

## LA RECUPERACIÓN DE RECURSOS NATURALES \*

EDUARDO NOVOA MONREAL

Es forzoso explicar por separado el problema cuando se trata de la nacionalización de empresas que explotan los recursos naturales de un país, porque en tal caso existen documentos internacionales de un país, porque en tal caso existen documentos internacionales de muy alta importancia que contienen principios especiales.

El 4 de diciembre de 1950, la Asamblea General de la ONU pidió al Consejo Económico y Social estudiar los medios de garantizar a los pueblos su derecho de libre determinación, previsto en el artículo 1, apartado 2, de la Carta Mundial.<sup>1</sup> La misma Asamblea resolvió en febrero de 1952 introducir en los pactos internacionales relativos a los derechos del hombre un precepto relativo al derecho de todos los pueblos y sanciones a su libre determinación<sup>2</sup> y reconocer el derecho de disponer libremente de sus riquezas naturales a los países insuficientemente desarrollados. . . en forma de colocarse en una posición más favorable para hacer progresar sus planes de desarrollo económico según sus intereses nacionales, a fin de promover el desarrollo de la economía mundial.<sup>3</sup>

En la séptima sesión de la Asamblea General, un representante uruguayo propuso una resolución tendiente a "proteger a las naciones económicamente débiles que desean utilizar sus propios recursos", en la que se reconocía "el interés general de que estas naciones tengan la posesión directa de sus riquezas

\* Capítulo tomado del libro del autor *Nacionalización y recuperación de recursos naturales ante la ley internacional*. México, Fondo de Cultura Económica, 1974, pp. 107-126.

<sup>1</sup> Resolución núm. 421 de la Asamblea General mencionada.

<sup>2</sup> Resolución núm. 545 (VI), de 5 de febrero de 1952. El 29 de septiembre de 1955 se aceptó una proposición chilena para incluir en los proyectos de convenciones sobre derechos humanos el siguiente texto: "Para alcanzar sus fines los pueblos pueden disponer libremente de sus riquezas y de sus recursos naturales, sin perjuicio de las obligaciones que provienen de la cooperación internacional, fundada sobre el principio del interés mutuo y del Derecho Internacional. En caso alguno podrá ser privado un pueblo de sus propios medios de subsistencia". Sabemos ya que estos proyectos de convenciones fueron aplazados indefinidamente en razón de las divergencias que se suscitaron en relación con el derecho de propiedad.

<sup>3</sup> Resolución núm. 523 (VI), de 12 de febrero de 1952.

naturales” y que “la nacionalización de estas riquezas está conforme con las disposiciones de... la Carta de las Naciones Unidas”; en virtud de ella recomendaba a los Estados reconocer “el derecho de cada país de nacionalizar y de explotar libremente sus riquezas naturales”.

Esta indicación fue sostenida activamente por casi todos los Estados latinoamericanos y del Medio Oriente, y combatida por los Estados Unidos. Es de notar que el proyecto se refería en forma precisa al derecho de nacionalizar, sin emplear para nada el término “expropiación”, y que no hacía mención alguna de la obligación de indemnizar.

La idea triunfó, finalmente, con varias modificaciones, y se transformó en la Resolución Núm. 626 (VII) de la Asamblea General. En ella se ponen como fundamento el propósito de alentar la explotación de sus recursos naturales por los países insuficientemente desarrollados, el hecho de que el desarrollo económico de éstos en condición esencial del reforzamiento de la paz mundial y la idea de que el derecho de utilizar y explotar libremente las riquezas y recursos naturales es inherente a la soberanía de cada Estado. Sobre esta base se recomienda a los Estados: *a*) que cuando ejerzan tal derecho, cada vez que lo juzguen deseable para su progreso y su desarrollo económico, tomen debidamente en consideración, en la medida compatible con su soberanía, la necesidad de mantener la afluencia de capitales en condiciones de seguridad y en una atmósfera de confianza mutua y de cooperación económica entre naciones; *b*) abstenerse de todo acto, directo o indirecto, destinado a impedir a cualquier Estado ejercer su soberanía sobre sus recursos naturales.<sup>4</sup> Puede comprobarse que la pugna entre las diversas corrientes logró eliminar del texto la palabra “nacionalización”, no obstante lo cual dicha Resolución es conocida como la “Resolución sobre nacionalización”.

La resolución 626 reconoce amplias facultades al Estado en el que se encuentran los recursos naturales para ejercer su soberanía respecto de ellos. Admite que es el juicio exclusivo de ese Estado el que decide las medidas apropiadas y que la meta de éstas es su progreso y desarrollo económico. Nada en ella recuerda la antigua terminología de las expropiaciones. Es cierto que el Estado debe tomar en consideración la afluencia de capitales y su seguridad, dentro de la confianza mutua y cooperación económica de las naciones, pero esto se entiende siempre que estos factores sean compatibles con su propia soberanía, la que —manifiestamente— prevalece. Finalmente, se consigna para los demás Estados el deber de no obstaculizar ni directa ni indirectamente estas medidas.<sup>5</sup> Es notoria la ausencia de reglas que se ocupen de la protección de los bienes de propiedad privada o que indiquen una obligación de indemnizar y la forma de regularla.

<sup>4</sup> Resolución núm. 626 (VII), de 21 de diciembre de 1952.

<sup>5</sup> Cf. G. Fouilloux, *op. cit.*, pp. 186-187.

Los principios así enunciados fueron considerados demasiado amplios por "ciertos miembros" de la Asamblea, que querían precisarlos. El esfuerzo desplegado por estos Estados condujo a la aprobación de la Resolución núm. 1314 (XIII), de 12 de diciembre de 1958, mediante la cual se designó una comisión especial de 9 miembros para analizar la soberanía permanente sobre los recursos naturales.<sup>6</sup> Esta Comisión<sup>7</sup> quedó encargada de hacer una investigación que tuviera en cuenta "los derechos y los deberes de los Estados conforme al Derecho Internacional y el hecho que interesa alentar la cooperación internacional en materia de desarrollo de los países subdesarrollados". Sutilmente se intentó en esta forma insinuar limitaciones a la soberanía de los Estados, que no habían aparecido en la Resolución núm. 626.<sup>8</sup>

La Comisión especial celebró tres sesiones y en la última de ellas redactó sus recomendaciones, las que acompañó de un informe.<sup>9</sup> Estos antecedentes pasaron a la Segunda Comisión de la XVII Asamblea General, la cual los votó el 3 de diciembre de 1962. La Asamblea General aprobó el 14 de diciembre de 1962, en el curso de su 17 sesión, la que recibió el núm. 1803 dentro de las resoluciones del organismo y que se conoce con el nombre de Resolución sobre Soberanía Permanente sobre los Recursos Naturales.

El texto fue objeto de intensos y disputados debates a lo largo de su preparación.<sup>10</sup> Finalmente, fue aprobada la Resolución por 87 votos contra 2 y 12 abstenciones.

34. La importancia de la Resolución núm. 1803, antes mencionada, hace necesario dar una síntesis sobre su contenido más pertinente al tema que tratamos.

La Declaración empieza recordando las resoluciones 623 y 626, luego reproduce lo sustancial de la Resolución 1314 y consigna que la Resolución 1515 ha reiterado el deber de respetar el derecho soberano de todo Estado para disponer de sus riquezas y recursos naturales. Tiene en consideración que cualquier medida debe basarse en el reconocimiento del "*derecho inalienable* de todo Estado a disponer libremente de sus riquezas y recursos naturales en conformidad con sus intereses nacionales y en el respeto a la *independen-*

<sup>6</sup> Cf. G. Fisher, "La Souveraineté sur les ressources naturelles", en A. F. D. I., 1962, p. 517.

<sup>7</sup> Fueron incluidos en ella: Afganistán, Chile, Estados Unidos, Guatemala, Países Bajos, Filipinas, RAU, Suecia y URSS.

<sup>8</sup> En la Resolución núm. 1514 (V) volvieron a aparecer expresiones semejantes, pues se reconoce el derecho de los Estados de disponer libremente de sus riquezas y recursos naturales, "sin perjuicio de las obligaciones que emanan de la cooperación económica internacional, fundada en el principio del provecho mutuo y del Derecho Internacional".

<sup>9</sup> Doc. ONU 62, V, 6 "État de la question de la souveraineté permanente sur les richesses et ressources naturelles et Rapport de la Commission", Nueva York, 1962, pp. 257 y ss.

<sup>10</sup> Los debates constan en un Docs. A/C, 2/SR, 834-859, 12 nov.-7 dic., 1962 y A/PVs, 1193-1194, 14 dic., 1962.

*dencia económica* de los Estados". También tiene en consideración que es "conveniente fomentar la cooperación internacional en el desarrollo económico de los países en vías de desarrollo", que los acuerdos económicos y financieros entre los países desarrollados y los países en vías de desarrollo "deben basarse en los principios de igualdad y del derecho de los pueblos y naciones a la *libre determinación*"; que la asistencia económica y técnica, los préstamos y el aumento de las inversiones extranjeras deben llevarse a cabo sin sujeción a condiciones que pugnen con los intereses del Estado que los recibe; que hay utilidad en el intercambio de informaciones técnicas y científicas que favorezcan la explotación y el beneficio de tales riquezas y recursos; que es importante la promoción del desarrollo económico de los países en desarrollo y *afianzar su independencia económica*, y que es provechoso el ejercicio y *robustecimiento de la soberanía* permanente de los Estados sobre sus riquezas y recursos naturales, con ánimo de cooperación internacional en el desarrollo económico de los países en vías de desarrollo. Luego se declara:

"1o. *El derecho de los pueblos y de las naciones a la soberanía permanente sobre sus riquezas y recursos naturales*, debe ejercerse en interés del desarrollo nacional y del bienestar del pueblo del respectivo Estado.

"2o. La exploración, el desarrollo y la disposición de tales recursos, así como la importación de capital extranjero para efectuarlos, deberán conformarse a las reglas y condiciones que esos pueblos y naciones *libremente consideren necesarias o deseables* para autorizar, limitar o prohibir dichas actividades.

"3o. En los casos en que se otorgue la autorización, el capital introducido y su incremento se regirán por ella, por la ley nacional vigente y por el Derecho Internacional. Las utilidades que se obtengan *deberán ser compartidas* en la proporción que se convenga libremente en cada caso, entre los inversionistas y el Estado que recibe la inversión, cuidando de *no restringir por ningún motivo la soberanía del Estado* sobre sus riquezas y recursos naturales.

"4. La *nacionalización*, la expropiación o la requisición deberán fundarse en razones o motivos de utilidad pública, de seguridad y de interés nacional, los cuales *se reconocen como superiores al mero interés particular o privado, tanto nacional como extranjero*. En estos casos se pagará al dueño la indemnización correspondiente, con arreglo a las normas en vigor en el Estado que adopte esas medidas en ejercicio de su soberanía y de conformidad con el Derecho Internacional. En cualquier caso en que la cuestión de la indemnización dé origen a un litigio, debe agotarse la jurisdicción nacional del Estado que adopte esas medidas. No obstante, por *acuerdo entre Estados soberanos* y otras partes interesadas, el litigio podrá dirimirse por arbitraje o arreglo judicial internacional.

"5o. El ejercicio libre y provechoso de la soberanía de los pueblos y las naciones sobre sus recursos naturales debe fomentarse mediante el mutuo respeto entre los Estados basados en su igualdad soberana.

"7o. La violación de los derechos soberanos de los pueblos y naciones sobre sus riquezas y recursos naturales es contraria al espíritu y a los principios de la cooperación internacional y la preservación de la paz.

"8. Los acuerdos sobre inversiones extranjeras libremente concertados por Estados soberanos o entre ellos, deberán cumplirse de buena fe; los Estados y las organizaciones internacionales deberán respetar estricta y escrupulosamente la soberanía de los pueblos y naciones sobre sus riquezas y recursos naturales de conformidad con la Carta y los *principios* contenidos en la presente resolución." <sup>11</sup>

La Declaración concluye expresando beneplácito por la decisión de la Comisión de Derecho Internacional de avanzar en la codificación del tema sobre responsabilidad de los Estados y pide al Secretario General que continúe el estudio de la soberanía permanente sobre los recursos naturales sobre la base de asegurar la protección de los derechos soberanos y fomentar la cooperación internacional en materia económica.

35. La simple lectura de la Resolución núm. 1803 demuestra que ella es el resultado de una pugna tensa entre Estados que tienen interés en sostener principios opuestos en materia de nacionalización de riquezas naturales. Es interesante, por ello, poner de manifiesto esas posiciones opuestas para poder apreciar mejor el resultado al que llevaron.

La Comisión especial de nueve miembros adoptó como base de discusión un proyecto elaborado por la delegación de Chile, que fue aprobado con algunas modificaciones. El punto núm. 4 de la Resolución, que es el crítico, fue aprobado, sin embargo, tal como figuraba en el proyecto primitivo por esa Comisión.

Durante la discusión en la Comisión especial y en la Segunda Comisión de la XVII Asamblea General se presentaron varias indicaciones de importancia que conviene considerar.

Afganistán propuso que en lugar de hablar de pago de una "indemnización correspondiente" se dijera que habría lugar a una indemnización correspondiente "cuando y donde resulte adecuada". La agregación alteraba sensiblemente el sentido de la declaración, pues la indemnización debería pagarse, según aquella, sólo en ciertos casos y no siempre. Explicó el representante de Afganistán que el propósito era el de no consagrar un principio de indemnización "con automatismo ciego".

<sup>11</sup> El subrayado de palabras y frases es nuestro.

Estados Unidos presentó una indicación que se fue al otro extremo, pues pedía que en lugar de hablar de "indemnización correspondiente", se hiciera referencia explícita a que la indemnización debía ser "apropiada, rápida, suficiente y efectiva". Su representante sostuvo que solamente procuraba hacer explícito lo que ya podía considerarse implícito en la redacción que se examinaba.<sup>12</sup>

Por su parte, la URSS pidió agregar que el pago de indemnización debía ser decidido con arreglo a la legislación nacional del país que adopte las medidas en ejercicio de su soberanía. Fundó su proposición en que "el Derecho Internacional no prevé ninguna compensación obligatoria" y en que no podía exigirse a un país económicamente débil que pagara obligatoriamente una indemnización, siendo que "toda restricción al derecho de nacionalizar limita el principio de soberanía de los países en vías de desarrollo sobre sus recursos naturales".

Ante estas proposiciones tan divergentes, el representante de los Países Bajos manifestó que de los términos del proyecto de resolución se deducía claramente que se trataba de "una forma equilibrada de transacción" entre dos tendencias opuestas. El representante chileno, redactor del texto, señaló que en lo relativo a indemnización las delegaciones obraron "animadas de espíritu de armonía y cooperación" y que las ideas expuestas fueron objeto de prolongado debate en sesiones que "llevaron a la conclusión de que era imposible una fórmula de transacción si se abandonaba la idea de indemnización". Concluyó expresando que el texto procuraba conceder "*libertad completa a todas las tendencias*" y era "el resultado equilibrado entre conceptos diferentes y no conviene romper ese equilibrio".

Muchos otros delegados insistieron en que se trataba de una fórmula de equilibrio muy delicado, que procura no inclinarse decididamente hacia ninguna de las dos tendencias en pugna.

Por ser una fórmula de transacción y llevar un contenido ambiguo que permite diversas interpretaciones, ella es objetada, desde sus respectivas posiciones, por Bulgaria y por Francia. Pero, a pesar de todo, la URSS, Cuba, Hungría y Bulgaria insisten en que la indemnización no siempre puede ser exigida en caso de nacionalización.

EE UU retiró su enmienda sin haber obtenido que se aclarara nada en favor de sus tesis, ciertamente porque vislumbró que una votación a su respecto le sería desfavorable. Pero tratando de obtener un punto de apoyo

<sup>12</sup> El intencionado propósito de afirmar principios que la Comisión no aprobó, pero que se procura dar por aceptados por ella, es visible, y constituye una manera "hábil" de ocultar una derrota o de seguir sosteniendo pese a ésta, que se ha tenido buen éxito. Esta actitud de la delegación norteamericana se hará aún más evidente con los hechos que a continuación se relatan.

argumentativo para futuras discusiones, manifestó que retiraba la enmienda por estimar que la expresión "indemnización correspondiente" debía entenderse que significaba una indemnización "rápida, adecuada y efectiva con arreglo al Derecho Internacional", interpretación que en momento alguno había contado con mayoría a su favor, pues casi todos entendieron que se trataba de buscar una fórmula de transacción.

Sometida a votación la proposición soviética, que trataba de dejar claramente establecido que el pago de indemnización no es obligatorio y queda entregado a la decisión del Estado nacionalizador, se contaron 39 votos en contra, 28 votos a favor y 21 abstenciones. El grado de dispersión de votos en materia tan decisiva indica el alcance de la discrepancia mundial que existe acerca de ella. Pues no se alcanzó una mayoría entre los votantes que significara un rechazo absoluto de la proposición soviética, ya que entre 88 países que votaron, solamente 39 se opusieron a ella. Y no hay que olvidar que entre los que no la apoyaron tiene que haber pesado sobremanera el interés, exteriorizado por muchos, de que no se rompiera ese "delicado equilibrio" del que pendía el que la Resolución llegara a expedirse.

La discusión del proyecto, especialmente en su parte decisiva sobre pago de indemnización, viene a convertirse, de este modo, una prueba más de que en este punto no hay criterios universalmente aceptados y que la división de opiniones es muy grande. A lo que debe agregarse que desde 1962 hasta ahora la situación se inclina más decididamente contra la tesis norteamericana dentro del máximo organismo internacional, según lo reconocen prestigiosos autores.<sup>13</sup>

Casi con carácter anecdótico, no obstante, es necesario exhibir la pertinencia del representante norteamericano, quien después de la votación no vaciló en dejar constancia que su delegación tomaba nota "con satisfacción que la Comisión ha reafirmado el principio de Derecho Internacional que exige una indemnización rápida, adecuada y efectiva en caso de expropiación". Ya sabemos que no existe tal pretendido principio, a no ser que para algunos deban tenerse como "principios" los deseos de Estados cuyo enorme poder material los lleva a pensar que están facultados para dictar normas de derecho a todo el mundo.<sup>14</sup>

<sup>13</sup> O. Lissitzyn y W. Bisohp en *op. cit.*, pp. 87 y 263, respectivamente, están de acuerdo en que si la fórmula norteamericana de indemnización pronta, adecuada y efectiva fuera puesta a votación en la Asamblea General de Naciones Unidas, sería rechazada. Ellos escriben en 1965.

<sup>14</sup> Otra prueba de la actitud astuta asumida por la delegación de los Estados Unidos fue su batalla para eliminar de la Resolución núm. 1803 una frase que tenemos por inocua por no agregar nada nuevo. Esta frase decía: "La Asamblea apoya plenamente las medidas que toman los pueblos y los Estados para restablecer o reforzar su soberanía sobre sus riquezas y recursos naturales y juzga inadmisibles los actos que procuran entabrar el

En cambio, con mayor franqueza y sentido de la realidad, el representante del Reino Unido se limitó a declarar que el texto aprobado "dista de ser generalmente satisfactorio".<sup>15</sup>

36. Es una opinión común entre los juristas que comentan la Resolución núm. 1803 sostener que ella constituye una solución de compromiso, destinada a exhibir al mundo un punto de equilibrio al cual concurrían tendencias enteramente contrapuestas.

Este compromiso entre tendencias opuestas es subrayado por Fisher,<sup>16</sup> Friedmann<sup>17</sup> y Lissitzyn,<sup>18</sup> entre otros. Pero todos ellos concuerdan en que tal "compromiso", o "delicado equilibrio", para emplear las palabras usadas en los debates, fue obtenido a costa de palabras ambiguas, que se prestan a doble interpretación y que, finalmente, no deciden la pugna.

En efecto, el último de los autores nombrados piensa que la Resolución queda "abierta a interpretaciones divergentes" y W. Friedmann hace hincapié en que el compromiso dejó numerosas cuestiones igual que antes.<sup>19</sup>

Esta posición se corrobora con las palabras del representante chileno, redactos del proyecto inicial y uno de los artífices del compromiso, cuando defendiendo el proyecto afirma que la legislación de los diferentes países efectivamente es muy variable en cuanto a la exigencia de la indemnización, aun cuando, en su opinión, acusa "en su conjunto una tendencia a la indemnización", y que si se produce litigio sobre la indemnización, deberá ser dirimido por la ley nacional o sometido a la decisión de la jurisdicción nacional.

En suma, la Resolución núm. 1803 es el fruto de una ardua lucha entre

ejercicio, la protección o el reforzamiento de su soberanía". Tras tenaces esfuerzos norteamericanos ella fue rechazada por la exigua votación de 41 contra 38 y 15 abstenciones en la Segunda Comisión. Producido el rechazo, la representación norteamericana "consideró que podía votar favorablemente el texto definitivo" (ver G. Fisher, *op. cit.*, pp. 522 y 523). Pero si se examina bien la frase combatida, se advierte que ella no trae novedad alguna a otros puntos de la Declaración que contaron con la aprobación norteamericana. Así puede comprobarse revisando, por ejemplo, los puntos 1, 5 y 7 del texto definitivo. Se trata de formas insinceras como se conducen actitudes internacionales, con el fin de buscar pretextos para argumentación.

<sup>15</sup> Durante el debate de la Resolución núm. 1803 surgieron también problemas relativos a la propiedad extranjera adquirida durante el periodo colonial y su suerte ante la emancipación política posterior. Igualmente, respecto de contratos y concesiones obtenidas en circunstancias análogas (ver G. Fisher, *op. cit.*, pp. 521-522). Pero este aspecto escapa al enfoque general que damos al tema.

<sup>16</sup> G. Fisher, *op. cit.*, pp. 519, 522, 525 y 527.

<sup>17</sup> W. Friedmann, en *De l'Efficacité...*, p. 81, en "General Course...", p. 179 y en *Nouveaux Aspects...*, pp. 102 y 210.

<sup>18</sup> O. Lissitzyn *op. cit.*, p. 82.

<sup>19</sup> *Ibid.*

dos poderosas fuerzas opuestas, ninguna de las cuales tiene la posibilidad, por el momento, de derrotar en forma total a la otra. Esto demuestra, desde el punto de vista del Derecho Internacional, que hoy no es posible sostener la existencia de prácticas o principios generalmente aceptados por las naciones en muchos de los puntos más críticos de la nacionalización.

37. Con todo, la Resolución núm. 1803 ha servido para despejar algunas incógnitas y por ello nos parece conveniente precisar lo que ella aporta a los principios jurídicos.

Hay en ella varios aspectos suficientemente claros, que en nuestro concepto vienen a apoyar varias de las tesis propuestas en el presente trabajo. Ellos son:

a) Se reconoce a la nacionalización como una institución jurídica autónoma, diversa de la expropiación, puesto que a ambas se las menciona por separado. Este reconocimiento de la nacionalización aparece más claro si se sigue el curso histórico de las declaraciones de la ONU sobre recursos naturales, especialmente el origen de la Declaración núm. 626 (VII), según puede verse en el párrafo 33. Es conveniente recalcar la importancia que esto cobra desde el punto de vista de los Estados Unidos, que votó favorablemente la Resolución núm. 1803.

b) Se asientan los nuevos principios en la soberanía de los Estados, siguiendo la tendencia moderna de erigir a esa soberanía en la base y fundamento del Derecho Internacional.

c) Se admite en forma expresa un principio jurídico de vastas consecuencias y antigua, aunque olvidada, raigambre, que es la proclamación de que la utilidad pública, la seguridad y el interés nacionales, esto es, el bien común o interés general, son superiores al mero interés particular o privado, tanto nacional como extranjero. Estaría demás subrayar la enorme importancia jurídica de este milenario principio, sepultado solamente en épocas recientes de individualismo desbordado. Conforme a él, los intereses nacionales o extranjeros de carácter privado no podrán ser invocados como argumentos válidos para oponerse a las medidas que el bien nacional del país poseedor de los recursos naturales exija.

d) Se destaca el valor que tiene para la autodeterminación de los pueblos la obtención de una real independencia económica. No bastan, pues, independencias políticas que envuelvan sujeciones económicas. Se propone el desarrollo económico de cada Estado como una meta deseable para el desarrollo

económico de toda la humanidad y se recomienda procurarla dentro de la cooperación internacional.

e) Se insiste repetidamente en la fuerza jurídica de la soberanía del Estado, en todo lo referente a decisiones que conciernan al interés nacional y al desarrollo y bienestar del pueblo, dejando libradas a la soberana voluntad del Estado el aporte de capital extranjero y las reglas y condiciones en que puede afectuarse, sus utilidades e incluso la aceptación de someter a arbitraje internacional las controversias que surjan.

f) Manda a los demás Estados y organizaciones internacionales respetar escrupulosamente la soberanía de los pueblos y naciones sobre sus recursos naturales y abstenerse de actos de violación de ella, por ser éstos contrarios al espíritu de cooperación internacional y a la preservación de la paz.

g) Consagra la disposición y recuperación por los Estados de sus riquezas y recursos naturales como un derecho inalienable, esto es, que no puede ser renunciado ni cedido ni aun por voluntad de los correspondientes Estados.

h) Establece que el derecho sobre sus riquezas y recursos naturales que corresponde a cada Estado debe ser ejercido en interés del desarrollo nacional y del bienestar del pueblo del respectivo Estado, con lo que se pone término a la controversia anterior acerca de si ciertos recursos naturales existentes en el globo deben ser explotados en interés de todos los hombres, lo que permitiría a la comunidad internacional tomar ingerencia en su explotación para asegurar que ellos serán utilizados de manera satisfactoria para la humanidad entera.<sup>20</sup> Además, se confirma con ello que la suprema norma que justifica una nacionalización es la necesidad y el provecho del pueblo al cual pertenecen las riquezas y recursos naturales. Esto explica que se exija que la nacionalización se funde siempre en "razones o motivos de utilidad pública, de seguridad y de interés nacional".

i) Dispone que en el caso de que la nacionalización dé origen a un litigio, la controversia debe ser decidida ante la "jurisdicción nacional del Estado que adoptó las medidas". Además, se contempla la posibilidad de un arbitraje o un litigio internacional para resolver la controversia, pero este arbitraje no será obligatorio para el Estado, porque solamente podrá sobrevenir si hay una aceptación expresa de parte del Estado soberano.

En cambio, todo lo concerniente a la indemnización por nacionalizaciones, carece de claridad y se presta a diversas interpretaciones, como no podía menos de ocurrir con una resolución que en un aspecto decisivo como éste, revistió la forma de un compromiso entre tendencias contrapuestas. Pero este aspecto tiene tanta importancia que requiere de párrafo especial.

<sup>20</sup> G. Fisher, *op. cit.*, p. 523.

38. En materia de indemnización por nacionalización de riquezas o recursos naturales, la Resolución núm. 1803 dispone que se “pagará al dueño la indemnización correspondiente, con arreglo a las normas en vigor en el Estado que adopte estas medidas en ejercicio de su soberanía y de conformidad con el Derecho Internacional”.

Esto nos coloca en la necesidad de esclarecer las reglas a que se sujeta esa indemnización.

Según el texto, el pago debe arreglarse primeramente a las normas en vigor en el Estado nacionalizador. Ésta es la parte que subrayan los países socialistas y todos los que sostienen que el pago de indemnización debe quedar regulado por la ley interna del país que nacionaliza. En la Resolución se refuerza la relación que existe entre el poder de nacionalizar, que emana de la soberanía, y el derecho del Estado a fijar las condiciones de la nacionalización para los afectados de acuerdo con su voluntad y legislación, porque se agrega que la indemnización se pagará con arreglo a las normas nacionales del Estado que “adopte las medidas en ejercicio de su soberanía”. Esta última frase carecería de sentido si no hubiera sido incluida con el fin de precisar que el Estado hace uso de su soberanía tanto para decidir la nacionalización como para determinar el pago que se hará a los dueños.

Pero los países exportadores de capital y los tratadistas que apoyan sus posiciones, invocan, a su vez, la parte final de la oración, que parecería señalar que el pago a los dueños de una indemnización deberá guardar “conformidad con el Derecho Internacional”.<sup>21</sup> Y es aquí donde existen una oscuridad y ambigüedad manifiestas.

En efecto, para que esta frase tuviera el sentido que estos países quieren conferirle, sería necesario que hubiera en el Derecho Internacional reglas claras, uniformemente aceptadas en el ámbito universal, que impusieran el pago de una indemnización determinada en el caso de nacionalización, como una obligación jurídica bien precisa. Ya hemos demostrado en la Tercera Parte de este trabajo que no existen tales reglas. Hemos probado que no puede afirmarse, en caso de nacionalización, la existencia de una obligación de indemnizar que sea actualmente reconocida y que, mucho menos, puede sostenerse la existencia de una obligación de pagar una indemnización rápida, pronta y efectiva o que cubra aproximadamente siquiera el valor de los bienes objeto de la medida.

Pero es necesario explicar el alcance que debe darse a esa frase final dentro de esa parte de Declaración. Porque tampoco es admisible que ella no tenga sentido alguno.

En nuestra opinión esa frase puede tener dos significados. Uno que en los

<sup>21</sup> G. Fisher, *op. cit.*, pp. 525 y 526.

casos de "expropiación", también incluida en la Resolución núm. 1803, pero jurídicamente diversa de la nacionalización, según se demostró en la Segunda Parte de este trabajo, podría estimarse que aun subsisten reglas internacionales relativas al pago de indemnización. Dos, que esa remisión a que el pago se realice "en conformidad con el Derecho Internacional" tendría, en los casos de nacionalización, el sentido de que deben respetarse las exigencias que el Derecho Internacional hace para una nacionalización y que ya hemos precisado en el párrafo 25.

Por cierto que los países exportadores de capital y, en general, todos los que resisten las nacionalizaciones sin pago de indemnización plena, pronta y efectiva", tratan de hallar en esa frase final el apoyo de su tesis. Ya hemos relatado la actitud de los representantes norteamericanos dentro del debate de la Resolución núm. 1803. Pero para que ellos tuvieran razón sería necesario que el Derecho Internacional fuera absolutamente preciso e indiscutido en lo relativo a las exigencias y consecuencias de una nacionalización, y creemos haber demostrado lo contrario. Por consiguiente, la única forma lógica de entender la frase relativa<sup>22</sup> al Derecho Internacional, es refiriéndola a la única exigencia jurídica que indiscutidamente fija esa rama jurídica respecto del pago de una indemnización por nacionalización que es que no se trate de un pago discriminatorio (ver párrafos 21, 24 y 25).

Es preciso hacer notar que la Resolución núm. 1803, no señala característica alguna a la indemnización por nacionalización. El adjetivo "correspondiente" que califica a la indemnización no tienen ningún significado que sirva para señalar o precisar alguna cualidad relativa al monto o a la importancia de ésta.<sup>23</sup> Ya Sarraute y Tager habían denunciado la vacuidad del término "adecuada" (o "correspondiente") preguntando: "¿Adecuada a que?"<sup>24</sup>

Debemos señalar, sin embargo, que esas mismas frases son comprendidas de manera muy diferente y a veces opuesta por los juristas. Friedmann piensa

<sup>22</sup> O. Lissitzyn admite que "la falta de definición de los requisitos del Derecho Internacional en materia de compensación deja la resolución abierta a interpretaciones divergentes" (*op. cit.*, p. 82).

<sup>23</sup> W. Friedmann estima que la expresión "indemnización apropiada o adecuada (o 'correspondiente', como aparece en la versión española)" realiza un compromiso que permite varias interpretaciones divergentes y que continúa siendo interpretada en diversas formas por las tendencias en pugna; ver del autor mencionado *De l'Efficacité...*, p. 81 y "General Course...", p. 179. Curiosamente, G. Fisher, exteriorizando más sus deseos que objetividad científica, sin mayor examen de la materia concluye que "por indemnización adecuada se entiende una indemnización pronta, satisfactoria y efectiva": esto es, hace suya la posición norteamericana y declara que ésta es "una de las raras disposiciones claras de la Resolución" (*op. cit.*, pp. 525 y 526). Compárese esta opinión con la opuesta de Lissitzyn (ver la nota precedente), no obstante ser éste también un decidido partidario de la protección del capital extranjero.

<sup>24</sup> Sarraute y Tager, *op. cit.*, p. 558, nota 33.

que ellas no confirman ni el derecho a una indemnización “rápida, entera y adecuada”, generalmente defendido por los juristas occidentales, ni la idea emitida por algunos representantes de países en vías de desarrollo en cuanto afirman que la indemnización es un asunto de orden puramente interno y no una obligación de Derecho Internacional.<sup>25</sup> En cambio, Petren cree que hay allí una referencia que “implica evidentemente el reconocimiento de la existencia de reglas sobre el derecho a indemnización de los extranjeros, en Derecho Internacional, en caso de nacionalización”, si bien admite que se trata de una recomendación sin fuerza obligatoria.<sup>26</sup>

A nuestro juicio, hay un argumento fuerte, emanado del texto mismo de la Resolución, que lleva a desechar la interpretación de esa frase como el reconocimiento de una obligación internacional de indemnizar en forma “completa, pronta y efectiva”. Él fluye de la proclamación que hace la Resolución sobre que la necesidad nacional o las exigencias del bien común del Estado nacionalizador se sobreponen y son superiores al mero interés privado, tanto nacional como extranjero. Una indemnización con aquellas características se explica en un régimen jurídico individualista, en el que el derecho de propiedad se continúe concibiendo como algo sagrado e inviolable de que el dueño no puede ser despojado sino mediante una compensación plena. Pero desde el momento en que la Resolución salta absolutamente fuera del marco individualista y sienta la primacía del interés social, debe entenderse que los derechos privados solamente podrán reclamar una compensación dentro de las posibilidades de pago que tenga el Estado que adopta la suprema medida de gobierno que es la nacionalización, tal como éste la entiende dentro de un ejercicio de buena fe de sus facultades soberanas.

En síntesis, la Resolución núm. 1803, en lo tocante a la indemnización correspondiente a una nacionalización solamente prevé con claridad que ella se pagará conforme a las normas en vigor en el Estado nacionalizador, sin agregar nada sobre las características que debe tener esa indemnización ni avanzar juicio alguno sobre el fundamento o razón jurídica de tal pago. La frase de que el pago debe hacerse de conformidad con el Derecho Internacional se presta a interpretaciones contrapuestas y, salvo la prohibición de pagos discriminatorios, no tiene un contenido que sea aceptado generalmente por las naciones, por los principios generales de derecho actualmente reconocidos o por los tratadistas más prestigiosos. Habría que entender, por el contrario, con debido examen de los antecedentes, que el Derecho Internacional no tiene reglas sobre indemnización por nacionalización en lo relativo a la obligatoriedad de ella o a su monto.<sup>27</sup>

<sup>25</sup> W. Friedmann, en *Nouveaux Aspects...*, p. 102.

<sup>26</sup> S. Petren, *op. cit.*, p. 77.

<sup>27</sup> Un aspecto que nunca debe olvidarse al interpretar la Resolución núm. 1803, es

39. Conviene establecer cuál es el valor o fuerza de una Resolución de Naciones Unidas como la núm. 1803 en el terreno jurídico.

G. Fisher, que no manifiesta ninguna predilección por esa Resolución, estima que "no se trata de un texto de carácter jurídico, sino de una especie de proclamación de principio" de índole política, pues emana de un órgano político y no versa sobre una regla del Derecho Internacional, sino sobre una mera doctrina, esto es, una línea directriz que refleja los intereses o concepciones políticas de un país o de un grupo de países que tratan de provocar un cambio de la relación de fuerzas, tratando de hacerla aceptar por los demás Estados, para transformarla, finalmente, en una regla de Derecho Internacional. Le critica que los términos que usa son muy vagos y no están definidos previamente, con lo que el contenido se vuelve ambiguo y oscuro, lleno de contradicciones y lagunas.<sup>28</sup>

Si en el párrafo 36 hemos demostrado que la Resolución núm. 1803 es una declaración de compromiso, obtenida después de vencer una tenaz pugna entre posiciones enteramente contradictorias, no podemos desconocer que existen en ella ambigüedades (como la frase ya recordada: "de conformidad con el Derecho Internacional") ya que, como reflejo del tiranteo de fuerzas, algunas expresiones son carentes de claridad.

Pero existen en ella, en cambio, y esto suponemos haberlo puesto ya de manifiesto, declaraciones muy claras y concretas. El problema es precisamente decidir qué fuerza o valor tienen esas declaraciones claras e inescapables de la Resolución núm. 1803. Y en este punto, ciertamente no podemos concordar con Fisher.

Para introducir en la cuestión, acudamos otra vez a opiniones jurídicas menos apasionadas. Lissitzyn expresa que las declaraciones de la Asamblea General de la ONU si bien no son formalmente obligatorias, tienen la apariencia de expresar un consenso mundial y "no pueden ser ignoradas. . . [pues ellas] confirman y fortalecen precedentes existentes o inician nuevas tendencias en el Derecho Internacional".<sup>29</sup> Para W. Friedmann, "la Asamblea General desempeña un papel importante en la elaboración y desarrollo del Derecho Internacional. . . Es posible que estas resoluciones no estén formalmente pre-

que su finalidad, expresamente declarada en su preámbulo, es no debilitar las declaraciones anteriores sobre el mismo tema, sino por el contrario, reafirmarlas. Es así como al comenzar el preámbulo se recuerdan las Resoluciones núms. 523 y 626, se advierte que la tarea actual es "reforzar" el derecho a la soberanía sobre recursos naturales y "robustecerlo". Y, efectivamente, si se revisa el texto, puede apreciarse que tal derecho es calificado y fundamentado jurídicamente para darle mayor consistencia y no para ponerle límites como querían los Estados Unidos.

<sup>28</sup> G. Fisher, *op. cit.*, pp. 517, 518, 519, 520; 527.

<sup>29</sup> O. Lissitzyn, *op. cit.*, p. 109.

vistas en los procedimientos de elaboración del Derecho Internacional. Sin embargo, emanando del órgano más representativo de la más vasta de las organizaciones que haya sido jamás concebida por la humanidad, ellas tienen con toda evidencia un alcance considerable sobre el desarrollo del Derecho".<sup>30</sup>

Y la verdad es que el sentido común aprueba la posición, tan bien argumentada, de los dos tratadistas citados.

En cuanto a que la Resolución núm. 1803 no tendría un contenido jurídico, sino político, para contradecirlo basta acudir al propio texto de ella. Pues allí se consignan proposiciones de carácter netamente jurídico, como es el reconocimiento de "un derecho inalienable de todo Estado a disponer libremente de sus riquezas y recursos naturales", el dar indicaciones para su ejercicio y para su respeto por los demás Estados, el enunciar un principio jurídico tan importante como la primacía del interés nacional por sobre el interés privado, el reglar los recursos jurisdiccionales en caso de litigio, etc. ¿Es que son éstas declaraciones políticas y no jurídicas?

Sin embargo, quienes quieren restar valor jurídico a la Resolución núm. 1803, para convertirla tan sólo en manifestación de vagas aspiraciones, son los primeros que buscan proteger los intereses económicos de los grandes imperios subrayando el carácter limitativo que a su juicio tendría en ella la referencia al "Derecho Internacional" examinada en el párrafo precedente. ¿Cómo entenderlos?

Por lo demás, la propia Resolución núm. 1803 declara que lo que en ella se contiene son "principios" y no doctrinas.

Hay todavía más que agregar. La Resolución núm. 1803, como aparece de sus orígenes y de su historia, tiene por finalidad desarrollar el principio de la autodeterminación de los Estados, uno de los principios jurídicos básicos de nuestra época, recogido en el artículo 1o. de la Carta de las Naciones Unidas y consagrado, así, como una de las reglas fundamentales de la actual convivencia internacional. Esta vinculación tan directa entre su contenido y las obligaciones emanadas de la Carta de las Naciones Unidas evidentemente contribuye a robustecer su fuerza en el plano jurídico internacional. A lo que debemos añadir su carácter de progresivo reforzamiento de una serie de declaraciones sobre el mismo tema, explicando en el párrafo 33.

Tanto es el valor jurídico de estas declaraciones, que varios tribunales nacionales de países de alto desarrollo jurídico las han invocado como ex-

<sup>30</sup> W. Friedmann, en *Nouveaux Aspects...*, p. 102. Dejamos constancia que las frases citadas corresponden a la estimación que este autor y el anteriormente citado hacen del valor de las resoluciones de Naciones Unidas. Antes hemos reproducido su opinión concreta sobre la Resolución núm. 1803.

presión de los principios de derecho uniformemente reconocidos por las naciones.<sup>31</sup>

Todo esto demuestra que estas declaraciones generales de la Asamblea General de las Naciones Unidas, que procuran desarrollar los principios jurídicos en que se apoya la Organización misma, aun cuando no puedan pretender la misma eficacia vinculante que un tratado internacional, constituyen una forma de reconocimiento o confirmación legal de principios, que revisten el carácter de principios generales de derecho. Si bien ellas no tienen una fuerza creadora de derecho, expresan un carácter reconocitivo y declaratorio, bien sea de normas consuetudinarias, bien sea de principios generales de derecho. Y en tal sentido, fijan, aclaran y precisan tales normas y principios y se convierten en elementos indicativos de derecho.<sup>32</sup>

En consecuencia, la Asamblea General de las Naciones Unidas, mediante su Resolución núm. 1803 y las precedentes que aquella confirma y ratifica, expresa el significado que la comunidad internacional atribuye en el plano jurídico a los principios sobre recuperación de recursos naturales, con lo que, de hecho, les asigna el valor de principios generales de derecho que, en cuanto tales, obligan a los Estados.

40. A lo largo de estas páginas hemos procurado estructurar jurídicamente a esta nueva institución aparecida en el derecho en el curso del último medio siglo: la nacionalización. Ella ha sido combatida y desfigurada muchas veces, pero hoy día se perfila definitivamente como un concepto jurídico nuevo y autónomo, desligado de otras instituciones con las cuales fue confundida.

Día a día, aun cuando con más fuerte impulso inmediatamente después de las dos grandes guerras de la presente centuria, ella fue manifestándose como una institución jurídica necesaria para resolver las necesidades humanas y sociales de esta época. Encontró su apoyo en antiguos y respetables principios de justicia y equidad.

Pero hasta años muy recientes, la pertinacia de algunos que quieren ignorar el avance de las ideas, el cambio de las condiciones de vida y el despertar de la conciencia de los pueblos, siguió sembrando confusión a su respecto.

Es que hay posiciones aparentemente científicas que no pueden admitir que las ideas que tuvieron vigencia hace un siglo o más en el campo del

<sup>31</sup> La Corte de Tokio, con fecha 27 de mayo de 1953, en el caso *Anglo Iranian Oil Co. v. The Idemitsu Kosan Co.*, invocó la Resolución núm. 626 (VII) y apoyó en ella su decisión. Igual sucedió con la sentencia de 13 de septiembre de 1954 de la Corte de Roma recaída en el caso *Anglo Iranian Oil Co. vs. SUPOR*. En otras oportunidades, tribunales norteamericanos han fundamentado sus decisiones en la Declaración Universal de los Derechos Humanos de la ONU, como sucedió con el Tribunal del Distrito de Apelación de California en el caso *Fujii vs. The State*, en 1950.

<sup>32</sup> Cf. Jorge Castañeda, en *Valor jurídico de las Resoluciones de Naciones Unidas*, El Colegio de México, México, 1967, especialmente pp. 170 y ss.

derecho puedan transformarse. Por ello se aferran ansiosamente a ellas, como si temieran llegar al caos si no tuvieran su sustento. Por ello cierran los ojos a la realidad, desconocen los hechos o tuercen inconscientemente su sentido y alcance. Y, desesperadamente, se baten en defensa de "principios" que no fueron expresión de justicia y de derecho, sino simples desarrollos abstractos formulados a la luz del individualismo y para su interés exclusivo. Como si un sistema social que ignora lo más esencial de la vida en sociedad, que es el deber de colaboración y solidaridad con los otros, pudiera ser erigido en paradigma de la vida humana organizada dentro de la justicia.

Se ha dicho que el presupuesto anual de algunas grandes empresas industriales del mundo (General Motors, por ejemplo) excede largamente el presupuesto anual de pequeños países en vías de desarrollo (Chile, por ejemplo). No he logrado verificar si esto es así. Pero quisiera suponerlo ciertos solamente para poner de manifiesto que para algunos criterios jurídicos los intereses de aquellas empresas seran tan importantes, tan valiosos y tan respetables como los de un país pequeño, por lo que, en caso de pugna, no deben ceder en interés de éstos. Se olvida con ello que mientras la empresa representa tan sólo una unidad productora, todo lo importante que se quiera, formada con el capital de muchos miles de accionistas que han buscado en ella seguridad económica para su ahorros, una nación es algo cualitativamente mucho más grande y trascendente, ajeno a cualquier comparación de cantidades numéricas. Porque ésta representa tradiciones, historia, cultura, comunidad espiritual, aspiraciones al futuro no tan sólo de desarrollo y de bienestar económico; porque representa, en suma, la vida, el destino y la esperanza de muchas generaciones de hombres unidos por un territorio, origen y costumbres comunes. Aun cuando desde el punto de la mensuración evaluativa material uno y otro valgan monetariamente más o menos lo mismo, o valga más la empresa industrial, no hay la posibilidad, en el plano humano, de comparar cualitativamente sus contenidos. Por una parte, una organización para producir bienes materiales y para permitir a pequeños o grandes inversionistas multiplicar con seguridad sus ahorros; por la otra, una comunidad humana de millones de hombres, con rasgos y valores propios, en busca de su pleno desarrollo vital y mejores formas de vida mediante el aprovechamiento de los recursos que la naturaleza le dio. Organización económica contra comunidad de seres humanos, con todo lo que humano significa en realidades, posibilidades y trascendencias.

¿Quién podría sostener semejante comparación?

Sin embargo, ella se hace en el nombre de supuestos principios jurídicos.

Es posible que en este grave error de apreciación se encuentre la raíz de todas las discrepancias.