

LA NACIONALIZACION DE AMERICA LATINA

Por Leopoldo González Aguayo

Bajo este título, Leopoldo González Aguayo, de la Escuela Nacional de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, acaba de publicar un libro que añade al valioso análisis de las principales cuestiones relacionadas con el tema, un buen número de documentos, que constituye material de investigación sumamente útil. A continuación, publicamos la introducción (que señala el contenido y orientaciones del trabajo), la parte del libro en que se ubica el tema, y se describen los principales aspectos que lo caracterizan, así como la sección en que se refiere a México y las conclusiones a que llega.

INTRODUCCIÓN

EL problema de la nacionalización es asunto que se ha vuelto cotidiano en el mundo actual, y, por esta causa, lo escrito sobre ella es sumamente vasto. No obstante, sorprende la escasez de estudios, aun a la escala nacional sobre la joven institución, en América Latina, máxime si se recuerda que esta región es pionera en el mundo en la adopción de la misma.

El estudio de la nacionalización en América Latina hubiera sido imposible, de no considerar una serie de problemas que se le relacionan directamente:

1o.—Delimitación específica de su ámbito teórico. Esto nos movió a investigar los documentos legales que dan vida a la institución, a fin de establecer de manera precisa sus características, hecho que a su vez nos obligó a estudiar los conflictos internacionales que se suscitan cuando Latinoamérica hace uso de la nacionalización.

2o.—Los conflictos con extranjeros (tan comunes en la región) obligaron a estudiar el trato de que son objeto por las naciones de la comunidad, y los principios muy característicos surgidos por esta causa.

3o.—El estudio tuvo necesariamente que tratar el problema de las inversiones extranjeras.

4o.—La actitud protectora de los países cuyos nacionales resultaron afectados por nacionalizaciones, ha merecido tam-

bién una consideración especial, por suponer que el hecho redondea y clarifica el estudio.

En síntesis, en las páginas siguientes tratamos de dar una visión panorámica del significado de la nacionalización en América Latina, con sus características peculiares resultantes de las actitudes tradicionales adoptadas por la región internacionalmente. A *grosso modo* dichas características son semejantes a las de otras regiones subdesarrolladas, y profundamente diferentes a las encontradas en los países europeos.

El tomar la nacionalización como medida radical, se vuelve cada día una imperiosa necesidad en los países de la comunidad latinoamericana, ante el acuse de sus problemas centenarios. Puestos de manifiesto en múltiples conferencias internacionales convocadas por instituciones tan respetables como: la CEPAL, la FAO y el CIES, instituciones que han señalado reiteradamente el fracaso de los planes internacionales de financiamiento dirigidos hacia la región para rescatarla del subdesarrollo.

Con el objeto de abrir el camino para una investigación más amplia incluimos, aparte de la bibliografía consultada, una bibliografía seleccionada sobre la nacionalización en general y las inversiones extranjeras. En el apéndice se reúnen los principales documentos legales, base de los actos nacionalizadores en esta parte del mundo.

EL MARCO EN QUE SE DAN LAS NACIONALIZACIONES

LA NACIONALIZACIÓN COMO UNA MEDIDA UTILIZADA PARA LA SOLUCIÓN DE LOS PROBLEMAS A ESCALA NACIONAL

Los pueblos en sus múltiples avances han conquistado una serie de elementos indispensables para realizar mínimamente la vida moderna. Puede decirse que estos medios han sido alcanzados por los habitantes de los países técnicamente designados como desarrollados.

En nuestros días, algunos de los pueblos considerados como subdesarrollados tratan de obtener para sus respectivos habitantes condiciones semejantes a las que se disfrutaban en los países desarrollados, pero las circunstancias en que debe realizarse la transformación difieren considerablemente de las que, para obtener su mejoramiento, se presentaron a los pueblos actualmente desarrollados. Estos pueblos, excepto el caso de la URSS, nunca recurrieron a un instrumento de aceleración de los cambios, que les permitiera saltar ágilmente las primeras etapas del desarrollo y de esta manera acortar las distancias históricas.

La ausencia de dichos instrumentos en las primeras etapas de la evolución de los países actualmente desarrollados —dadas hace 100, 150 ó 200 años— indica que la solución de los problemas a que se enfrentaban no hacía necesario el empleo de medidas radicales. Lo que estaba en relación directa con sus características demográficas, económicas, políticas y culturales.

Pero si tal cosa ocurría en un mundo de 500 a 800 millones de habitantes —de los cuales una mínima parte poblaba los países en proceso de desarrollo— en el presente, los problemas se han multiplicado notablemente. La población mundial pasa de 3,000 millones de habitantes y los pueblos que quieren avanzar precisan utilizar instrumentos adecuados a la magnitud y complejidad de los problemas actuales.

En los pueblos que actualmente se encuentran en proceso de desarrollo, coinciden: el crecimiento intenso y veloz de la población con los múltiples problemas que el fenómeno acarrea, en grado muy superior al crecimiento que experimentaron los pueblos ya desarrollados; y el aumento progresivo de las necesidades del crecimiento económico indispensables para el país.

Esta es la razón fundamental y decisiva que exige acelerar los cambios de la estructura, empleando medidas más enérgicas, que posibiliten salvar del subdesarrollo al mayor número de habitantes de un país en el menor tiempo posible. El aliado necesario para realizar esos cambios indispensables es un instrumento con las cualidades inherentes de la nacionalización.

Con objeto de comprobar lo anterior, obsérvese lo que sucede a escala mundial. Los países en proceso de desarrollo se encuentran en todas las áreas del planeta: tanto en Asia como en África, Oceanía, Europa y América Latina. En todos los casos de países en proceso de desarrollo —salvo contadas excepciones— se han efectuado nacionalizaciones que casi siempre coinciden con una conjunción de graves problemas internos y con deterioros de sus relaciones externas. Todos estos problemas examinados detenidamente, revelan los escollos característicos del subdesarrollo. Tomando ejemplos por regiones se tiene;

Ocho países de Asia se encuentran en proceso de desarrollo desde hace más de una década: Birmania, Ceilán, República Popular de China, Corea del Norte, India, Indonesia, Mongolia y Viet-Nam del Norte.

En África: Argelia y Egipto toman las medidas necesarias y aceleran su transformación en los últimos años.

En América Latina, siete países han realizado cambios y acelerado su transformación en diversas décadas del pre-

sente siglo; son: Argentina, Bolivia, Brasil, Cuba, Guatemala, México y Uruguay. Se debe señalar que Uruguay ha realizado transformaciones estructurales desde 1904, y por ese motivo, es el pionero de los cambios en la región. Por otra parte, en dos de ellos: Argentina y Guatemala, se produjeron fenómenos de retroceso con relación a las transformaciones ya realizadas. A partir de 1954 en Guatemala, y de 1956 en Argentina.

En todos los países en proceso de desarrollo que hemos citado, coinciden los fenómenos de desarrollo acelerado y las nacionalizaciones, como grandes medidas de cambios en el *status*.

Es necesario destacar que el fenómeno de las transformaciones no es exclusivo de los países en proceso de desarrollo; recientemente también se han dado en los países desarrollados. Por ejemplo, en algunos países desarrollados de Europa Oriental y Occidental se introdujeron importantes cambios estructurales a través de nacionalizaciones, al finalizar la Segunda Guerra Mundial y en el lustro que la siguió. Entre ellas deben contarse las efectuadas en: Alemania (RF y RD), Austria, Checoslovaquia, Francia y Gran Bretaña.

En los casos anteriores —salvo los países socialistas— las nacionalizaciones se efectuaron, fundamentalmente, para reestructurar la vida económica de los países occidentales. A diferencia de esto, en los países subdesarrollados la nacionalización se utiliza para abrir el camino y formar una economía y una sociedad modernas.

La nacionalización reviste cierta diferencia según el régimen social, político y económico en vigor en el país. Así se procede a la nacionalización total o casi total en los países de estructura socialista, y sólo a la nacionalización de ramas vitales de la economía en los demás casos.

Observando las cifras del escenario en el que se dan los cambios estructurales se obtienen los datos siguientes:

De los 127 países considerados en 1962,¹ 13 se catalogan oficialmente como colonias, 23 son los países desarrollados² y otros 23 los que están en proceso de desarrollo.³ O sea, que los 82 países restantes se pueden considerar como total, o casi totalmente, subdesarrollados, reuniendo en conjunto el 23% de la población mundial. Ahora bien, si la población de los 127 países del globo ascendía en conjunto a 3,115 millones de habitantes en 1962,⁴ 21 países en proceso de desarrollo —sin contar a la Argentina y Guatemala— reunían por sí solos el 50% de la población total exactamente. En otras palabras, existe una relación entre el problema demográfico, los procesos de nacionalización, y los esfuerzos generales para salir del subdesarrollo.

LA NACIONALIZACIÓN Y EL DERECHO INTERNACIONAL

La nacionalización goza de elementos propios y diferentes a los que caracterizan a la expropiación, la confiscación y la estatalización. Algunos autores insisten en presentar a la nacionalización como violatoria del derecho y del orden público internacional, al afectar la propiedad y los derechos de los extranjeros y no atenerse a los principios característicos de las otras instituciones citadas.⁵

A reserva de presentar el concepto y las características de la nacionalización, así como su diferencia con otras instituciones legales, se examina la nacionalización como presunta violatoria del Derecho de Gentes.

1 Information Service, Population Reference Bureau, *Population and Vital Rates for 127 Washington*, D. C., 1962.

2 Se consideran como países desarrollados: (Alemania) República Federal y República Democrática, Austria, Australia, Bélgica, Canadá, Checoslovaquia, Dinamarca, Estados Unidos, Finlandia, Francia, Israel, Islandia, Italia, Japón, Luxemburgo, Nueva Zelanda, Noruega, Países Bajos, Reino Unido, Suecia, Suiza, Unión Sudafricana y la Unión Soviética. Países que reunían el 27% de la población mundial en 1962.

3 Los países en desarrollo son: Albania, Argelia, Birmania, Bolivia, Brasil, Bulgaria, Ceilán, China Popular, Corea del Norte, Egipto, Hungría, India, Indonesia, Irak, México, Mongolia, Polonia, Rumania, Tailandia, Túnez, Uruguay, Viet-Nam del Norte y Yugoslavia. De ellos salvo Brasil y la India, todos han empleado la nacionalización en gran escala. Tailandia junto con Costa Rica, son casos de países que se deben considerar en desarrollo, debido a la equitativa distribución de la riqueza que priva entre sus habitantes.

En Irán se efectuó la nacionalización de las empresas petroleras extranjeras en 1951, como medida clave para controlar y desarrollar el país, pero al caer el régimen nacionalista, poco después, se retornó en buena parte al *status* anterior. No obstante, el gobierno iraní actual ha aumentado las medidas de control sobre las empresas petrolíferas, e impulsa paralelamente el desarrollo general implantando la reforma agraria.

Si no se incluye España en el grupo de los países en desarrollo, es porque, como los anteriormente citados, no reúne la característica de las transformaciones estructurales vitales. Aunque considerando otras razones debe incluirse, en justicia, dentro de ese grupo de países.

4 Information Service, *op. cit.*

5 Konstantin Katzarov, *Teoría de la Nacionalización*, p. 496.

Para llegar a una conclusión, favorable o desfavorable a la institución de que trata el presente estudio, el problema se debe trasladar al análisis de las fuentes principales del derecho internacional, que son:

1.—*Los Tratados Internacionales*; 2.—*La Costumbre*; 3.—*Los Principios Generales del Derecho Reconocido por las Naciones Civilizadas*,⁶ y 4.—*Las Decisiones Judiciales y La Doctrina*.

Primero. En múltiples Tratados Internacionales se confirma la protección de la propiedad privada; el principal de ellos es el Convenio IX de La Haya firmado en 1907. Todos los Tratados y fallos que se pueden citar a este respecto, se concluyeron antes de la Segunda Guerra Mundial, y los principales de ellos —como el Convenio IX enunciado— datan de la última década del siglo pasado y la primera y segunda décadas del presente.⁷

Considerando los profundos cambios que ha sufrido la situación internacional y el reajuste que significan ambas contiendas mundiales, se puede concluir que los principios liberales en que se fundan la totalidad de los Convenios defensores de la propiedad tradicional, han sido definitivamente superados, y su validez puesta en entredicho por la tesis de la imprevisión o cláusula *Rebus Sic Stantibus*.

Además, puesto que la nacionalización no tiene más de treinta años de existencia como institución internacional, todos los tratados de protección de la propiedad privada suscritos no se referían propiamente a esta joven institución, sino a otras, que por producir también un cambio en el *status* de la propiedad se las confunde con ella. Pero en principio, estas otras instituciones no revisten, ni remotamente, las características ni las funciones de la nacionalización.⁸

Los tratados que protegen la propiedad mediante la tesis liberal tienen un valor muy relativo por las anteriores razones; por otra parte, se ha pretendido aplicar los principios de otras instituciones a la nacionalización. No es posible deducir de aquí, que la nacionalización sea contraria al Derecho de Gentes por oponerse a los tratados y los viejos conceptos que encierran.

Segundo. La costumbre es la fuente principalmente esgrimada en defensa de la protección internacional de la propiedad, particularmente en lo que respecta a declarar inválida la desposesión no acompañada de indemnización: "previa y total".⁹

El argumento defensor de la norma consuetudinaria protectora de la propiedad mediante la fórmula liberal, se viene por tierra si se observa la evolución que ha tenido el propio concepto de la propiedad, actualmente aceptado en su nuevo carácter, en una serie de constituciones y actos legislativos en lo que se refiere al derecho interno, para pasar de aquí a múltiples instrumentos internacionales, en lo que se refiere al Derecho de Gentes.¹⁰

Entonces, si la costumbre, como fuente del Derecho Internacional, se deriva de la práctica perseverante de los Estados con la conciencia de que constituye una norma obligatoria, las concepciones legales de la propiedad y de su protección han variado radicalmente, porque ni los Estados siguen una práctica perseverante en su protección, ni se basan en el criterio de que al afectarla deben resarcirla "previa y totalmente", sino todo lo contrario, la multiplicación en el mundo de las prácticas contrarias a la concepción liberal es una realidad.¹¹

No obstante, si bien no se ha establecido una nueva costumbre sobre la protección de la propiedad, se debe considerar "que la norma consuetudinaria del pasado se está transformando actualmente".¹²

En tercero y cuarto lugar. Los Principios Generales del Derecho, la Práctica Judicial y la Doctrina. En este caso con sólo hacer recuento de la diversidad de tesis que sostienen las naciones sobre el particular se da al traste con la unanimidad necesaria para confirmar el carácter absoluto y permanente de la propiedad que exigían estructuras jurídicas pasadas.¹³

De lo anteriormente expuesto se deduce, que no es

6 K. Katzarov, *op. cit.*, pp. 535-537.

7 "Cláusulas que consagran la protección de la propiedad en las relaciones internacionales, figuran en numerosos convenios y tratados consulares comerciales, aduanales y judiciales". Ver: La Pradelle-Niboyet, *Repertoire de Droit International*, t. X, pp. 333 y ss. Citado por Katzarov, *op. cit.* pp. 534-537.

8 Katzarov, *op. cit.*, pp. 536.

9 *Loc. cit.*

10 *Idem*.

11 Katzarov, *op. cit.*, p. 537.

12 Katzarov, *op. cit.*, pp. 537-538.

exacto que la nacionalización se encuentre en conflicto con el derecho internacional contemporáneo, por no apegarse a los principios de la indemnización elaborados para otras instituciones jurídicas de otras épocas. Aunque es menester reconocer que no se han fijado las bases para la protección de la propiedad tal como se la concibe actualmente. Tal

vez debido a la diversidad de criterios que sobre la propiedad y su afectación guardan los distintos países, motivados a la vez, por no haber concluido aún la evolución de los nuevos conceptos. Estos problemas revelan en sí, que la tarea de encontrar una regla o norma universalmente aceptada sobre la materia será ardua en el futuro.¹⁴

LOS FUNDAMENTOS DE LA NACIONALIZACIÓN

La nacionalización —como se ha expuesto— es un concepto surgido en época relativamente reciente. Se puede afirmar que es uno de los últimos resultados de la evolución de la humanidad. Por eso mismo, no es raro encontrar en la elaboración del concepto de la joven institución, la aportación de hombres de múltiples pueblos y regiones,¹ como consecuencia de haberles resultado insuficiente atender sus graves problemas empleando los viejos moldes liberales.

La nacionalización surge en nuestros días, como el instrumento que plantea la revisión radical del concepto de "propiedad". Y en el fondo incluye la evolución de este mismo concepto.

La nacionalización se encuentra situada entre los modos de adquisición del Derecho Público, formando parte de un grupo jurídico en el que se incluyen: la expropiación y la requisición. En otro grupo quedan los contratos administrativos, que también forman parte de los modos de adquisición del Derecho Público, pero que se diferencian de los del primer grupo por la aceptación cabal de la parte afectada, característica desconocida en las instituciones del primer grupo.²

DESDE EL PUNTO DE VISTA JURÍDICO

En numerosos textos constitucionales de este siglo, aparece la nacionalización como una institución nueva, distinta e independiente de la expropiación y de otras instituciones. En general se le presenta como un medio capaz de transformar la propiedad privada en propiedad del pueblo o del Estado.³

Jurídicamente hablando, el surgimiento de la nacionalización es mucho más que eso, por descansar "en los cambios profundos sobrevenidos dentro de la estructura del derecho en general".⁴ Esto quiere decir, que las bases legales que se atribuyen a la nacionalización están frecuentemente en contradicción con el concepto atribuido hasta hace relativamente poco tiempo a la propiedad.

En nuestro tiempo —señala Katzarov— la intervención del Estado en la vida social, política y económica para atender las múltiples necesidades de los pueblos, afecta necesariamente a la propiedad en su concepto clásico, y tiene como conclusión lógica a la nacionalización. O dicho de otra manera, la nacionalización es la "etapa final de la economía dirigida".

La economía dirigida o intervencionismo estatal, se realza en tres formas diferentes:

a) Intervención en primer grado. Estableciendo las normas elementales para tratar de llegar a un orden económico.

b) Intervención en segundo grado. Procediendo a la "creación de normas complementarias o excepcionales con el objeto de derogar las normas de un orden establecido y de dar una nueva orientación a la actividad económica en su conjunto o a alguna de sus ramas".

c) Intervención en tercer grado. El Estado se convierte en el factor principal, si no en el único, de la producción y de la circulación, a través de instrumentos legales constitucionales.⁵

Para el doctor Katzarov, la nacionalización tiene cualidades inherentes que la distinguen jurídicamente de otras instituciones; las principales de ellas serían: a) la necesaria extensión de actividades, que le permita llevar a cabo sus profundas transformaciones⁶; b) dicha extensión debe ser fijada siempre explícitamente por la Constitución⁷; c) como consecuencia de ello, el acto nacionalizador está situado en el plano jurídico más elevado como es el constitucional⁸; d) la nacionalización se encuentra por encima de los meros

actos administrativos para incluirse entre los "actos supremos de gobierno" que no pueden ser impugnados por el poder legislativo ni el judicial⁹; e) por esta última razón la nacionalización da a la propiedad adquirida por el Estado un carácter "originario"¹⁰. Como última característica, la nacionalización tiene un carácter "impersonal", esto es se interesa por la naturaleza de la propiedad y se desinteresa del propietario.¹¹

Desde 1917 aparecen las normas constitucionales que facultan al Estado a intervenir ampliamente en la economía y a limitar la propiedad privada tradicional. Dichas normas incluyen en sus textos las nociones de "justicia social", "derecho social", "socialización", "estructura socialista del Estado" y "nacionalización"; lo que hace pasar de la teoría y los buenos deseos a la práctica, la intervención estatal en gran escala, dejando a un lado desde entonces los conceptos rígidos e individualistas que caracterizaban al derecho en materia de propiedad. Es decir, se procede a la degradación de la propiedad privada con respecto a la propiedad nacional.

El autor inglés Gillian White cita las siguientes definiciones de la nacionalización, de un fuerte fondo jurídico:

"Nacionalización es el término usado para describir el proceso según el cual, la propiedad, derechos e intereses privados son transferidos a la propiedad pública por agentes del Estado, que actúan bajo autoridad de medidas legislativas o ejecutivas"¹².

Y esta otra:

"La nacionalización es la transferencia al Estado, por medio de medidas legislativas y en razón del interés público, de los bienes y derechos privados de una cierta categoría, con vistas a su control y explotación por parte del Estado, o de un nuevo destino que éste les reserve"¹³.

En estas primeras definiciones, se aprecia lo que será una característica de todo el trabajo; los conceptos de propiedad, intervención estatal en la vida económica y nacionalización se encuentran estrecha e indisolublemente ligados. Este fenómeno no es, sin embargo, característico de nuestro tiempo, sino por el contrario desde la más remota antigüedad se encuentran ejemplos de reglamentación de la propiedad y de intervencionismo estatal, a los que se adhiere en nuestro siglo la institución que se estudia.

El origen del fenómeno dual: existencia de la propiedad e intervencionismo estatal, tal vez se explique por las causas siguientes: gracias al instinto de sociabilidad del hombre surgen las primeras sociedades organizadas en remotas épocas históricas; en dichas sociedades primitivas se originan los primeros problemas sociales, que finalmente darán nacimiento al Derecho y al Estado, en los intentos por resolver los primeros. Paralelamente a dicho instinto de sociabilidad, existe el instinto de apropiación, "determinado por las necesidades de la existencia humana, que se manifiesta en la tendencia innata del hombre de detentar, de apropiarse, de conservar y de utilizar personalmente, con exclusión de los demás, los bienes que le son necesarios o útiles".¹⁴

Es quizá por estas dos razones, que la propiedad y el intervencionismo estatal se encuentran en los primeros documentos históricos conocidos, revelándose ya con sus principales características. Por lo que respecta solamente a la propiedad, los antiguos documentos incluyen: el disfrute en forma "exclusiva", es decir, con exclusión de cualquier otro además del propietario; "absoluta", esto es, de un modo total e ilimitado, y "eterna" en lo concerniente a su duración. Características que posteriormente conformarán el derecho de propiedad romano o *jus utendi e abutendi*.¹⁵

⁶ R. Gendarme, *L'Épave française de la nationalisation industrielle et ses enseignements économiques*, Citado por Katzarov, *op. cit.*, p. 259.

⁷ Katzarov, *op. cit.*, p. 262.

⁸ G. Vedel, *La Technique des Nationalisations*, p. 98.

⁹ Katzarov, *Loc. cit.*: Apud, M. Waline, *Traité élémentaire de Droit Administratif*, pp. 98-100 y Duez-Debeyere, *op. cit.*, pp. 486-493. R. Bonard, *Précis de Droit Public*, p. 261.

¹⁰ *Loc. cit.*

¹¹ *Ibidem*; p. 261.

¹² Gillian White, *Nationalisation of Foreign Property*, p. 41.

¹³ *Ideni*.

¹⁴ Katzarov, *op. cit.*, p. 23; Apud, Challaye, *Histoire de la Propriété*: Paris, 1948.

¹⁵ *Idem*.

¹³ *Ibidem*, pp. 538-539. Ver también, Quintín Alfonsín, "La Regulación de las expropiaciones y Nacionalizaciones desde el punto de vista del derecho Internacional", *Anuario Uruguayo de Derecho Internacional*, p. 28.

¹⁴ Katzarov, *Loc. cit.*

¹ Katzarov, *op. cit.*, p. 41.

² Carlos Mascareñas, *Nueva Enciclopedia Jurídica*, t. IX, p. 321; Apud, Duez-Debeyere, *Traité de Droit Administratif*, Paris, 1952.

³ Katzarov, *op. cit.*, p. 259.

⁴ *Ibidem*, p. 179.

⁵ *Ibidem*, pp. 186-187.

De esta manera, en nuestra época la nacionalización volverá a poner énfasis en el intervencionismo estatal sobre la propiedad tradicional, tendiendo a realizar sus fines mediante la sustitución del viejo concepto de propiedad por uno más flexible y adecuado a la estructura de los problemas actuales.

Finalmente la nacionalización, desde el punto de vista jurídico, aspira a ser algo más que una técnica o método, gracias al cual el Estado asumirá funciones puramente económicas. Ella encubre sobre todo "una aspiración a realizar la paz y la justicia sociales, a suprimir las disputas y los conflictos sociales".¹⁶

DESDE EL PUNTO DE VISTA POLÍTICO

El concepto de nacionalización se liga a los principios de soberanía y ejercicio del poder sin limitación alguna de parte de un pueblo, a través de su propio Estado y sobre un territorio determinado.

El proyecto de definición de la nacionalización, propuesto por la III Comisión del Congreso celebrado en Bath, por el Instituto de Derecho Internacional, en el año de 1950, hace resaltar los elementos políticos de la institución.¹⁷

"La nacionalización es la operación de política superior mediante la cual un Estado, reformando toda o parte de su estructura económica, toma de las personas privadas para restituirla a la nación, la propiedad de empresas industriales y agrícolas de una cierta importancia, haciéndola pasar del sector privado al sector público".

Desde este punto de vista, debe considerarse también a la nacionalización como instrumento de liberación política de los pueblos; o sea, que implica el nacionalismo al tender a la reducción de la influencia extranjera en los asuntos domésticos.

DESDE EL PUNTO DE VISTA SOCIAL

El concepto de nacionalización comprende la idea de la paz entre los hombres y la igualdad social,¹⁸ al reducir las diferencias y tender a la supresión de los privilegios de quienes detentan la propiedad. La siguiente definición hace énfasis en las características sociales:

"La nacionalización consiste en la transferencia a la colectividad de los bienes y de las actividades—se dice hoy medios de cambio y de producción— para utilizarlos en interés de la colectividad y ya no en el particular".¹⁹

DESDE EL PUNTO DE VISTA ECONÓMICO

Si en el derecho tradicional se consideraba a la propiedad con carácter "absoluto, exclusivo y eterno", los economistas socialistas del siglo pasado se mostraron contrarios al sistema vigente de conceptos tan rígidos.²⁰

El ataque a la propiedad como institución "absoluta, exclusiva y eterna", se fundó en razones económicas, para: Robert Owen, Sain-Simon y sus discípulos, Sismondi, Lassalle, y finalmente para Marx y Engels. Este es el grupo de teóricos que se rebelaron contra los postulados de la propiedad sostenidos hasta entonces. Sin embargo corresponde a los revolucionarios mexicanos y a los rusos, casi simultáneamente, y por razones diferentes, hacer realidad, por vez primera, varios de los postulados de los economistas socialistas.

¹⁶ *Ibidem*; p. 22; *Apud*, L. Salleron, *Six études sur la propriété collective*, p. 11.

¹⁷ Instituto de Derecho Internacional. *Proyecto Definitivo de Resoluciones*, 1950-1951.

¹⁸ Katarov, *Loc. cit.*

¹⁹ *Ibidem*, p. 21.

²⁰ *Ibidem*, pp. 26-32.

Los elementos primordiales de la nacionalización son económicos, según se deduce de la definición que adopta de ella.²¹

"La nacionalización consiste en la transferencia obligatoria de la propiedad privada al Estado, dictada por motivos económicos, y teniendo como propósito la continuación y la explotación inalterada de la propiedad privada".

DESDE EL PUNTO DE VISTA FILOSÓFICO

Existen numerosos antecedentes que se remontan a los filósofos griegos y chinos, que rechazan el criterio que los juristas ya otorgaban entonces a la propiedad, por considerarlo opuesto a la armonía que debía reinar en la colectividad. Por eso el doctor Katarov afirma que "las nociones de propiedad en filosofía y en derecho no han coincidido nunca".

Por otra parte, es la filosofía la que elabora el concepto de "función social" de la propiedad, que en nuestra época ha hecho suya la jurisprudencia.²²

VISIÓN DE CONJUNTO

Considerando todos los elementos: jurídicos, políticos, sociales, económicos y filosóficos que intervienen en el concepto de nacionalización, el doctor Katarov elaboró la siguiente definición:²³

"La nacionalización es: 1) *la transformación*; 2) en un *interés público de orden superior*; 3) en un *bien determinado a) o de una cierta actividad; b)*, que; 4) son o pueden ser un *medio de producción o de circulación* en el amplio sentido del término; 5) *en bien o en actividad de la colectividad—Estado a), comuna; b), o cooperativa; c)—* con miras a: 6) su *utilización inmediata; a), o futura; b) en el interés general y no en el privado*".

Como se pudo ver en todas las definiciones, la nacionalización pretende "la transformación", "transferencia", "adquisición" o la "restitución" de diversos bienes, derechos y servicios detentados por intereses privados, en favor de los intereses generales o los intereses nacionales. Por lo que respecta a la tradición latinoamericana en esta materia, se enfatiza siempre en el carácter de rescate de dichos bienes, derechos y servicios, no sólo por estar detentados por intereses privados sino más bien por estar controlados por extranjeros. Por esta última razón y por el hecho de haber sido elaboradas las definiciones enunciadas por europeos, difícilmente cualquiera de ellas podría avenirse al concepto de las nacionalizaciones llevadas a cabo en América Latina, y poco más extensamente, a los países en desarrollo de cualquier área.

Una sencilla definición de nacionalización para América Latina, sería:

El acto jurídico del Estado que pone al servicio de los intereses nacionales los recursos y medios básicos rescatándolos de los propietarios extranjeros; porque el capital privado interno no puede hacerlo, y se necesita utilizar esos recursos en el desarrollo e independencia nacionales.

Cuando las nacionalizaciones en la región, excepcionalmente afectan intereses privados nacionales, la definición anterior sería válida con suprimirle la frase "rescatándolos de los propietarios extranjeros".

En la parte siguiente, se aclaran con amplitud las características que conforman la nacionalización como institución.

²¹ White, *op. cit.*, p. 42; *Abud*, Foighel, *Nationalization*, p. 19.

²² Katarov, *op. cit.*, p. 27.

²³ *Ibidem*, p. 285.

LA REQUISICIÓN, ESTATALIZACIÓN, CONFISCACIÓN Y LA EXPROPIACIÓN, CONCEPTOS PARALELOS A LA EVOLUCIÓN DEL CONCEPTO DE PROPIEDAD

En esta parte se tratará sobre las semejanzas y diferencias entre los conceptos jurídicos de la nacionalización y otras instituciones, con el objeto de dejar claramente dilucidado el contenido de la nacionalización y a la vez percatarse de cuáles han sido los antecedentes jurídicos más recientes así como la influencia que sobre la institución estudiada han ejercido otras figuras jurídicas.

LA PROPIEDAD

La figura jurídica a la que afectan todas las instituciones que se tratarán adelante, es la de la propiedad; de la que

ya se dijo que ha estado presente en la historia desde épocas muy remotas, jugando siempre un papel central que conforma la organización social, política y económica de cada etapa histórica. Por esta última razón, todo conglomerado social "cualquiera que sea su estructura política y social, reconoce y debe reconocer un tipo determinado de propiedad; e inversamente, todo hombre reconoce la propiedad".

La propiedad es, además, la forma más amplia y fundamental del poder del hombre sobre la tierra, y, protegida por el Estado, forma parte de la estructura básica de un pueblo. Se la reconoce también como una "categoría o una

de decirse que no hay sociedad sin derecho, ni derecho sin propiedad.²

Así la propiedad se proyecta, de una importante figura en el campo de las disciplinas jurídicas, hasta llegar a ser una importante figura en el panorama de las relaciones humanas. Y es por lo que, afectada o limitada en su amplitud tradicional trae consecuencias que convulsionan de raíz a los núcleos nacionales, y repercute en las relaciones internacionales.

De todas las instituciones que afectan a la propiedad son, la nacionalización y la expropiación, las que atacan con más eficacia a la concepción "absoluta, exclusiva y eterna" de la propiedad, prevaleciente hasta hoy sin virtuales modificaciones, en algunos países, desde hace centurias. Por otra parte, dicha concepción de la propiedad fue el motor del sistema capitalista liberal hasta el siglo pasado.

La propiedad interviene en las relaciones internacionales por la creciente complejidad e intensidad de las relaciones entre los pueblos. Legalmente, se introduce en estas relaciones por medio de los tratados; de entre éstos debe destacarse la importancia que adquieren desde hace siglos los tratados de comercio, destinados desde su nacimiento a garantizar la seguridad de los objetos de cambio, y por consecuencia, a proteger la propiedad sobre dichos bienes u objetos.³

Si para la América Latina el afectar la propiedad de sus nacionales le ha traído un sinnúmero de problemas, los conflictos de orden internacional motivados por lesionar la propiedad de ciudadanos extranjeros son aún más complejos. Abarcando desde las simples presiones diplomáticas hasta las amenazas, bloqueos, invasiones y todo género de intervenciones violentas como veremos en un título próximo.

LA REQUISICIÓN

Esta institución posee marcadas diferencias con la nacionalización, puesto que en principio establece una obligación de un particular hacia el poder público, que tiene por consecuencia la restricción de una cierta actividad o la desposesión de bienes muebles (principalmente alimentos y bienes de consumo). O sea que, a diferencia de la nacionalización, su carácter es personal y definido en los bienes que afecta.

Justificada por:

"el interés público, la requisición descansa en leyes especiales y encuentra su fundamento en la posibilidad reconocida por la mayoría de las constituciones, de limitar o de expropiar la propiedad en el interés público, mediando una indemnización previa y equitativa".⁴

Inversamente a la requisición, la nacionalización no se limita jamás a determinados bienes en su acción, ni contempla el requisito de una previa indemnización.

LA ESTATALIZACIÓN

Existe una confusión jurídica actual entre los conceptos de estatización y de nacionalización. Sin embargo, se puede encontrar elementos de base que permiten su aclaración y diferenciación.

En principio, el fin que persiguen los legisladores, a través de la nacionalización, es colocar los bienes y servicios privados en beneficio de la "nación" en el sentido sociológico del término, y por ende no necesariamente en beneficio directo del Estado; cosa comparable, si se examinan los textos constitucionales de todos los países que han adoptado la nacionalización como institución.

Sin embargo, el elemento que deja claramente establecida la diferencia entre ambas figuras legales, es el que se refiere

al derecho que da personalidad jurídica y rige a las empresas tanto bajo el régimen de nacionalización, por una parte, como bajo el de estatización por otra.

Tratándose de los bienes y servicios colocados bajo el régimen de la nacionalización rige el derecho privado y en especial el derecho contractual, mientras que en el caso de los bienes y servicios bajo estatización rige siempre el derecho público. Esta diferencia de régimen jurídico se ha establecido apoyándose en el criterio de que las empresas bajo régimen de derecho público, pierden flexibilidad —incluso en los países de economía socializada— y se encuentran con dificultades serias para el cumplimiento de sus respectivos fines. Escollos que se ven disminuidos al ponerse dichas empresas bajo el régimen del derecho privado.⁵

LA CONFISCACIÓN

Esta institución se caracteriza, entre otras cosas, por encontrarse reglamentada legalmente, por normas penales y poseer, por este motivo, un fuerte carácter de medida coactiva. Sin embargo, la diferencia entre las instituciones de nacionalización y de confiscación se aprecia con mayor nitidez si consideramos las razones siguientes.⁶

"a) el objeto de la confiscación..... recae sobre los objetos que han servido para la perpetración de un delito, o que pertenecen simplemente al delincuente, sin que sea necesario precisar por otra parte, la naturaleza de esos objetos o la existencia de vínculos más amplios.

"b) el fin de la nacionalización por su parte, recae aún en objetos que el Estado no se propone usar de inmediato. En cambio la confiscación sólo tiende a perjudicar en sus intereses materiales al autor de un delito o de alguna contravención.

"c) por su esencia, la nacionalización es impersonal. Mientras la confiscación por el contrario, sólo apunta a la persona del propietario considerado culpable de una infracción a las leyes y lo que priva es el deseo de afectarlo en sus bienes y castigarlo".

LA EXPROPIACIÓN

Esta institución es, con toda seguridad, aquella a la cual se atribuyen mayores similitudes con la nacionalización, y también, la que más ha influido en la estructuración de esta última.

Las características generales de la expropiación son las siguientes:

a) Implica la transferencia de una cosa del patrimonio del expropiado al del expropiante. b) Tal transferencia se opera coactivamente. c) Ha de fundarse en razones de utilidad pública, interés social; etc. d) Exige indemnización al expropiado. e) Debe acomodarse al procedimiento legal establecido al efecto".⁷

Dentro del concepto de la expropiación, el principio central es el que declara supeditado el interés particular a los intereses generales de la comunidad; y mediante una ordenación racional de los valores jurídicos, esto resulta fácilmente comprensible,⁸ ya que si la libertad del individuo y aun su propia vida, se encuentran sometidas a reglamentación jurídica y por necesidades sociales puede ser privado de ambos derechos, obviamente el derecho de propiedad no se encuentra por encima de los derechos citados ni podría escapar a ser reglamentado o eventualmente limitado, en interés de la comunidad. De esto se deduce que ya "no se concibe que un grupo humano extenso pueda vivir y cumplir sus fines sin restricciones a la libertad y a la propiedad".⁹

Fundado en el razonamiento jurídico anterior, se puede concluir que compete al Estado, dotado de la "suprema potestad o soberanía", la función de hacer prevalecer los intereses generales sobre los intereses privados, y realizar el bien común. Y de acuerdo con todos los antecedentes, los fundamentos de la expropiación, además de jurídicos, también son de orden político y filosófico.¹⁰

Para algunos autores como Carlos Mascareñas, la expropiación revela una gran evolución en su concepto, al decir que dicha institución no constituye una limitación más en los derechos de propiedad del individuo, sino un ataque a la existencia y a la subsistencia misma de esos derechos. Con gran diferencia de lo que pensaban sobre ella los teóricos de la Revolución Inglesa, la Francesa y en general los estructuradores del mundo liberal en el siglo antepasado, para

1 Manfred Lachs, "La place de la Propriété dans le Droit International Contemporain". *Revue de Droit Contemporain*, Bruselas, Diciembre de 1961, año 80, núm. 2, p. 24.

2 Lachs, *op. cit.* p. 12: "El derecho protege y consolida la propiedad, fija las formas y el contenido de su adquisición, los modos y la extensión de su goce, las circunstancias en las cuales se transmite y se pierde. El derecho sigue la vía del desarrollo de la propiedad y todas las etapas y transformaciones desde su nacimiento hasta su extinción.

"El derecho determina los efectos de la acción y de la abstención, fija las obligaciones que son el origen de los efectos jurídicos en materia de propiedad; el orden dentro del cual se definen los lazos entre el sujeto y el objeto de la propiedad".

Por eso, "cada Estado tiene por función proteger y consolidar el tipo de propiedad que constituye la base económica y social de su estructura".

3 *Ibidem*, pp. 16-17.

4 Katzarov, *op. cit.*, p. 270; *Apud*, Duez-Debeyere, *op. cit.*, p. 859. Megarry, *A Manual of the Law of Real Property*, p. 564, Ripert, *Le Régime démocratique*, p. 231, Walline, *op. cit.*, p. 411.

5 *Ibidem*, pp. 274-282.

6 *Ibidem*, p. 270.

7 Carlos Mascareñas, *op. cit.*, p. 320.

8 *Ibidem*, p. 321.

9 *Ibidem*, p. 328.

10 *Ibidem*, p. 327.

quienes la propiedad privada venia a ser la espina dorsal de la estructura económica, jurídica y política; y como tal la preconizaron y establecieron en los sistemas legales que elaboraron, advirtiéndose en ellos el sitio relevante que ocupa la protección de la propiedad privada y la garantía plena dada al propietario para resarcirlo previa y plenamente de cualquier pérdida que pudiesen inferirle los actos del poder público.

De la tesis liberal arranca la expropiación, y más concretamente, del artículo 17 de la Declaración Francesa de Derechos del Hombre promulgada en 1789, que dice:

“Siendo la propiedad un derecho sagrado e inviolable, nadie puede ser privado de ella, si no es por necesidad pública y mediante justa y previa indemnización”.¹¹

Este precepto francés casi en sus mismos términos pasó a las constituciones liberales de la América Latina del siglo XIX.

No obstante, desde principios de la segunda mitad del siglo XIX la expropiación ensancha su concepto y alcanza nuevos límites, al tiempo que desecha parte de los primitivos términos. Si en un principio el concepto se refería, casi exclusivamente, a la afectación de la propiedad por motivo de obras públicas, en adelante se incluyen numerosos servicios públicos entre los que queda comprendida la expropiación por razones: higiénicas, estéticas, deportivas, científicas o de simple conveniencia social.¹²

Las locuciones que se usan comúnmente en derecho para justificar la expropiación, son: *utilidad pública, interés nacional, interés social, interés público, interés general y utilidad general* principalmente.¹³ Lo que da una idea de la flexibilidad y elasticidad atribuídas al concepto expropiatorio, y su influencia, en este sentido, en la nacionalización.

La evolución del concepto expropiatorio —se ha dicho— viene en aumento a partir de 1850 aproximadamente, época en que por vez primera aparecen tímidas limitaciones al derecho de propiedad en los textos legales.¹⁴ Escasa edad desde entonces a nuestros días, si se tiene en cuenta que los principios romanos de la propiedad estaban vigentes hasta esos años sin sustanciales modificaciones.

No obstante resulta imposible sustraerse al cambio constante, y la dinámica que sacude al mundo en las últimas décadas envuelve también al derecho, y afecta lógicamente al concepto de propiedad, conformándolo aún más radicalmente de como lo hizo la expropiación.¹⁵

Como caso antitético, no obstante que fue en Latinoamérica una de las regiones donde se instauró por vez primera el concepto nacionalizador, aún quedan países de esta comunidad que guardan en sus legislaciones los clásicos conceptos de corte liberal, manifestándose en disposiciones negativas para la intervención estatal y disponiendo el sometimiento de éstas a las privadas, al enunciar comúnmente que, nadie podrá ser privado de su propiedad,¹⁶ y establecer la obligación de retribuir previa y plenamente al propietario.¹⁷

La diferencia fundamental entre las instituciones de expropiación y nacionalización, reside en las razones siguientes:

a) Por su finalidad. La nacionalización se propone transferir la propiedad de los medios de la producción a la colectividad, transformándola de interés privado en interés público. La expropiación se propone transferir la propiedad de acuerdo con el criterio de utilidad pública solamente.¹⁸

b) Por su objeto. La nacionalización se efectúa sobre derechos de propiedad, abarcando empresas económicas completas o universos de bienes y servicios. Concepto que abarca bienes (muebles e inmuebles) y servicios, de todas gamas y conexiones con las que tenga relación la actividad y los bienes nacionalizados.¹⁹ En cambio, la expropiación se realiza sobre bienes inmuebles principalmente, y excepcionalmente sobre bienes muebles.²⁰

c) Por su carácter. La nacionalización es general e impersonal. La expropiación tiene como meta un bien individualizado y designado con precisión.²¹

d) Por la naturaleza jurídica del procedimiento seguido para realizar la transferencia de la propiedad. Para la expropiación, la Constitución remite a leyes especiales que confieren al interesado el derecho de discutir la existencia de un interés público, y la transferencia de la propiedad se efectúa en virtud de un acto administrativo, presentando por ello el carácter de derecho “derivado”; en cambio la nacionalización se lleva a cabo en virtud de un texto constitucional expreso, sin posibilidad de ser discutido o sometido a control judicial, constituyendo un acto “supremo” de gobierno de naturaleza “originaria”.²²

e) La expropiación es una institución del derecho procesal que tiene por finalidad demostrar la existencia de un interés o de una necesidad social, lo que una vez admitido conduce a la fijación de una indemnización “total o previa”. La nacionalización en cambio, es “una institución jurídica del derecho material inspirada en una idea más elevada —a saber— la de que una actividad o un valor determinado sólo pueden pertenecer a la colectividad y deben ser utilizados por esta última en el interés público”.²³

f) Por los motivos que la justifican, también la expropiación difiere de la nacionalización. Los motivos de esta última son mucho más poderosos y radicales desde el punto de vista ideológico, es decir, existen valores de orden superior constituidos por los bienes nacionales enumerados constitucionalmente.

En resumen, la nacionalización significa: 1.—la transformación de la propiedad privada en propiedad colectiva; 2.—el orden superior y originario de la adquisición de la propiedad por el Estado, y; 3.—su justificación por el interés público superior y el conjunto de derechos, bienes y actividades designados constitucionalmente como pertenecientes a la nación. Mientras la expropiación se entiende como la... “transferencia derivada de la propiedad, en provecho del Estado, pero también de las empresas o de las personas privadas, efectuada en nombre del interés público ordinario”.

Con objeto de evitar posteriores confusiones, se hace la aclaración siguiente:

Teniendo presente el concepto y alcances de la nacionalización, así como sus tajantes diferencias con la expropiación, no hay duda de que los textos constitucionales mexicanos y la ley reglamentaria respectiva, al designar como expropiaciones las transferencias de los universos de bienes y servicios de las manos privadas a la propiedad nacional, se están refiriendo implícitamente a la nacionalización con todas sus características principales. Independientemente de la existencia de la institución de expropiación en los textos legislativos, dentro de los límites que la caracterizan, para la solución de problemas que no se consideran en este estudio.

¹⁹ Por ejemplo, al nacionalizarse el petróleo en México, pasaron a manos de la nación: las instalaciones para la exploración, perforación y explotación de pozos; las de refinación; las líneas de conducción y transporte terrestre de crudos y elaborados (oleoductos, gasoductos, carros tanque, camiones etc.), muelles e instalaciones portuarias para despacho y recepción de buques tanque; los edificios administrativos, bodegas y almacenes con todos sus aditamentos y las tierras y fincas urbanas que tenían en propiedad o bajo contrato de concesión las empresas petroleras. Algo semejante se observa con las nacionalizaciones ferroviarias en Argentina y las de minas de estaño en Bolivia, y más recientemente con las cubanas.

²⁰ Katzarov, *op. cit.*, p. 265.

²¹ *Ibidem*, p. 266.

²² *Loc. cit.*

²³ *Idem*.

LA INTERVENCIÓN DEL ESTADO EN LA ECONOMÍA

El intervencionismo estatal en la economía de los países latinoamericanos no es un fenómeno nuevo, sino, por el contrario, una práctica seguida en las culturas prehispánicas, que se continúa durante la colonia a través de los llamados “estancos” y que permanecen en forma de monopolios estatales después del movimiento independentista. Dichos monopolios estatales abarcan diversas actividades, como: la fabricación de cigarrillos y fósforos, elaboración de alcohol y be-

bidas, explosivos y otros, que el gobierno colonial español había establecido durante su mandato.

Pero estas actividades, que en sí constituyen un antecedente de la moderna intervención estatal en América Latina, resultan de poca importancia comparadas con la amplitud y extensión que alcanza la intervención actualmente.

Es comúnmente sabido que, además de la intervención estatal en las labores básicas de educación, salubridad y

construcción de obras públicas para la población, se interviene activamente en las actividades económicas que hasta hace relativamente pocos años se consideraban reservadas al capital privado.

La intervención estatal en la vida económica se realiza según tres formas principales: a) por medio de los sistemas impositivos fiscales; b) a través de la nacionalización y de la planeación, o sea con carácter coordinador y regulador, y; c) participando en las empresas por su propia cuenta, o conjuntamente con el capital privado.

Analizando más detenidamente cada una de las anteriores formas, se encuentra que:

1.—Los sistemas fiscales en los países desarrollados han llegado a constituir un importante medio redistribuidor de la riqueza entre la población, tendiendo a repartirla más equitativamente y coadyuvando con otros factores a lograr un mejor nivel de vida para los habitantes. Los países en proceso de desarrollo, siguiendo el ejemplo, ensayan actualmente diversos sistemas que los hagan alcanzar fines similares utilizando las tarifas impositivas.

2.—La nacionalización es la forma más radical de intervención estatal en la economía y aparece como la etapa final de la economía dirigida,¹ o sea, es uno de los pilares de la planeación o del plan de desarrollo en un país. La planeación de la vida económica en Latinoamérica asume características propias que la diferencian un poco en sus fines, de la realizada por los países europeos. Mientras en América Latina la planeación tiene como meta el aprovechamiento y la protección de los recursos básicos del país frente a los intereses extranjeros —una de las razones de la nacionalización— en Europa no está revestida de tan notable contenido nacionalista como de principios ideológicos que exigen la transformación de la propiedad privada en propiedad nacional.

Por ejemplo, en México el primer programa de seis años (1934-1940) revistió un marcado carácter de desarrollo nacional a través del nacionalismo político y económico. En Argentina, el régimen peronista (1945-1955) completó una serie de medidas de nacionalismo económico, y el primer plan quinquenal para el desarrollo del país. Y ahora, en Cuba, toda la actividad económica —después de haber estado en su mayor parte en manos extranjeras— se deberá encauzar de acuerdo con el plan estatal que debe desarrollarla y coordinarla tras las fases activas del nacionalismo en el año de 1960. A diferencia de esto, en Europa pocas medidas nacionalizadoras y de planeación se propusieron el rescate de los recursos nacionales de manos extranjeras exclusivamente.

La política de utilizar un plan general de desarrollo, sin recurrir a la nacionalización total o parcial de la vida económica, se ha generalizado en los últimos años en América Latina, y entre los países nacionalizadores de la región ha sido también adoptada.

Por planificación puede entenderse:²

“el esfuerzo organizado para utilizar la inteligencia social en la determinación de la política nacional. Se basa en los datos fundamentales sobre los recursos, cuidado-

¹ Katzarov, *op. cit.*, p. 186.

² Definición de Merriam Ch., *The National Resources Planning Board*, p. 489. Citado por Héctor Cuadro Moreno, *Apéndice del Derecho Mexicano*, Katzarov, *op. cit.*, p. 703.

samente recogidos y analizadas; en una visión de conjunto que abarque y reúna los distintos factores pertinentes para evitar conflictos de propósitos o faltas de unidad en la orientación general, en una visión retrospectiva y prospectiva. Basándose en la consideración de los recursos y trayectorias, con el mayor cuidado posible y en la consideración de los problemas que van surgiendo, los planificadores tratan de lograr pautas a largo plazo.

3.—Si bien en casi todos los países latinoamericanos existe cierta participación estatal en la actividad económica del país, es en particular en dos países nacionalizadores: Cuba y México, en donde la intervención estatal tiene un criterio amplio que permite al Estado jugar un papel decisivo en la vida económica.

Las actividades estatales en la economía de los países latinoamericanos, se pueden reunir en tres conjuntos:

I.—Empresas nacionalizadas.

II.—Empresas financieras, de créditos y seguros.

III.—A través de las anteriores, el Estado participa en:

1.—la agricultura, la ganadería, silvicultura, pesca y minería; 2.—los servicios públicos que no se encuentran nacionalizados (los teléfonos en México); 3.—la industria de transformación en todos los niveles; grande o pesada, mediana y pequeña (en la primera su participación es muy activa); 4.—en los transportes urbanos y foráneos cuando no están nacionalizados, así como en los transportes aéreos y marítimos, por los mismos motivos; 5.—en las actividades comerciales, controlando empresas claves (como la CONASUPO en México y el IAPI en la Argentina de Perón); y 6.—en los espectáculos: cines, teatros, estadios.

Esta situación es característica de México³ y Uruguay en la actualidad. En Guatemala y sobre todo en la Argentina, existió una situación semejante en regímenes pasados. En Bolivia el Estado hace grandes esfuerzos por elevar su participación en la vida del país, sin embargo, no alcanza los niveles de los países primeramente mencionados. En Cuba la participación estatal alcanzó un grado sin precedente, reuniendo todas las actividades fundamentales, las medianas y buena parte de las pequeñas.

³ En México las empresas nacionales o de fuerte participación estatal se encontraban en 1960 en la siguiente situación: “Los organismos descentralizados y empresas de participación estatal sumaban 66, de los cuales uno abarca las actividades petroleras, 20 trabajan dentro de la industria de transformación, 7 pertenecen a comunicaciones y transportes, 19 forman la industria eléctrica, 6 participan en el comercio, 6 forman parte de la minería y 8 más comprenden actividades diversas. Todos ellos relacionados con capítulos básicos de la producción económica”. Estas empresas aportan un 12% del financiamiento de la inversión destinada a la formación de capital, porcentaje que es casi semejante al aportado por el Estado en ese año. “Organismos Descentralizados y Empresas Estatales”, *El Día*, febrero 17 de 1963.

Otra fuente de información da los datos siguientes sobre la materia: en total el estado mexicano participa en 139 empresas de producción y distribución de bienes y servicios, de la manera siguiente: 7 industrias extractivas (seis mineras y una petrolera); 40 industrias de transformación (tres en liquidación); 30 empresas eléctricas; 11 empresas de comunicaciones y transportes (una en liquidación); 21 empresas comerciales (tres en liquidación) y 30 instituciones de crédito, seguros y fianzas. *Apud*, *Hoja de Información Económica*, Instituto de Investigaciones Sociales y Económicas, año IX, núm. 209, 1 de febrero de 1964. Ver también, Frank Brandenburg, “Capitalismo, Socialismo y Empresa: el caso de México”, *Ciencias Políticas y Sociales*, México, núm. 29, julio-septiembre de 1962, pp. 413-430.

POLÍTICA PARA EL CONTROL DE LAS INVERSIONES DEL EXTRANJERO

DISPOSICIONES GENERALES MEXICANAS SOBRE INVERSIONES EXTRANJERAS

El Decreto de 29 de junio de 1944, especifica los renglones económicos en los que el capital nacional debe ocupar del 51 al 100% del total; dichos renglones son: radiodifusoras; producción, distribución y exhibición de películas; empresas marítimas, agrícolas, de servicios aéreos, pesqueras y dedicadas a la cría piscícola; actividades publicitarias; producción, venta y distribución de bebidas gaseosas y no gaseosas, esencias, concentrados y jarabes usados en su elaboración; jugos embotellados; y, la producción y distribución de productos de hule.¹

El decreto de 28 de septiembre de 1945, dispone en su artículo 6, que la Secretaría de Relaciones Exteriores extenderá un permiso en cada caso específico, para la organiza-

ción de empresas mexicanas que puedan requerir miembros o socios extranjeros, si la empresa realiza las siguientes actividades:

a) Adquisición de negocios o empresas, o control sobre las mismas, relacionadas con cualquier rama industrial, agrícola, ganadera, actividades forestales, especulación con fincas rurales y urbanas, y el fraccionamiento o urbanización de dichas propiedades.

b) Adquisición de bienes inmuebles necesarios para llevar a cabo las actividades mencionadas en el párrafo anterior.

c) Adquisición de bienes inmuebles: rurales o urbanos, sin importar los propósitos para los que deban usarse.

d) Adquisición de propiedad sobre tierras, aguas, o sus accesiones, a las que se refiere el párrafo I del Art. 27 Constitucional.

e) Adquisición de concesiones para minas, aguas o combustibles-minerales, permitidos por las leyes.

¹ César Sepúlveda, *A Statement of the Mexico in Matters Affecting Business*, Unión Panamericana, Washington, 1955, p. 45.

El permiso de la Secretaría de Relaciones, se requerirá incluso en el caso de una modificación o transformación de las empresas mexicanas existentes o compañías que fueren organizadas en adelante, cuando tengan intereses extranjeros, y especialmente si por dicha modificación o transformación los miembros extranjeros sustituyen a miembros nacionales o cambian los propósitos de la empresa en cuestión.²

El 29 de mayo de 1947, se creó por decreto la Comisión Intersecretarial encargada de controlar las inversiones foráneas; de acuerdo con lo dispuesto en el decreto, cada tres meses o más frecuentemente, si las circunstancias lo requieren, la Comisión deberá informar a las Secretarías que la integran, de los lineamientos generales seguidos para aplicar las limitaciones legales al capital extranjero. En noviembre de ese mismo año, la Comisión decidió mantener el principio general seguido por la Secretaría de Relaciones expresado en el decreto de 29 de junio de 1944.³

El Artículo 15 del Código de Comercio, reconoce la libertad de comercio y la igualdad de trato para empresas nacionales y extranjeras, en el entendimiento de que dichas empresas extranjeras se atenderán a lo dispuesto por el Código. Las excepciones a la igualdad de trato por lo que respecta a las empresas extranjeras, son:

1) Las empresas extranjeras no podrán adquirir o tener con propósitos de disponer en propiedad tierras, aguas y/o sus acciones, ni obtener concesiones para la explotación de minas, aguas o minerales combustibles en la República, a menos que acuerden ante la Secretaría de Relaciones considerarse como nacionales con respecto a tales propiedades, y no invocar la protección de sus gobiernos de acuerdo con lo establecido en el párrafo I del Art. 27 de la Constitución.

2) Estos no pueden en ningún caso adquirir la propiedad de tierras localizadas dentro de una faja de 100 Kms. a lo largo de las fronteras o de 50 Kms. a lo largo de las costas, ni pueden adquirir intereses en empresas que realicen actividades dentro de tales áreas, de acuerdo con lo dispuesto en el Art. 27 Constitucional.⁴

3) No pueden obtener concesiones ni celebrar contratos con autoridades municipales, estatales o federales, a menos que hagan una declaración similar a la citada en el párrafo 1 anterior, de acuerdo con lo dispuesto en el Art. 33 de la Ley de Nacionalidad y Naturalización.

4) No podrán obtener concesiones para la construcción, establecimiento o explotación de vías de comunicación, industria eléctrica y petroquímica, de acuerdo con el Art. 15 de la Ley de Industria Eléctrica y la Reforma Constitucional de septiembre de 1960, el Art. 12 de la Ley General de Vías de Comunicación, y el Anexo 2 y 3 de la Ley Reglamentaria del Art. 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo de 1959.

5) No pueden poseer buques mercantes con bandera nacional, a menos que prueben por un instrumento público, poseer a lo máximo el 25% del valor del buque, según lo dispone el Art. 277 de la Ley General de Vías de Comunicación.

6) Las empresas extranjeras deben obtener permiso de la Secretaría de Relaciones para adquirir la posesión y el control de cualquier empresa que esté ligada con alguna empresa industrial, pecuaria, agrícola, o de venta y explotación de fincas rurales o urbanas, y en el fraccionamiento de tales fincas, de acuerdo con el párrafo a del Art. 1 del decreto del 29 de junio de 1944.

7) Todas las ofertas de venta de seguros al público por empresas extranjeras, deberán ser autorizadas por la Comisión Nacional de Seguros.

8) De acuerdo con el Art. 6 de la Ley General de Instituciones de Crédito, los bancos extranjeros e instituciones de crédito, podrán establecer sucursales y filiales de sus actividades en México, en el entendimiento de que operarán como bancos mercantiles y no podrán emitir bonos. De acuerdo con esto, deben cumplir con todas las limitaciones impuestas a empresas extranjeras, contenidas en la Ley General de Instituciones de Crédito; y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público deberá autorizar su funcionamiento, en sustitución a la autorización que las Secretarías de Industria y Comercio y del Patrimonio Nacional otorgan a empresas que realizan actividades de índole industrial y comercial.

Los bancos extranjeros autorizados, deben invertir su capital y reservas en el país y cubrir las obligaciones en títu-

los pagaderos en México, de acuerdo con las estipulaciones de la Ley. Además, se comprometerán a cubrir sus deudas y otras obligaciones contraídas en México con todos sus bienes e intereses, localizados dentro o fuera del país.

9) Bajo las disposiciones del Art. 5 de la Ley General de Instituciones de Seguros, las aseguradoras extranjeras pueden establecer sucursales en México para efectuar las operaciones permitidas a las empresas nacionales, si llenan totalmente los requisitos siguientes:

a) Cumplir con las disposiciones referentes a la reglamentación de empresas extranjeras, contenidas en la Ley General de Empresas Mercantiles;

b) Invertir el capital mínimo fijado por la Ley, para la operación de sucursales;

c) Obtener autorización del Gobierno Federal en la misma forma que la requieren las empresas nacionales, y demostrar que la matriz ha operado normalmente durante 5 años bajo la autorización legal del país de origen;

d) La representación legal residente en México, debe estar autorizada para representar a la empresa matriz sin limitación de poderes, para efectuar todos los actos como su agente general, bajo los términos del Código Civil para el Distrito y Territorios Federales;

e) No pueden pagar a clientes asegurados en México, dividendos derivados de utilidades obtenidas en forma diferente a las dispuestas por la Ley;

f) Las empresas domiciliadas en México, deben presentar los mismos libros que se exigen a todas las empresas mercantiles y no se aceptará ningún documento supletorio de los mismos; deben conservar copia de cada título emitido en el país, y presentar todos los documentos relacionados con las operaciones que realizan ante la Secretaría encargada de controlar e inspeccionar dichas actividades;

g) Las instituciones extranjeras autorizadas para operar en México no pueden emitir títulos o seguros directamente, excepto a través de sus respectivas sucursales;

h) Deben mantener en el país, en forma real y de acuerdo con la Ley, todas las propiedades, seguros, créditos y fondos que constituyan la inversión de su capital, la técnica, reservas contingentes y los fondos y reservas legales.

10) Las empresas afianzadoras extranjeras no pueden operar en México, excepto en el caso de que una afianzadora nacional no pueda o no desee atender una transacción específica, podrá autorizarse que empresas extranjeras negocien el asunto.

11) Con respecto a actividades relacionadas con el petróleo, la petroquímica básica, la electricidad, aguas, minas, y reservas forestales, la limitación a las empresas extranjeras es total.⁵

En la práctica, varias de las restricciones legales se violan frecuentemente, por las causas siguientes: 1) La Comisión de Control de Inversiones no opera en la práctica; 2) Las empresas extranjeras se valen de personas o sociedades mexicanas —conocidos bufetes jurídicos se dedican expresamente a estas actividades— que aparecen supuestamente como aportadoras mayoritarias de capital; de esta manera, multitud de empresas extranjeras se encuentran operando —auxiliadas por empresarios y funcionarios nacionales— al margen de las vaguedades de la ley.

En conclusión, urge especificar y delimitar las actividades en las que pueda operar el capital extranjero, en una Ley que englobe todas las disposiciones hasta ahora vagas y dispersas. Por otra parte, la manera efectiva de salvaguardar los intereses nacionales en las ramas vitales de la economía, ha sido mediante la nacionalización total o parcial, o la intervención del Estado en otras ramas vitales de la economía.

LAS INVERSIONES EXTRANJERAS EN LOS PAÍSES NACIONALIZADORES DEL AREA

México

Este país no fue el primero de la comunidad latinoamericana en recibir inversiones del exterior, tampoco el que las haya recibido en mayor volumen; sin embargo, es el primero en controlar de manera radical y efectiva, mediante una política especial, las inversiones extranjeras dentro de su territorio. Esto no resulta extraño, si se tiene en cuenta, que los últimos 150 años de historia mexicana están íntimamente ligados a conflictos con el exterior, en los que había de por medio intereses privados extranjeros.

Con posterioridad al fracaso de las primeras inversiones directas extranjeras, en la tercera década del siglo pasado, los gobiernos mexicanos otorgaron concesiones a empresas ex-

² Sepúlveda, *op. cit.*, p. 44.

³ *Loc. cit.*, p. 43.

⁴ Las Constituciones de Honduras y Nicaragua prohíben a los extranjeros la posesión de fincas en una faja de 50 Kms. a lo largo de las fronteras y costas a excepción de las fincas situadas en las zonas urbanas.

⁵ Sepúlveda, *op. cit.*, pp. 47-48.

tranjeras para la construcción de ferrocarriles, la explotación minera y el comercio, principalmente, en el decenio de los años 70. La afluencia de inversiones externas se generaliza y consolida con la pacificación del país, impuesta por el porfirismo de 1880 a 1910.

Durante el último cuarto del siglo pasado, prevalecieron las inversiones británicas sobre las francesas y españolas. Pero a éstas se unen con gran vitalidad las estadounidenses, en los últimos años del siglo pasado, y en menor escala, las alemanas y japonesas.

De 1910 a 1940, las inversiones extranjeras se alejan de México,⁶ por el temor al nacionalismo de la Revolución popular; pero a partir de la última década citada, el país vuelve a recibir crecientes cantidades de capitales externos.

Para el año 1910-1911, las inversiones extranjeras en México, pasaban de 1,800 millones de dólares, y según algunos cálculos, se acercaban a los 2,000 millones de dólares.⁷

Las colocaciones, por países inversores, se incrementaron aproximadamente de la manera siguiente: las inversiones directas estadounidenses que en 1897 sumaban 200 millones de dólares, se elevaron espectacularmente a 1,100 millones en 1911. Las francesas, aumentaron de 100 millones en 1902 a 400 millones de dólares en 1911. Y las británicas que en 1880 sumaban 164 millones de dólares aproximadamente,⁸ ascendieron a 481 millones en 1911.⁹

Una idea más clara de la decisiva influencia que ejercían los capitales extranjeros en la vida del país, la arrojan los datos siguientes: la suma total de las inversiones extranjeras en 1911, se estima que representaba el 66% de la inversión total en la industria, en la minería, en la banca, en el comercio, y en los servicios públicos.¹⁰

El capital extranjero controlaba el 20% de la riqueza nacional en 1903 y el 43% en 1910 (según Edmundo Flores, sólo los norteamericanos poseían el 40% de la riqueza nacional). En 1914, de entre las 27 empresas industriales más importantes, 18 eran propiedad absoluta de extranjeros, y en otras 5 el capital externo era dominante.¹¹

La concentración de la tierra en manos de nacionales y extranjeros alcanzó niveles pocas veces vistos. Para mediados del decenio de los años 20, se calculó —aunque defectuosamente— que los extranjeros poseían el 20% de las propiedades rurales, con una superficie de 32 millones de Has., de las cuales los estadounidenses poseían alrededor de la mitad: 16.5 millones de Has.¹²

Desde 1913-1914, se tienen datos que permiten medir el descenso de las inversiones externas en México, mientras, por el contrario, aumentaban en todos los demás países latinoamericanos.

No obstante la declinación, para 1930, los intereses extranjeros controlaban el 9% de las inversiones en la agricultura; el 99% en el petróleo; el 98% en la minería; el 99% en la electricidad; el 42% en los servicios y el comercio; el 80% en los transportes; y presumiblemente no menos del 50% en la industria.¹³

La riqueza nacional controlada por inversionistas extranjeros, ascendía al 35%, en 1935.¹⁴ La crisis mundial que principió en 1929, facilitó la realización de las reformas radicales durante el decenio de los años 30.

Si en 1913, México absorbía el 64% de las inversiones estadounidenses totales (directas e indirectas) en toda la región, a causa del movimiento popular y la expansión de los capitales estadounidenses por todo el continente, en 1929, representa sólo el 28% con 975 millones de dólares,¹⁵ de los cuales las inversiones directas sumaban 683 millones.

Las inversiones británicas también disminuyen apreciablemente, por la Revolución principalmente. Bajando de 481

millones de dólares que sumaban en 1913, a 233 millones en 1930.¹⁶ Pero su volumen se veía aún más mermado, a causa de las nacionalizaciones de las empresas ferroviarias y petroleras, en 1937 y 1938, renglones que ocupaban primacía, junto con la extracción minera, dentro de las colocaciones británicas en el país.

Las inversiones francesas situadas en el comercio y la producción textil principalmente, parecen haber resultado más afectadas por el colapso económico de la propia Francia posterior a la Primera Guerra Mundial que por la Revolución.

A pesar del intenso nacionalismo de la Revolución, las inversiones externas siguieron dominando en algunas ramas básicas, hasta fechas muy recientes, como en: los teléfonos, la electricidad y la explotación minera. Los teléfonos pasaron a control de capitalistas nacionales en 1958; la generación y distribución de electricidad se nacionalizó totalmente en 1960; y sobre la extracción minera, la ley de 5 de febrero de 1961, prevé el control mayoritario de las empresas por capitales nacionales, lo que se ha cumplido en la mayoría de las empresas importantes.¹⁷

El renglón en el que ocupan actualmente una importante posición las inversiones directas del exterior, es la industria manufacturera; también en el comercio sobresalen, pero este renglón está muy por debajo del primero. La participación extranjera en este tipo de empresas, se realiza a través de inversiones con control total, sin embargo, cada vez son más frecuentes las inversiones mancomunadas con capitalistas nacionales, y excepcionalmente con el Estado.¹⁷

Las inversiones estadounidenses dentro de la industria manufacturera mexicana, empezaron a colocarse en gran escala hace 20 años, durante la Segunda Guerra Mundial. La estructura de dichas inversiones ha variado radicalmente en los últimos 35 años; el cuadro 1 muestra numéricamente la transformación:

INVERSIONES DIRECTAS ESTADUNIDENSES EN MEXICO

(Millones de dólares)

Actividad	1929	1936	1943	1950	1959
Minería	230	213	108	121	137
Servicios Públicos y Transportes	164	148	106	107	118
Industria Manufacturera	6	8	22	133	355
Comercio y Servicios Financieros	9	11	23	32	83
Agricultura	59	17	14	3	—
Petróleo	206	69	5	13	30
Otros	8	13	9	6	36 ^a
<i>T o t a l :</i>	683	479	287	415	759

(a) Incluye algunas cantidades invertidas en agricultura.

FUENTES: Para los años 1929, 1936, 1943 y 1950, Naciones Unidas, *Las Inversiones Extranjeras en América Latina*, p. 124, cuadro 19. Para el año 1959, Víctor L. Urquidí, *Viabilidad Económica de América Latina*, p. 195, cuadro 37.

El ciclo revolucionario, la crisis de los años 30, así como el cambio general en la estructura de las inversiones estadounidenses, se refleja fielmente en las fluctuaciones de las colocaciones de este país, en los últimos 50 años. Si en 1910, sumaban 1,100 millones de dólares las inversiones en México; habían bajado a 683 millones en 1929; a 479 millones en 1936; y aun a 287 millones en 1943 para empezar a recuperarse en ese año, ascender a 415 millones en 1950, y alcanzar 759 millones en 1959.

Analizando los rubros del cuadro anterior, descienden en números absolutos y relativos, desde 1929: la Minería, los Servicios Públicos y Transportes, la Agricultura y el Petróleo;

¹⁶ Naciones Unidas, *op. cit.*, p. 171, Cuadro X. a.—“Casi se Completó la Mexicanización de la Minería”, *Excelsior*, junio 24 de 1964.

¹⁷ José Luis Ceceña, *El Capital Monopolista y la Economía de México*, Ed. Cuadernos Americanos, México, 1963, p. 109, Cuadro 49. Para este autor, las empresas bajo control extranjero total o de fuerte participación de éste, sumaban 233 en 1960 entre las 400 mayores del país. Y abarcaban todos los renglones de la economía, destacando las dedicadas a actividades industriales. Las 233 empresas reunían el 55% de los ingresos percibidos por las 400.

⁶ A excepción de las inversiones en la extracción petrolífera, que empiezan a descender después de 1922.

⁷ Horacio Flores de la Peña, “México: Una Economía en Desarrollo”, *El Día*, junio 28 de 1963. *Apud*, J. N. Tattersol, *The Impact of Foreign Investment in Mexico, 1876-1920*, University of Washington, (tesis inédita), 1956, p. 115, Cuadro 26. Citado por R. Vernon, *The Relation Between the Private and Public Sector in Mexico*, Harvard University, 1964.

⁸ *Idem*.

⁹ Naciones Unidas, *op. cit.*, p. 171, Cuadro X.

¹⁰ Flores de la Peña, *op. cit.*, *Apud*, F. Tannembaum, “México, La Lucha por la Paz y por el Pan”, *Problemas Agrícolas e Industriales de México*, octubre-diciembre de 1951.

¹¹ Flores de la Peña, *op. cit.*

¹² *Idem*, *Apud*, F. Tannembaum, “La Revolución Agraria Mexicana”, *Problemas Agrícolas e Industriales de México*, vol. IV, número 2, p. 41.

¹³ *Idem*.

¹⁴ *Idem*.

¹⁵ Minelli, *op. cit.*, p. 35.

y ascienden: la Industria Manufacturera, el Comercio y el renglón denominado "Otros".

En 1929, la Minería representaba el 33.6% de las inversiones directas estadounidenses en el país; en 1936 significaba el 44.4%, o sea, experimentó un aumento relativo de 10.8%; descendió nuevamente al 37.6% en 1943; siguiendo la declinación, ocupó el 29.1% en 1950; y finalmente, el 18% en 1959. Proporción que guardaba en 1961, antes de promulgada la Ley de 5 de febrero de ese año.¹⁵

El año base considerado (1929), las inversiones en Servicios Públicos y Transportes, representaban el 24% del total; para 1936, aumentaron al 30.8%; y en 1943 llegaban a su punto álgido: 36.9%, debido a que su descenso en volumen no era tan violento como ocurría con otros rubros; desde entonces declinan en términos relativos, ocupando el 25.7% en 1950, y el 15.5% en 1959; y, en términos absolutos desde 1960.¹⁶

La Agricultura registra una disminución paralela a la reivindicación de la tierra. En 1929, representaba el 8.6% de las inversiones estadounidenses directas; en 1936 descendió al 3.5 debido principalmente a la reforma agraria; en 1943, año del nivel mínimo de las inversiones estadounidenses en la región, significó el 4.8%; para declinar y ocupar menos del 1% del total, desde 1950.

La desinversión más acelerada la registra el petróleo, desde varios años antes de la nacionalización de este importante renglón económico. Si en 1929, significaba poco menos de un tercio del total (30.1%); para 1936 sólo alcanzaba el 14.6%, con pérdida de 10.5 puntos en siete años. En 1943, su proporción no pasaba del 1.7% de las inversiones totales. Sin embargo, en actividades anexas y complementarias de este sector, así como por 15 contratos firmados con empresas estadounidenses para exploración y explotación,²⁰ los capitales invertidos en el sector "petróleo" significaban el 3.1% en 1950, y el 3.9% en 1959.

Inversamente a los rubros anteriores, la Industria Manufacturera que significaba menos del 1% de las inversiones directas en 1929, aumentó paulatinamente desde entonces, en números absolutos y relativos; en 1936, su proporción fue del 1.6%; ascendió al 7.6% en 1943; para 1950 alcanzaba el 32% y el 46.7% en 1959. En 1960, dada la importante reducción en servicios eléctricos y minería, las inversiones en empresas manufactureras, sobrepasaron al 53% de las totales.²¹

Por otra parte, el Comercio y los Servicios Financieros, registran una tendencia ascendente casi constante en los últimos 35 años. Si en 1929 representaron el 1.3% del total; pasaron a 1936 con el 2.2%; ascendiendo al 8% en 1943; bajan ligeramente al 7.7% en 1950; y finalmente, en 1959 totalizaron el 10.9% de las inversiones directas.

El rubro denominado "Otros", que comprende colocaciones en: hoteles, actividades agrícolas, industria de la construcción y otras actividades (en los datos de 1959), es fluctuante en todo el periodo. Sin embargo, en términos generales ascendió, del 1% en 1929 al 4.7% en 1959.

Actualmente, las inversiones extranjeras directas en México sobrepasan holgadamente los 1,000 millones de dólares —según estimaciones sólo las estadounidenses lo hacen ya. De cualquier forma, más del 80% son de origen estadounidense.²²

Las inversiones extranjeras se calcula que contribuyeron al financiamiento de la industria manufacturera mexicana en una décima parte, durante los últimos 20 años.²³ Actualmente ocupan posiciones dentro de las actividades siguientes: conservas alimenticias, hilados y tejidos de algodón y otros artículos textiles, envases, materiales refractarios, maquinaria e implementos agrícolas, productos de asbesto, cemento, ensamble y fabricación automotriz, productos farmacéuticos,

jabón y detergentes, artículos de aluminio, barriles de acero, bebidas no alcohólicas, tintes químicos, cigarrillos y productos de hule (neumáticos).

Es de hacerse notar, además, que si bien como resultado de la reforma agraria, las inversiones extranjeras en la agricultura se redujeron al mínimo, se conserva por parte de algunas empresas estadounidenses el sistema empleado en Cuba (hasta 1959), Centro y Sudamérica, de adquirir las materias primas de productores nacionales, controlando la producción mediante el financiamiento y la comercialización, como es el caso del algodón.

En 1951, el Gobierno Federal adquirió el Ferrocarril Sud Pacífico entonces filial de una empresa estadounidense del mismo nombre, con una red de 3,200 Kms., mediante el pago de 12 millones de dólares. Este fue el último ferrocarril de propiedad extranjera que operó en México.

En una de las dos más importantes empresas de servicios aéreos que operan en México, existe desde su fundación —hace 40 años— una importante participación de capital estadounidense. En la otra empresa, también lo hubo hasta 1959, año en que pasó a manos de una sociedad mexicana, de la que es accionista mayoritario el Estado.

Los bancos y las compañías aseguradoras extranjeras, tenían muy limitadas sus funciones desde la Ley de 1936, pero en los últimos años han resurgido, coparticipando en los consorcios financieros mexicanos: Banco de Comercio, Banco de Londres y México, Banco Internacional, Banco Comercial Mexicano y Banco Mexicano. Por otra parte, las empresas aseguradoras han resurgido con gran fuerza.²⁴

De los teléfonos, ya se apuntó anteriormente, que pasaron a una empresa mexicana, la cual preside ahora el Estado.

Con respecto a las inversiones británicas, después de la seria disminución que resintieron con la nacionalización ferroviaria y petrolera, su volumen continuó descendiendo, con posterioridad a la última guerra, debido a la liquidación de los activos ingleses en el exterior. Así, el Ferrocarril Interoceánico pasó a la red nacional en 1944, y el FC. Mexicano fue adquirido por el Estado en 1946. Por estas razones, las inversiones inglesas que representaban el 8% de las inversiones directas en 1950, para 1952 habían descendido a sólo 4%. Desde entonces no parecen haber aumentado apreciablemente su proporción, tomando en cuenta que algunas cantidades de capital británico resultaron afectadas en la reciente nacionalización de las empresas eléctricas.

Las inversiones canadienses, se encontraban casi totalmente en los activos de la Compañía Mexicana de Luz y Fuerza Motriz, empresa filial de una registrada en Canadá dependiente del consorcio financiero SOFINA que opera en Bélgica. En la citada empresa eléctrica los capitales canadienses operaban mancomunadamente con británicos, y sobre todo estadounidenses. Las colocaciones canadienses representaban alrededor del 14% del total de las inversiones directas existentes en México, en 1952. Con la nacionalización eléctrica, la proporción disminuyó al 2% en 1960, y su volumen se desplomó, de 2,307 millones de pesos en 1959, a sólo 316 millones en 1960.²⁵

Los principales capitales franceses están colocados actualmente en la banca (Banco Nacional de México) y empresas comerciales; estas últimas operan un descenso con respecto a las nacionales en la misma actividad; sin embargo, el peso de todos los capitales franceses dentro del total, es escaso.

Los principales capitales suecos que operaban en el país, estaban colocados en una de las empresas telefónicas, que fusionada con una estadounidense en 1950, pasó a propiedad de accionistas nacionales en 1958, como ya se ha dicho. Sin embargo, recientemente algunas empresas suecas han mostrado interés por aumentar sustancialmente sus actividades industriales en México.

Durante la guerra, fueron confiscadas las empresas alemanas, que operaban preferentemente en la química, y actualmente son conservadas por el Estado. También los inversionistas alemanes han mostrado interés en los últimos años por aumentar su participación, principalmente en el renglón químico y automotriz.

En el mismo caso de las inversiones alemanas, se encuentran algunas empresas japonesas, que desean estar presentes en la ALALC, con filiales operando desde México.

Pero el renglón de inversiones que ha sobrepasado en los últimos años a todos los demás, ha sido el de los créditos internacionales, o inversiones indirectas. Dichos créditos

¹⁵ En 1960 empiezan a adquirirse por el Estado y algunos capitalistas nacionales, importantes empresas mineras. Aunque se carece de datos exactos, las operaciones influyen en la disminución de capitales estadounidenses y británicos en este rubro.

¹⁶ En 1960, se nacionalizan las empresas productoras y distribuidoras de electricidad que detentaban dos grandes consorcios financieros internacionales; la SOFINA y la Electric Bond and Share Co.

²⁰ José Domingo Lavín, "Periodo del Licenciado Alemán: Epoca de los Contratos", *El Día*, mayo 21 de 1963.

²¹ Ceceña, *op. cit.*, p. 105, Cuadro 46, "La inversión total de 759 millones de dólares en 1957... estaba distribuida en 594 empresas. Casi la mitad de la inversión (335 millones) correspondía a empresas manufactureras, entre las que la fuente (*US Business Investments in Foreign Countries*, Dpto. de Comercio de los Estados Unidos) señala las siguientes ramas: productos alimenticios, 67 millones; papel y productos de papel, 9 millones; productos químicos, 96 millones; metales primarios y elaborados 21 millones; maquinaria eléctrica, 46 millones; maquinaria no eléctrica, 23 millones". *Apud*, "Inversiones Privadas de los EU en México", *El Mercado de Valores*, año XXI, número 34 agosto 21 de 1961, pp. 423 y 427.

²² En 1960, de 13,516 millones de pesos en inversiones extranjeras, correspondían a las estadounidenses 11,250 millones, o sea, el 83% del total. *Apud*, Ceceña, *op. cit.*, p. 105, Cuadro 46.

²³ Naciones Unidas, *op. cit.*, p. 128.

²⁴ Ceceña, *op. cit.*, p. 165, Cuadro 51, "El Capital Extranjero es Dueño de Cerca del 50 por ciento de las Aseguradoras. El Proceso de Apropriación se inició hace 6 años", *El Día*, febrero 17 de 1964.

²⁵ *Loc. cit.*, p. 105, Cuadro 46.

en los primeros 4 años del régimen del presidente López Mateos, alcanzaron 1,312 millones de pesos a los que debe restarse 777 millones por pagos de amortización de créditos anteriores, quedando un saldo de 535 millones de pesos, o sea, 42.8 millones de dólares. Estos créditos provinieron de instituciones financieras internacionales, gubernamentales y

privadas, de: los Estados Unidos, Francia, Inglaterra Italia y las Naciones Unidas.²⁶ A últimas fechas han aumentado aún más, y se tienen ofertas de otros varios países, incluyendo la URSS.

²⁶ Informe Presidencial del 1 de septiembre de 1963.

CONCLUSIÓN

La nacionalización es la más joven de las instituciones que afectan al derecho de propiedad privada. Al contrario de lo que afirman algunos autores, no se encuentra reñida con el derecho internacional; dichos autores la confunden con otras instituciones y tratan de encuadrarla en los conceptos tradicionales de estas últimas. La nacionalización, que sólo cuenta con pocas décadas de existencia, se elaboró con características propias para tratar problemas específicos de nuestro tiempo.

Las características que la distinguen y diferencian de otras instituciones parecidas, son: la transferencia de la propiedad de los medios de producción a la colectividad; su gran extensión, afectando universos de bienes y servicios; su carácter impersonal en la afectación, es decir, no individualiza ni designa con la precisión que lo hacen otras instituciones; su enmarcamiento en los textos legales más elevados: los constitucionales o sus equivalentes, que a la vez, designan los bienes y servicios que pertenecen a la nación; la imposibilidad de ser impugnada por autoridad judicial o legislativa alguna, consecuencia derivada del "acto supremo de Estado" en que se funda; su inspiración en ideas más elevadas, que reservan para la comunidad los bienes, servicios y derechos fundamentales. Dentro de estas cualidades, la compensación o indemnización queda en un segundo plano, pudiendo los textos nacionalizadores ir acompañados o no de tal institución.

Las características enunciadas, aunque elaboradas por autores europeos para nacionalizaciones en el viejo mundo, son también aplicables a las nacionalizaciones latinoamericanas con la salvedad de que en esta región no están acompañadas del fuerte carácter ideológico que pretende transformar en nacional la propiedad privada (interna o extranjera). La nacionalización trata de rescatar los bienes y recursos básicos nacionales de manos de extranjeros.

Dentro de las consideraciones señaladas, creemos que la mejor definición de nacionalización para la región sería: el acto jurídico del Estado que pone al servicio de los intereses nacionales los recursos y medios básicos rescatándolos de los propietarios extranjeros; porque el capital interno no puede hacerlo y se necesita utilizar esos recursos en el desarrollo e independencia nacionales.

Existen suficientes datos para pensar que las nacionalizaciones europeas afectaron más a intereses de extranjeros que a los de nacionales, salvo en casos excepcionales. En América Latina, donde las nacionalizaciones han afectado siempre a intereses de extranjeros, ocurrió lo contrario.

El conflicto de intereses que se crea en las nacionalizaciones, al afectar propiedades de extranjeros, cae rápidamente en el ámbito del derecho internacional al acudir los Estados en auxilio de sus nacionales afectados. De los problemas surgidos por este motivo, se destacan: la Reclamación y la Compensación.

Entre las nacionalizaciones latinoamericanas que analizamos se encuentran las de Argentina, Bolivia, Brasil, Cuba, Guatemala y México, y se nota que existe una gran semejanza entre las nacionalizaciones decretadas en la región y las de África y Asia, posiblemente por tratarse también de áreas subdesarrolladas en el mundo.

El avance logrado por Latinoamérica, al convertirse en la primera región nacionalizadora del mundo (desde hace cinco décadas), se debe a que la Comunidad había sido la receptora mayor de capitales externos, sobre todo europeos y estadounidenses.

Al sobrevenir el conflicto internacional, entre el Estado nacionalizado y el nacionalizador, los países latinoamericanos enmarcan la institución de que tratamos, en los principios elaborados paulatinamente desde su independencia de España: la No Intervención, la Autodeterminación de los Pueblos, la Igualdad Jurídica de los Estados, la tesis de la supremacía del derecho interno sobre el internacional para actos efectuados dentro de los límites de los Estados, y la denegación de justicia como base de las reclamaciones. De

acuerdo con estos principios, los países nacionalizadores de la región, se han negado siempre a dirimir las controversias motivadas por la aplicación de la institución ante tribunales o árbitros internacionales o supranacionales, por lo mismo sólo en tres casos de nacionalizaciones latinoamericanas se ha llegado a un arreglo por el conducto internacional (la nacionalización de propiedades territoriales y algunas empresas petrolíferas estadounidenses, en México; y la nacionalización de empresas ferroviarias británicas, en Argentina).

El arreglo político entre naciones, de las disputas causadas por nacionalización de propiedades de extranjeros, constituye la mayor diferencia con la forma de arreglar las nacionalizaciones europeas. En Europa se reconoce tácita y explícitamente, aun entre países de economía socializada, un estatuto privilegiado para los extranjeros en esta materia y una intervención limitada; no es raro en esos casos, que los conflictos suscitados con extranjeros, incluyendo los motivados por nacionalización, tiendan a resolverse por negociaciones internacionales. Esta característica europea, no deja de ser ajena a las estrechas relaciones económicas y sociales que existen entre el Estado afectador y el afectado.

En teoría, hasta ahora todas las nacionalizaciones latinoamericanas han estado acompañadas de compensación. En la práctica, este requisito se ha cumplido en forma relativa, igual a lo acontecido en la mayoría de las nacionalizaciones en todo el mundo, es decir, América Latina está dentro de la práctica internacional común en esta materia.

La política nacionalizadora latinoamericana, salvo en México y Cuba, lejos de haberse paralizado, puede recrudecerse en un futuro inmediato. Alentada por la caótica situación económica —desplome de los precios de las materias primas de exportación, inadecuado financiamiento internacional, ausencia de capital y desinversión acelerada, déficit en los renglones de la producción, inequitativa distribución de la riqueza y anacrónica distribución de la tierra— agravada por el espectacular crecimiento de la población y sus necesidades y un permanente malestar social y político que tiende a buscar soluciones radicales como medidas viables para corregir los males crónicos y conseguir la independencia económica, entre las que la nacionalización es un instrumento útil. No debe olvidarse, que la mayoría de las nacionalizaciones del mundo ha sido acompañada de crisis económicas, sociales y políticas.

Puede pensarse que las futuras nacionalizaciones en la región, no diferirán mucho de las realizadas hasta el momento, y por lo tanto, las inversiones extranjeras no es probable que aumenten en forma considerable dentro de un futuro inmediato, dado el malestar social y político y el alarmante grado de endeudamiento actual de nuestras naciones. De todas ellas, sólo México está en posibilidad de recibir inversiones, y como preferibles para el país, las de carácter indirecto; las directas deben someterse a una reglamentación clara y específica.

Existen diferencias de criterio entre los países latinoamericanos sobre el trato que se debe otorgar a los capitales extranjeros directos, según evidencia de las IX y X Reuniones Panamericanas y ciertas reuniones de la ALALC. México lleva una voz clara y precisa en este tema, y dadas las convulsiones políticas y económicas y las escasas perspectivas de inversión, es de presumirse que se enunciarán los criterios en cuanto se logre estabilizar la política, la economía y la sociedad en los países miembros de la Comunidad.

Nuestro estudio no pretende ser exhaustivo, dada la diversidad de temas tocados y relacionados con él, y si logramos ofrecer una perspectiva de conjunto, del problema de las nacionalizaciones en América Latina, habremos conseguido el objetivo propuesto al iniciarlo. Queda pues, abierta la posibilidad de que, sobre un tema tan interesante e importante para nuestros pueblos, se amplíen y mejoren los conocimientos que sobre el mismo ahora, se tienen, vistos desde muy diversos ángulos que contribuirán a esclarecernos un poco más las causas de los fenómenos políticos y sociales que sacuden y agitan esta parte del mundo.