

## SOBERANÍA NACIONAL Y RECURSOS NATURALES

Por Milton Ray Guevara

### *Introducción*

Afirmar que la sociedad internacional en su conjunto atraviesa una crisis estructural y de valores no constituye una aseveración original ni sorpresiva. Tampoco es sorprendente hablar de la crisis político—económico—social que sacude individualmente a un gran número de Estados modernos principalmente en el llamado mundo capitalista. Ahora bien en el aspecto económico de esa situación conflictiva es determinante, los pequeños, medianos Estados y los grandes Estados capitalistas viven en un período de crisis económica. Esto es lógico si recordamos el papel primordial que desempeña la infraestructura económica en la determinación del tipo de organización político—social de un país determinado. Las repercusiones de dicha situación turbulenta han desencadenado una revisión profunda del orden económico internacional así como de los principios fundamentales del derecho internacional. En esa óptica, la noción de soberanía no podía escapar al proceso de cambios, el siglo XX le aporta un dinamismo nuevo que revitaliza la vieja noción del siglo XIX, la cual descansaba en la idea de la supremacía del Estado en el orden interno, y la exclusión de toda subordinación, o dependencia de otro Estado o potencia extranjera. En nuestra época al mismo tiempo que presenciamos el caso de ciertos Estados europeos u otros que aceptan la limitación de la soberanía nacional en nombre de la cooperación regional e internacional, contemplamos como los llamados países subdesarrollados dinamizan y enarbolan el elemento soberanía como factor de desarrollo. Esto así porque para esos países no habría independencia nacional sin independencia económica. En ese orden de ideas uno de los factores fundamentales de dependencia



económica y política que gravita sobre dichos países es la explotación y el pillaje de sus riquezas y recursos naturales por parte de compañías transnacionales o por agencias especializadas de los Estados industrializados. La toma de conciencia de esta situación conduce a la asamblea general de las Naciones Unidas, a proclamar, mediante resolución No. 1803 (XVII) del 14 de diciembre de 1962, el derecho de soberanía permanente de los pueblos y naciones sobre sus riquezas y recursos naturales. Este principio, fue confirmado por una nueva resolución No. 2158 de las Naciones Unidas adoptada el 25 de noviembre de 1966. Debemos señalar que esos textos constituyen la piedra angular sobre la cual apoyamos nuestras reflexiones relativas a la "soberanía nacional y recursos naturales". Para desarrollar el tema nos proponemos estudiar en una primera parte la noción tradicional de soberanía y las causas de su mutación en el siglo XX y en una segunda parte las implicaciones jurídico—políticas del surgimiento de una nueva modalidad de la soberanía: la soberanía económica, la cual se ejerce de manera principal por el control nacional de las riquezas y recursos naturales de un Estado. En nuestras conclusiones haremos algunas consideraciones sobre la realidad dominicana al tiempo que trataremos de hacer una evaluación de la situación mundial actual en lo que se refiere a dicho problema.

## *I PARTE*

### *La Noción de Soberanía y las Causas de su Mutación en el Siglo XX*

Si bien es cierto que en la doctrina existe un acuerdo para afirmar que la soberanía es el elemento jurídico indispensable para asegurar el nacimiento de un Estado, no es menos cierto que existe un gran desacuerdo entre los autores al momento; de dar una definición de dicho elemento. Sin entrar en esas complejidades podríamos decir utilizando la expresión del profesor Paul Isoart, que la soberanía es un poder autónomo y superior reconocido dentro de un marco territorial, a un aparato estatal de dictar órdenes a una población determinada y de asegurar su ejecución por el constreñimiento.<sup>1</sup> Esta definición basada en el contenido y en los efectos de la soberanía nos inspiran dos reflexiones.

En primer lugar ella hace aparecer una distinción entre los gobernantes (que dan órdenes) y los gobernados que reciben órdenes. Este esquema plantea el problema de determinar el fundamento de la

---

1. Isoart (Paul), *La Souveraineté au XXe siècle*, Colección U, París, 1971, p. 14.



soberanía que puede encontrarse en una fuerza exterior a los gobernados —ejemplo: doctrina de la soberanía divina— naturaleza divina de los gobernantes, —investidura divina—, —investidura providencial— o en los gobernados ellos mismos, —soberanía popular, soberanía nacional, soberanía proletaria<sup>2</sup>. El análisis de estos problemas escapa a nuestro tema.

En la segunda reflexión nos indica que la definición estudiada revela las características de la soberanía. Así esta última supone la existencia de un poder, es decir de una voluntad de acción acompañada de una vocación a la acción. Este poder que es autónomo y preeminente se ejerce tanto en el interior del Estado y entonces se habla de la soberanía interna, tanto al exterior del Estado con relación a los demás Estados u organismos internacionales, se habla en este caso de la soberanía externa.<sup>3</sup> En el análisis que nos ocupa el aspecto de la soberanía interna retendrá particularmente nuestra atención. Sin embargo la noción clásica de la soberanía, que nace de una protesta contra la posibilidad de existencia de una autoridad supra—estatal es exclusiva e individualista, conduciendo a negar la existencia de toda autoridad superior a la del Estado. En esta perspectiva el derecho internacional público no podía basarse, más que en acuerdos libremente consentidos entre los Estados soberanos, era y continúa siendo en menos medida, este derecho, un derecho contractual y voluntarista. En el derecho interno ella conducía a la centralización estatal. Afortunadamente la rígida noción clásica de soberanía no ha resistido el embate del viento del cambio que comienzan a soplar en el siglo XX, después de la primera Guerra Mundial. Dos elementos básicos relativamente recientes aceleran la mutación: 1) el advenimiento de una gran cantidad de Estados a la vida internacional y que se produce a partir del 1960, como consecuencia de la descolonización, y 2) el desarrollo tecnológico ha singularmente acercado los pueblos, y multiplicando sus contactos, ha aumentado su interdependencia. Ahora bien la noción moderna de soberanía que conlleva la idea del supranacionalismo no se ha impuesto totalmente en la vida internacional; las dos naciones coexisten. Es decir una tensión dialéctica anima el derecho de gentes, que se debate entre la idea de la soberanía irreductible y la idea de una solidaridad mundial inevitable.<sup>4</sup> Más claramente, podríamos

---

2. Duverger (Maurice), *Instituciones Políticas y Derecho Constitucional*, Ariel, Barcelona, 1962, p. 32 y sgts.

3. Carré de Malberg (R.), *Contribution a la theorie générale de l'Etat*, Tome II, Centre National de la Recherche Scientifique, París, 1962.

4. Dupuy (René—Jean), *Curso de derecho internacional público, para el doctorado*, Niza, 1973.



señalar que los estados pequeños y medianos continúan aferrados a la soberanía, mientras que los grandes estados cuestionan su carácter absoluto.

Ahora bien, la soberanía conlleva como manifestación en el plano interno el derecho de los pueblos a la libre elección de su sistema político, económico, social y cultural tal como se afirma en el párrafo V de la declaración de la Asamblea General de las Naciones Unidas del 21 de diciembre de 1965. Este derecho se expresa por la adopción de un texto jurídico, manifestación original de la soberanía popular: la constitución. Esta determina los principios ideológicos del régimen político, económico, social y cultural aprobado. Ahora bien, repetimos, que la independencia política es insuficiente si no va acompañada de la independencia económica.

El fenómeno de la colonización, principalmente, provocó la confiscación de una parte de las riquezas naturales de los países colonizados de la parte de sociedades extranjeras que invierten a fin de retirar el mayor provecho del colocamiento de sus capitales. Estas sociedades no tienen ninguna cuenta de las posibilidades de un desarrollo armonioso del territorio dominado, ellas persiguen las plusvalías inmediatas. El mismo esquema puede aplicarse a las relaciones entre los países subdesarrollados y los países desarrollados. Aquí conviene señalar que con la descolonización los nuevos estados aspiran a recuperar el control de sus recursos en la perspectiva de convertirse en dueños de su economía. Es así que llegamos al año de 1962 cuando mediante resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas, 1803 (XVII) del 14 de diciembre, se proclama el derecho de los pueblos y de las naciones a la soberanía permanente sobre sus riquezas y recursos naturales, el cual debe ejercerse en interés del desarrollo nacional y del bienestar del pueblo de dicho Estado, tal como reza el párrafo I de dicha declaración. El principio es confirmado por una nueva resolución No. 2158, adoptada el 25 de noviembre de 1966, y también por el artículo 2 de la Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 12 de diciembre de 1974. Convendría recordar que la iniciativa para la elaboración de esta última fue del Presidente mexicano Don Luis Echeverría contenida en su discurso de fecha 19 de abril de 1972 en la reunión Plenaria del Tercer Período de Sesiones de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo UNCTAD que se celebró en Santiago de Chile.

Habiendo realizado un análisis somero de la evolución de la



noción de soberanía, y de su aplicación a las riquezas y recursos naturales de los Estados podemos pasar en una segunda parte al análisis del ejercicio de esa soberanía sobre los recursos naturales.

## II PARTE

### *Las Implicaciones Jurídico—Políticas de la Soberanía Permanente sobre los Recursos Naturales*

Antes de estudiar cómo se aplica el principio de la soberanía permanente sobre los recursos naturales es imprescindible conocer en qué consisten estos recursos. Múltiples definiciones se han dado sobre el particular, escogiendo una de ellas diremos simplemente que los recursos naturales son aquellos elementos sólidos, líquidos o gaseosos que se encuentran en la naturaleza sin haber sufrido transformación por la mano del hombre. Así son recursos naturales: el agua, el aire, la atmósfera, la tierra, el mar, los bosques, un paisaje determinado, los yacimientos mineros o de hidrocarburos, la flora etc. Es importante señalar que en un principio el Estado se limita a regular el uso de los recursos naturales: utilización del agua, utilización de la tierra, etc. Pero en nuestros tiempos el aparato estatal tiende a controlar directamente esos recursos en el nombre del interés colectivo.

¿Cuáles son las consecuencias de la afirmación del principio de la soberanía permanente sobre los recursos naturales y demás riquezas? De paso conviene indicar que en realidad el titular de ese derecho no es el Estado, se habla de pueblos y naciones. En ese sentido se podría argumentar que el Estado representa al pueblo y a la nación y que por ende sería el verdadero titular de dicho derecho. Nosotros creemos que la afirmación "pueblos y naciones" expresa la voluntad de señalar claramente de que por encima o antes del Estado, se trata de un derecho que asiste a todo el conglomerado nacional en el tiempo y en el espacio y que ningún tipo de Estado podría renunciar o ceder este derecho. Volviendo a las consecuencias del principio en cuestión, en su párrafo I la resolución de las Naciones Unidas consagra que el ejercicio de esa soberanía permanente debe ejercerse en interés del desarrollo nacional y del bienestar del pueblo de un Estado, lo cual conduce a excluir su aplicación en beneficio de minorías nacionales.

Desde otro punto de vista, en general los países subdesarrollados tienen dificultades para detectar y explotar sus riquezas y recurren para ello al capital extranjero que muchas veces lesiona la soberanía



nacional, la resolución 1803 contempla esta realidad cuando dispone que la explotación, el desarrollo y la disposición de tales recursos, así como la importación de capital extranjero para efectuarlos, deberán conformarse a las reglas y condiciones que los pueblos y naciones libremente consideren necesario o deseables para autorizar, limitar o prohibir dichas actividades. A mi manera de ver las cosas esta disposición ha sido reforzada por la parte final del artículo 2, acápite 2, inciso a) de la Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados, según la cual ningún Estado deberá ser obligado a otorgar un tratamiento preferencial a la inversión extranjera. Las presiones ejercidas en ese sentido por ejemplo por una compañía transnacional contra un Estado X constituyen una violación flagrante a la soberanía nacional inaceptable.

Lógico es deducir que cuando se otorga la autorización de explotación para un determinado tipo de riqueza el capital introducido y sus incrementos son regidos por las condiciones del convenio o concesión, por la ley nacional vigente y por el derecho internacional.

Donde hay inversión hay utilidades. Las utilidades que se obtengan deberán ser compartidas en una justa proporción entre los inversionistas y el Estado que recibe la inversión, cuidando de no restringir por ningún motivo la soberanía del Estado en cuestión. La tendencia actual en estos casos para asegurar un control estatal sobre esas utilidades consiste en la participación del Estado en el capital social de las compañías concesionarias o la imposición de un pliego de condiciones en el cual se establece el por ciento que de los beneficios obtenidos recibirá el Estado. Si los beneficios retirados por el Estado son irrisorios se está engañando al pueblo y a la nación.

Si hay inversiones extranjeras que pueden ser beneficiosas para el país, esas inversiones pueden ser también dañinas; ejemplo: explotación desconsiderada de los recursos naturales que ciertamente son agotables; ingerencia en la política nacional etc. ¿Qué solución adopta la resolución de las Naciones Unidas en un caso semejante? ¿Cuáles son los mecanismos que va a utilizar el Estado para remediar esa situación que lesiona sus sagrados intereses nacionales? En ejercicio de su soberanía el Estado afectado puede recurrir a los siguientes mecanismos: la nacionalización, la expropiación o la requisición.<sup>5</sup> La utilización de estos mecanismos deberá fundarse en

---

5. Ray Guevara (Milton), *L'expropriation pour cause d'utilité publique en République Dominicaine*, Tesis doctoral, Niza, Francia, 1975.



razones o motivos de utilidad pública, de seguridad (a nuestro entender tanto por razones de seguridad interna como por razones de seguridad externa) o de interés nacional las cuales se reconocen como superiores al mero interés particular o privado tanto nacional o extranjero. Sin embargo, en estos casos una indemnización deberá pagarse al dueño, nosotros somos partidarios de que nuestros países apliquen, en esta situación para el cálculo de dicha indemnización la teoría de los beneficios excesivos según la cual debe deducirse del monto de la indemnización los beneficios desproporcionados realizados en una explotación. Al mismo tiempo consideramos que debería deducirse una suma en reparación por los daños causados al sistema ecológico del país. En caso de conflicto en la fijación de la indemnización el litigio debe ser conocido en primer lugar por la jurisdicción nacional del Estado actuante, otros métodos de solución del litigio pueden ser concertados por las partes.

Recordando nuestra introducción nos referíamos a la interdependencia creciente entre naciones y pueblos, así el ejercicio libre y provechoso de la soberanía sobre los recursos naturales debe fomentarse mediante el mutuo respeto entre los Estados basados en su igualdad soberana. La cooperación internacional en el desarrollo económico de los países en vías de desarrollo, ya sea que consista en inversión de capitales, públicos o privados, intercambio de bienes y servicios, asistencia técnica o intercambio de informaciones científicas debe ser de tal naturaleza que favorezca los intereses del desarrollo nacional independiente de nuestros países.<sup>6</sup> En consecuencia, la violación de los derechos soberanos de los pueblos y naciones sobre sus riquezas y recursos naturales, afirma la resolución 1803, es contraria al espíritu y a los principios de la Carta de las Naciones Unidas y entorpece el desarrollo de la cooperación internacional y la preservación de la paz. Sintetizando el contenido de las resoluciones de las Naciones Unidas en materia de recursos naturales y soberanía nacional podemos señalar que esos textos se esfuerzan en asegurar un compromiso entre dos tendencias contradictorias. Por un lado los Estados subdesarrollados desean recuperar su soberanía económica, primero por la nacionalización de los medios de producción y también del aparato económico (bancos, etc.), y segundo por la planificación económica con miras a obtener un desarrollo interno equilibrado. Ellos quieren decidir la manera en la cual sus recursos naturales deben ser explotados y comercializados.

---

6. La coopération Internationale, Bulletin d'information et de documentation No. 4, IDPD, Niza.



Por otro lado los Estados industrializados cuyos nacionales invierten en dichos países aspiran a asegurar el respeto de los derechos e intereses de sus nacionales.

Así las resoluciones de las Naciones Unidas, si bien es cierto que reconocen el derecho de soberanía permanente sobre los recursos naturales, y que propugnan por una participación creciente de los nacionales de un Estado en la gestión de las empresas, cuya explotación es asegurada total o parcialmente por capitales extranjeros, y por una formación acelerada de la mano de obra criolla y una justa repartición de los beneficios, no es menos cierto que ellas reconocen igualmente ciertas garantías a los inversionistas extranjeros, como vimos antes se establecen condiciones para la aplicación de medidas de nacionalización, expropiación o de la requisición: utilidad pública, seguridad, interés nacional. Además se le acuerda al propietario una indemnización adecuada. Hasta aquí nuestras reflexiones sobre las implicaciones jurídico—políticas de la soberanía permanente de pueblos y naciones sobre sus recursos.

### *Conclusión*

Sin independencia económica no hay independencia política. La independencia económica es la condición necesaria del libre establecimiento del régimen social de un país y de su liberación cultural. Cuando no hay ni independencia económica ni independencia política, fácil es colegir que no se puede hablar de verdadera soberanía nacional. El ejercicio de la soberanía sobre las riquezas y recursos naturales de un país constituyen el factor principal para asegurar su independencia económica y por consiguiente su independencia política.

Sin pretender adentrarnos en un análisis exhaustivo y riguroso de la experiencia internacional, una evaluación general de la situación mundial actual nos conduce a afirmar que en los últimos años estamos en presencia de un movimiento de toma de conciencia que conduce a los pueblos y gobiernos a recuperar la propiedad de sus riquezas y recursos naturales o cuando menos a asegurar el control de los mismos, y del aparato económico. Podríamos citar a manera de ejemplo: la nacionalización en el Perú en 1968 de los yacimientos de petróleo que estaba en su mayor parte en las manos de la International Petroleum Company (IPC); la nacionalización en Chile en 1971 de las compañías cupríferas Anaconda y Kennecott y de la gran industria minera del cobre; la decisión venezolana de controlar su petróleo; la decisión de Colombia de colombianizar la banca; así la lucha de Panamá por recuperar la zona del canal y el control de este últi-



mo. Estos ejemplos podrían ser multiplicados con las nacionalizaciones que se produjeron en la década 60—70 en el Africa descolonizada. Esto demuestra la actualidad del problema y la voluntad de los Estados de aportar soluciones duraderas.

Aplicando esos razonamientos a la realidad dominicana creo que el mejor testimonio que darían los actuales dirigentes del país de su apego al ideal duartiano sería el de recuperar la propiedad y el uso de todos nuestros recursos naturales que estén en las manos de intereses extranjeros, tanto en el sector agrario como en el sector minero. El ejercicio de tal sagrado derecho, vendría a ser un elemento importante en la cristalización de nuestra independencia política lograda en 1844. Oportuna sería la ocasión, además, para elaborar un código sobre la exploración y la explotación de nuestros recursos naturales y para estudiar la posibilidad del establecimiento en nuestro país de una codificación sobre las inversiones extranjeras. Dicha codificación debe regularizar las inversiones extranjeras atendiendo a criterios de prioridad y de profundo respeto al interés nacional, al mismo tiempo convendría reglamentar las actividades de las llamadas compañías transnacionales para evitar su ingerencia descarada en los asuntos internos de nuestro país.<sup>7</sup> Es más, nos atrevemos a sugerir que todos los sectores conscientes de la nación deben manifestarse en el sentido de solicitar a nuestros actuales gobernantes la urgente adopción de estas medidas, tendentes a otorgar al país una verdadera soberanía y por ende una verdadera independencia política y económica. Cabría finalmente para terminar recordar la frase del anti-imperialista patricio Juan Pablo Duarte cuando decía "Nuestra patria ha de ser libre e independiente de toda potencia extranjera, o se hunde la isla".

#### BIBLIOGRAFIA

- BETTATI M, DE BOTTINI R, ISOART PAUL y otros: *La Souveraineté au XXe Siécle*, Colección U, París 1971.
- CARRE DE MALBERG R: *Contribution a la Theorie générale de l'Etat*, Tome II, Centre National de la Recherche, Scientifique, París, 1962.
- DE VISSCHER CHARLES: *Theories et Realites en droit international Public*, Pedone, París, 1970.
- DUVERGER MAURICE: *Instituciones Políticas y Derecho Constitucional*, Ariel, Barcelona, 1962.

---

7. Un caso típico de ingerencia en los asuntos internos del país lo constituye las actividades de la Gulf and Western.



DUPUY RENE-JEAN: Curso de derecho internacional público, para el doctorado, Niza, 1973.

FRIEDMANN WOLFGANG: La nueva estructura del derecho internacional, Trillas, México, 1967.

La Coopération Internationale, Bulletin d'information et de documentation No. 4, IDPD, Niza.

RAY GUEVARA MILTON: L'expropriation pour cause d'utilité publique en République Dominicaine, Tesis doctoral, Niza, Francia, 1975.