

## APÉNDICE

### “INTER”-NACIONALIZACIÓN

...ellos se esforzarán,... en facilitar para todos los Estados, grandes o pequeños, vencedores o vencidos, el acceso en un plano de igualdad, al comercio y a las materias primas del mundo que son necesarias para su prosperidad económica.

Carta del Atlántico, 14 de agosto de 1941.

1. Hemos estudiado hasta aquí el problema de la socialización y de la nacionalización de las actividades y de los bienes económicos más importantes, así como el de su utilización en el interés colectivo en el plano del derecho comparado tal como aparece en el derecho interno y en sus repercusiones sobre el derecho internacional. Conviene preguntarse ahora si este problema no interesa también a la comunidad internacional en *la escala mundial* y al derecho internacional en toda su extensión.

A pesar de los rasgos particulares que reivindica el derecho que rige las relaciones entre Estados, es decir el derecho internacional, una gran parte de los temas que preocupan a los diferentes Estados como sujetos del derecho internacional no son sino el reflejo o la repetición de los problemas que se plantean a los individuos como sujetos del derecho interno. Tal es el caso de los más elevados valores a los que nunca ha renunciado la humanidad: la libertad, la producción, el trabajo, la propiedad, el intercambio, etcétera. Este parentesco, que existe precisamente entre los postulados del derecho interno y los del derecho internacional, es tan esencial que nos permite comprender por que ciertos especialistas del derecho internacional estudian por regla general al derecho internacional bajo el ángulo de la persona física en su acción funcional respecto de las relaciones internacionales.<sup>1</sup> Igualmente, los métodos del derecho internacional se encuentran colocados en una depen-

<sup>1</sup> Scelle, G. *Précis de Droit des Gens*, t. I, pp. 27 y ss.

## TEORÍA DE LA NACIONALIZACIÓN

dencia orgánica frente al del derecho interno, aunque el derecho internacional contemporáneo elabore cada vez con mayor determinación métodos que le son propios.<sup>2</sup>

Si consideramos de más cerca, en ese plano, el problema de la posesión de los bienes materiales que revisten una importancia preponderante para los intercambios internacionales, y de sus fuentes, no podemos dejar de comprobar que los *Estados*, como miembros de la comunidad mundial, *poseen igualmente en plena "propiedad"* —en una medida infinitamente más amplia— una cantidad más o menos grande de bienes y de fuentes que constituyen para ellos un patrimonio particular —digamos una "*propiedad privada*" en la escala estatal mundial. De manera semejante, así como para la colectividad nacional, los factores sociales, económicos y políticos han planteado, desde hace más de un siglo, el problema de la socialización de los medios de producción para que sean utilizados en lo sucesivo en el interés colectivo y no en el privado, es natural ver surgir, en el seno de la comunidad internacional y del derecho internacional, el problema de la socialización del patrimonio de materias primas diversamente repartido,<sup>3</sup> con el fin de que, por un mecanismo semejante a la nacionalización, éstas se conviertan en *propiedad internacional* y sean distribuidas en el interés común de todos los países,<sup>4</sup> según sus necesidades reales.

El problema de un empleo equitativo de los bienes disponibles, especialmente de las materias primas, en el interés común de los miembros de la comunidad internacional es, como la mayoría de los problemas que suscita la socialización, evidentemente más fácil de plantear que de resolver. Pero no podemos negarlo. Es más, ciertos signos muestran que la humanidad se aproxima a su solución. Podremos darnos mejor cuenta de ello si examinamos rápidamente, en esta perspectiva, tanto el pasado reciente como el futuro.

2. Por sí sola, la época pasada nos permite ya trazar paralelos muy interesantes. Respecto a las ideas de la nacionalización, la evolución del *problema colonial*, desde su aparición, en el curso de la segunda mitad del siglo XV, hasta nuestros días<sup>5</sup>, revela en lo concerniente a su estructura jurídica tres etapas esenciales de su desarrollo, correspondientes a fundamentos sociales y económicos radicalmente diferentes entre sí.

<sup>2</sup> Rousseau, Ch. *Op. cit.*, pp. 95 y ss.

<sup>3</sup> Gendarme, R. *Op. cit.*, p. 230: "Algunos piensan que la nacionalización es una medida incompleta y que la mayoría de los inconvenientes cesarían si hubiera internacionalización de las industrias-clave."

<sup>4</sup> Nogaro, B. *Les Grands Problèmes...*, p. 116. Russel, B. *Op. cit.*, p. 249: "No basta con nacionalizar las fuentes de materias primas. Es necesario internacionalizarlas y repartirlas según algún sistema que comprenda una sanción internacional."

<sup>5</sup> Sieber, E. *Kolonialgeschichte der Neuzeit*, Berne, 1949, pp. 7-9. Tersen, E. *Histoire de la Colonisation française*, Paris, 1950, pp. 9 y ss.

## APÉNDICE: "INTER"-NACIONALIZACIÓN

Esos fundamentos han determinado las transformaciones sucesivas de la naturaleza jurídica de los estatutos coloniales:

a) En su origen, el descubrimiento de tierras nuevas y desconocidas y la explotación de éstas, que provocaron una competencia entre varios países europeos, eran obra de la iniciativa privada, más o menos alentada por el Estado. Existe evidentemente una diferencia notable entre la actividad colonizadora de España y la de Inglaterra, Holanda, Francia y otros Estados coloniales. Pero en su esencia, la actividad colonizadora de la raza blanca fue primitivamente una actividad económica privada que, en numerosos casos, dependía exclusivamente de la iniciativa y del capital privados. Al principio, las colonias fueron propiedad de sociedades por acciones tales como las Compañías de las Indias Orientales, por ejemplo. Éstas persiguieron sus objetivos considerando como natural y normal, en una *actividad comercial habitual*, la conquista y la explotación de nuevos territorios y de su población.<sup>6</sup> Esta situación duró de fines del siglo xv a la primera mitad del siglo xviii.

b) Con la segunda mitad del siglo xviii empezó la época durante la cual se procedió a la *estatización de las sociedades coloniales privadas*, con lo que las poblaciones y territorios coloniales se encontraron en lo sucesivo colocados bajo la soberanía del Estado-metrópoli; esta medida fue determinada por razones de orden político y económico; entre las que figura especialmente la *evolución de las concepciones sociales* que había llegado a juzgar como *inadmisible* que las poblaciones y los territorios, aunque culturalmente atrasados, fuesen "propiedad" de particulares y de sociedades privadas y utilizados en el interés particular. Ésta fue, en materia de colonización, una etapa importante que condujo a la "nacionalización" —si se nos permite emplear esta expresión contemporánea— de las sociedades mercantiles coloniales privadas. Aunque también es verdad que un rasgo característico de esta etapa reside en el hecho de que solamente era considerada como antisocial la explotación privada de poblaciones y de territorios.<sup>7</sup> Cuando en cambio, ella era ejercida por el *Estado-metrópoli*, en el interés común de la población de la metrópoli, dicha explotación aparecía siempre como regular y compatible con el orden público internacional. Esta segunda etapa, caracterizada por la concepción según la cual las tierras y poblaciones coloniales pueden ser objeto de propiedad y de explotación por parte del Estado-metrópoli y no por personas y sociedades privadas, se inició con la estatización —diríamos nosotros "nacionalización"—, en 1833, de la Compañía británica de las Indias Orientales y concluyó con la conferencia colonial convocada en 1885

<sup>6</sup> Jessup, Ph. *Op. cit.*, p. 35.

<sup>7</sup> Sieber, E. *Op. cit.*, p. 7.

## TEORÍA DE LA NACIONALIZACIÓN

en Berlín, con motivo especialmente de la definición del estatuto de la cuenca del río Congo.<sup>8</sup> Esta era puso fin a la primera guerra mundial y el acto oficial de su terminación está constituido por los estatutos de la Sociedad de Naciones de 1919, y especialmente por el Estatuto sobre los mandatos que ahí se encuentra reglamentado.<sup>9</sup>

c) La tercera etapa está representada por la *adopción de la fórmula del mandato*, en lo relativo al estatuto jurídico de los territorios coloniales. Somos hoy día los testigos de la evolución, iniciada en 1919, del problema colonial que ha entrado en una nueva fase, en donde la explotación, aun por parte de una colectividad —el Estado-metrópoli en este caso—, de territorios y de poblaciones empieza a ser considerada como antisocial y contrario al orden público internacional.<sup>10</sup> Esta actitud está expresada por el hecho de que los territorios y las poblaciones coloniales se hayan erigido en Estados independientes y que se busquen nuevas soluciones —en la medida en que se mantiene el vínculo de dependencia— para asociarlas a la metrópoli. Esta evolución ha llevado a la creación de fórmulas como la *Commonwealth* para las antiguas colonias inglesas o la “Unión francesa” —actualmente la “Comunidad francesa” contemplada por la Constitución del 4 de octubre de 1958— \* para las colonias francesas, etcétera, en donde el término de “colonia” es cuidadosamente evitado.<sup>11</sup> Otro resultado de esta evolución reside en las prescripciones de la Carta de la ONU concernientes al “Régimen internacional sobre las tutelas”.<sup>12</sup> Esas prescripciones descansan en la concepción, a la que ha llegado la humanidad en nuestros días, según la cual la dominación sobre poblaciones y territorios extranjeros *es en principio inadmisibles* y sólo puede ser ejercida excepcionalmente por el mandatario-metrópoli, bajo el control de la ONU, en tanto que la población en cuestión sea considerada madura para una vida independiente. Por su parte, esta evolución manifiesta dos etapas: la del *régimen de mandatos* de la Sociedad de Naciones (1919-1939),<sup>13</sup> que no rechaza el estatuto colonial y que sólo somete a las antiguas colonias alemanas al estatuto de mandato; y la del *régimen de tutela* de la actual ONU, que coloca bajo su “tutela”<sup>14</sup> a todos los territorios coloniales y que reconoce el prin-

<sup>8</sup> Schmitt, C. *Op. cit.*, p. 190: “Das Ergebnis der Konferenz war die Kongo-Akte, ein merkwürdiges letztes Dokument des ungebrochenen Glaubens an Zivilization, Fortschritt und Freihandel und des auf diesem Glauben sich gründenden europäischen Anspruchs auf den freien, d. h., europäischer Okkupation offensichtlichen Boden des afrikanischen Kontinents.”

<sup>9</sup> Artículo 22 y 23 del Pacto de la Sociedad de Naciones.

<sup>10</sup> Jones, M. *Op. cit.*, p. 225.

\* Nota del traductor.

<sup>11</sup> Deschamps, H. *La Fin des Empires coloniaux*, pp. 105, 111, 116, 113.

<sup>12</sup> Artículo 73-91 de la Carta de las Naciones Unidas.

<sup>13</sup> Artículo 22 del Pacto de la Sociedad de Naciones.

<sup>14</sup> Artículo 75 de la Carta de las Naciones Unidas.

## APÉNDICE: "INTER"-NACIONALIZACIÓN

cipio de "la primacía de los intereses de los habitantes de esos territorios".<sup>15</sup>

3. Asomándonos hacia el pasado más reciente o hacia el futuro, podemos comprobar que si los elementos motores análogos a los de la nacionalización han contribuido al proceso de emancipación política y económica de las colonias, preparando así el camino que les permita elevarse en la comunidad internacional al nivel de los otros países, el problema de la posesión de las materias primas disponibles consideradas como medios de producción y el de su utilización en un interés colectivo socialmente equitativo subsiste aún en la comunidad internacional. El primer acto de cierta importancia en el que se ha tomado en cuenta la necesidad de establecer una base internacional de "socialización" de las fuentes de *materias primas* es la Carta del Atlántico del 14 de agosto de 1941, en la cual los Estados Unidos y la Gran Bretaña proclaman: "...ellos se esforzarán, respetando sus obligaciones existentes, en facilitar para todos los Estados, grandes o pequeños, vencedores o vencidos, el acceso en un plano de igualdad, al comercio y a las materias primas mundiales que son necesarias para su prosperidad económica".<sup>16</sup> Esta declaración no se conforma solamente con formular el principio. Ella inaugura además una nueva etapa al mostrar los métodos y medios que hay que emplear para realizar ese postulado. La Carta, en efecto, dispone más adelante: "En quinto término, ellos desean lograr la más completa colaboración entre todas las naciones en el campo económico con el fin de garantizar, para todos, un mejoramiento de las condiciones de trabajo, de las adaptaciones económicas, y la seguridad social".<sup>17</sup>

Se distinguen muy claramente en esta declaración las ideas y los elementos de la "socialización" de los bienes en el plano internacional y no es exagerado decir que, por esta acta, la nacionalización de las materias primas se encuentra enunciada como un postulado aplicable a las relaciones internacionales y al derecho internacional en una escala mundial.<sup>18</sup>

4. Tales son los primeros signos de la "inter"-nacionalización,

La Carta del Atlántico del 14 de agosto de 1941 fue seguida de la "Declaración de las Naciones Unidas", adoptada en Washington el 1º de enero de 1942;<sup>19</sup> como ésta invoca la Carta del Atlántico, se

<sup>15</sup> Artículo 73 de la Carta de las Naciones Unidas.

<sup>16</sup> United Nations. *Basic Documents*, Boston, 1947, p. 7.

<sup>17</sup> United Nations. *Basic Documents*, p. 7.

<sup>18</sup> La Pradelle, A. *Les Effets internationaux des Nationalisations*, Annuaire de l'Institut de Droit International, Session Bath, 1950, p. 66: "...la nacionalización en sí es, en la vida internacional, un primer paso hacia la internacionalización."

<sup>19</sup> United Nations, *Basic Documents*, p. 9.

## TEORÍA DE LA NACIONALIZACIÓN

puede decir que los postulados indicados arriba fueron igualmente los de los primeros fundadores de la actual Organización de las Naciones Unidas: "Los gobiernos signatarios de la presente, habiendo consentido en un programa común en cuanto a sus fines y a sus principios . . . , conocido bajo el nombre de 'Carta del Atlántico'." <sup>20</sup>

Conviene evidentemente no perder de vista la época en que fueron hechas esas declaraciones: en 1941 y 1942; la segunda guerra mundial está en pleno vigor y la humanidad ante la amenaza de muerte manifiesta frente a los bienes materiales un desapego mayor que en tiempos de paz y prosperidad. Pero mientras más se acerca el mundo al final de las hostilidades, más fuerza vuelven a tomar los instintos materialistas y egoístas. <sup>21</sup> Por eso vemos esfumarse los postulados favorables a la "socialización", sobre una base internacional, del patrimonio mundial de materias primas, postulados que habían sido proclamados en la Carta del Atlántico de 1941 y en la Declaración de Washington de 1942; así, la forma que recibieron en los Estatutos de la ONU, hechos públicos en San Francisco, el 26 de junio de 1945, es mucho más general y más atenuada: "*realizar la cooperación internacional resolviendo los problemas internacionales de orden económico, social, intelectual o humanitario, desarrollando y fomentando el respeto de los derechos del hombre y de las libertades fundamentales para todos, sin distinción de raza, sexo, lengua o religión*". <sup>22</sup>

Pero al menos la simiente de la "inter"-nacionalización ya ha sido arrojada.

5. En la organización de la comunidad internacional desde ese punto de vista, la nacionalización será un factor importante, <sup>23</sup> aunque actualmente ella dé la impresión de turbar más que de favorecer la armonía de las relaciones internacionales.

Es posible, sin embargo, que la reacción y las contradicciones suscitadas en nuestros días por las nacionalizaciones en las relaciones internacionales den alimento y comuniquen su impulso a la evolución de la humanidad hacia el establecimiento de una solidaridad internacional total y verdadera.

<sup>20</sup> United Nations, *Basic Documents*, p. 7.

<sup>21</sup> Lavergne, B. *La Révolution coopérative*, p. 19.

<sup>22</sup> Artículo 1/3 de la Carta de las Naciones Unidas.

<sup>23</sup> Artículo 26 del *Proyecto definitivo de resoluciones* del Instituto de Derecho Internacional: "Es de desearse que los Estados que hayan procedido a la nacionalización de ciertos factores de la producción busquen, por medio de acuerdos técnicos regionales, la ampliación de su campo territorial de aplicación, con el fin de elevarse gradualmente a la etapa superior, la de la universalización de las industrias-clave." Sesión de Bath, 1950, *Anuario*, p. 132.