

LA SOBERANÍA PERMANENTE DE LOS PUEBLOS SOBRE SUS RECURSOS NATURALES *

RICARDO MÉNDEZ-SILVA

Es innegable que el Derecho Internacional Público se encuentra en una fase de revisión. En 1945 son 51 de los Estados signatarios de la Carta mientras que para 1973, los Estados miembros suman 132. El aumento de miembros de la Organización no ha sido una simple agregación cuantitativa sino que se ha significado en una participación cualitativa. Los Estados del llamado Tercer Mundo han dejado de ser objetos del orden internacional para transformarse en sujetos de él; han salido de la periferia histórica para incrustarse en el centro mismo de la sociedad internacional. Así, se han proyectado con vigor nuevas concepciones que cuestionan los tradicionales esquemas privatistas de manufactura occidental. El derecho de los pueblos a explotar sus recursos naturales se sitúa en esta vertiente de ideas.¹ El mundo en desarrollo reclama la facultad soberana de explotar sus riquezas naturales para su propio beneficio por ver en ellas la base de su industrialización; el desarrollo económico no poder ser independiente ni alcanzar su plenitud si se encuentra en manos de extranjeros. Por eso, el derecho de los pueblos a explotar sus recursos naturales se orienta primeramente al objetivo de contrarrestar el dominio de los inversionistas extranjeros. Recuérdese que las inversiones extranjeras "clásicas" se tipifican como aquellas efectuadas para acaparar recursos naturales en beneficio de los países industriales.² El derecho que comentamos se convierte de esta manera en la herramienta para rescatar los recursos naturales de las anquilosadas y monopolísticas prácticas del capitalismo. El derecho de los pueblos a explotar sus recursos naturales, tal como ha sido consagrado por la actividad de las Naciones Unidas, obedece a dos directrices

* Tomado de *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, Vol. VII, No. 16-17, enero-agosto 1973, pp. 157 a 173, México.

¹ Si bien el movimiento en el seno de las Naciones Unidas a favor del derecho de los pueblos a explotar sus recursos naturales se inicia en el año de 1952 algunas legislaciones internas, especialmente la Constitución Mexicana desde 1917 en su artículo 27, han clamado por él.

² Ver Méndez Silva, Ricardo *El Régimen Jurídico de las Inversiones Extranjeras en México*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1969, México.

básicas: a) la independencia económica de los Estados, b) el desarrollo económico.

Ahora bien, la idea de que el control nacional de los recursos naturales es la opción indispensable para la independencia ha provocado que los países en desarrollo procedan, en numerosas ocasiones, a expropiaciones y nacionalizaciones que obedecen más a exigencias políticas del momento que a políticas desarrollistas bien estructuradas.³ No obstante, es preciso redoblar esfuerzos en la configuración jurídica de este principio. Nos afirmamos en el rango jurídico de este enunciado, frente a la posición de autores del calibre intelectual de George S. Schwarzenberger, que pretenden verlo simplemente como un principio de orden económico.

En este contexto, es de particular interés pasar revista a la génesis del principio de la *soberanía permanente de los pueblos sobre sus recursos naturales* dentro del marco de las Naciones Unidas.

1. *Naturaleza del principio*

El principio de la *soberanía permanente de los pueblos sobre sus recursos naturales* se ha gestado fundamentalmente en tres resoluciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas: La Resolución 626 (VII) de 1952; la Resolución 1803 (XVII) de 1962 y la Resolución 2158 (XXI) de 1966. La Asamblea General de las Naciones Unidas es un órgano deliberativo que confronta y refleja la opinión pública mundial, pero en forma alguna tiene las atribuciones de una legislatura. Las resoluciones de la Asamblea General pueden representar un peso extraordinario en favor de una determinada posición, pero carecen por sí mismas de fuerza vinculante. Las resoluciones de la Asamblea General no tienen fuerza de ley,⁴ con excepción de aquellas tomadas en virtud de atribuciones expresas como las contenidas en los artículos 16 y 17 de la Carta sobre la aprobación del presupuesto de la organización, la proporción de los gastos comunes que deben pagar los miembros, la aprobación de los acuerdos de administración fiduciaria, etcétera.

No obstante, la enumeración que hace el artículo 38 del Estatuto de la Corte Internacional de Justicia de las fuentes del Derecho internacional no es exhaustiva. Esto es, que el dinamismo de la vida internacional introduce nuevos elementos en la creación de normas jurídicas. Las resoluciones de la Asamblea General, sin ser originalmente fuentes del Derecho internacional, pueden convertirse en una fuente de derecho. La repetición continua de un

³ Wionczek, Miguel *Inversión y Tecnología Extranjera en América Latina*; Cuadernos de Joaquín Mortiz, México 1971, p. 26.

⁴ Véase: Bowett, D. W. *The Law of International Institutions*; London, Stevens and Sons 1963, first edition, p. 42.

enunciado contenido en una resolución puede crear un precepto jurídico.⁵ La repetición de las resoluciones que llegan a ser expresión de una norma jurídica internacional se ilustra ampliamente con la Resolución 1514 (XV) sobre concesión de independencia a los pueblos coloniales. Sabido es que la Carta de las Naciones Unidas en el capítulo xi adoptó una Declaración sobre Territorios No Autónomos, cuyos artículos 73 y 74 señalan lineamientos de acción a las potencias coloniales, pero sin prever conductos para otorgar la independencia a los pueblos coloniales. La Resolución 1514 (XVI) de 1960 a través de la práctica subsecuente representa una modificación de hecho al régimen original de la Carta. Aun cuando no se ha seguido el procedimiento de reformas que contemplan los artículos 108 y 109 de la Carta es dable afirmar que se ha instaurado un régimen distinto en virtud de las citaciones constantes por la propia Asamblea General.⁶

Consecuentemente, una resolución puede convertirse a través de este proceso en una norma jurídica. El derecho de los pueblos a explotar sus recursos naturales se ha expresado en diversas resoluciones: la 626 (VII) de 1952, la 1803 (XVII) de 1962 y la 2158 (XXI) de 1966, y la Resolución número 2692 (XXV) de 1970. Debe mencionarse además la Resolución número 2386 (XXIII) de 1968 que pedía al Secretario General de las Naciones Unidas un informe sobre la aplicación de los principios de la Resolución 2158 (XXI) y establecía en uno de sus considerandos "que el pleno ejercicio de la soberanía permanente sobre los recursos naturales desempeñará un importante papel en el logro de los objetivos del Segundo Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo".

La citación de este enunciado no se circunscribe a las resoluciones de la Asamblea General. Los dos Pactos sobre Derechos Humanos aprobados por la Asamblea General de las Naciones Unidas contienen en el artículo primero, párrafo segundo, el derecho de los pueblos a explotar sus recursos naturales.⁷

⁵ "Las resoluciones (de la Asamblea General) no son, entonces, fuentes de creación de la norma internacional, pero si se repiten suficientemente, pueden aparecer como prueba de una práctica de los Estados, que se manifiesta a través de ellas. Su valor podría ser superior a la jurisprudencia, y a la doctrina, y quizá también, por su precisión mayor, a la de los principios generales del Derecho". Ver Seara Vázquez, Modesto. *Derecho Internacional Público*, Editorial Porrúa, tercera edición, México 1971, p. 61.

⁶ La Resolución ha sido citada en el siguiente número: en la Asamblea General:

Sesión	Número	Sesión	Número
15	4	19	0
16	19	20	23
17	15	21	18
18	16		

Ver Bleicher, Samuel S. *The legal significance of recitation of General Assembly Resolutions*; "American Journal of International Law", vol. 63, Núm. 3, July 1969, p. 473.

⁷ El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y el Pacto sobre

En las Conferencias de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo se ha apuntalado igualmente este principio. La citación del principio y su proyección a un nivel internacional es incontenible. Su validez jurídica por vía consuetudinaria es incontestable.

Además, las resoluciones de la Asamblea General pueden ser tomadas como una fuente de derecho cuando son declarativas de un derecho existente.⁸ Las resoluciones pueden captar una norma jurídica y sólo reiterar una posición. En este supuesto no se crea una norma jurídica sino simplemente se afirma su existencia. Para determinar la existencia de una norma jurídica internacional contenida en una resolución deberá analizarse su texto. Será preciso, por lo tanto, penetrar en la redacción del instrumento para diagnosticar su alcance. La Resolución número 626 (VII) de 1962 se refiere en el párrafo primero al *ejercicio* del derecho a disponer libremente de los recursos naturales.⁹ La delegación mexicana declaró en 1952 dentro del Segundo Comité de la Asamblea General que el principio discutido era un derecho reconocido en el artículo 27 de su Constitución. La delegación de Bolivia, que junto con la delegación de Uruguay fueron las patrocinadoras del proyecto de resolución, señalaba que su documento era una forma de atraer la atención de la opinión pública mundial hacia un derecho que se veía amenazado. Esto es, las delegaciones de los Estados miembros clamaban por su declaración internacional, no por su creación.

La Resolución 1803 (XVII) de 1962 habla en uno de sus considerandos del "*Reconocimiento del derecho inalienable de todo Estado a disponer libremente de sus riquezas y recursos naturales*". El párrafo primero habla de la forma en que debe ejercerse el derecho de los pueblos y las naciones a la soberanía permanente sobre sus riquezas y recursos naturales. Nada en la presente resolución permite pensar que se trata de la creación de un nuevo derecho; todos sus puntos poseen un carácter declarativo.

A mayor abundamiento, la Resolución número 2158 (XXI) de 1966 en el párrafo primero emplea la expresión "*Reafirma el derecho inalienable...*"; La Resolución número 2629 (XXV) de 1970 utiliza un lenguaje similar en

derechos Civiles y Políticos establecen en el párrafo 2 del artículo 1o. "Para el logro de sus fines, todos los pueblos pueden disponer libremente de sus riquezas y recursos naturales, sin perjuicio de las obligaciones que derivan de la cooperación económica internacional basada en el principio de beneficio recíproco, así como del derecho internacional. En ningún caso podrá privarse a un pueblo de sus propios medios de subsistencias".

⁸ Michel Virally considera a la Resolución 1803 (XVII) como declarativa de un derecho existente. Ver Virally Michel. *The Sources of International Law*, en *Manual of Public International Law*, edited by Max Sorensen, St. Martin's Press, New York, 1968, p. 162.

⁹ Párrafo 1: *Recomienda a todos los Estados miembros que, siempre que consideren conveniente para su progreso y su desarrollo económico ejercer el derecho a disponer libremente de sus riquezas y recursos naturales... etc.*" (cursivas nuestras).

el párrafo segundo: “*Reafirma* el derecho de los pueblos y las naciones...” Insistimos en el rango jurídico de este principio porque en la práctica se observa un intento cotidiano de los Estados industriales para negar este derecho; en el ámbito de la doctrina se aprecia una postura similar: George Schwarzenberger, autor visionario en diversos apartados del Derecho internacional, opina en lo referente a este punto particular, que la soberanía permanente de los pueblos sobre sus recursos naturales es simplemente un enunciado económico rector pero no un principio jurídico.¹⁰ Nosotros afirmamos, con la argumentación anterior, el carácter jurídico de la noción que estudiamos.

2. *Problemas conceptuales*

La soberanía permanente de los pueblos y naciones sobre sus riquezas naturales lleva envueltos diversos problemas terminológicos. Un análisis simplista y superficial nos conduciría a pensar que existen diversas imprecisiones técnicas; no obstante el empleo de términos como *pueblos y naciones, soberanía permanente*, etcétera, han sido deliberadamente empleados atendiendo a razones específicas.

2.1. *Pueblos y naciones*

Los sujetos del derecho internacional han sido tradicionalmente los Estados y las organizaciones internacionales. El pueblo, o sea el elemento humano, ha sido un elemento constitutivo del Estado pero no ha detentado por sí mismo derechos en el orden internacional.

Por su parte, la palabra nación ha sido un término sociológico más que jurídico. Aparece no obstante un empleo constante de esta expresión en el orden internacional; la propia denominación de la materia Derecho internacional lo demuestra. Lo mismo ocurre al hablarse de la Organización de las Naciones Unidas. La nación es el elemento de identidad de un grupo humano pero no es depositaria de derechos. Su carácter es sociológico y no jurídico. La nación ha estado vinculada con el derecho a la autodeterminación, ya que se ha pretendido reconocer a los grupos nacionales el derecho a convertirse en Estados. En su origen el principio de la libre-determinación, contenido en los 14 puntos del presidente norteamericano Wilson, trata de dar respuesta a los acomodamientos territoriales de la Primera Guerra Mundial. Tiene una

¹⁰ Schwarzenberger, George. *Foreign Investments and International Law*, London, Stevens and Sons, 1969; Véase también nuestra reseña al presente libro en “Boletín Mexicano de Derecho Comparado” año iv, número 10-11, enero-agosto de 1971, p. 240-245.

proyección localizada por orientarse a la reestructuración geográfica de Europa. La validez del principio, en su origen, aun cuando se vea acompañado de dosis importantes de romanticismo no es universalista. Todavía hoy no puede afirmarse que los grupos nacionales que tengan el *derecho* a constituirse en Estados, toda vez que aceptar esto significaría reconocer el derecho de secesión.¹¹ En el Derecho internacional prevalece con carácter dominante el principio de la integridad territorial. El aspecto jurídico del principio a la libre determinación se circunscribe en su aspecto moderno al derecho de los pueblos coloniales a obtener la independencia¹² y no al de los grupos nacionales a constituirse en Estados. En este contexto es seguramente el sentido en que se emplean los términos pueblos y naciones. La soberanía permanente de los pueblos y naciones sobre sus riquezas naturales es contemplado como la contrapartida económica del derecho político a la independencia. El derecho a la independencia lo tienen los pueblos; el derecho a la independencia económica es depositada igualmente en los pueblos y en las naciones, quienes no lo pierden por el hecho de haber sido colonizados o de haber perdido la explotación de sus recursos naturales.

Aun cuando puede hallarse evidencia de que el derecho en cuestión es detentado por Estados y no por los pueblos o las naciones, estamos convencidos que estos últimos términos han sido empleados en un sentido genérico para comprender tanto a Estados como a entidades no independientes. Efectivamente, la delegación de El Salvador en 1955 aludía en el Tercer Comité de la Asamblea General a la protección debida a Tanganika y a la Isla de Nauru (todavía no independientes entonces) cuyos recursos estaban siendo explotados de manera irracional por las potencias administradoras.

En el año de 1958 la Comisión sobre Soberanía Permanente sobre los Recursos Naturales encomendó al Secretario General un estudio de la materia, cuyo capítulo IV se dedicaba al Estado de la explotación de los recursos naturales en los territorios no independientes. Véase pues que el empleo de los términos *pueblos* y *naciones* no ha sido accidental. Deliberadamente se han comprendido como titulares de este derecho.

¹¹ Bowett, Derek W. *Self Determination and Political Rights in the Developing Countries* y Emerson, Rupert. *Self Determination*, en "Proceedings of the American Society of International Law", Sixtieth Annual meeting 1966.

¹² Véase: Emerson, Rupert. *Self-Determination*, "American Journal of International Law", vol. 65, julio 1971, núm. 3; y Seara Vázquez, Modesto, *op. cit.*, p. 72: "Es forzoso concluir entonces, que el principio de autodeterminación de los pueblos queda reducido, como principio de Derecho positivo, a los pueblos coloniales..."

2.2. Soberanía permanente

La primera consideración que surge respecto a esta expresión es en su conexión con los sujetos del principio que estudiamos. En la doctrina y en la práctica constitucional el pueblo es depositario de la soberanía; sin embargo, en el orden internacional la soberanía es uno de los elementos constitutivos del Estado. En este punto la contradicción es insalvable y se debe fundamentalmente a la esfera emocional en la que se desarrolló el debate del tema. Más que una conceptualización técnica se trataba de afirmar con esta expresión una idea: el carácter irrenunciable de este derecho.

La soberanía de un Estado se traduce en la posibilidad de limitación de su propia soberanía. La soberanía permanente afirma la idea de que el derecho de los pueblos sobre sus recursos naturales no es renunciabile.

El término soberanía permanente debe leerse en conjunción con otras expresiones que se utilizan en las resoluciones sobre la materia: *derecho inalienable*,¹³ *derecho inherente*,¹⁴ que obviamente matizan un derecho irrenunciabile y de categoría jerárquica superior.

En este sentido, nos parece que el derecho en cuestión, al calificarse como *permanente, inalienable e inherente*, obedece a tres motivaciones:

a) Es un derecho tutelar; esto es, se protege a los pueblos aun contra su propia voluntad. Desde el momento que se califica como inalienable se le da un contenido especial. En este punto apreciamos un paralelismo con las ramas sociales del derecho interno. En México la propiedad ejidal se declara inalienable e inembargable, y en el derecho obrero se otorga a los trabajadores un marco social de protección en lo referente a salarios mínimos, etcétera. Se protege al individuo aun contra su propia voluntad. El Derecho internacional público se dirige a realizaciones socialistas, y el derecho de los pueblos a explotar sus recursos naturales se coloca en este supuesto.

b) Es un derecho que no se pierde por la colonización. Los pueblos conservan el derecho de rescatar sus recursos naturales.

c) Es un derecho de un rango superior. Aun George Schwarzenberger interpreta la palabra *inherente* en los Pactos sobre Derechos Humanos señalando un derecho jerárquicamente superior. Esta idea ha estado latente. El párrafo 3 de la Resolución 1803 (XVII) de 1962 al hablar de las utilidades de las empresas hace incapié en que la proporción en que se repartan no deberá "restringir por ningún motivo la soberanía de tal Estado (receptor de inver-

¹³ Resolución 1803 (XVII) de 1962. Resolución 2158 (XXI) de 1966.

¹⁴ Artículos 24 y 25 del Pacto sobre Derechos Políticos y Civiles y del Pacto sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales respectivamente.

siones) sobre sus riquezas y recursos naturales". El párrafo 6 de la misma resolución al aludir a la cooperación internacional en el desarrollo económico estipula:

...será de tal naturaleza que favorezca los intereses del desarrollo nacional independiente de esos países y se basará en el respeto a su soberanía sobre sus riquezas y recursos naturales.

De la misma manera el párrafo 7 de la citada Resolución consigna que 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 Carta de las Naciones Unidas.

Es, pues, irrefutable la calidad prioritaria del principio que estudiamos sobre cualquier otro derecho o interés.

2.3. *Recursos y riquezas naturales*

El objeto que se protege son los recursos y las riquezas naturales, excluyéndose la propiedad industrial que escapa a este régimen. Los recursos naturales se ubican bajo la presente reglamentación por tres circunstancias:

a) Algunos de ellos son no renovables y deben ser preservados de una explotación irracional.¹⁵

b) Son la base del desarrollo industrial y consecuentemente del desarrollo económico.¹⁶

c) Son el instrumento para alcanzar la independencia económica. Este objetivo ha sido el elemento dominante dentro del derecho de los pueblos a explotar sus recursos naturales.¹⁷

3. *Evolución histórica*

Contemplamos tres fases principales en el plano internacional sobre la génesis histórica del derecho de los pueblos a explotar sus recursos naturales.

¹⁵ Resolución 2158 (XXI) de 1966: "Teniendo presente que los recursos naturales son limitados, y en muchos casos agotables, y que su adecuada explotación determina las condiciones de la expansión económica..." (considerando 4).

¹⁶ Resolución 1803 (XVII) de 1962: "Asignando especial importancia a la cuestión de promover el desarrollo económico y de afianzar su independencia económica" (considerando 9).

Resolución 2158 (XXI) de 1966: "Reconociendo que los recursos naturales de los países en desarrollo constituyen una de las bases de su desarrollo económico en general y de su progreso industrial en particular" (considerando 3).

¹⁷ Resolución 1803 (XVII) de 1962: "Tomando nota de que el ejercicio y robustecimiento de la soberanía permanente de los Estados sobre sus riquezas y recursos naturales fortalecen su independencia económica" (considerando 10).

La primera comprende la Resolución 626 (VII) de 1952 y la adopción del artículo 1o. de los Proyectos de Pactos sobre Derechos Humanos por el Tercer Comité de la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1955; la segunda va desde esta fecha a la adopción de la Resolución 1803 (XVII) de 1962 que consigna fórmulas compromisorias, y la tercera arranca de este año y se caracteriza por afirmar el derecho de los pueblos a explotar sus riquezas naturales introduciendo nuevos elementos. Expresión de esta fase lo constituye la Resolución 2158 (XXI) de 1966 y la firma de los Pactos sobre Derechos Humanos.

Por razones de espacio no nos es posible detenernos con detalle en los debates que dieron lugar a cada documento. Nos concretamos en esta oportunidad a trazar los rasgos principales de cada resolución.

3.1. *La Resolución 626 (VII) de 1952*

La presente Resolución establecería en su texto un régimen en extremo favorable para los países en desarrollo, toda vez que a pesar de no contener en su redacción las palabras nacionalización o expropiación se entienden implícitas en el contexto. En esta primera expresión del principio el derecho de los pueblos a explotar sus recursos naturales se confinó básicamente al derecho a la nacionalización y a la expropiación.

La delegación de Uruguay seguida por la de Bolivia presentó el tema ante el Segundo Comité de la Asamblea General en 1952. El texto presentado por Uruguay y por Bolivia aludían al derecho a la nacionalización como factor de independencia económica. El debate, todavía sin conclusión, se inició al haber interpuesto la delegación norteamericana en caso de nacionalización la fórmula tradicional de exigir una indemnización “pronta, adecuada y efectiva”.

Después de haber sido rechazado el documento norteamericano y habiéndose aceptado las enmiendas que presentaba la India al documento copatrocinado por Uruguay y Bolivia, el Segundo Comité aprobó el proyecto de Resolución mismo que fue adoptado por la Asamblea General. El texto operativo de la Resolución consta de dos párrafos. El primero dice a la letra:

1. *Recomienda a todos los Estados Miembros que, siempre que consideren conveniente para su progreso y su desarrollo económico ejercer el derecho a disponer libremente de sus riquezas y recursos naturales y a explotarlos, tengan debidamente en cuenta, en forma compatible con su soberanía, la necesidad de mantener tanto la afluencia de capital en condiciones de seguridad, como la confianza mutua y la cooperación económica entre las naciones; cursivas nuestras).*

Hemos querido poner con cursivas algunas de las frases del texto con el propósito de destacar el régimen liberal que obtuvieron los países en desarrollo. No se impone ninguna taxativa. Se establece que los Estados miembros *siempre que consideren conveniente* para su desarrollo económico podrá ejercer el derecho a disponer *libremente* de sus riquezas y recursos naturales. No se señala ninguna obligación de Derecho internacional; se estipula que los Estados deberán mantener simplemente *la afluencia de capital en condiciones de seguridad* y esto sólo cuando sea *en forma compatible con su soberanía*.

El segundo párrafo de la Resolución recomienda a todos los Estados miembros "que se abstengan de adoptar medidas directas o indirectas para impedir que cualquier Estado ejerza su soberanía sobre sus recursos naturales". Este párrafo surgió a propuesta de las delegaciones de México e Irán en virtud de su experiencia sobre las nacionalizaciones del petróleo.

Cómo fácilmente se advierte el régimen contemplado en la Resolución 626 (VII) de 1952 fue avanzado. No es de extrañar que la delegación del Reino Unido la hubiese calificado como una "Resolución sobre nacionalización" y que tropezara con el voto negativo de los Estados Unidos, del Reino Unido, de Nueva Zelandia y de la Unión Sudafricana.

La Resolución 626 (VII) fue recibida con entusiasmo y tuvo una trascendencia especial, ya que fue la base de las medidas reivindicatorias dictadas por el presidente guatemalteco Jacobo Arbenz contra la United Fruit Company, y fue citada en una sentencia del Tribunal Civil de Roma en 1954 en apoyo de la nacionalización del petróleo en Irán.

3.2. *El artículo primero de los Pactos sobre Derechos Humanos*

La Asamblea General de las Naciones Unidas al haberse avocado por conducto de la Comisión sobre Derechos Humanos a la elaboración de los proyectos de convenios sobre derechos humanos decidió incluir un artículo sobre el derecho a la autodeterminación. La idea prevaleciente era que no se podía garantizar a los individuos un marco de libertades y derechos mientras los pueblos y las naciones fueran privados del derecho a la independencia política, decidiéndose por lo tanto incluir un artículo primero que iniciara el contenido de los pactos con el derecho a la autodeterminación.

En un movimiento paralelo al que se da en el Segundo Comité de las Naciones Unidas en el mismo año de 1952, a propuesta de Chile, se incluye un párrafo sobre los aspectos económicos de la autodeterminación. Esto es, la garantía política del derecho a la libertad sería ilusoria si no se consignaran las vías económicas para lograr la independencia. Así, se ligaran indisolublemente el derecho de los pueblos a explotar sus recursos naturales con el derecho a la autodeterminación.

La delegación de los Estados Unidos de Norteamérica expresó, al haber aprobado la Comisión de Derechos Humanos el anteproyecto del artículo I, que constituía un serio error comparable al cometido con la Resolución 626 (VII) de 1952, que en su opinión había probado tener efectos lamentables.¹⁸

El artículo primero, párrafo 2, de los Pactos fue aprobado por el Tercer Comité de la Asamblea General en 1955.¹⁹ El mismo texto sería adoptado finalmente con la firma de los Pactos en diciembre de 1966. El párrafo en cuestión establece:

Para el logro de sus fines, todos los pueblos pueden disponer libremente de sus riquezas y recursos naturales, sin perjuicio de las obligaciones que derivan de la cooperación económica internacional basada en el principio de beneficio recíproco, así como del derecho internacional. En ningún caso podrá privarse a un pueblo de sus propios medios de subsistencias.

Cabe destacar en la redacción de este precepto la expresión “todos los pueblos pueden disponer *libremente* de sus riquezas y recursos naturales”, así como la última frase que es determinante en su alcance: “En ningún caso podrá privarse a un pueblo de sus propios medios de subsistencias.”

4. La Resolución 1803 (XVII) de 1962

La adopción en 1952 y en 1955 de dos preceptos que favorecían ampliamente las pretensiones de los países en desarrollo llevó a los países industriales a efectuar un estudio más completo que contuviera detalladamente diversos aspectos de este principio. No únicamente un régimen favorable para los países en desarrollo sino una contrapartida de obligaciones provenientes del Derecho internacional.²⁰

En 1958 se instauró la Comisión sobre Soberanía Permanente de los Pueblos sobre sus Recursos Naturales, cuyas labores estaban enfocadas a dos miras principales: a) definir el derecho de los pueblos a explotar sus recursos natu-

¹⁸ Hyde James N. *Permanent sovereignty over natural wealth and resources*; “American Journal of International Law”; vol. 50, October 1956, núm. 4, p. 858.

¹⁹ El artículo 1o. consta de dos párrafos más: *Párrafo 1.* Todos los pueblos tienen el derecho de libre determinación. En virtud de este derecho establecen libremente su condición política y proveen asimismo a su desarrollo económico, social y cultural. *Párrafo 3.* Los Estados Partes en el presente Pacto, incluso los que tienen la responsabilidad de administrar territorios no autónomos y territorios en fideicomiso, promoverán el ejercicio del derecho de libre determinación y respetarán este derecho de conformidad con las disposiciones de la Carta de las Naciones Unidas.

²⁰ Gess, Karol N. *Permanent Sovereignty over natural resources: an analytical review of the United Nations Declaration and its Genesis*, “The International and Comparative Law Quarterly”, vol. 13, abril, 1964.

rales, y, b) determinar los derechos y obligaciones de los Estados dentro del Derecho internacional.

La Comisión celebró tres sesiones y el tema central objeto del debate lo constituyó la expropiación, la nacionalización y el monto de la indemnización en tal efecto. Mientras los Estados Unidos de Norteamérica insistían en su fórmula tradicional de exigir una "indemnización pronta, adecuada y efectiva" los países en desarrollo buscaban términos más favorables como una "indemnización justa" o una "indemnización correspondiente" que sería la fórmula finalmente aprobada.²¹ Subyace en el fondo de estos términos la exigencia de una indemnización total en el esquema norteamericano, y de una indemnización parcial en las demandas de los países en desarrollo. Chocan por lo mismo dos aspiraciones diferentes: la protección estricta de los inversionistas privados y la garantía a la independencia económica de los Estados.

Exigir una compensación del valor total de los bienes significaría en numerosas ocasiones paralizar cualquier intento expropiatorio en razón del valor extraordinario de las empresas. En este supuesto, se supeditaría la libre explotación de los recursos naturales hasta el momento en que el Estado se encontrara en condiciones de efectuar una indemnización total. La independencia económica resultaría postergada indefinidamente. De ahí el interés de los países en desarrollo de demandar una indemnización parcial y de establecer que jerárquicamente son superiores la independencia y el desarrollo económico de los Estados al interés de los inversionistas privados.

En este contexto deberán tomarse como nociones distintas la expropiación y la nacionalización. La expropiación, figura tradicional, se dirige a bienes específicos y localizados. En este caso es válida una "indemnización pronta, adecuada y efectiva". No obstante, los imperativos del desarrollo conducen a los Estados a la reestructuración de su vida social y económica y se proyectan nuevas formas de interferencia, no contra propiedades específicas, sino contra propiedades generales e indeterminadas, con el fin de lograr un mínimo de justicia social. Las concepciones privatistas no pueden tener cabida en esta coyuntura. En este contexto aparece la nacionalización. La fórmula de una compensación total debe ser abandonada ante el impacto de un valor preponderante: el interés social que desborda al interés individual. Si bien los autores anglosajones engloban todas las formas de interferencia contra la propiedad bajo un mismo rubro "*the taking of property*" con el objeto de establecer un régimen uniforme, es indudable que existen notas diferenciales entre la expropiación y la nacionalización, y que no pueden situarse en una misma reglamentación. En la expropiación podrá demandarse una indemnización total;

²¹ Véase Méndez Silva, Ricardo. *La Nacionalización y la Expropiación a la luz de la Soberanía Permanente de los Pueblos sobre sus Recursos Naturales*, "Boletín del Centro de Relaciones Internacionales", UNAM, núm. 13, 1971, México.

en la nacionalización deberá otorgarse otro tipo de solución: una compensación parcial.

La práctica mexicana con la nacionalización del petróleo en 1938 inició la revisión del apartado de la protección de la propiedad privada en el Derecho internacional.²² La aportación mexicana es significativa y trascendente en cuatro puntos: a) la afirmación del interés social sobre el interés individual, b) en caso de expropiación o nacionalización procede la indemnización y no la restitución de los bienes, c) la indemnización es una consecuencia y no una condición para la transferencia de la propiedad, d) las nacionalizaciones o expropiaciones deberán gobernarse por el derecho interno del país que las efectúa.

La compensación de carácter parcial fue firmemente defendida en el caso de la nacionalización mexicana. La práctica judicial ofrece casos en los que se ha apuntalado la validez de una compensación parcial determinada por las condiciones económicas, sociales y políticas imperantes en el país que realiza la nacionalización. En vía de ejemplo citamos las sentencias de la Corte Civil de Venecia en 1953 y de las Cortes alemanas de Bremen en 1958, que trataron casos relativos a la expropiación del petróleo en Irán y la expropiación del tabaco en Indonesia respectivamente. Se ha estimado más importante el derecho de los pueblos a explotar sus riquezas naturales que la protección de los intereses privados.

El párrafo 4 de la Resolución 1803 (XVII) de 1962 contiene la fórmula del mundo en desarrollo al haber incorporado la propuesta chilena²³ "indemnización correspondiente"²⁴ y haber retirado los Estados Unidos en el seno del Segundo Comité su insistente fórmula de una "indemnización pronta, adecuada y efectiva" ante las presiones de los países del Tercer Mundo.²⁵ El párrafo cuarto establece:

La nacionalización, la expropiación o la requisición deberán fundarse en razones o motivos de utilidad pública, de seguridad o 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 estas medidas en ejercicio de su soberanía y en conformidad con el

²² Sepúlveda, César, *Desarrollo y Movimiento del Derecho Internacional desde 1942*, en "Revista de la Facultad de Derecho de México", núm. 54, abril-junio, pp. 306-308. Baade, Hans W. *The Validity of Foreign Confiscations*, en "The American Journal of International Law", 1962, p. 504 y 505; Méndez Silva, Ricardo. *La Resolución 2542 sobre Desarrollo en lo Económico y lo Social y su Aplicación en México*, en "Boletín del Centro de Relaciones Internacionales", UNAM, número 23, 1972, pp. 88-91.

²³ Doc. A/AC. 97/I. 3/Rev. 1.

²⁴ En el texto inglés *appropriate compensation*.

²⁵ Doc. A/C. 2/L. 686.

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 estas medidas. No obstante, por acuerdo entre Estados soberanos y otras partes interesadas, el litigio podrá dirimirse por arbitraje o arreglo judicial internacional.

Se conceptúan a la nacionalización y a la expropiación como figuras distintas. Se establece como fórmula procedente la *indemnización correspondiente*. No obstante, a diferencia de lo que aconteció en la precursora resolución de 1952, en el párrafo 4 de la Resolución 1803 (XVII) si se consigna el apego a las normas del Derecho internacional. Las normas del Derecho internacional son consuetudinarias y por admitir la materia distintos enfoques, son imprecisas. Nos es válido sostener, de acuerdo con los elementos manejados anteriormente, que el Derecho internacional, en este renglón, tiende a dar primacía a la independencia económica de los Estados; y por lo mismo la frase *indemnización correspondiente*, debe entenderse significando una compensación de tipo parcial.

Sin embargo, contra el optimismo que pueda despertar originalmente la lectura de la Resolución 1803 (XVII) de 1962, este documento fue una fórmula compromisoria y por lo mismo de alcances limitados. El avance logrado en el párrafo cuarto que parece inclinar la balanza a favor de los países en desarrollo se ve neutralizado con el párrafo 8 de la misma Resolución:

Los acuerdos sobre inversiones extranjeras libremente concertados por Estados soberanos o entre ellos deberán cumplirse de buena fe...²⁶

En los últimos años ha aparecido una tendencia entre los autores anglosajones a equiparar a los contratos privados celebrados por Estados con empresas extranjeras en tratados internacionales. Dos consecuencias se desprenden de este planteamiento: a) este tipo de acuerdos quedarían bajo el amparo de la norma *pacta sunt servanda* y consecuentemente no podrían ser modificados unilateralmente por el Estado receptor, b) los conflictos surgidos de estos acuerdos escaparían a la legislación interna de los Estados.

El primer paso que se ha seguido es eludir el término *concesión* que implica derechos soberanos del Estado sobre sus recursos, y se ha pretendido emplear la expresión *economic development agreements*, que contiene una idea de bilateralidad y que pretende describir una corriente de asistencia a los países receptores de capital. Se aduce también que los inversionistas quedan en una posición de desigualdad frente al Estado que conserva su facultad para modificar

²⁶ El presente párrafo fue introducido por los Estados Unidos de Norteamérica y el Reino Unido con una enmienda de Tunez. Doc. A/C. 2/L. 686/Rev. 2 y Rev. 3

los términos de los contratos o concesiones. Los argumentos y los esfuerzos para sustraer a estos contratos del ámbito interno y ubicarlo bajo el régimen de la norma *pacta sunt servanda* en el orden internacional han sido numerosos.

El párrafo 8 de la Resolución 1803 viene a consagrar esta postura. Efectivamente, el texto habla de acuerdos sobre inversiones extranjeras libremente concertados *por* Estados soberanos *o entre ellos*. Esto es, admite dos posibilidades los acuerdos celebrados *por* Estados que pueden realizarse no necesariamente con otros Estados sino con otras partes, y acuerdos celebrados *entre* Estados para referirse exclusivamente a acuerdos efectuados *entre* entidades estatales. Se contemplan bajo el régimen de este párrafo lo mismo a los acuerdos entre Estados y aquellos celebrados con inversionistas extranjeros. El párrafo 8 agrega que estos acuerdos deberán cumplirse de buena fe. El cumplimiento de buena fe es sinónimo de la norma *pacta sunt servanda*; la obligatoriedad de los pactos es equivalente al cumplimiento de buena fe de las obligaciones.²⁷ De esta suerte al haberse consignado el cumplimiento de buena fe de los acuerdos en cuestión se les colocó bajo el amparo de la norma *pacta sunt servanda*. Esto es particularmente grave si se toma en cuenta que la mayor parte de los acuerdos de explotación de recursos naturales se hacen por vía de concesiones.²⁸ El párrafo 8 equipara a estas concesiones con acuerdos internacionales y por consecuencia no pueden ser modificados unilateralmente por el Estado receptor. Resulta, por lo tanto, ilusorio el contenido del párrafo 4 que otorga el derecho a la nacionalización y a la expropiación en condiciones favorables. La nacionalización es un cambio sustancial al régimen contemplado, pero no podrá proceder unilateralmente si la concesión escapa al orden interno.

Véase entonces a la celebrada Resolución 1803 (XVII) como una fórmula compromisoria y por lo mismo conservadora. Es de importancia en cuanto proyecta al orden internacional este principio, afirma su categoría jurídica, señala que su ejercicio deberá efectuarse en interés del desarrollo nacional y del bienestar del pueblo del respectivo Estado,²⁹ establece las condiciones y reglas para la explotación de los recursos por los pueblos y naciones,³⁰ incluye la tendencia dominante en materia de nacionalización y expropiación,³¹ afirma

²⁷ Méndez Silva, Ricardo. *Los Principios del Derecho de los Tratados*, en "Boletín Mexicano de Derecho Comparado", tomo III, nueva serie núm. 7, enero-abril de 1970, p. 93 y ss.

²⁸ Una vez que fue aprobado el párrafo 8 la delegación norteamericana expresó su particular satisfacción en virtud de que el Segundo Comité había afirmado la naturaleza obligatoria de los acuerdos sobre inversiones extranjeras, incluyéndose los acuerdos celebrados por Estados con inversionistas privados. Doc. A/C. 2/SR. 858.

²⁹ Párrafo primero.

³⁰ Párrafo segundo.

³¹ Párrafo cuarto.

que la violación de la soberanía permanente de los pueblos sobre sus recursos naturales es contraria a los principios de la Carta de las Naciones Unidas.³² No obstante el texto del párrafo octavo neutraliza los avances y aleja a la Resolución 1803 del régimen favorable adoptado en la resolución 626 (VII) de 1952.

5. Los desarrollos posteriores a 1962 se inclinarían hacia la tentativa de rescatar los retrocesos de la Resolución 1803, y al mismo tiempo, a dar un giro en la concepción del principio. Aparecen nuevos elementos constitutivos del principio que estudiamos. Lo mismo ocurre en el ámbito interno de los Estados, no basta consagrar un derecho u otorgar el disfrute de determinados bienes; es ineludible asegurar medios materiales para alcanzar el ejercicio efectivo de esos derechos y obtener el óptimo rendimiento de los recursos. El caso de la reforma agraria en México nos ilustra: no ha sido suficiente el reparto de tierra para llegar a estándares de justicia social; es imperativo que la distribución de la tierra vaya acompañada de recursos crediticios y medios tecnológicos.

Observamos un desenvolvimiento semejante con el derecho de los pueblos a explotar sus recursos naturales. No es suficiente la conformación técnica del principio; es un imperativo dar vías para la implementación del derecho. Así, decíamos, han aparecido nuevos elementos que se incrustan en este principio como la asistencia tecnológica para la explotación de los recursos naturales y el derecho de los Estados para colocar por sí mismos sus recursos naturales en los mercados internacionales.

5.1. *Los pactos sobre derechos humanos*

Ya nos hemos referido al artículo primero de los proyectos de pactos sobre derechos humanos que fuera finalmente adoptado en 1966 como texto definitivo. Al lado del artículo primero que consagra al derecho de los pueblos a explotar sus recursos naturales como ingredientes del derecho a la autodeterminación, se aprobaron los artículos 25 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y 47 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos que contienen el mismo precepto:

Ninguna disposición del presente Pacto deberá interpretarse en menoscabo del derecho inherente de todos los pueblos a disfrutar y utilizar plena y libremente sus riquezas y recursos naturales.

Esta disposición afirma el derecho de los pueblos a explotar sus riquezas naturales en una jerarquía superior. En la misma vertiente de ideas irrumpe

³² Párrafo séptimo.

el artículo 2, párrafo 3, del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales que dispone lo siguiente:

Los países en desarrollo, teniendo debidamente en cuenta los derechos humanos y su economía nacional, *podrán determinar en qué medida garantizarán los derechos económicos reconocidos en el presente Pacto a personas que no sean nacionales suyos.* (cursivas nuestras).

Se destaca nuevamente el interés primordial del desarrollo económico de los Estados menos favorecidos, hasta el punto de que se rompe con la fórmula tradicional de la igualdad entre nacionales y extranjeros.

5.2. La Resolución 2158 (XXI) de 1966 jugó el papel de agregar nuevos elementos al derecho de los pueblos y explotar sus recursos naturales, como la obligación de los inversionistas extranjeros de capacitar a personal del Estado receptor³³ la asistencia de capital y técnica para la explotación de los recursos naturales³⁴ la libre comercialización de los recursos naturales.³⁵

Sin embargo, es de particular interés el párrafo 4 de la Resolución:

Confirma que la explotación de los recursos naturales de cada país se sujetará siempre a las leyes y reglamentos nacionales;

Este enunciado surgió a propuesta de México y su consecuencia es minar el principio adoptado en 1962 que equiparaba a los acuerdos celebrados entre Estados e inversionistas con tratados internacionales. El enunciado recogido en el párrafo cuarto reitera la competencia exclusiva del Estado, de acuerdo con sus leyes, sobre sus recursos naturales. Este párrafo debe leerse en conjunción con el párrafo 5 que "Reconoce el derecho de todos los países, y en particular de los países en desarrollo, a asegurar y aumentar su participación en la administración de empresas que trabajan total o parcialmente con capital extranjero y a tener una participación mayor y equitativa en las ventajas y beneficios de los pueblos interesados..." concluye el párrafo en cuestión diciendo "...pide a los países exportadores de dicho capital que se abstengan de todo acto que obstaculice el ejercicio de ese derecho" Esto es, que una vez confirmada la competencia de la ley nacional sobre los recursos naturales se reconoce el derecho de los Estados en desarrollo a *aumentar* su participación en la administración y las ganancias de las empresas. Los párrafos 4 y 5 de la Resolución vuelven al principio largamente defendido de gobernar lo relativo a los recursos naturales por el derecho interno. El retroceso sufrido en la Resolución 1803 en el párrafo 8 ha sido rescatado en estos textos.

³³ Párrafo sexto.

³⁴ Párrafo séptimo.

³⁵ Párrafos tercero y séptimo.

Conclusiones

El derecho de los pueblos a explotar sus recursos naturales no obstante ser decididamente defendido en los ordenamientos internos de los países en desarrollo y de haber sido proyectado al orden internacional en los documentos que hemos estudiado, pretende ser negado todavía por los países proveedores de capital. Si bien el movimiento a favor de su calidad jurídica es incontenible, se encuentran prácticas como las desarrolladas por los Estados Unidos con la enmienda Hickenlooper, y las seguidas inclusive por organismos internacionales como el BIRF y el BID contra los países expropiadores que no se ajustan a las fórmulas privatistas sobre indemnización. Hemos presenciado recientemente el cuestionamiento del derecho de los pueblos a explotar sus recursos naturales en la controversia planteada en Francia por la Kennecott Cooper Co. en contra de Chile. Deberán de efectuarse nuevos intentos para apuntalar con mayor solidez el derecho de los pueblos a explotar sus recursos naturales.

El derecho que estudiamos ofrece una evolución sumamente interesante. Pensamos que en su proyección futura habrán de incorporarse nuevos elementos. Así, la pretensión latinoamericana de ejercer jurisdicción sobre una zona de 200 millas en los mares adyacentes a las costas ha desembocado en este principio. Deberá incluirse la obligación de los Estados de no dañar los recursos naturales de otro Estado por actos cometidos en el primero. Este es un principio del Derecho internacional, pero consideramos pertinente su confirmación dentro de la soberanía permanente de los pueblos a explotar sus recursos naturales. A más largo plazo, la protección de los recursos naturales deberá canalizarse no únicamente contra elementos sino contra la explotación irracional realizada por las propias autoridades gubernamentales.