

EL DERECHO INTERNACIONAL Y EL PETROLEO MEXICANO

PAYSON S. WILD JR.

EL 18 de marzo de 1938 el Presidente Cárdenas de México expidió un decreto expropiando los bienes de 17 compañías petroleras británicas y norteamericanas. Este acto se basó en la Ley Mexicana de Expropiación de noviembre de 1936 que autorizó la ocupación de la propiedad privada no solamente por motivos de "necesidad pública", sino por causas de "bienestar público y social". Las repercusiones de esta medida fueron inmediatas y amplias, porque las cuestiones que se suscitaron son de importancia económica y rebasan con exceso los intereses de las empresas petroleras directamente afectadas. Los derechos de todos los tenedores de inversiones extranjeras, la política del Buen Vecino del Gobierno Norteamericano y los programas nacionales de otros Estados latinoamericanos, evidentemente que están interesados en el desarrollo final de la controversia petrolera; pero por debajo de todo esto está el choque relativo a los fundamentos sociales. Dos modos de vida, dos sistemas parece que han vuelto a chocar. Para aquellos educados en la tradición de la Enmienda Catorce de la Constitución Americana (correspondiente al artículo 14 de la Constitución Mexicana), el Presidente Cárdenas está minando los brotes de la civilización. Para los que creen en cualquier forma de colectivización, sin embargo, el experimento mexicano es bien recibido como parte de lo que éstos consideran como el curso inevitable de los tiempos hacia una distribución más equitativa de las buenas cosas de la vida.

¿Y qué es lo que dice el derecho internacional acerca del apoderamiento de la propiedad privada? ¿Habla sin ambigüedad sobre este tópico? Aquí nos propondremos

EL TRIMESTRE ECONOMICO

examinar únicamente estas amplias cuestiones de la expropiación. No se hará ningún esfuerzo para narrar la historia de la ocupación petrolera o para decidir si los pasos dados por los funcionarios mexicanos constituyeron un acto arbitrario equivalente a una denegación de justicia. En otras palabras, la discusión se mantendrá de una manera general, sin ninguna incursión en los tecnicismos del procedimiento en el caso particular. Esté, pues, advertido el lector, que éste es un estudio en derecho, no en petróleo mexicano. En síntesis, la principal cuestión jurídica es: ¿puede un Estado tomar la propiedad privada sin pagar por ella o difiriendo el pago de acuerdo con sus propios términos? Para el derecho internacional éste es un asunto extremadamente serio y delicado. Cualquiera que sea la respuesta, el derecho internacional parecerá tomar partido en las grandes controversias ideológicas de estos tiempos. ¿Es el derecho internacional un "derecho capitalista"? Si la santidad de la propiedad privada es uno de sus postulados, ¿no está operando como un obstáculo para la experimentación social y puede por tanto ser suficientemente flexible para las condiciones modernas?

Estas cuestiones deberían bastar para demostrar la gravedad del problema. Para beneficio del escéptico inevitable quien sostendrá que, o no existe ningún derecho internacional o que, si lo hay, no importa de todas maneras lo que él diga, debe subrayarse el punto de vista relativo a que las actitudes asumidas por el Departamento de Estado Norteamericano y por México se han basado en gran parte sobre el derecho, y que los tanteos diplomáticos y un mucho de la plática excitada han gravitado alrededor del derecho. Toda nación o grupo desea tener la ley o la apariencia de legalidad de su parte, aún las dictaduras más totalitarias, que se toman el trabajo de erigir una fachada legal para medidas esencialmente ilegales. Los que esgrimen

la fuerza que "hace al derecho" se sienten con "más derecho" y por tanto más seguros cuando la espada desnuda está cubierta con cualquier clase de tapicería jurídica, por más transparente que esta pueda ser. Lo que la ley dice o no dice es de considerable efecto político y psicológico. Desde el principio de las controversias acerca del petróleo y de las tierras en México, esto es, desde la promulgación de la Constitución de 1917, los Estados Unidos han argüido persistentemente que el derecho internacional requiere positiva y absolutamente una compensación completa y pronta por cualquier pedazo o parcela de propiedad ocupada. El Artículo 27 de la Constitución dice que "Corresponde a la nación el dominio directo del petróleo y todos los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos"; pero las llamadas Conferencias de Bucareli de 1923 y el arreglo hecho por el Embajador Dwight Morrow en 1927, confirmaron la actitud americana en contra de la confiscación y estipularon que el Artículo 27 no sería aplicado retroactivamente en perjuicio de los derechos ya adquiridos.

En el verano pasado se suscitó nuevamente el debate en un cambio de notas entre los dos gobiernos.¹ Aun cuando las comunicaciones se ocupaban del pago por expropiaciones de tierras efectuadas por México, era evidente que las dos potencias estaban movilizandó sus argumentos jurídicos para la inevitable crisis en el petróleo. La discusión fué vigorosa, cada una de las partes citando la ley a su favor en sonora fraseología. Cuando las andanadas verbales terminaron en septiembre, y después de que el humo diplomático se había despejado, resultó evidente que los puntos de vista jurídicos sostenidos eran

¹ Las notas americanas fueron enviadas en julio 21 y agosto 22; las mexicanas en agosto 3 y septiembre 1º. Los textos pueden encontrarse en *Press Releases*, vol. XIX, Nos. 460, 465 y 467.

tan divergentes que resultaban irreconciliables. Afortunadamente para bien de la armonía internacional, los dos países abandonaron la fútil batalla sobre el derecho y, al declarar un armisticio en noviembre, efectuaron un arreglo práctico que cada uno negó que constituyera un precedente legal.²

El derecho, sin embargo, aún sigue siendo materia de interpretación. Los Estados Unidos en su nota de julio 21 sintetizaron el punto debatido en estos términos: "si . . . los bienes de los ciudadanos americanos pueden ser tomados por el Gobierno Mexicano sin efectuar un pago pronto de una justa compensación al propietario, de acuerdo con las reglas universalmente reconocidas del derecho y la equidad". El factor tiempo fué subrayado por el Gobierno Americano, quien insistió en que la promesa de pagar con posterioridad, no bastaba. Las palabras del señor Hull fueron enfáticas. "Tomar la propiedad sin compensación no es expropiación. Es confiscación. No es menos confiscación porque haya la intención expresa de pagar en alguna época en el futuro". La réplica mexicana a esta aseveración fué igualmente firme: "No hay en derecho internacional ninguna regla universalmente aceptada en teoría o en la práctica que haga obligatorio el pago de inmediata compensación, ni aún de una compensación diferida". Las cuestiones, como se ve, fueron dos: ¿debe existir una compensación? y en caso afirmativo, ¿cuándo debe ser pagada? En esta ocasión México aceptó la obligación de pagar una compensación, pero como una cuestión de derecho *nacional*, no *internacional*.

Todo el tono de las notas norteamericanas fué casi de incredulidad de que pudiera alguien plausiblemente ser tan obtuso que no viera que el derecho internacional prescribe la inviolabilidad de la propiedad privada. La argumen-

² *Press Releases*, vol. XIX, No. 477.

tación frecuentemente abandona el nivel del derecho y se entretiene con espléndida retórica en la materia de la justicia, la moralidad y la democracia, todo lo cual se trae a colación en apoyo de las contenciones respecto a la santidad fundamental de la propiedad privada. Citaremos unas cuantas declaraciones de las notas norteamericanas: "Parece al Gobierno de los Estados Unidos (que la proposición mexicana es) ajena a la historia, espíritu e ideales de la democracia"; el progreso humano sería fatalmente retrasado "si el criterio mexicano prevaleciera"; y "la aceptación universal de esta regla (del pago inmediato en caso de expropiación) del derecho de gentes, que en realidad no es más que la expresión de la justicia común y del trato equitativo, no admite, según el sentir de este gobierno, ninguna divergencia de opinión".

En sus respuestas los mexicanos no titubearon en invocar los nombres de la justicia y de la libertad por su parte, contendiendo que "el porvenir de la nación no puede ser detenido por la imposibilidad de pagar inmediatamente el valor de los bienes pertenecientes a un pequeño número de extranjeros que sólo buscan un fin lucrativo", y que tampoco podía México tolerar la imposición de "determinada organización económica (la que) asestaría un golpe de muerte a su derecho para organizarse autónomamente". Posteriormente México continuó haciendo la observación con cierta acritud de que algunos contratos privados, a saber, las cláusulas sobre oro, no eran absolutamente inviolables ni *aún* en los Estados Unidos y llamando la atención acerca de la forma en que las reglamentaciones gubernamentales cercan a su alrededor a la divinidad del propietario particular en estos días de acendrada totalitarización. La democracia y la justicia, como el derecho, están a favor del control social de la riqueza, dice México, y el derecho internacional no solamente no

obstrucciona sino que no debería obstruccionar al progreso humano.

Que el derecho internacional sostiene el carácter sagrado de la riqueza privada ha sido y continúa siendo la suposición común de los textos de derecho y de la mayoría de los abogados internacionalistas norteamericanos. Esta suposición está reflejada en el tono evidente y dogmático de las notas norteamericanas, pero aquí sometemos la opinión de que es una suposición que en el pasado tenía una considerable validez pero que hoy en día ya no puede ser sostenida como una regla de derecho internacional. Se opina, además, que el derecho guarda silencio sobre el particular, no existiendo ninguna regla positiva en pro o en contra. Parafraseando la cuestión según el estilo empleado en el famoso fallo Lotus,³ “¿existe alguna regla de derecho internacional que prohíba a México apoderarse de la propiedad privada sin un pago inmediato o diferido?” La respuesta debe ser negativa. Aun cuando los resultados de esta pregunta equivalen a declarar que legalmente México ha recibido la señal de adelante, esto no es lo mismo que afirmar que el derecho positivamente *dice* que México puede obrar como lo ha hecho. El derecho simplemente no dice nada, y por una razón muy buena: el estatuto de la propiedad privada está en una fase de transición en todo el mundo, aun en aquellos Estados que políticamente son más conservadores. ¿Cómo puede, entonces, el derecho internacional tener una norma cuando las propias naciones han o bien cambiado radicalmente o bien están modificando algo más despacio su legislación interior con respecto a la propiedad privada? Desde el punto de vista de la diplomacia norteamericana, en la América Latina esta requisitoria a la posición legal del Departamento de Estado norteamericano puede o no parecer desafortunada, pero se

³ Corte Permanente de Justicia Internacional, Decisión No. 10.

hizo la advertencia al principio de este artículo en el sentido de que se estaba considerando el derecho, no la política.

Es en efecto algo curioso que la llana suposición acerca del derecho internacional y de la propiedad privada no haya sido controvertida con más frecuencia. La psicología de la Enmienda Catorce (correlativa del artículo 14 constitucional mexicano), indudablemente que ha sido la causa en gran parte de la actitud norteamericana, y para la mayoría de las personas, por lo menos del mundo occidental europeo, que ha vivido en el siglo XIX y en los principios del XX, la tesis de que la propiedad privada no puede ser ocupada sin compensación les ha parecido tan evidente en sí misma, que pocos se tomaron la molestia de examinar su fundamento. Y, como se indicó anteriormente, las normas sociales y legales de la mayor parte de los Estados del mundo, fundándose en la propiedad y en conceptos de lucro, habrían sostenido la conclusión de que el derecho internacional también se había incorporado nociones sobre inviolabilidad de la propiedad. Como la nota norteamericana de 22 de agosto lo declaró: "No hay ningún misterio acerca del Derecho Internacional. Este no es más que el reconocimiento entre las naciones de las reglas acerca del derecho y trato justo, tal y como de ordinario privan entre los individuos". Estas reglas son el producto no tan sólo de la verdadera práctica *entre* los Estados, esto es, derecho *inter-estatal*, sino que están necesariamente influenciadas por lo que es la práctica *dentro* de los Estados. Cuando esa práctica es más o menos uniforme, se desenvuelve un *jus gentium*, un derecho *común para todos*, que fija la norma de la conducta *inter-estatal*. Siguiendo el razonamiento de las citas anteriores, si las reglas del trato justo y equitativo entre los individuos en la mayoría de los países imponen el respeto para la propiedad privada, es muy natural que la costumbre *inter-estatal*

tienda a estar de acuerdo con aquéllas. El Estatuto de la Corte Permanente de Justicia Internacional reconoce este hecho en el Artículo 38, que se refiere al derecho que los jueces deben aplicar, al enumerar, después de las convenciones internacionales y la costumbre internacional, esto es, el derecho *inter*-nacional en su sentido estricto, los "principios generales del derecho, común a las naciones civilizadas". Estos principios generales, *jus gentium*, en el sentido del antiguo Derecho Romano, constituyen la estructura de las reglas *inter*-estatales.

Hasta el final de la Guerra Mundial, la mayoría de los Estados eran lo que puede llamarse "estados de propiedad privada", observando en común el principio de que la confiscación de la propiedad privada es ilegal. Inevitablemente, los abogados internacionales declaraban que el derecho internacional también exigía el respeto para los derechos privados. Su aseveración era bastante razonable, pero aun en esos tiempos los ejemplos en la verdadera práctica fueron relativamente pocos y frecuentemente indecisos. Por consiguiente, aun antes de 1920, cuando los principios comunes existían, la práctica, esto es, el derecho internacional sobre la propiedad privada, era, pues, en una gran parte cuestión de libros de texto y continuaba siendo más una suposición que una regla cristalizada.

¿Cuáles son las pruebas en concreto para la existencia de la supuesta regla que requiere la compensación? El defensor de la interpretación del Gobierno Norteamericano encontraría en los archivos de las comisiones de reclamaciones algunos casos que lo apoyarían. Las comisiones en algunas ocasiones han otorgado compensación por concepto de bienes expropiados por causa de utilidad pública, aun cuando estos casos no deben ser confundidos con todas las sentencias que ordenan pago de compensación por destrucción, daños o pérdidas de bienes en los que estaba de por medio la responsabilidad del Estado. Aquí sólo están

a discusión esos ejemplos en los que los gobiernos expropiaron, no aquéllos en que han incurrido en culpa por lesiones o daños motivados por negligencia, guerra civil, motín, bandidaje o guerra. La tesis que sirve de fundamento a estos fallos pudo haber sido la de que la propiedad era sagrada; pero relativamente muy pocos de ellos otorgan compensación sobre el principio concreto de que la expropiación debe ir acompañada de pago, la mayor parte de los mismos conceden indemnizaciones basándose en otros fundamentos. En otras palabras, cuando la lesión ha sido resultado no del propósito determinado de expropiar, sino de cualquier otro acto u omisión por el que el Estado sea responsable, el caso no es similar. Además de reclamaciones, ha habido unos pocos laudos arbitrales y resoluciones judiciales. El Tribunal de La Haya, en 1922, al otorgar indemnización para Noruega en contra de los Estados Unidos, decretó una "justa compensación sin retardo"⁴ por la expropiación de buques y contratos noruegos en astilleros norteamericanos. La Corte Permanente de Justicia Internacional en el caso *Chorzow Factory*⁵ aparentemente sostuvo el principio de la compensación, pero ese fué un fallo interpretando un tratado determinado, y no en el que se haya expuesto una regla general.

En cuanto a la guerra, pueden citarse más pruebas. En la IV Convención de La Haya existen estipulaciones contra bandidaje y a favor del pago por apoderamiento de la propiedad privada. ¿Es éste un buen precedente? Difícilmente, puesto que una convención que versa sobre ocupación e invasión beligerantes no es directamente aplicable a una expropiación en tiempos de paz; si esto parece un mero titubeo, entonces hay que recordar que aun la Conven-

⁴ *American Journal of International Law*, vol. 17, p. 394.

⁵ Decisión No. 13.

ción de La Haya permite que se vuele en pedazos la propiedad privada sin ninguna obligación de compensación, en los casos de necesidad militar. Si las exigencias del combate pueden sobreponerse a los derechos de la propiedad privada, ¿entonces por qué las exigencias de la necesidad social no han de favorecerse de la misma manera? ¡En el caso de una guerra entre la Unión Soviética y un "estado capitalista", la pretensión de someter a los Soviets al texto de la Convención IV sobre propiedad privada sería por demás interesante! Quizás los sostenedores de la regla de la compensación quisieran acudir a comisiones de reclamaciones de guerra, como la Germano-Norteamericana, y ofrecer como prueba alguna de sus sentencias; pero ¿se ocupan estas últimas de la expropiación? No. Se refieren a la destrucción ilegal o pérdida de la propiedad, como en el caso de la explosión del *Blak Tom*, y se dictaron, por cierto, bajo un tratado especial. Es mucho más pertinente para la materia que nos ocupa el tratamiento de la propiedad extranjera enemiga en los países aliados, y aun cuando esto es anticipar un tanto la discusión, la venta de la patente de tinturas alemanas a la empresa de paja Chemical Foundation por una insignificancia, operación que fué sostenida por la Suprema Corte de los Estados Unidos,⁶ difícilmente puede estar en consonancia con el supuesto requisito de una "completa, adecuada e inmediata compensación". Un Congreso cuya conciencia siente remordimiento, ciertamente ha procurado hacer algunas enmiendas de última hora, pero queda el hecho en pie de que la propiedad privada alemana en los Estados Unidos fué expropiada en realidad sin una completa compensación, y parte de la misma aún la retiene el gobierno.

Finalmente, hay algunos clásicos ejemplos anteriores,

⁶ 272 U. S. 1.

que han sido mencionados por Fachiri en su estudio⁷ sosteniendo la norma del pago completo como regla de derecho internacional. En el desarrollo final del caso relativo al monopolio del sulfuro, acaecido en Sicilia en el año de 1836, del caso de la expropiación por Grecia de 1853, de los bienes del norteamericano Mr. King, del arbitraje de la Bahía Delagoa de Portugal, de la discusión en 1911 de la ley italiana sobre el monopolio de los seguros, y del arbitraje portugués de 1913 sobre bienes del clero, el señor Fachiri encuentra pruebas de esa regla. En su ataque de refutación⁸ John F. Williams, sin embargo, pone en duda estas pruebas e indica que son de valor dudoso, especialmente en el caso italiano de los seguros.

Estos ejemplos, pues, constituyen en la práctica la base para todas las declaraciones contundentes respecto a la existencia de una regla internacional que requiera compensación en una expropiación. Un manojo de fallos de comisiones de reclamaciones, dos o tres laudos arbitrales, una sentencia de la Corte Permanente de Justicia Internacional relativa a un tratado especial, algunas disposiciones en la Convención sobre leyes de la guerra, de valor probatorio dudoso, y cuatro o cinco otros ejemplos sobre cuya significación dos escritores distinguidos están en directo desacuerdo... ¡Nada más! Puede haber otras pruebas que se hayan descuidado; pero aún así, esto no sería un cúmulo suficientemente impresionante para justificar las pretensiones arrolladoras a favor de la regla. La prueba, por consiguiente, es en el mejor de los casos escasa, pero puede concederse como base adecuada para la suposición en una época pasada, digamos hasta después de la Guerra Mundial. Desde entonces, los principios de la propiedad privada ya

⁷ *British Yearbook of International Law*, 1925.

⁸ *Ibid.*, 1928.

no son comunes o generales; el *jus gentium* ha cambiado. Aun admitiendo que haya existido una regla positiva anteriormente ¿qué prueba hay de ella en la actualidad? No hay disponible ningún precedente o prueba reciente que digamos, en tanto que existen motivos absolutos para creer que la regla, si es que acaso la hubo, ya no existe entre nosotros porque la tendencia del derecho común en todas las naciones es decididamente hacia la otra dirección.

“La existencia de un principio del derecho internacional no depende necesariamente de la universalidad de su aceptación”,⁹ y si sólo fuera México o un grupito de Estados latino-americanos los únicos disidentes, la regla de la compensación seguiría en pie. Pero es que en todos los Estados, los derechos de propiedad privada tienen “una inseguridad congénita”,¹⁰ y en unos pocos ni siquiera existen. En vista del experimento comunista en la U.R. S.S., la tesis fachista de que “el interés público debe venir antes que el interés privado”, y la Ley Nacional de Movilización del Japón, que cambia la base de la industria “del motivo lucrativo a la demanda del Estado para producción de mercancías”,¹¹ es difícil limitar los que no respetan la propiedad a una insignificante minoría. A pesar de las esperanzas en algunos centros de que el nazismo sea la fortaleza de la propiedad, el surgimiento del “Bolchevismo Café” es tan evidente que elimina la suposición de que la propiedad privada vaya a ser tratada con mucha deferencia. Estas potencias comunistas y fachistas, con sus satélites, y los estados sudamericanos que siguen los viejos conceptos del derecho español respecto al control social de las riquezas, constituyen un formidable alineamiento. No son una franja inferior o lunática.

⁹ *American Journal of International Law*, octubre, 1938. p. 759ss.

¹⁰ 294 U. S. 240.

¹¹ *Far Eastern Survey*, febrero 1º, 1939, p. 27.

El Gobierno Norteamericano, en la nota de julio 21, recalca sus propias virtudes y buena conducta cuando dice: "En todos y cada uno de los casos el Gobierno de los Estados Unidos ha observado escrupulosamente el principio universalmente reconocido de la compensación, y ha indemnizado prontamente y en efectivo a los propietarios de los bienes que han sido expropiados". La exactitud de esta declaración un tanto atildada depende del significado de la expropiación. Al cancelar las cláusulas oro bajo "la facultad monetaria", y al destruir valores patrimoniales bajo "la facultad de policía", quizá pueda mantenerse la ficción de que se ha hecho escrupulosamente el pago. Posiblemente haya personas que vean una diferencia fundamental entre "una ley general impersonal desterrando cierta actividad en ejercicio de la facultad de policía en favor del bienestar público"¹² que no requiere compensación, *v. g.*, los daños sufridos por los propietarios de cervecerías como resultado de la Prohibición, y la expropiación petrolera mexicana, decretada por causa del "bienestar público y social", que exige compensación, según aquellas personas que claman en contra de la "injusticia mexicana". En esencia la distinción parece ser solamente cuestión de terminología, y difícilmente parece justo el que los Estados Unidos, habiendo puesto a las destilerías fuera del comercio, nieguen indemnización con motivo de la "facultad de policía", y que sin embargo insistan en la pronta compensación para el petróleo porque los mexicanos o no tienen el derecho a una facultad de policía o bien no han sido lo suficientemente rápidos para copiar nuestro subterfugio. Independientemente del fondo de esta controversia especial, sin embargo, queda en pie el hecho que aun en los "mejores países", o sea en los Estados Unidos, Gran Bretaña y Francia, la naturaleza

¹² *American Journal of International Law*, julio, 1938, p. 523ss.

EL TRIMESTRE ECONOMICO

inviolable de la propiedad privada ya no es lo que era anteriormente, y por doquier está sujeta al control o apropiación estatal que va en aumento, cualquiera que sea el pretexto. Frecuentemente se reconoce la regla de la compensación, en efecto, pero la posición insegura de los intereses patrimoniales que va en aumento, no puede ser encubierta. Los principios generales comunes para toda la humanidad acerca de la propiedad privada están en las angustias de una transformación. Puede ser que la franja de los disidentes de antaño se esté convirtiendo en el corazón de la cuestión.

La doctrina que desde hace tiempo es cosa conocida para los abogados internacionalistas es la relativa al "tratamiento nacional", frase incorporada en innumerables convenciones sobre comercio, amistad y cambio; y quiere decir que a los extranjeros se les concederá todo aquello que los ciudadanos o nacionales reciban en forma de oportunidades y beneficios. Los estados más débiles y algunos juriconsultos han sostenido frecuentemente que el "tratamiento nacional" es suficiente y que "lo que sea bueno para la población local es bueno también para el extranjero". En la práctica, esto justificaría el que el "Estado" primitivo aplicara en los juicios tormento a los extranjeros porque tal sea la costumbre cuando los nativos del lugar comparecen ante los tribunales. Sin embargo, las potencias más civilizadas (¿más fuertes?) han podido hacer que prevalezca un punto de vista diferente. Esta doctrina aceptada más generalmente la expresó con toda claridad Elihu Root en 1910 cuando dijo: "cada país está obligado a conceder a los nacionales de otra nación en su territorio el beneficio de las mismas leyes, la misma administración de justicia, la misma protección y el mismo recurso para reparar un daño que conceda a sus propios ciudadanos, ni más ni menos; *con tal de que la protección que el país de a sus ciudadanos se ajuste a las normas internacionales estable-*

cidas". Esto es, el "tratamiento nacional" es bastante, siempre que sea igual o mejor que la norma internacional respecto a tratamiento. Sobre esta base México no podría justificar su conducta hacia las compañías petroleras extranjeras declarando que trata a sus propias compañías del mismo modo, *mientras exista una norma internacional*. Pero es la existencia de esa norma lo que se está debatiendo. Nadie puede decir que la mayoría de los estados escrupulosamente indemnizan por concepto de la propiedad privada que se expropia o que se destina a fines públicos, en la actualidad. La existencia de *cualquier* norma está en duda, ya que hay tantas variedades de experimentos sociales. Por tanto, si uno no está de acuerdo en que el "tratamiento nacional" sea adecuado, no obstante ello no puede hallarse con facilidad una norma internacional para juzgar de la conducta individual de un estado. Los que se empeñan en la compensación quisieran encontrar esa norma, pero la tendencia de convertir los deseos propios en una especie de derecho natural, aun cuando comprensibles, difícilmente pueden crear un derecho legal.

Los defensores de la regla de la compensación para la propiedad privada, sin embargo, pueden conceder que el derecho está cambiando pero pueden alegar que los derechos, habiendo sido adquiridos cuando la regla era aceptada generalmente, deben aún ser respetados. Por ejemplo: "El punto que debe recalcarse es que la obligación internacional de respetar la propiedad privada perteneciente a los extranjeros . . . se enraizó tan fuertemente en la estructura del derecho internacional cuando los ciudadanos americanos adquirieron . . . bienes en México, que puede razonablemente sostenerse que el soberano territorial al permitirles . . . llevar a cabo esas adquisiciones les dió la seguridad, por deducción necesaria, que no se efectuaría

ninguna expropiación sin una compensación”.¹³ Esto parece bastante plausible, pero no es derecho internacional aceptado generalmente el que los derechos permanezcan inmutables cuando las normas cambian. En el arbitraje de las Islas de las Palmas, el Tribunal de La Haya declaró¹⁴ que “el mismo principio que sujeta el acto generador de un derecho a la ley en vigor en la época en que el derecho nace, exige que la existencia del derecho, en otras palabras, su manifestación continua, siga en todo a las condiciones requeridas por la ley de la evolución”. Esta tesis famosa del principio de la “ley inter-temporal”, relativa a que los derechos se modifican a medida que la ley cambia, ha provocado una controversia interesante. El desacuerdo sobre esta materia ha sido abundante. Sea o no el principio parte del derecho, sin embargo, el hecho de que abogados y escritores no estén de acuerdo demuestra la improcedencia de afirmar tan categóricamente la supuesta regla de que los derechos deben ser considerados como si el tiempo no hubiera intervenido. El derecho es vago e incierto en este punto, por desesperados que sean los esfuerzos para querer que sea lo contrario.

Otra cuestión relativamente inferior requiere estudio. Se ha dicho que no pasa el título de propiedad en los bienes expropiados hasta que se haya pagado una compensación adecuada, habiendo un comentador que sostenga que “no puede haber duda acerca del principio del derecho internacional . . . Es en el sentido que solamente el pago de los bienes expropiados crea el título de propiedad en los mismos”.¹⁵ Nada podía estar más lejos de la verdad. El

¹³ *American Journal of International Law*, octubre, 1939, p. 760.

¹⁴ *Ibid.*, 1928, p. 867.

¹⁵ W. E. Macmahon, “Mexico’s Expropriation of American Oil Properties”, *Proceedings*, Institute of Public Affairs, Southern Methodist University, Dallas, abril, 1938, p. 10.

título y la legalidad o ilegalidad del acto no van aparejados en lo absoluto y son problemas enteramente separados. Es mejor que las compañías petroleras no tengan la esperanza de reclamar la propiedad en los productos de los pozos expropiados, puesto que el derecho internacional las abandonaría definitivamente de un modo nada incierto. Los antecedentes sobre el particular son explícitos. Hasta los despojos por los piratas bárbaros de hace más de un siglo tuvieron que reconocerse que habían transmitido un título legítimo; y siempre que gobiernos reconocidos han expropiado bienes, la validez del título adquirido en esa forma casi nunca ha sido discutido, aun cuando el acto de apoderamiento haya podido ser materia de una reclamación por daños. Posteriormente, hasta la "confiscación" por gobiernos no reconocidos ha conferido un buen título de propiedad, y está creciendo la opinión de que los actos de apoderamiento por cualquier gobierno, reconocido o no, serán sostenidos en cuanto al título de propiedad por los tribunales de otros estados. Como dijo el Juez Pound en el caso *Salimoff*¹⁶ en 1933: "Los tribunales de un gobierno independiente no entrarán a juzgar acerca de la validez de los actos de otro gobierno efectuados en su propio territorio, aun cuando éste último se apodere de los bienes de un ciudadano americano y los venda dentro de sus fronteras. Esta conducta puede conducir a una negativa del gobierno para reconocer a Rusia como país con el cual los Estados Unidos puedan tener tratos diplomáticos. La confiscación (del petróleo por el Soviet) no es por ello menos efectiva. El gobierno puede ser objetable en el sentido político. No puede dejar de reconocerse que sea una verdadera potencia gubernamental capaz de otorgar título sobre la propiedad dentro de sus límites". De modo que México no está abriendo tierra

¹⁶ 262 N. Y. 220.

nueva, y su procedimiento no es tan nuevo o sorprendente (legalmente) como algunos quisieran hacernos creer. La compañía con la que anda puede ser desagradable para algunos grupos, pero ese hecho no quiere decir que sus disposiciones sean legalmente reprobables.

Como John F. Williams lo ha advertido tan atinadamente,¹⁷ nunca ha habido verdaderamente ningún principio universal, inmutable, concerniente a la propiedad privada, aun cuando durante relativamente pocos años existió entre un gran grupo de estados consenso en cierto modo. Si hay ahora tal regla, constituiría una limitación drástica a la libertad de acción de un Estado individual, en lo cual aquellos que creen en dicha regla tropezarían con serias dificultades para encontrar el consentimiento del estado interesado. Si el Estado capitalista B puede obligar al Estado semi-socialista C que pague por la propiedad privada, ¿por qué no ha de ser igualmente lógico que el estado socialista S insista en que el estado B prohíba el otorgamiento de la compensación? Ninguna regla en particular puede atraer apoyo suficiente para justificar su elevación a la supremacía, en estos tiempos de flujo.

El derecho ya sea internacional o doméstico, es una mezcla de un "debe" y un "es"; es decir, una norma imperativa más algo de práctica que la sostenga. Las órdenes, o el "debe", divorciadas de la práctica son estériles y carentes de sentido, como lo demuestran las caducas "leyes azules" (leyes puritanas). A la inversa, la sola práctica sin un sentido de obligación no es "ley", porque el sentimiento de obligatoriedad falta en lo absoluto. La ley efectiva es una composición compleja. En lo relativo a la propiedad privada y a la indemnización por su expropiación, un sentimiento general del "debe" no existe en el mundo en la actualidad, y la práctica está ciertamente en pugna.

¹⁷ *Op. cit.*

Cuando aun los estados capitalistas “confiscan” disfrazadamente por medio de “impuestos”, “facultad de policía”, “facultad de la guerra”, y “facultad monetaria”, ¿cómo, en nombre del sentido común y de la lógica puede México ser vituperado con tanta vehemencia como un infractor del derecho cuando expropia por causa de “bienestar público y social”?

Ahora bien, la *manera* en que la expropiación petrolera se llevó a cabo puede parecer ruda e injusta. Quizá las compañías petroleras pudieran no haber estado capacitadas para pagar el aumento de salarios exigido, y muy probablemente, al menos por algún tiempo, el gobierno no pueda hacer del manejo de las plantas un trabajo tan bueno como las empresas particulares podrían efectuarlo. También puede ser que el Presidente y la Suprema Corte de México hayan obrado por “razones políticas”, que hayan tergiversado la situación y negado a las empresas los medios adecuados de un juicio. Puede ser que México sea responsable de una denegación de justicia por tales motivos, es decir, tal vez la expropiación en realidad se haya efectuado ligera y arbitrariamente. Estas cuestiones, sin embargo, no deben desvirtuar el punto jurídico que aquí se discute, a saber: conforme al derecho internacional ¿debe México pagar inmediata compensación por los bienes que fueron expropiados? El pago de daños por el método empleado puede ser procedente, pero la respuesta a la cuestión principal es: ¡No! No hay ningún precedente convincente relativo a pago, en la práctica, y la falta de un acuerdo acerca del estatuto de la riqueza privada en el mundo entero, elimina la posibilidad de que exista una norma obligatoria que sirva de guía.

La carencia de una regla puede parecer inconveniente en algunos aspectos, especialmente en cuestiones de política americana en la que trayectorias jurídicas claras que

sirvan de guía serían útiles; pero desde el ángulo del desenvolvimiento y experimentación humanas, quizá también es bueno que una actitud determinada respecto a la propiedad privada no sea uncida al derecho internacional, que se ocupa de las relaciones entre todos los grupos ideológicos. Aunque pueda ser desagradable al paladar de los norteamericanos de "mentalidad ortodoxa constitucional" (*due processminded*), el derecho internacional no es ni el producto ni el instrumento de un sistema social determinado. Las afirmaciones indefinidas de nuestras notas diplomáticas y tantos discursos y discusiones públicas de que el derecho internacional prohíba el apoderamiento de la propiedad privada sin una pronta remuneración, se basan no en hechos sólidos sino únicamente en algunos precedentes débiles y en una gran dosis de buenos deseos. Hay la tendencia de generalizar en máximas universales lo que nos parece justo y evidente, pero en este caso la función del abogado es aclarar que el derecho y nuestros deseos y nuestras normas no son necesariamente idénticos. Todo lo que se diga y grite en favor del derecho de propiedad privada como parte de la ley fundamental, de la razón, de la justicia y de la democracia, no desvirtúa el hecho de que el pensamiento acerca de esos grandes ideales y principios está sufriendo muchos cambios. Por consiguiente no hay ley que prohíba controlar y expropiar socialmente la riqueza, ni los experimentos que se realizan en nombre de esos mismos ideales. *Inter dogmata, leges silent*, aun cuando en esta forma negativa las leyes tienden a favorecer al reformador.