

## EL DERECHO INTERNACIONAL EN EVOLUCION

### LA NACIONALIZACION COMO CONCEPTO JURIDICO AUTONOMO

Lic. Eduardo de Ibarrola Nicolín

Está fuera de toda controversia que el Derecho es el único orden normativo que puede regular las relaciones internacionales enfocándolas hacia una idea de justicia.

Lo que en nuestros días resulta ser verdaderamente controvertido, es el contenido de ese orden regulador de la conducta de los sujetos de las relaciones internacionales.

No es posible continuar con la concepción de que el Derecho Internacional, rama específica del Derecho, es el resultado de la voluntad de las Naciones poderosas impuestas sobre la voluntad de aquellas otras Naciones que en el orden político no tienen el poder de las primeras.

El Derecho Internacional es y debe ser, el producto de la voluntad de la mayoría de las Naciones, voluntad que encaminada hacia la idea de justicia, pretenda obtener tanto la seguridad como el bien común internacional.

El Derecho Internacional así concebido, debe satisfacer los anhelos de justicia de la mayoría de las Naciones, dentro de las cuales se encuentra políticamente organizado el hombre.

Es un deber de la comunidad internacional la consecución del bien común. Actualmente no es posible pensar que ciertas comunidades son ajenas a los problemas de otras, el mundo se ha estrechado, y de alguna manera u otra, los acontecimientos que aparentemente pudieran ser considerados como regionales o locales, afectan a toda la comunidad internacional.

Es evidente que de conservar una concepción anticuada del Derecho Internacional, sería éste, como orden normativo, incapaz de obtener el bien común internacional dentro de un marco de justicia.

Los intereses de los Estados poderosos y altamente desarrollados, rarísima vez coinciden con los intereses de los Estados débiles y subdesarrollados: y los primeros no pueden usufructuando a los segundos sin causar un desorden en la comunidad internacional.

En la Teoría Jurídica, se considera que es una fuente real o material del orden jurídico, aquél conjunto de situaciones de hecho, de necesidades de la vida cotidiana, que determina el nacimiento y el contenido de una norma jurídica destinada precisamente, a regular esas situaciones o a resolver esas necesidades.

La nacionalización, como una institución autónoma y diferente a otras similares, es una institución de las que más claramente nos ejemplifica la lucha de la nueva concepción del Derecho Internacional en contra de la antigua.

Su nacimiento responde precisamente a la necesidad de los Estados de adquirir de manos de intereses privados, nacionales o extranjeros, factores de producción determinantes en la vida y el desarrollo económico de la Nación. Convertir empresas privadas en públicas dándole así una nueva orientación a su economía.

La nacionalización es un instrumento (figura jurídica) que está continuamente siendo utilizada por aquellos Estados que pretenden intervenir más intensamente en la vida económica, bien para satisfacer mayores necesidades sociales, mediante un cambio total de sus estructuras económicas, o bien para desvincularse de una dominación Colonial ejercida por Metrópolis foráneas.

Al poner en juego esta institución jurídica —que no es privativa del Derecho Internacional Público— pueden afectarse los intereses de los nacionales de otros Estados (normalmente desarrollados) y es aquí donde surge el conflicto internacional; conflicto que en muchas ocasiones ha desencadenado medidas de hecho en contra del país nacionalizador por parte del país que se siente perjudicado. Medidas que siempre serán violatorias del orden jurídico tan celosamente defendido por las Naciones desarrolladas cuando éste tutela sus intereses.

Las vías de hecho son pretendidamente justificadas por los Estados perjudicados con el acta de Nacionalización, pues consideran que la nacionalización no es una figura jurídica autónoma del Derecho Internacional, que se trata de una simple expropiación y que por lo tanto a esa nacionalización deberá dársele el tratamiento de aquella, si no es así, el país nacionalizado está actuando en contra del orden jurídico, lo que justifica una reacción de hecho.

Nada hay tan falso como lo anterior. Estudiosos del Derecho Internacional ya han demostrado que la nacionalización es un concepto jurídico autónomo, aceptado por un gran número de Estados.

Las diferencias entre la nacionalización y otras figuras afines, las hacen consistir, a grandes rasgos, en las siguientes que adelante se comentarán.

Es importante precisar que la nacionalización, como concepto jurídico autónomo, sólo tiene cabida en la concepción político económica según la cual corresponde al Estado una participación decisiva en la economía de un país: fuera de esa concepción no tiene sentido ni crearla ni mucho menos justificarla.

Esto es la piedra de toque del concepto. Al discutir sobre la nacionalización estamos, en el fondo, discutiendo sobre la posibilidad y justificación, así como el grado de intervención del Estado en la economía. Estamos discutiendo sobre el derecho de propiedad en los medios de producción y su amplitud.

Por razones de limitación de espacio, no abordaré estos dos últimos puntos, que son de capital importancia; pero además considero que la concepción más comúnmente aceptada sobre las atribuciones del Estado contemporáneo, comprende definitivamente la idea de que éste es el regulador de la vida económica de una Nación y de que interviene directamente en la economía según las necesidades se vayan presentando. El caso típico que ejemplifica esta afirmación es el de los recursos naturales.

Según la definición del jurista chileno Eduardo Novoa, “la nacionalización es una institución jurídica que tiende a transformar en propiedad colectiva empresas que están en poder de los particulares, a fin de que sea el Estado, directamente o a través de entidades estatales especiales, el que se haga cargo de su gestión”.

Es incuestionable, ante la Ley Internacional, el principio de que cada Estado es soberano para regular el derecho de propiedad sobre los bienes ubicados dentro de su territorio, independientemente de quien sea su titular, de tal manera que sólo el Estado es soberano para determinar dentro de su jurisdicción territorial qué bienes son susceptibles del derecho de propiedad, quienes pueden ser titulares de ese derecho y cual es el alcance del mismo. Nuestro artículo 27 Constitucional consagra este principio.

Una de las más importantes consecuencias de la aplicación de ese principio es que si un Estado considera ilegal la nacionalización efectuada por otro sobre bienes de nacionales del primero, lo más que podrá obtener por su reclamo será una indemnización en favor de su nacional por los daños que ilegítimamente le fueron causados, ya que la nacionalización, o sea la adquisición de los bienes por el Estado, subsistirá por ser un acto de soberanía indiscutible, efectuado por el Estado nacionalizador bajo cuya jurisdicción están los bienes nacionalizados.

La institución jurídica más parecida a la nacionalización, es la expropiación por causa de utilidad pública.

Desde los sistemas jurídicos más antiguos se conoce la expropiación



ción, figura que si se analiza a fondo se verá que no implica, en manera alguna, una pérdida del derecho de propiedad, sino que se trata de un cambio del objeto del mismo. En efecto, si el propietario recibe una total y pronta indemnización pecuniaria, está cambiando —aunque forzosamente— el bien objeto de la expropiación por dinero.

Por el contrario, la nacionalización sí implica una pérdida del derecho de propiedad, y aunque en esta figura se acepta cierta indemnización como consecuencia de su aplicación, en realidad no forma parte de la esencia de ella, como en el caso de la expropiación.

En la nacionalización la indemnización está condicionada a las posibilidades de pago del Estado nacionalizador, tanto en su monto, como en su oportunidad y especie (dinero o títulos en contra del Estado); pero es importante insistir en que la adquisición de los bienes por el Estado se lleva a cabo de inmediato, haya o no posibilidades de pago, lo que se justifica por el interés social que necesariamente implica un acto de esta naturaleza. La nacionalización pretende resolver un problema económico y social de grandes dimensiones. La dilación en su resolución costaría un precio muy alto al Estado nacionalizador, piénsese en la nacionalización de los recursos naturales no renovables.

Del estado actual del derecho internacional, no se desprende una obligación de pago de indemnización fincada en el cumplimiento de una norma internacional que tutele a la propiedad privada, pues tal norma no existe. En realidad la indemnización podría derivarse de la aplicación de otros principios de Derecho, como el del enriquecimiento sin causa.

Además de esta razón, la nacionalización implica una pérdida del derecho de propiedad, ya que el afectado, a diferencia con la expropiación en que podrá posteriormente adquirir un bien de igual naturaleza que el expropiado, no podrá adquirir bienes, ni dedicarse en lo futuro a actividades de la misma naturaleza que los nacionalizados.

A diferencia de la expropiación que normalmente recae sobre bienes de uso (consumo), la nacionalización recae sobre bienes de producción.

La expropiación se refiere a bienes determinados a los que no se les dará, por el Estado, la misma utilidad que le daba el anterior propietario. Por el contrario, y como una consecuencia de las finalidades que se pretenden con el acto de nacionalización, ésta se refiere a todo un género de bienes, que aunque pueden llegar a determinarse mediante un inventario, la nacionalización se hace de la totalidad de los bienes dedicados a una actividad productiva, o sea a universalidades de hecho o de derecho, y el Estado continuará con la misma finalidad a que el anterior propietario los tenía destinados.

Por esto último, formalmente la expropiación se manifiesta

mediante disposiciones jurídicas particulares y concretas (Decretos). Por el contrario, la nacionalización se manifiesta mediante disposiciones jurídicas generales y abstractas (Leyes).

Existen otros mecanismos legales por los cuales el Estado adquiere forzosamente los bienes de un particular, tales como la confiscación, el decomiso, el rescate, y en éstos las diferencias con la nacionalización son aún mayores que las que guarda con la expropiación. Por razones de brevedad no entraré al estudio de dichas figuras.

Lo verdaderamente importante es que el concepto jurídico autónomo de nacionalización y su aplicación, representan uno de los más claros ejemplos de la oposición de algunos países poderosos y desarrollados, a la evolución del derecho internacional. Muchos de ellos ni siquiera aceptan el vocablo, menos aún sus consecuencias jurídicas; pero la práctica internacional ha visto frecuentes casos de nacionalizaciones, y no solo en países socialistas, como Rusia, Polonia, Rumanía, Checoslovaquia, Cuba; sino que también en países de evidente corte capitalista como Inglaterra y Francia.

En México, lo que se llamó expropiación petrolera fue un verdadero caso de nacionalización. Los yacimientos petrolíferos entraron bajo el dominio directo de la Nación desde la Constitución de 1917, pero efectivamente se nacionalizó todo el conjunto de bienes de las compañías privadas petroleras que explotaban dichos yacimientos. Lo mismo podemos decir del caso de la energía eléctrica y de los bienes de las compañías privadas que prestaban ese servicio. Sin embargo, mucho tiempo atrás, en el año de 1859, se dió un caso de nacionalización con la expedición de la Ley de 12 de julio: Ley de Nacionalización de los Bienes Eclesiásticos. A pesar de las notorias diferencias que esta nacionalización de bienes guardó con las actuales nacionalizaciones, el acto del Presidente Juárez fue una auténtica nacionalización llevada a cabo en el siglo pasado.

En diversas disposiciones internacionales se ha hablado de la nacionalización, especialmente enfocada a los recursos naturales por ser ésta un medio adecuado para su recuperación.

La más reciente de dichas disposiciones, la Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados, en su Artículo Segundo, Inciso C, habla del derecho de todo Estado a nacionalizar, expropiar o transferir bienes extranjeros, rigiéndose el acto por las leyes del Estado que lo realiza, estableciéndose el deber de pagar una indemnización adecuada. Además determina que las controversias que se susciten sobre la compensación, serán resueltas por los tribunales del Estado que nacionaliza, a menos que se haya acordado libremente otra jurisdicción.

La Carta, como resolución de la Asamblea General de la Organi-



zación de las Naciones Unidas, representa un gran adelanto al desarrollo del Derecho Internacional. Algunas naciones votaron en contra de la Carta, otras se abstuvieron, pero la gran mayoría (120 votaron a favor de la misma y se adoptó como una disposición jurídica internacional, que no solo en este caso particular de la nacionalización sino en muchos otros, pugna hacia un nuevo Derecho Internacionales, desechando el viejo concepto del Derecho, como la voluntad del poderoso impuesta sobre la voluntad del débil.

Esto significa que el hombre sigue considerando al Derecho como el mejor orden normativo destinado a regir las relaciones con sus semejantes. Pero la noción de Derecho no es comprensible sin la noción de justicia, valor al que cada día aspira con mayor intensidad el hombre, tanto individualmente como políticamente organizado. Ante esta aspiración, la voluntad injusta del poderoso necesariamente se verá destinada a desaparecer.

Las ideas sobre la nacionalización arriba expresadas, son solo un ejemplo de cómo los anhelos de justicia empiezan a ser realidad. La Carta Echeverría plasmó la nacionalización en una realidad jurídica, toca ahora a los Estados plasmarla en una realidad fáctica.

La nacionalización es y será un instrumento de los Estados necesario y adecuado en su lucha contra la ingerencia económica, que forzosamente implica dominación, por parte de los Estados considerados económicamente poderosos, y por parte de las entidades transnacionales que en la actualidad van adquiriendo más poder que los propios Estados.

El estadio actual de la economía capitalista, ve aparecer el fenómeno de la economía transnacional que implica la existencia de un poder económico diluido. El dominio absoluto de naciones, como los Estados Unidos, en la actualidad resulta modificado. Su antiguo poder, por el efecto precisamente de la economía transnacional, se dispersa. La transnacionalidad es un nuevo tipo de economía integrada y concentrada en un marco de autonomía financiera.

La nueva división internacional del trabajo no depende ya, directamente de los Estados dominantes, sino de estructuras transnacionales. Al contrario de la existencia de centros hegemónicos de poder económico, existen ahora subsistemas económicos regionales que obtienen una posición paralela, al de los antiguos centros de decisión económica. Tal es el caso de Europa Occidental.

Esta transformación económica puede ser vista por los Estados subdesarrollados como la posibilidad de recuperar el poder perdido ante la hegemonía imperialista. La dirección económica en la actualidad se

está desplazando hacia las grandes corporaciones transnacionales. El poder económico se esparce entre estas gigantescas empresas que cada día y con mayor facilidad se apartan de las decisiones centralizadas de sus gobiernos de origen, y aún de su dependencia de las casas matrices, dejando de ser tuteladas en algunos casos directamente por ellas, o pudiendo integrarse definitivamente en otros subsistemas económicos.

Es aquí donde los Estados de los países en proceso de desarrollo cuentan con la nacionalización como un instrumento adecuado y además definitivo para lograr la integración de dichas empresas a su economía, recuperando en esta forma y por este medio, parte del poder económico que habían perdido frente a la acción de los Estados dominantes, poder que en la actualidad se ve transferido y ejercido en buena parte por la economía transnacional.