la propiedad privada va a constituir el principio general del Derecho, al cual va a recurrir el Derecho Internacional en caso de controversia.

Así vemos que en la enmienda Quinta de la Constitución de los Estados Unidos, introducida en 1791, se establece desde entonces el que la propiedad privada no puede ser incautada sino en razón de un uso público y sólo previa una justa indemnización. Principio que es recogido en el artículo 545 del Código de Napoleón de 1804, y en general, en todos los Estados, se estatuye acerca del reconocimiento prioritario de la propiedad privada.

En cuanto a formulaciones doctrinarias, y bajo la perspectiva del Derecho Internacional, se decía que el respeto al derecho de propiedad parecía formar parte del "derecho común de las naciones civilizadas", y fundamento de la "Comunidad de derecho", según Savigni.³ En efecto, para el Derecho Internacional clásico, el respeto del derecho de propiedad privada, era más que un principio general del Derecho admitido por todas las naciones, una norma consuetudinaria de obligatoria observancia y aplicación en caso de conflicto.

Pero detengámonos un poco, en lo que representaba el Derecho Internacional de la época. Fiel espejo de los intereses de las "naciones civilizadas", el Derecho Internacional se crea en los siglos XVI y XVII, como mero regulador de las relaciones diplomáticas entre los Estados, que respondían a una tradición común y a intereses más o menos similares. Ligado a tal concepción, siempre plegado a los intereses de las potencias dominantes, con el surgimiento del Estado Liberal, el Derecho Internacional no podía menos que consagrar en una instancia interestática por así decirlo, el sacrosanto respeto a la propiedad privada, y en consecuencia, la subsiguiente condenatoria a todo acto que menoscabara tal derecho, aunque fuese dictado en razón de utilidad pública, si no se encontraba sanamente precedido de una indemnización justa y previa.

B. Conferencias de La Haya de 1899 y 1907

Como bien lo asienta Katzarov, en su obra *Teoría de la Nacionalización*, en las Conferencias de La Haya de 1899 y 1907, "el tema de la propiedad privada fue tratado... dentro de un ambiente en el que reinaba el respeto al individuo, de las libertades individuales y de la protección de los derechos adquiridos...".⁴

En ambas conferencias el tema de la propiedad privada fue tocado someramente, puesto que su alcance era realmente indiscutido e indiscutible por las

3. François Boulanger: *Les Nationalisations et le Droit International Privé Comparé*, Paris, 1975, p. 2.

4. Konstantin Katzarov: *Teoría de la Nacionalización*. Imprenta Universitaria, México, 1963, p. 468.

naciones participantes. Tan sólo en la segunda conferencia, la del año 1907, hubo un pequeño inconveniente en razón de una enmienda que propuso la delegación austro-húngara, y la cual fue retirada posteriormente, y que decía: "El honor y los derechos de la familia, la vida de los individuos, las convicciones religiosas y el ejercicio de los cultos, así como en *principio* la propiedad privada, deben ser respetados...".⁵

El respeto que los países asistentes a la Conferencia de La Haya propugnaban a la propiedad privada, era tal que hasta se incluyó en el artículo 56, la aplicación de un régimen semejante al de la propiedad privada para aquellos bienes de propiedad estatal, destinados a la instrucción pública, a las ciencias y a las artes.⁶

C. *Referencias al derecho de propiedad en los Tratados concluidos en el período que examinamos*

En términos generales podría decirse que no son frecuentes las referencias al derecho de propiedad privada, incluidas en los tratados de la época, y ello, por una razón muy sencilla: siendo la propiedad un principio general y consuetudinariamente admitido por la comunidad jurídica internacional, no se justificaba su inclusión en los Tratados, puesto que nadie cuestionaba su legitimidad.

Sin embargo, a partir de 1831, los Tratados firmados por los Estados Unidos estipulan que los ciudadanos de las partes contratantes "no pueden ser desposeídos por la fuerza". Ampliamente inscritos en el más coincidente respeto a la propiedad privada, son los Tratados firmados con Francia (3-7-1844), Gran Bretaña (15-6-1846) y Suiza (1850), en el cual se hacía referencia a que en caso de expropiación, los nacionales de ambos Estados estarán situados en un plano de igualdad "en lo concerniente a los perjuicios que pudieran haber sufrido". Por otra parte, fueron concluidos con una cierta desconfianza con respecto al contratante, los Tratados firmados por EE.UU. con México (1831), Nueva Granada (1846), San Salvador (1850) y China (1844).⁷

D. *Esquema del Derecho Internacional Clásico ante lo que se consideraron las "expropiaciones de la época"*

En primer término resulta preciso aclarar que las nacionalizaciones no eran consideradas como tales durante el período que analizamos. En efecto, sólo se hablaba de "expropiaciones", entendiéndose que en todo caso la indemnización

5. Protocolos Oficiales de las conferencias de La Haya de 1899 y 1907. Citados por Konstantin Katzarov. Obra citada.

6. *Idem.*

7. Gerard Fouilloux: *La Nationalisation et le Droit International Public*, Paris, 1962.

debía ser compensatoria del daño patrimonial sufrido por el propietario. No se admitía el que pudiera existir un interés del Estado que fuere preponderante al interés privado, y de allí que sólo mediante indemnización justa y previa y por causa de utilidad pública, podía privarse al particular de la propiedad privada de un bien determinado.

Siguiendo en este punto lo expresado por el profesor Jesús Millaruelo, en su estudio sobre "Las nacionalizaciones y el Derecho Internacional",⁸ así como la doctrina y jurisprudencia del período que estudiamos, podemos resumir el esquema del Derecho Internacional clásico en materia de nacionalizaciones, de la siguiente manera:

a) Se consideraba que el Derecho Internacional debía proteger los derechos de los extranjeros en caso de nacionalización, independientemente de toda estipulación o tratado; y que tal protección aseguraba un cierto "nivel jurídico" de los extranjeros, sin importar que el de los nacionales fuese menor.

Resulta incomprensible que siendo las naciones jurídicamente iguales ante el Derecho Internacional, éste legitimara la existencia de privilegios en favor de los extranjeros afectados. En este sentido merece ser comentado el fallo rendido por un Tribunal arbitral en fecha 29 de marzo de 1900, en el caso de la Bahía de Delagoa, ante la rescisión de un contrato de concesión para la construcción de un ferrocarril, otorgado por el Estado portugués. En su fallo el Tribunal arbitral decidió se indemnizara a la Compañía hasta por el daño emergente y el lucro cesante, fundamentado en la protección que el Derecho Internacional debía a los extranjeros afectados.⁹

b) Los Estados podían condicionar y aun prohibir la adquisición de la propiedad o el desarrollo de actividades por extranjeros, pero nunca negar los derechos adquiridos conforme a la legislación interna. Se trata de la célebre doctrina de los "derechos adquiridos", que tuvo cierta acogida jurisprudencial sobre todo en EE.UU. Según esta posición, una vez que el ciudadano extranjero adquiría algún bien conforme a la legislación interna de un Estado determinado, no podía ser privado de la propiedad por un acto nacionalizador, ya que se trataba de un derecho adquirido, prácticamente "intocable" por el Estado, y debidamente protegido por el Derecho Internacional.

En efecto, el Estado debía limitar su potestad soberana y consentir el que hubiera una especie de estatuto especial de los extranjeros, capaz de restringir su esfera de competencia.

8. Jesús Millaruelo: "Las Nacionalizaciones y el Derecho Internacional", *Revista de Administración Pública*. Enero, abril, 1950, Madrid, p. 218.

9. Eduardo Novoa Monreal: *Nacionalización y Recuperación de Recursos Naturales ante la Ley Internacional*. Fondo de Cultura Económica, México, 1974, p. 21.

El fundamento de tal concepción se hallaba en la necesidad de legitimar a toda costa, el pretendido y privilegiado derecho de los extranjeros afectados, a una indemnización prácticamente proporcional al daño sufrido, y en ningún caso menor que el valor real del bien sobre el cual recaía la medida "expropiatoria".

c) El incumplimiento de los supuestos antes analizados facultaba a los Estados a subrogarse en la tutela de los derechos de sus nacionales, mediante la protección diplomática, la cual es irrenunciable por el individuo y ampliamente reconocida por el Derecho Internacional.

Se trata de la defensa que asumía el Estado de sus nacionales afectados por una medida "expropiatoria" de otro Estado. En efecto, se invocaba la protección diplomática para llevar el conflicto a nivel de dos Estados, que como sujetos del Derecho Internacional, tratarían de resolverlo dentro de su contexto, y con la posibilidad de recurrir ante la Corte Internacional de Justicia, o ante un Tribunal arbitral, cuyos fallos reflejaban siempre la concepción imperante, que no era otra que el más amplio respeto al derecho de propiedad privada.

Al respecto, resulta conveniente señalar que como una tentativa por quebrar este orden de ideas, se conoce en el Derecho Internacional la llamada cláusula Calvo, según la cual el Estado, al contratar con extranjero, incluye una cláusula por la que éste renunciaba a toda protección diplomática de su país. La tesis, expuesta por el profesor argentino Carlos Calvo en 1896¹⁰ para fundamentar la equiparación de los derechos nacionales y extranjeros en caso de calamidad o fuerza mayor, tuvo cierta aceptación, pero sin embargo jurisprudencialmente fue considerada improcedente, por cuanto la protección diplomática era irrenunciable.

Fue tan arraigada la concepción del derecho de propiedad en el período que examinamos, que escribía Planiol, en su *Tratado Elemental de Derecho Civil*, en 1915, dos años antes de la Primera Guerra Mundial "... la propiedad privada es un hecho que se impone al legislador... se pierde el tiempo en disertar sobre la legitimidad de una cosa que no depende de nosotros modificarla, no más que la configuración del continente, o la diversidad de las razones humanas".¹¹

3. *Período comprendido entre la Primera Guerra Mundial hasta nuestros días*

Hasta la Primera Guerra Mundial, el Derecho Internacional se fundamentaba en las concepciones de las potencias mundiales dominantes, cuyos intereses en

10. Carlos Calvo: *Le Droit International Théorique et Pratique*, París, 5ta. ed., 1896. Referencia: Jesús Millarelo. Obra citada.

11. François Boulanger: *Les Nationalisations et le Droit Privé Comparé*, París, 1975.

materia internacional eran comunes. El Derecho Internacional se limitaba entonces, a un simple intercambio de relaciones diplomáticas sin ningún contenido que tuviera que ver con las necesidades fundamentales de una nación organizada, no se pensaba entonces en el bien de una colectividad determinada, sino en el más absoluto respeto de la propiedad individual y la libre competencia en una economía de mercado.

Vistas así las cosas, a lo expuesto viene a sumarse el que los nuevos Estados acababan de salir del período colonial, lo cual les impedía formar parte de la entonces "Comunidad Jurídica Internacional". En este sentido, la tradición histórica demuestra que no es hasta el surgimiento de la conciencia del papel que ocupan los nuevos Estados en la vida internacional, que la concepción antes descrita comienza a cambiar, rompiéndose así la rigidez del esquema antes expuesto. Igualmente, los acontecimientos de las masivas nacionalizaciones rusas jugaron un papel determinante en el referido cambio de concepción.

Pero detengámonos en los principales hechos históricos que han marcado esta evolución del Derecho Internacional.

A. *Primera Guerra Mundial*

En el plano de los hechos, la Primera Guerra Mundial representó un serio ataque al principio de la inviolabilidad de la propiedad privada. En efecto, las necesidades mismas del conflicto bélico llevaron a la apropiación de bienes entre los países beligerantes, y lo que es más grave aún, estas "apropiaciones de hecho" en el curso de la guerra fueron reconocidas en ámbito jurisprudencial, y posteriormente los Tratados de Paz consagran disposiciones que representan graves atentados a lo que aún se consideraba el derecho natural de la propiedad privada.

Así vemos que los Tratados de Paz de Versalles, Saint Germain, de Trianon y de Neuilly, de 1919, contenían disposiciones que dejaban entrever una confusión entre propiedad privada y propiedad estatal, y prevían la posibilidad de secuestrar bienes e intereses de los nacionales de los países vencidos, a título de reparaciones. En este sentido, el artículo 117 del Tratado de Neuilly, del 27-11-1919, disponía: "Bajo reserva de las disposiciones contrarias que podrían resultar del presente tratado, las potencias aliadas o asociadas se reservan el derecho de retener o liquidar todos los bienes, derechos e intereses de los ciudadanos búlgaros o de las sociedades controladas por ellos sobre su territorio, en sus colonias, posesiones y países del protectorado, comprendiendo en ellos a los territorios que les han sido cedidos en virtud del presente Tratado...". Por otra parte, consecuentes con el espíritu de la época, la misma disposición señala: "...Bulgaria se compromete a indemnizar a sus ciudadanos en razón de la

liquidación o de la retención de sus bienes, derechos e intereses en países aliados o asociados".¹² La previsión de que el Estado vencido indemnizara a sus nacionales no podía ser más irreal, por la imposibilidad en que esos Estados estaban de hacerlo. Lo que sí fue un hecho al contrario, fue la retención y liquidación de los bienes y derechos de los nacionales de los países vencidos.

En este orden de ideas, el Tratado de Versalles expresaba en una de sus disposiciones: "...El Gobierno alemán, en su nombre y de manera a vincular todos los otros interesados, cede a los gobiernos aliados y asociados la propiedad de todos los navíos mercantes de 1.600 toneladas brutas o más, pertenecientes a sus nacionales". Como bien lo señala Katzarov, siguiendo lo expresado por McNair, tal estipulación en un acta de Derecho Internacional significa el reconocimiento de que los Estados pueden disponer de la propiedad de sus nacionales, sin haber sido previamente informados de este acto de disposición.

Ahora bien, luego de todas estas medidas que configuraron un cambio en la concepción del derecho de propiedad privada, la Doctrina y la Jurisprudencia se encargaron de considerar tales hechos como aislados y debidos a las especiales condiciones de la guerra, pero nunca demostrativos de un definitivo cambio de concepción en cuanto al Derecho Internacional.

B. De 1919 a 1928

El cambio de las ideas sobre el carácter de la propiedad debido a la entrada de los países socialistas en la dirección de los asuntos políticos se manifiesta en el Derecho Constitucional. Prescindiendo de la "Declaración de los derechos del pueblo trabajador", del 10 de julio de 1918, que permanece en el ámbito cerrado ruso, la constitución de Weimar, del 11 de agosto de 1919, desgaja la propiedad del tronco tradicional de los derechos de la persona individual concediéndole lugar bajo la rúbrica "vida económica" y consignando que impone obligaciones. Prevé por primera vez la expropiación y socialización de empresas privadas. La constitución de Weimar tuvo extraordinario éxito, convirtiéndose en esquema rápidamente copiado o imitado.

Por otra parte, en el plano de las ideas jurídicas, el surgimiento del positivismo desvirtúa la existencia del derecho natural, debilita la base ideológica sustentadora de la evidencia de las normas de respeto a la propiedad y a los derechos adquiridos. Con fundamento en tales ideas ciertos autores niegan normas de Derecho Internacional común sobre expropiación, sosteniendo que la indemnización en caso de nacionalización, es de competencia reservada al legislador.¹³

12. Konstantin Katzarov: *ob. cit.*, p. 470.

13. Bartin Jéze, Barthelemi, Duguit: citados por Jesús de Millaruelo. Obra nombrada

Cabe destacar en este sentido, lo relativo a los acontecimientos revolucionarios mejicanos que trajeron consigo la nacionalización de los hidrocarburos y la expropiación de las tierras para la reforma agraria. Luego de las protestas de los Estados Unidos, Inglaterra y Francia, Méjico no negó la procedencia de la indemnización, pero afirmó la imposibilidad de compensar totalmente, dada la amplitud de la reforma debida a una necesidad ineludible. Afirmó, por otra parte, que la fijación de la indemnización correspondía a la esfera de competencia exclusiva del Estado, el cual cumplía con asegurar a los extranjeros derechos iguales a los de los nacionales. Con tal afirmación queda desvirtuada la doctrina sustentada por el Derecho Internacional Clásico en relación con los derechos adquiridos.

Capítulo aparte merecen las nacionalizaciones de Europa oriental, las cuales en un principio negaron la procedencia de toda indemnización, y aun cuando posteriormente fueron firmados acuerdos globales de indemnización, los cuales analizaremos posteriormente, cabe destacar desde ahora que la indemnización nunca fue total y conforme al valor del bien nacionalizado, sino en todo caso sensiblemente menor al valor real de los mismos, y lo que es más importante, tales acuerdos fueron realizados en respuesta a represalias tomadas por las naciones perjudicadas ante tales medidas nacionalizadoras.

C. *Segunda Guerra Mundial*

En la Conferencia de Yalta, y más concretamente en el acuerdo de Potsdam de 1945, se estableció que los países aliados disponían de la facultad de "tomar las medidas necesarias para controlar los haberes alemanes en el extranjero", fijando lo concerniente a la liquidación y el reparto de los bienes entre los aliados; por tal razón las autoridades aliadas promulgaron la Ley de Control N° 5, del 30 de octubre de 1945. Con base en dicha ley, los gobiernos de Estados Unidos, Francia e Inglaterra pidieron a Suiza y Suecia que liquidaran y transmitieran a los aliados los bienes alemanes que se encontraran en su jurisdicción. Ello significaba que estos dos países debían aceptar la extensión a su territorio del efecto de una ley de confiscación promulgada por un Estado extranjero, lo cual en principio resultó inadmisibles para Suecia y Suiza, en razón de que eran países neutrales y además era una ley extranjera. Sin embargo, ante el bloqueo de los Estados Unidos, estos Estados se vieron obligados a liquidar los bienes nacionales alemanes que se encontraban en su jurisdicción, estableciendo que la mitad del producto de esta liquidación quedaba en beneficio de dichos Estados y la mitad restante a la disposición de los aliados para ser destinado a la reconstrucción de Alemania.

Podemos decir que con este acuerdo y los celebrados posteriormente se abandonó el principio fundamental de la protección internacional de la propiedad.

Por otra parte, es preciso resaltar que aun antes de la Segunda Guerra Mundial, Francia e Inglaterra habían iniciado nacionalizaciones con el fin de restablecer sus economías. Por lo que respecta a Francia, tenemos que en 1936 nacionalizó los establecimientos dedicados a la fabricación y comercio del material de guerra; en 1937, los ferrocarriles, y luego del segundo conflicto bélico mundial, nacionalizó la hulla en 1944, la empresa Renault, los motores Gnome y Rhone, los transportes aéreos, el Banco de Francia y otros cuatro grandes Bancos en 1945; los seguros, el gas y la electricidad en 1946.

Gran Bretaña en 1926 nacionalizó las empresas privadas de radiotransmisión y creó por nacionalización la Forestry Commission, la Central Electricity Board, y la London Passenger Transport Board. En 1946, nacionalizó el Banco de Inglaterra, las telecomunicaciones, la aviación civil y el carbón; los transportes y la central de compras de algodón en 1947; el gas y la electricidad en 1948; el hierro y el acero en 1949. (Fuente: Eduardo Novoa Monreal. Obra citada).

No se trataba de hechos aislados como consecuencia de la guerra; vemos en esta posición de dos países hasta esa época defensores del derecho de propiedad privada, el reconocimiento de que existe un interés primordial de los Estados que prevalece y justifica la "desposesión" de los particulares, y ello es así porque no sólo resulta importante para nuestro estudio destacar el hecho mismo de tales nacionalizaciones, sino más importante aún, señalar que las indemnizaciones pagadas fueron sensiblemente menores que el valor real de los bienes nacionalizados, lo cual deja sentir el definitivo cambio en la concepción tradicional.

4. Conclusiones

De lo expuesto, resulta preciso dejar en claro que ha habido un cambio en la concepción del derecho de propiedad privada, y si bien en materia de nacionalizaciones siguen existiendo controversias entre los países, la presencia misma de estas controversias son un elemento más para confirmar que se ha quebrado la unanimidad capaz de convertir la protección a la propiedad individual como principio general del Derecho Internacional. Creemos que el Derecho de gentes reconoce la validez de las nacionalizaciones como medida potestativa de cada Estado en el ejercicio de su soberanía, y siempre que reúna ciertos requisitos, que podríamos resumir, siguiendo lo expresado por Eduardo Novoa Monreal, en que la nacionalización sea decretada con el fin de satisfacer necesidades públicas y que no se trate de medidas de carácter discriminatorio.¹⁴

14. Eduardo Novoa Monreal: *op. cit.*, p. 80.

En cuanto a lo que se refiere al problema de las indemnizaciones, sostenemos la tesis de que éstas no son un requisito de validez de las nacionalizaciones, y que compete a cada Estado el determinar la forma y las modalidades de las mismas, bien sea a un nivel individual con los directamente perjudicados, ya por medios de convenios globales de indemnización con el Estado cuyos nacionales fueron perjudicados por la medida expropiatoria. Fundamentamos esta posición, en la convicción de que no existe regla o norma o principio del Derecho Internacional Público, unánimemente reconocido, que fundamente el pago de una "indemnización, justa, plena y efectiva".

Las situaciones de hecho antes analizadas, aunado al ingreso de nuevas naciones en la comunidad jurídica internacional, son circunstancias que por sí solas nos permiten un índice de la variación del esquema del Derecho Internacional Clásico, y no existiendo el acuerdo de los Estados en materia de indemnizaciones como consecuencia de una medida de nacionalización, debemos concluir forzosamente, en que tal exigencia corresponde ser determinada por la legislación interna del Estado que nacionaliza, de allí que estimamos, pues, que no se trata de un requisito de validez de las nacionalizaciones.

Creemos, sí, que en los límites del esquema del Derecho Internacional Clásico, y en especial en el ambiente del más amplio respeto a la propiedad individual, la exigencia de una indemnización era justificable, puesto que era la única manera de preservar, por así decirlo, el valor patrimonial de los bienes nacionalizados. Pero en la hora actual, los intereses públicos se presuponen a los privados, y se reconoce al Estado no sólo la facultad de nacionalizar, sino la correlativa fijación del monto, formas y modalidades de la indemnización correspondiente.

II. LAS REPRESALIAS INTERNACIONALES CON OCASION DE LAS MEDIDAS DE NACIONALIZACION

Las represalias pueden definirse como medidas más o menos violentas, y en general, contrarias a ciertas reglas ordinarias del Derecho Internacional, empleadas por un Estado en contra de otro, que violó derechos suyos o de sus nacionales.¹⁵ En este último caso, las represalias se justifican en razón del derecho de protección diplomática que tienen los nacionales perjudicados por una medida de otro Estado.

Autores como Hildebrando Accioly y Charles G. Fenwick,¹⁶ señalan que la diferencia entre represalias y actos de retorsión consiste en que la primera ocurre generalmente ante una injusticia o ante un acto de violación de un derecho,

15. Hildebrando Accioly: *Tratado de Derecho Internacional*, t. III, Imprenta Nacional, Brasil, 1946, p. 94.

16. Hildebrando Accioly, *ob. cit.*, Charles Fenwick, Bibliográfica Omeba, Buenos Aires, 1963, p. 605.

mientras que la retorsión es causada por un acto que el derecho no prohíbe al Estado extranjero pero que causa perjuicio al Estado que apela de dicha medida. Sin embargo, estimamos que la diferencia fundamental entre ambas figuras radica en los procedimientos que se utilizan, mientras que las represalias implican actos violentos y vías de hecho, las retorsiones se realizan fundamentalmente por medios legislativos o administrativos, e implican la aplicación a un Estado de los medios y procedimientos utilizados por él, en otras palabras es la aplicación de la "Ley del Tali6n" a nivel internacional.

En relaci6n con el objetivo de nuestro estudio, cabe destacar que las represalias fueron definidas en el art6culo 1º de las reglas sobre represalias en tiempo de paz, adoptadas por el Instituto de Derecho Internacional, en Par6s en 1934, como: "...medidas de coerci6n (*contrainte*), derogatorias de las reglas ordinarias del derecho de gentes, tomadas por un Estado a consecuencia de actos il6citos cometidos en perjuicio suyo por otro Estado, y destinadas a imponer a 6ste, por medio de un daño, el respeto del Derecho".¹⁷ De acuerdo con tal definici6n, parecer6a que desde el punto de vista del Derecho Internacional, las represalias tienen su origen en una medida ileg6tima de otro Estado. Hasta el momento no tenemos conocimiento de que las represalias en materia de nacionalizaciones hayan sido sometidas a la consideraci6n de un Tribunal Internacional, por el Estado que sufre sus consecuencias, en cuyo caso, nos permitir6amos sustentar la hip6tesis de que carecer6an de fundamentaci6n, por cuanto la nacionalizaci6n no es un acto *per se* ileg6timo, y la fijaci6n de la indemnizaci6n es materia que compete a la legislaci6n interna de cada Estado, no siendo por tanto controvertible su legitimidad.

A nuestro modo de ver, las represalias que podr6a en todo caso, admitir el derecho de gentes, son aquellas que tuvieron su origen en nacionalizaciones efectuadas por otro Estado, sin tomar en consideraci6n una finalidad realmente de utilidad p6blica, o bien, que se originen en una actitud discriminatoria con respecto a los nacionales de un determinado pa6s, casos 6stos en que bien podr6a discutirse la legitimidad del acto nacionalizador.

Posteriormente analizaremos que en materia de nacionalizaciones, las represalias condujeron, como situaci6n f6ctica que son, a la realizaci6n de acuerdos globales de indemnizaci6n, los cuales analizaremos en la tercera parte del presente trabajo.

1. *Represalias ante las nacionalizaciones sovi6ticas*

Si tenemos en cuenta que las inversiones extranjeras en Rusia eran considerables al momento de la nacionalizaci6n, no es de extrañar las reacciones

17. *Annuaire de Droit International XXXVIII*, 1934, p. 708. Citado por Accioly

posteriores de los países cuyos nacionales resultaron perjudicados. En efecto, las inversiones extranjeras eran del orden del 90 por ciento en empresas mineras; 42 por ciento en las industrias del hierro, acero y maquinarias; 50 por ciento en las industrias químicas, 37 por ciento en cuanto a las forestales y madereras, y 28 por ciento en cuanto a las textiles. En cuanto a los Bancos, más del 40 por ciento de capital en acciones era propiedad de los extranjeros.¹⁸

La reacción no se hizo esperar, tras el bloqueo político de Rusia tras la paz Brest-Litovsk, que duró hasta el 16 de enero de 1920, siguió un bloqueo financiero mundial. Igualmente es de hacer notar que el gobierno de los Estados Unidos no reconoció al gobierno soviético sino hasta 1933, con todas las consecuencias que se derivan de tal negativa de reconocimiento.

Es de hacer notar, por sus especiales características, un párrafo de la protesta que en nombre de las 14 potencias presentó en Petrogrado el embajador de los EE.UU., en fecha 13 de febrero de 1918. En efecto, se decía "...que a fin de evitar un malentendido en el futuro, los representantes de todas las potencias acreditadas en Petrogrado declaran que consideran todos los derechos relativos a la anulación de deudas del Estado ruso, confiscación de la propiedad y demás medidas análogas como sin efecto, por lo que se refiere a sus propios nacionales".¹⁹

Sin embargo, no obstante las represalias consistentes en el no reconocimiento por parte de varios Estados, la no admisión de Rusia en la ONU, el bloqueo político y financiero, etc., es preciso notar que en el año 1921, fue suspendido el bloqueo financiero hasta culminar en el año 1933, con el definitivo reconocimiento del gobierno soviético por los Estados Unidos.

Posteriormente analizaremos el acuerdo global de indemnizaciones celebrado por Rusia para acabar con toda la problemática surgida con motivo de las nacionalizaciones.

2. *Represalias originadas en las nacionalizaciones rumanas*

Tal vez una de las más características represalias tomadas por los Estados cuyos nacionales se han visto perjudicados por una medida nacionalizadora, consiste en el bloqueo de bienes propiedad del Estado que nacionaliza o de sus nacionales, de sus cuentas corrientes en Bancos extranjeros, o de los créditos que se deriven a su favor en el territorio del país perjudicado.

18. Baykov: *Historia de la Economía Soviética*. Fondo de Cultura Económica, 1948. Citado por Jesús de Millaruelo. Obra citada.

19. Citado por Jesús de Millaruelo. Obra antes reseñada, p. 226.

Como consecuencia de las nacionalizaciones rumanas, el Consejo Federal Helvético informó en 1948: "El 11 de junio de 1948, el gobierno rumano ha dictado una ley sobre la nacionalización de las empresas industriales, mineras, bancarias, de seguros y de transportes. Las solicitudes de la delegación suiza en Bucarest para conocer sus intenciones con respecto a la reparación del daño causado a la propiedad suiza han quedado sin respuesta. Como es de temer que una indemnización conforme a las reglas del derecho de gentes no fuere tomada en cuenta, el Consejo Federal ha tomado el 20 de agosto de 1948, a título de medida provisional, una resolución inmovilizando los haberes rumanos que se encuentran en Suiza..."²⁰

Es ésta, quizás, una de las represalias internacionales más usadas, dándose el caso de que por ejemplo, Estados Unidos ha llegado a legislar en materia de reparación a particulares, con cargo a bienes y sumas confiscados, sin esperar la posibilidad de un arreglo con el país expropiante. (*International Claims Settlement Act.*, U.S. Code, 22 [1958], parág. 1.621).

3. *Represalias ante las nacionalizaciones mejicanas*

La nacionalización del petróleo en 1938, bajo el mandato de Lázaro Cárdenas, no deja de tener hondas repercusiones. Luego de una amenaza de intervención armada por parte de los Estados Unidos, llegando hasta apostar buques cerca de un puerto mexicano, las reclamaciones de las compañías americanas y británicas se hacen sentir hasta culminar en varios procesos por ante Tribunales europeos.

En efecto, fundamentándose en que la nacionalización mejicana había violado los principios del Derecho Internacional, toda vez que no había satisfecho el requisito de la indemnización, lo cual la hacía ilegítima, las compañías americanas y holandesas, encargadas de la explotación y comercialización del petróleo antes de la nacionalización instauraron procesos por ante los Tribunales holandeses, franceses y británicos, los cuales tenían por objeto paralizar la actividad comercial de la empresa nacionalizada, cuyo petróleo era vendido en Europa.

Afortunadamente —como bien lo sostuvo el profesor Eduardo Novoa Monreal, en su conferencia sobre el régimen jurídico de las nacionalizaciones, de fecha 29-7-76—, una circunstancia de la coyuntura histórica del momento, como lo fue la proximidad de la Segunda Guerra Mundial, y por consiguiente, la urgente necesidad que las naciones europeas tenían de petróleo, van a determinar el que las acciones judiciales se resolvieran en el menor tiempo posible, concediendo al estado mexicano la absoluta propiedad de su petróleo.

20. Jesús de Millaruelo, *ob. cit.*

No obstante lo expuesto, más adelante volveremos sobre el tema mexicano, a fin de analizar lo concerniente al acuerdo de indemnización global.

4. *El caso de las nacionalizaciones chilenas*

Aunque en forma muy sucinta, consideramos necesario destacar lo relativo a las nacionalizaciones chilenas, y concretamente la nacionalización del cobre efectuada bajo el mandato del presidente Allende en 1971.

Sin entrar a considerar los detalles de la nacionalización chilena, a los fines de nuestro estudio, es preciso destacar que la compensación fijada por la legislación interna del vecino país, inspirada en la política seguida en las nacionalizaciones peruanas, va a ser calculada teniendo en consideración los activos de las firmas Braden y Anaconda, según la contabilidad de estas empresas, y deduciendo de esta cantidad los beneficios excesivos, los cuales se estimaron efectuando una comparación entre el nivel medio de beneficio mundial y el nivel medio del beneficio chileno retenido por las empresas. Cabe destacar que en el caso de la Braden, los beneficios excesivos se elevaron a 410 millones de dólares, mientras que el montante de la indemnización no llegaba a 100 millones de dólares. Sólo en lo relativo al yacimiento del "Teniente", por la Braden, luego de efectuada la estimación, quedó un saldo deudor a favor del Estado chileno de 310 millones de dólares.²¹

La reacción de las empresas afectadas no se hizo esperar. A los fines de entorpecer el comercio del cobre nacionalizado, las empresas se opusieron al pago de la venta del mineral a la empresa chilena por los compradores europeos, e interpusieron procesos en los tribunales franceses, italianos, alemanes, holandeses y suecos, en el curso de los cuales hasta llegaron a dictarse embargos, correspondiendo finalmente a Chile ejercer la defensa de sus intereses con resultados satisfactorios.

III. LOS ACUERDOS GLOBALES DE INDEMNIZACION

1. *Consideraciones generales*

Se entiende por acuerdos globales de indemnización, los convenios por los cuales el Estado nacionalizador se compromete a entregar una determinada suma o una determinada cantidad de productos o a renunciar a ciertos derechos, a cambio de que el Estado cuyos nacionales sufrieron las consecuencias de la nacionalización renuncie a entablar ningún otro tipo de reclamaciones en contra del primero.²²

21. *Annuaire Français de Droit International*. París, 1972, p. 682.

22. Manuel Medina Ortega: "Nacionalizaciones y acuerdos globales de indemnización", *Revista de Administración Pública*, N° 40, Madrid, 1963, p. 86.

Podríamos afirmar que los acuerdos globales de indemnización, efectuados en principio bajo la presión de las represalias del Estado cuyos súbditos vieron perjudicados sus derechos ante la medida nacionalizadora, han pasado a constituir una verdadera práctica internacional capaz de dirimir las controversias surgidas como consecuencia de una nacionalización.

Desde ahora podemos adelantar que se trata de acuerdos en los que se reconoce una compensación sensiblemente menor al valor real de los bienes nacionalizados, y que el cálculo de la misma es efectuado en cada caso concreto.

Pero pasemos a analizar los acuerdos globales que hemos considerado más importantes:

2. *Convención entre Estados Unidos y México*

La doctrina reconoce que es el primer acuerdo firmado para resolver diferendos entre Estados, derivados de una medida de nacionalización. Fue firmado en Washington el 19 de noviembre de 1941, y de conformidad con sus disposiciones, México se comprometió a pagar la suma de 40 millones de dólares "como saldo y finiquito... para la completa solución, liquidación y satisfacción...", de una serie de reclamaciones, entre ellas las relativas a la nacionalización de tierras con ocasión de la reforma agraria mexicana.

En lo tocante a las reclamaciones derivadas de la nacionalización del petróleo, por intercambio de notas diplomáticas, el gobierno mexicano se comprometió a pagar la suma de 28 millones de dólares.

3. *Acuerdo entre URSS y EE.UU*

Fue realizado entre el representante soviético Liitvinov, el secretario del Tesoro Morgenthau y el presidente Roosevelt, en fecha 15 de noviembre de 1933. El gobierno soviético se obligó a pagar a los Estados Unidos "... no menos de 75 millones de dólares en la forma de un porcentaje por encima del tipo ordinario de interés sobre un préstamo que le habría de ser concedido al gobierno soviético por el de los Estados Unidos o sus nacionales, poniendo fin a cualesquiera otras reclamaciones entre los dos países...".²³

4. *Acuerdo indemnizatorio como resultado del problema del canal de Suez*

Tiene la característica de haber sido firmado entre un Estado y una compañía extranjera. En efecto, las empresas perjudicadas por las medidas nacionalizadoras

23. Manuel Medina Ortega: *ob. cit.*, p. 101.

del Estado egipcio, formaron una nueva entidad (Compañía Financiera de Suez), la cual, con el apoyo de los gobiernos francés e inglés, gestionó el pago de la indemnización, que alcanzó a la suma de 28.300.000 libras egipcias.

Por otra parte, el acuerdo fue firmado entre Egipto, la Compañía y el Banco Internacional, correspondiéndole a la Compañía dividir el monto de la indemnización entre sus accionistas.

5. *Acuerdo global suscrito entre Cuba y Francia*

Fue firmado el 16 de marzo de 1967 para indemnizar los bienes, derechos e intereses de los ciudadanos franceses afectados por las leyes y las medidas dictadas por el gobierno revolucionario cubano desde 1959. Aun cuando desconocemos el monto total de la indemnización, vale la pena destacar que correspondió a la República francesa nombrar una comisión para el reparto de la compensación entre las empresas afectadas.²⁴

6. *Otros acuerdos globales de indemnización*

Aun cuando la lista de los acuerdos firmados entre Estados para reglar el problema de la indemnización como consecuencia de medidas de nacionalización es interminable, vale la pena citar aunque sea a título enunciativo otros acuerdos, lo cual nos dará una idea de lo frecuente de esta práctica internacional.

En lo tocante a los países de Europa oriental, tenemos: Bulgaria ha firmado tratados con Francia (28-7-1955), Noruega (2-12-1955), el Reino Unido (22-9-55), y Suiza (26-11-54); Checoslovaquia con Francia (2-7-50); Hungría ha celebrado tratados con Francia (12-7-50); Polonia con Dinamarca (26-2-53), Estados Unidos (16-7-60), Francia (19-3-48), el Reino Unido (11-11-54) y Suiza (7-10-49), etc.

Por otra parte, merece la pena destacar que entre países del área oriental se han celebrado acuerdos, lo cual demuestra que la práctica no es solamente entre países occidentales entre sí o entre éstos y los países orientales. Tal es el caso de Checoslovaquia con Polonia, el 20 de febrero de 1959, y Yugoslavia, el 4 de septiembre de 1947.

BIBLIOGRAFIA

JESÚS MILLARUELOS "Las Nacionalizaciones y el Derecho Internacional". *Revista de Administración Pública* Nº 3. Instituto de Estudios Políticos. Madrid, 1950.

24. *Revue de Droit Public et de la Science Politique*. París, 1973, p. 882.

- M.MEDINA ORTEGA: "Nacionalizaciones y Acuerdos Globales de Indemnización". *Revista de Administración Pública* Nº 40, p. 79. Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1950.
- CHARLES G. FENWICK: *Derecho Internacional*. Bibliográfica Omeba. Buenos Aires, 1963.
- CHARLES ROUSSEAU: *Derecho Internacional Público*. Ediciones Ariel. Barcelona, 1956.
- FRANÇOIS BOULANGER: *Les Nationalisations en Droit International Privé Comparé*. Editorial Económica. París, 1975.
- EDUARDO NOVOA MONREAL: *Nacionalización y Recuperación de Recursos Naturales ante la Ley Internacional*. F.C.E., 1974.
- KONSTANTIN KATZAROV: *Teoría de la Nacionalización*. Instituto de Derecho Comparado. UNAM, México, 1963.
- GERARD FOUILLOUX: *La Nationalisation et le Droit International Public*. Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence. París, 1962.
- Revue de Droit Public*, año 1973, pp. 881 y ss.
- Revue de Droit Public*, Nº 73, p. 958, París, 1957.
- Revue de Droit Public*, Nº 76, Año 1960, p. 400.
- Annuaire Français de Droit International*, 1972, pp. 682 y ss.
- Annuaire Français de Droit International*, 1973, pp. 776 y ss.; 780 y ss.; 992 y ss.; 1.056 y ss.
- Annuaire Français de Droit International*, 1974, pp. 994 y ss.
- Droit Administratif*. Encyclopédie Dalloz, t. II, pp. 433 y ss.
- HILDEBRANDO ACCIOLY: *Tratado de Derecho Internacional*, t. III. Imprenta Nacional, Brasil, 1946.