



Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM

www.juridicas.unam.mx

www.derecho.unam.mx



GOLDIE, L.F.E. —*The Sabbatino Case: International Law versus the Act of State.*— U.C.L.A. Law Review.— Vol. 12 No. 1.— Noviembre 1964.

El caso Sabbatino, fallado por la suprema Corte de los Estados Unidos en el año de 1964 (376 U.S. 398), ha levantado una ola de comentarios de todo tipo, de los cuales es una excelente muestra el presente artículo, cuyo autor es profesor asociado de la Escuela de Derecho de la Universidad de Loyola en los Angeles.

Entre los meses de febrero y julio de 1960, una firma norteamericana de corredores de mercancías (Farr, Whitlock and Co.) contrató la compra de azúcar con la Compañía Azucarera Vertiente de Camagüey (CAV), que era una compañía que operaba en Cuba cuyo capital estaba en manos, casi en su totalidad, de norteamericanos.

Como represalia por la enmienda de la Ley de Azúcar de los Estados Unidos y de la reducción por el presidente Eisenhower de la cuota cubana de importación de este producto, el Consejo de Ministros de Cuba facultó al Presidente y al Primer Ministro de ese país expropiar, a discreción, empresas y propiedades en los que nacionales norteamericanos tuvieran intereses. La legislación cubana en esta materia dispuso una forma de compensación que al Departamento de Estado le pareció sólo ilusoria, según nota No. 397 del 16 de julio de 1960 dirigida al Ministro de Relaciones Exteriores de Cuba.

El azúcar que los corredores habían comprado de CAV fue nacionalizada el día en que iba a ser cargada a bordo de un barco. Para poder exportar el azúcar a Marruecos, los corredores celebraron un nuevo contrato de compraventa (idéntico al que habían firmado con CAV) con el Banco para el Comercio Exterior de Cuba. Este Banco, a su vez, endosó los conocimientos de embarque al Banco Nacional de Cuba. El día que un representante de este Banco en Nueva York presentó los citados conocimientos de embarque y un giro a la vista sobre los corredores, CAV les notificó que reclamaba el azúcar como la dueña legítima del mismo y exigió que fuera a ella a quien se pagara el dinero.

Con motivo de los efectos jurídicos que las expropiaciones cubanas habían producido sobre CAV, un tribunal de Nueva York había designado a un señor de apellido Sabbatino depositario de los activos de CAV, y fue a Sabbatino a quien los corredores entregaron el dinero que importaba la operación de compraventa del azúcar de que se trata.

El Banco Nacional de Cuba, entonces, inició un juicio contra Sabbatino ante el Juez Federal del Distrito Sur de Nueva York, para que el depositario, Sabbatino, le hiciera entrega del dinero aludido. En otras palabras, el gobierno cubano, a través de su Banco Nacional, se acogió a la jurisdicción de un tribunal federal norteamericano pidiéndole le reconociera derechos basados en sus propios decretos de expropiación, para ser ejercitados en contra del depositario de los bienes de la compañía expropiada.

El autor de este artículo se hace esta pregunta crucial: ¿Están obligados los tribunales de los Estados Unidos a dar efecto, dentro de los propios Estados Unidos, a derechos de propiedad sobre bienes muebles, que emanan de "actos de estado" extranjeros, en este caso expropiaciones que carecen de una compensación oportuna, adecuada y efectiva, según reza la fórmula tradicional?

El Juez Federal falló en contra del Banco Nacional de Cuba y su sentencia fue confirmada por el Tribunal de Circuito. Sin embargo, la Suprema Corte, por mayoría de ocho contra uno, revocó ambas sentencias y afirmó que los tribunales, tanto estatales como federales de los Estados Unidos, deben respetar, como derechos válidos, aquellos que emanan de un acto de estado extranjero, aún cuando dicho acto de estado viole el derecho internacional, sea de carácter penal y no satisfaga los requisitos mínimos del foro en cuanto a los criterios de justicia y debido proceso legal que dicho foro posea.

La refutación que hace Goldie de la decisión del caso Sabbatino, la funda en diversos criterios y estudia importantes casos tanto norteamericanos como británicos que han fijado la doctrina del acto de estado (*act of state doctrine*).

En el caso *Johnstone v. Pedlar* (1921), Lord Sumner declaró:

"Los tribunales nacionales no deben tomar en sus manos el revisar los arreglos que hay entre estado y estado, o entre soberano y soberano. Ellos no controlan los actos de un estado extranjero ejecutados dentro de su propio territorio, en el ejercicio de su poder soberano....".

Por cuanto a la doctrina jurisprudencial norteamericana, Goldie invoca los siguientes precedentes: *Underhill v. Hernández* (1897); *American Banana Co. v. United Fruit* (1909); *Oetjen v. Central Leather Co.* (1918); y *Ricaud v. American Metal Co.* (1918). Estos casos establecen el principio de que el reconocimiento por Estados Unidos de un gobierno extranjero que confisca o expropia, constituye la base para rehusar, por parte de los tribunales de los propios EE. UU., cualquier reclamación contra las consecuencias de dichos *actos de estado* afectados por ese gobierno.

Esta doctrina del *acto de estado* está también consagrada en Gran Bretaña en numerosas sentencias, de entre las cuales cita Goldie *Luther v. Sagor* (1921); *The Jupiter No. 3* (1927) y *Princess Paley Olga v. Weisz* (1929).

Sin embargo, la doctrina antes expresada, dice Goldie, ha ido siendo interpretada dentro de límites que el propio Goldie califica de razonables.

La primera limitación al principio general es en el sentido de que los tribunales deben rehusarse a reconocer efectos jurídicos a aquellas expropiaciones ordenadas por un gobierno extranjero con fines desermidorios contra individuos, razas, comunidades religiosas, o minorías nacionales. El principio de excepción aparece entre otras, en la sentencia del caso *Frankfurter v. Exner* (1947), dictada por un tribunal inglés, en la que se dijo:

"Es cierto que la legislación contenida en el Decreto No. 80 (una ley nazi que ordenaba la expropiación de la propiedad judía en Austria) no era penal en el sentido definido por el Consejo Privado en el caso *Huntington v. Atrill*..... un caso que fue fallado en una época en que nuestros tribunales no estaban tan acostumbrados como lo están ahora a ver gobiernos de comunidades civilizadas expropiar la propiedad de grupos enteros de su población sin compensación. Pero leyes confiscatorias de este carácter, aunque no sean estrictamente penales en el sentido definido por el Comité Judicial del Consejo Privado son vistas aquí a la misma luz de las leyes penales, como lo demuestran muchos casos".

Otra desviación del principio general, la encuentra Goldie en el caso *Anglo-Iranian Oil Co. v. Jaffrate* fallado en 1953, y al cual se le conoce en la jurisprudencia anglosajona con el nombre de caso *Rose Mary*.

La historia de este caso es la siguiente: después de la expropiación por el gobierno sirio de las propiedades de la Anglo-Iranian Oil Co., el barco *Rose Mary* que llevaba un cargamento de petróleo confiscado arribó a Aden. La Compañía demandó entonces se le transfiriera la titularidad del derecho de propiedad sobre el petróleo, que aparentemente tenía el gobierno sirio, a la propia Compañía, y pidió además el embargo del barco. El tribunal falló en favor de la Compañía, pero no sobre la base de que el título de propiedad del demandado sobre el petróleo se basara en una expropiación que repugnaba el orden público inglés, ni porque dicha expropiación fuera discriminatoria y por lo se equiparara a una ley penal extranjera: sino porque la Ley Iranesa de Expropiación

al no establecer una compensación oportuna, adecuada y efectiva, era contraria al derecho internacional y, por lo tanto, consideró nulo cualquier título de propiedad derivado de esa Ley.

La decisión del caso *Rose Mary* le resulta particularmente grata a Goldie, porque en ella se invocan principios de derecho internacional generalmente aceptados, y no se recurre ni al nebuloso concepto de *orden público*, ni se transforman simples leyes extranjeras en leyes penales que no lo son estrictamente.

Sin embargo, el propio Goldie señala que los tribunales de Nueva York han recurrido con cierta frecuencia a la citada noción de *orden público* para negar efectos a *actos de estado* extranjeros, al grado de que se considera en dichos tribunales que las expropiaciones deben proveer una forma de compensación oportuna, adecuada y efectiva *tal y como la entienden dichos tribunales*, y no de otro tipo.

Cita como ejemplo de la política seguida por los tribunales neoyorquinos el caso *Vladikavkaszy Ry. Co. v. New York Trust Co.* (1934), en el cual la Corte de Apelaciones de Nueva York rehusó dar efecto a las confiscaciones soviéticas:

“Cuando hay conflicto entre nuestro orden público y la cortesía internacional, el sentido de justicia y equidad contenido en nuestro orden público debe prevalecer ... No es necesario afirmar que la disolución arbitraria de una sociedad mercantil, la confiscación de sus activos y el desconocimiento de sus deudas por decreto, son comentarios a nuestro orden público y repugnan a nuestro sentido de justicia y equidad. Que el decreto de confiscación en cuestión, claramente contrario a nuestro orden público, haya sido promulgado por un gobierno reconocido por nosotros no es ninguna razón para que debamos aplicarlo en nuestros tribunales”

Pero el estudio de Goldie del caso *Sabbatino* no lo limita a los precedentes judiciales. Invoca también nociones doctrinales sobre orden público y enriquecimiento sin causa.

Del primer concepto cita a De Visscher en esta forma: “Se admite generalmente que las relaciones legales que se han fundado en disposiciones tenidas como aplicables en el momento, deben ser reconocidas, en principios, por los tribunales, ya que éstos tienen el deber de respetar dichas disposiciones por ser expresión de una soberanía extranjera dentro de los límites internacionalmente reconocidos de su competencia: Una excepción a este principio se hace cuando la ausencia de comunidad legal impide al juez del foro reconocer derechos que emanan de leyes extranjeras por ofender la moral o el orden político de su país. En esta función defensiva la excepción, bajo nombres diferentes (*orden público*, *public policy*, etc.) se admite en todas partes”.

Por cuanto al enriquecimiento sin causa, sostiene Goldie que hay un concepto internacional de él que no está concebido para protección de los intereses de los inversionistas de los países que exportan capital, sino para crear un clima adecuado de formación de capitales de inversión. Es más, afirma que el concepto internacional de *enriquecimiento sin causa* es complemento del concepto internacional de *soberanía sobre recursos naturales*, de tal manera que tanto los países que exportan capital como los que lo importan sepan los límites jurídicos a que está sujeta su actividad económico-jurídica en esta materia.

Como es frecuente en los Estados Unidos, el Congreso se ha apresurado a dictar una ley para evitar que los tribunales continúen aplicando la doctrina contenida en el caso *Sabbatino*. Los versados en derecho anglosajón llaman a este fenómeno *derogación estatutaria del derecho común*.

La elaboración de la Ley de Ayuda al Exterior de 1964 (*Foreign Assistance Act of 1964*) dio oportunidad al Comité Senatorial de Relaciones Exteriores para criticar duramente la sentencia del caso *Sabbatino*. El propio Comité, apenas tres meses después de dictada dicha sentencia, propuso una adición a la citada Ley de Ayuda al Exterior que obligará a los tribunales a tomar en cuenta ciertas presunciones implícitas que deberán normar su criterio. Declaró el Comité:

"De acuerdo con la decisión del caso *Sabbatino*, los tribunales deben suponer que cualquier sentencia que declare la ilegalidad, bajo el derecho internacional, de un acto de un estado extranjero afectará la política exterior del país, a menos que el Presidente (de los EE. UU.) declare oficialmente que no es así. Bajo el sistema que se propone en la enmienda, los tribunales deberán suponer que pueden dictar su sentencia sin más consideraciones que las que el caso mismo sugiera, a menos que el Presidente (de los EE. UU.) declare oficialmente que la sentencia en ese caso particular podría afectar la política exterior".

Pero si la repulsa de la sentencia del caso *Sabbatino* fue violenta en las discusiones del Comité, lo fue aun más en la enmienda misma que dice así:

"(2) No obstante lo que disponga cualquier otra ley, ningún tribunal en los Estados Unidos declinará resolver un litigio con apego a la ley a los principios de derecho internacional, incluyendo los principios de compensación y otros criterios que se establecen en este artículo, escudándose en la doctrina federal de *acto de estado*, en aquellos casos en que el acto de estado extranjero haya tenido lugar después del 1o. de enero de 1959 y sea contrario al derecho internacional. Tampoco se reconocerán efectos jurídicos a actos que sean violatorios de este derecho. Este sub-párrafo no será aplicable a aquellos casos en los que el Presidente declare oficialmente que la sentencia, en el caso particular de que se trate, afectaría la política exterior".

Así pues, al disponer la enmienda que los tribunales deben aplicar principios generales de derecho internacional en lugar de la doctrina del *acto de estado*, la ley les impone la obligación de aplicar dichos principios, incluyendo los principios específicos de compensación que señala la propia ley. La posibilidad de aplicar la doctrina del *acto de estado*, en consecuencia, se limita bastante, ya que sólo cuando el Presidente haya informado al tribunal que va a decidir el negocio que la sentencia que va a dictar podría afectar la política exterior del país, es cuando el tribunal podrá aplicarla.

Sin embargo, el propio Goldie, conociendo como conoce la independencia, la fuerza y el valor civil del poder judicial de su país, se interroga a sí mismo sobre las futuras consecuencias de la enmienda.

Estima que los tribunales pueden interpretar la última parte de la citada enmienda en muy diversas formas. Si ellos entienden que la declaración del Presidente no hace sino liberarlos de la obligación de no aplicar la doctrina federal del *acto de estado*,

la situación anterior a la fecha de la promulgación de la Ley de Ayuda al Exterior de 1964 volverá a presentarse. Esto puede significar que en cada caso los tribunales pueden sentirse libres de aplicar los principios consagrados en el caso *Sabbatino*, apartarse de ellos o aún repudiarlos. Si siguieran alguno de los dos últimos caminos, inevitablemente rehusarían dar efectos a la sugestión presidencial que los liberó de sus obligaciones estatutarias. Tal cosa, sin embargo es poco probable ya que, aún en ausencia de disposiciones legales específicas, los tribunales se han sentido obligados a atender las sugerencias del Ejecutivo en cuestiones que pueden afectar la política exterior. Si la última parte de la enmienda se interpretara como una consagración legal de esta práctica, entonces el resultado sería que el Congreso ha atado a los tribunales más que nunca al Ejecutivo en dichas cuestiones.

Jorge Aurelio CARRILLO