

7. DERECHO INTERNACIONAL PÚBLICO

V. Régimen de la responsabilidad internacional	603
VI. El pacifismo	613
Bibliografía	625

caso de un grupo de terroristas brasileños que para salvar la vida de diplomáticos acreditados en Brasil, a petición de este país, fueron recibidos por México. De igual suerte estima el mismo autor que en un movimiento revolucionario en el que se llegan a cometer actos terroristas podría ser una posición en extremo rígida el negar el asilo.

c) La calificación de delito como político por el país asilante. Esto ha sido defendido tanto en los casos en los que México ha concedido asilo como en los que nacionales mexicanos se han asilado en embajadas extranjeras.

d) El respeto de la Secretaría de Relaciones Exteriores a los embajadores para conceder y negar el asilo según el caso. Y en reciprocidad el reconocimiento del derecho a los embajadores extranjeros para otorgar asilo a nacionales mexicanos.⁸⁵

e) Reconocer la obligación para el Estado del cual son nacionales los asilados de conceder el salvoconducto. México ha cumplido escrupulosamente con la obligación de otorgar salvoconducto a los asilados mexicanos para que abandonen el país a la brevedad.

f) No devolver a los asilados a su país o a otro país en los que corriera peligro su integridad.

V. REGIMEN DE LA RESPONSABILIDAD INTERNACIONAL

1. INTRODUCCION: CARACTERISTICAS GENERALES

Es indiscutible que todo sistema de derecho prevé, de una forma más o menos elaborada, mecanismos que organizan la responsabilidad de sus miembros. Esta institución juega un papel capital en derecho internacional, ya que normalmente lo contencioso internacional es un contencioso de indemnización, y no de anulación; pero sus reglas pueden ser tan precisas y complicadas como pueden serlo las reglas que prevén la responsabilidad en derecho civil o administrativo.

A diferencia de lo que sucede en los órdenes jurídicos internos, en el derecho internacional se desconoce en principio la llamada responsabilidad penal, por lo que la responsabilidad internacional asegura simplemente la reparación como consecuencia de una violación jurídica. Es cierto que desde los procesos de Nuremberg se trata de introducir una responsabilidad penal, pero esta forma de responsabilidad no iba dirigida en contra del Estado como sujeto de derecho internacional, sino en contra del individuo en su carácter de particular.

Las reglas sobre las cuales se fundamenta la responsabilidad en derecho internacional son principalmente el resultado de la práctica de los Estados, es decir, de origen consuetudinario. El contenido exacto de dichas reglas ha sido precisado por una jurisprudencia judicial y sobre todo arbitral, la cual es mucho más abundante en este terreno que en el de los demás.

Sobre la base de esa jurisprudencia la Comisión de Derecho Internacional ha

⁸⁵ *Idem*, pp. 33 y ss.

emprendido la: "codificación del derecho de la responsabilidad de los estados por actos ilícitos", lo cual excluye la llamada responsabilidad sin acto ilícito, e igualmente la responsabilidad las organizaciones internacionales. El cuidado de preparar dicho proyecto de artículos con vistas a una posible convención, ha sido confiado desde 1969 al profesor Roberto Ago, cuyos trabajos son ya una referencia indispensable para el examen actual de la responsabilidad internacional.⁸⁶

2. DEFINICION

La responsabilidad internacional podremos definirla, siguiendo a Charles Rousseau, como aquella institución jurídica en virtud de la cual todo Estado al que le sea imputable un acto ilícito según el derecho internacional, debe una reparación al Estado en cuyo perjuicio se haya realizado dicho acto.

Esta definición tiene el mérito de poner a la luz los elementos constitutivos de la responsabilidad: el acto ilícito, la imputación y el daño; este último como elemento implícito en el concepto de reparación. Además, en la definición se subraya también que para que pueda hablarse de responsabilidad se requiere que el acto ilícito haya sido cometido por un sujeto del orden jurídico internacional.

2.1. Acto ilícito

El acto ilícito se va a caracterizar como el comportamiento de un Estado que es contrario a las reglas del derecho internacional. Se puede decir que en general serán acciones o comportamientos contrarios a las fuentes del derecho internacional. El profesor R. Ago ha preferido utilizar el término de "hecho ilícito" en vez del de "acto ilícito" en todos sus proyectos de codificación. Esto se debe a que las circunstancias que dan origen a una responsabilidad internacional rebasan con mucho el sentido de la palabra "acto" en el lenguaje jurídico, y aun en el lenguaje corriente, ya que esta última incluye comportamientos activos, pero no necesariamente pasivos.

Por otra parte debemos decir que en estado actual del derecho internacional ya se ha descartado casi por completo la noción de "culpa" como elemento necesario adicional al hecho ilícito para que pudiera surgir una responsabilidad del Estado.

Si examinamos la jurisprudencia de la Corte Permanente de Justicia Internacional o de la Corte Internacional de Justicia, no encontramos jamás un examen por parte de los jueces para saber si en el caso en cuestión existía alguna "culpa"; lo que interesa determinar a la Corte Internacional es saber si ha existi-

⁸⁶ Para el examen de la responsabilidad internacional es necesario basarse en forma fundamental en los *Anuarios de la Comisión de Derecho Internacional 1956 a 1961* (Informes de García Amador); 1963, v. II, pp. 237-270; 1964, v. VI, pp. 139-180; 1969, v. II, pp. 129-162; 1970, v. II, pp. 189-213; 1971, v. II, pp. 203-290; 1972, v. II, pp. 77-174; Doc. A/CN.4/291, add. 1 y add. 2 (1976) informes del profesor Roberto Ago.

do o no un hecho ilícito, una violación a la norma. La Corte Internacional de Justicia, así como su antecesora, han establecido lo que se llama una “responsabilidad objetiva”.

2.2. Imputación

Para que un hecho ilícito sea imputable al Estado, se necesita que haya sido cometido por un órgano del Estado. En derecho internacional hablar de la imputación al Estado, es pues simplemente indicar que el orden jurídico internacional debe considerar la acción u omisión de que se trate como un hecho del Estado, para que se genere la responsabilidad.

La responsabilidad internacional de los Estados puede surgir como consecuencia de los actos u omisiones de cualquiera de sus órganos. No solamente los órganos encargados de las relaciones internacionales van a poder comprometer la responsabilidad de un Estado. Así, la sentencia dictada por la autoridad judicial emana de un órgano del Estado, del mismo modo que la ley promulgada por el órgano legislativo, o la decisión adoptada por el órgano ejecutivo. En otras palabras, la responsabilidad internacional puede surgir de todo órgano que tiene oportunidad de aplicar, y por lo tanto de infringir una norma de derecho internacional.

Sin embargo, uno de los problemas difíciles que se plantean en este punto es el de saber en qué casos podrá el Estado ser responsable, si el acto del funcionario —incluso escapando completamente al marco de sus funciones— ha obrado en una forma u otra fuera de los límites de su competencia (actos *ultra vires*).

En estos casos la responsabilidad será en principio descartada si el acto fue puramente de carácter privado, es decir, que se produjo por motivos puramente personales. Por lo contrario, la responsabilidad del funcionario podrá ser imputable al Estado, si al realizar el daño se ha amparado de su condición o calidad oficial, o se ha servido de los medios puestos a su disposición por el hecho de su función.

Así en el *Caso Caire* entre México y Francia, en donde se acusaba a dos oficiales mexicanos de haber dado muerte a un ciudadano francés, la Comisión afirmará en su sentencia que incluso si los dos oficiales actuaron fuera de los límites de su competencia, y contraviniendo órdenes de sus superiores, ellos comprometeron la responsabilidad del Estado al haberse amparado de su calidad oficial y haber utilizado los medios puestos a su disposición.⁸⁷ Igualmente en el caso *Mallén* fallado por la Corte General de Reclamaciones entre México y Estados Unidos, en el que México reclama una indemnización por las agresiones sufridas por Mallén, perpetradas por un policía norteamericano, la Comisión concluirá que respecto a la primera agresión Estados Unidos no es responsable, ya que fue una conducta ilegal de un *particular* y no de un funcionario; pero por lo contrario respecto a la segunda agresión, la Comisión no tuvo duda en responsabilizar a

⁸⁷ *French-Mexican Claims Commission* (1929), 5. R.I.A.A., p. 516.

Estados Unidos, ya que no se habría podido conducir a prisión a Francisco Mallén de no ser porque el responsable se estaba comportando como un funcionario de policía.⁸⁸

2.3. *Imputación de responsabilidad por actos de particulares*

Frecuentemente se ha atribuido una responsabilidad internacional a un Estado con motivo de un acto cuyo autor material es un particular, un particular que actúa en cuanto tal, esto es, sin ningún vínculo ni siquiera ocasional con la organización del Estado.

En realidad en estos casos, será más bien por incumplimiento de la obligación del Estado de proteger a la persona y bienes del extranjero que se encuentre en su territorio, lo que hará incurrir en responsabilidad al Estado. Si un Estado no puede prevenir el daño contra un extranjero, debe entonces castigar al culpable que es en este caso un simple particular. Será entonces el incumplimiento de esta doble obligación, de prevención y represión lo que comprometerá la responsabilidad del Estado, aun cuando al origen de la responsabilidad esté la actividad del particular.

El fallo que puede decirse introduce en la jurisprudencia internacional la concepción moderna y actualmente dominante de la responsabilidad en que puede incurrir el Estado con motivo de actos lesivos de los particulares, es el dictado por la Comisión General de Reclamaciones México-Estados Unidos en el *Caso Laura M. B. Janes*. El tribunal razonó como sigue:

El presente caso, es un caso de falta de represión; nadie pretende que el gobierno mexicano habría podido prevenir el asesinato de Janes, o que haya estado en connivencia con el asesino (. . .) El gobierno mexicano es responsable de no haber cumplido su deber de perseguir con diligencia al autor del crimen y de castigarlo de manera adecuada. El criminal ha infringido el Código Penal de su país; el Estado (. . .) ha infringido una disposición del Derecho internacional.⁸⁹

2.4. *Carácter internacional del daño*

Es posible que, como sostienen algunos autores, el “daño” no sea la fuente de la responsabilidad internacional; pero debe entonces igualmente aceptarse que es por lo menos condición del nacimiento de la responsabilidad, ya que de acuerdo al derecho internacional positivo si existe un hecho ilícito, pero no ha causado un daño a quien lo alega, la responsabilidad del Estado en cuestión no podrá ser comprometida.

a) Exclusión de la afectación a un simple interés. La jurisprudencia ha hecho claramente la distinción entre la afectación de un derecho y la afectación de un simple interés; el daño por lo tanto deberá ser causado a un derecho o in-

⁸⁸ Decisión no. 65/27, abril 1927, R.S.A. XI, p. 173.

⁸⁹ Decisión no. 31/16, nov. 1926, P.S.A. XI, pp. 10-11.

terés jurídicamente protegido, de otra forma no se genera una responsabilidad internacional.

Así, si una sociedad de capital extranjero ha sido víctima de un daño sobre sus derechos en cuanto persona moral, la responsabilidad del Estado estará comprometida frente a la sociedad en cuanto tal, pero no en relación con los accionistas; los accionistas no disponen más que de una acción jurídica en contra de la sociedad misma.⁹⁰

b) Exclusión de la afectación al sólo derecho objetivo. El derecho internacional actual no reconoce tampoco la hipótesis referente al caso en que un Estado presente una acción en responsabilidad por violación de la legalidad objetiva. En otras palabras no se reconoce hasta ahora la noción de una *actio popularis* por medio de la cual cualquier Estado podría actuar con la finalidad de la defensa de la "legalidad" en general.

Esta regla ha sido confirmada por la Corte Internacional de Justicia en su sentencia dictada en 1966 referente al *Caso del Sud-Oeste Africano* por la cual declaró irrevocable la acción intentada por Etiopía y Liberia en contra de la Unión Sudafricana por la violación de esta última a sus obligaciones como mandatario, y esto en virtud de que los demandantes no podían probar que el comportamiento por parte de la Unión Sudafricana hubiese causado algún perjuicio a ningún derecho subjetivo, ya sea de Etiopía o de Liberia.⁹¹

Sin embargo, debemos mencionar que el relator especial de la Comisión de Derecho Internacional, ha considerado que existen ciertas violaciones de derecho internacionales que son lo bastante graves para ser analizadas como "crímenes" internacionales en relación con las cuales todo miembro de la comunidad internacional tendría derecho a presentar una reclamación aun cuando no se le hubiere afectado algún derecho en forma directa.

Esta forma de responsabilidad *erga omnes* podría ser adoptada con relación a las reglas relativas a la amenaza y uso de la fuerza, así como en relación con las reglas —consideradas por el relator como de *jus cogens*— relativas al respeto al principio de la autodeterminación de los pueblos a disponer de ellos mismos y al respeto de los derechos humanos y libertades fundamentales.⁹²

En general ni la jurisprudencia ni la doctrina hace distinción entre varios tipos o categorías de delitos, y por ello podemos decir que en realidad no hay ningún precedente y que se trata de una cierta tendencia doctrinal, de una posible evolución hacia nuevas formas de responsabilidad.

c) El daño mediato: teoría de la protección diplomática. Aparte del daño que el Estado puede sufrir en forma directa en tanto que persona moral (daño a su territorio, órganos, representantes, bienes, etcétera) el Estado puede también ser

⁹⁰ C.I.J., *Caso de la Barcelona Traction, Light and Power Company Limited*, 1962, Recueil 1970, pp. 4 y ss.

⁹¹ C.I.J. *Caso del Sud-Oeste Africano*, sentencia del 18 de julio de 1966 (segunda fase), Recueil 1966.

⁹² Ver Informe presentado en 1976 por Roberto Ago, Doc. A/C, no. 4/291, add. 1 y 2.

objeto de un hecho ilícito en forma mediata a través de la persona de sus nacionales radicados en el extranjero: es la teoría de la protección diplomática.

El Estado infractor incurre en responsabilidad no frente al extranjero lesionado, sino frente al Estado de su nacionalidad ya que se considera que el mismo "Estado reclamante" ha sufrido un daño en aquellos casos en que uno de sus nacionales resulta lesionado.

La protección diplomática tendrá por objeto el sustituir a una persona capaz de ejercer una acción internacional (Estado) por una persona que no tiene tal capacidad y que ha sufrido un daño (el nacional).

El mecanismo de la protección diplomática se explica por el hecho de que los particulares (persona física o persona moral) no tienen normalmente acceso al orden jurídico internacional. Si el nacional de un Estado "A" que radique en el territorio de un Estado "B" llega a ser lesionado en sus derechos, la única vía que tendrá abierta inmediatamente será la de un recurso ante las autoridades internas del Estado donde está radicado.

Pero si los órganos internos, tribunales u otros, no le conceden una reparación adecuada, y el extranjero considera tener derecho a la misma, incluso en el supuesto de que su pretensión esté fundada en derecho entonces quedaría en este caso aparentemente sin ningún recurso legal, ya que no dispone de ninguna acción internacional. Es aquí en donde aparece la institución de la protección diplomática; el Estado va a "endosar" la reclamación de su nacional. En este momento el litigio interno se va a convertir en un litigio internacional.

Anteriormente era una controversia entre un particular y un Estado, ahora se convierte en interestatal, dándose una relación ahora de "Estado reclamante Estado responsable", cambiando por completo la naturaleza del litigio.

Es evidente que el derecho internacional recurre a una ficción al afirmar que el Estado "endosa" la reclamación de su nacional, ejerciendo un *derecho propio* para hacerlo valer en contra de otro Estado.⁹³

Así, según la tesis clásica, la reclamación del particular va a desaparecer completamente en el momento en que toma a su cargo la reclamación el Estado demandante, y de este principio van a desprenderse dos consecuencias fundamentales:

Primera. El ejercicio de la protección diplomática será una competencia de absoluta discrecionalidad. El Estado no estará por ningún motivo obligado por el derecho internacional de hacer uso del mecanismo de la protección diplomática cuando su nacional así lo reclame.

Segunda. La segunda consecuencia de la substitución del protector por el particular se sitúa en el plano de la reparación. Siguiendo la tesis clásica, lo que el Estado reclama no es la reparación del daño sufrido por el particular, sino la reparación del daño que el Estado mismo ha sufrido. Se afirma que la prueba de ello es que a veces el Estado demandante puede satisfacerse con una reparación

⁹³ En este sentido el fallo dictado por la C.P.J.I. en el caso *Mourommatis Palestine Concessions (jurisdiction)*, 30 de agosto de 1924, ser. A, no. 2, p. 12.

puramente simbólica, aun cuando su nacional haya sufrido un daño de carácter material.

Ahora bien, si vamos más allá de la teoría, es justamente sobre el plano de la reparación que la tesis de la substitución completa del protegido por el protector es contraria a la realidad y práctica internacionales.

Si fuese correcto que existe una substitución completa, ¿cómo explicar que la reparación que se reclama corresponde casi siempre al daño que ha sufrido el particular?

Pero por otra parte si fuese cierto además que es un *derecho propio* que está ejerciendo el Estado, ¿por qué en el caso de un litigio que ya se ha iniciado y en el que por alguna causa el individuo pierda la nacionalidad del Estado demandante, se dará por terminado en ese momento toda reclamación? Si fuera realmente un derecho propio del Estado no existiría ningún problema, el proceso continuaría su curso normal.

d) Condiciones de ejercicio de la protección diplomática. Primera. Debe existir el "vínculo de la nacionalidad"; solamente el Estado del nacional puede endosar la reclamación de un particular, ya sea persona física o persona moral.

Se puede decir que cada Estado determina libremente las condiciones de atribución de su nacionalidad; pero esta atribución no será oponible a terceros Estados, más que en el caso de que esté conforme con el derecho internacional.

Para que sea posible que pueda producir efectos en derecho internacional, debe existir una relación genuina entre el individuo y el Estado; esto es lo que se conoce como el "criterio de la nacionalidad efectiva".⁹⁴

La Corte en su fallo del 6 de abril de 1955 parece haber hecho una innovación al derecho; anteriormente a este fallo bastaba ser poseedor de una nacionalidad sin mayor calificativo para tener derecho a la protección diplomática; además el principio de efectividad había sido invocado en los casos de una doble nacionalidad, pero nunca en el supuesto de una única nacionalidad.⁹⁵

Es posible también formular reclamaciones en nombre de sociedades que posean la nacionalidad del Estado demandante. Para efectos del derecho internacional se considera que una sociedad ostenta la nacionalidad del Estado bajo cuyas leyes se ha constituido, y en cuyo territorio tiene su sede. Por regla general, puede afirmarse que aunque una sociedad lleve a cabo sus actividades en territorio extranjero, y esté controlada por "accionistas extranjeros" el Estado de su nacionalidad continúa detentando el derecho de formular reclamaciones en su nombre.⁹⁶

Segunda. Como segunda condición del ejercicio de la protección diplomática

⁹⁴ La aplicación del principio de efectividad respecto de la nacionalidad se desprende del Caso *Nottebohm*, C.I.J., Recueil 1955, p. 25-26.

⁹⁵ Opinión disidente de Paul Guggenheim, juez *ad hoc*, *idem*, pp. 50-65.

⁹⁶ C.I.J., *Caso de la Barcelona Traction, Light and Power Co. Limited*, Recueil 5 de febrero de 1970, pp. 40 y ss. En este fallo la Corte determinó la medida en la cual el derecho internacional otorga la facultad de protección diplomática a un Estado sobre sus nacionales por los daños que hayan sufrido en cuanto accionistas de una sociedad extranjera.

tenemos la llamada regla del previo agotamiento de los recursos internos por parte del particular que se considera lesionado. Esta es una regla consuetudinaria de derecho internacional.

Ninguna acción internacional de un Estado ejerciendo la protección diplomática será admisible si previamente a la reclamación el particular no ha agotado todos los medios de reparación que le eran ofrecidos por la legislación del Estado en contra del cual la reclamación es presentada.

A esta regla debe serle atribuida una naturaleza de carácter procesal y no de fondo o substancial. No debe confundirse el momento en el cual aparece la reponsabilidad internacional, y el momento en el cual dicha responsabilidad está en condiciones de ser sometida a una jurisdicción internacional. La regla del previo agotamiento de los recursos internos es de naturaleza procesal porque afecta únicamente al derecho de acción frente a una jurisdicción internacional; pero no afecta el objeto mismo de la reclamación (no es condición del nacimiento de la responsabilidad). La regla concebida como un obstáculo procesal y temporal a la formulación de una reclamación, se desprende claramente del *Caso de la Interhandel*, ya que la Corte va a declarar que la excepción preliminar de no agotamiento de los recursos internos debía ser considerada como una excepción dirigida en contra de la admisibilidad de la demanda interpuesta por Suiza, y no como una excepción en contra de la competencia de la Corte, ya que se presenta como un medio que carecería de todo fundamento en el caso en que se cumpliera con la condición del previo agotamiento de los recursos internos.⁹⁷

El extranjero deberá agotar en forma jerárquica toda la serie de instancias ofrecidas hasta que exista una *decisión definitiva*, es decir, no susceptible ya de ningún otro recurso.⁹⁸

Parece ser que la jurisprudencia tiende cada vez más a aplicar la regla del previo agotamiento de los recursos internos en forma mucho más estricta (*Caso Ambatielos*), ya que se está exigiendo agotar no solamente los recursos internos, sino también los medios de procedimiento dentro de una misma instancia, esto es, las condiciones de su ejercicio.⁹⁹

Tercera. Como tercera condición, aunque discutible, del ejercicio de la protección diplomática, debemos señalar el hecho de que por parte del reclamante debe existir una "*conducta correcta*" (*clean hands*).

Esta tercera condición que se ha sostenido debe existir para que pueda ser

⁹⁷ *Caso de la Interhandel* (Suiza v/s Estados Unidos), sentencia del 21 de marzo de 1959 (*Exceptions préliminaires*), C.I.J. Recueil, p. 26.

⁹⁸ C.P.J.I., *Caso de la Compañía de Electricidad de Sofía y de Bulgaria*, ser. A/B, no. 77. Sentencia del 4 de abril de 1939, p. 79. La Corte va a retener la excepción opuesta por Bulgaria ya que la regla debía implicar el agotamiento de todo recurso aun de aquéllos ante la Corte de Casación.

⁹⁹ Ver la sentencia arbitral dictada en el *Caso Ambatielos* del 6 de marzo de 1956. *Report of International Awards*, v. II, pp. 120 y ss.

admisible la demanda, consiste en el hecho de que el particular no haya provocado por su propio comportamiento el daño que se alega.

La demanda sería inadmisiblesi el particular sufrió el daño que se alega como consecuencia por ejemplo de su participación en una insurrección, esto es, por el hecho de haber violado las leyes internas del país de residencia.

La práctica que existe por parte de ciertos Estados que no protegen a sus nacionales, si ha habido de su parte maniobras ilícitas, es solamente indicativa, pero de ninguna forma concluyente. No hay que olvidar que el ejercicio de la protección diplomática es ante todo un acto discrecional por parte del Estado. Además es bastante dudoso que pueda considerarse esta tesis de las "manos limpias" como si pudiera constituir una excepción preliminar que impidiera al tribunal internacional de conocer el fondo del asunto. Lo que muestra el examen de la jurisprudencia es que de hecho la cuestión de la conducta delictiva no es examinada en el fase procesal de la admisibilidad de la demanda, sino en el momento de conocer del fondo del asunto.¹⁰⁰

3. FUNCION DE LA CLAUSULA CALVO

a) La llamada Cláusula Calvo es una disposición que ha sido prevista en ciertos contratos, principalmente contratos de concesión, que se concluyen entre un Estado y un particular extranjero.

En su expresión formal la Cláusula Calvo conoce algunas variantes, pero dicha disposición prevé siempre dos puntos fundamentales:

Primero. La obligación de someter las controversias nacidas del contrato a las jurisdicciones locales, y la aplicación del derecho interno.

Segundo. La renuncia por parte del extranjero contratante a la protección diplomática de su Estado de origen.

Es, ciertamente, el segundo aspecto lo que constituye el aspecto esencial; al excluir toda posible forma de reclamación internacional, la Cláusula Calvo hace que la competencia de las jurisdicciones internas sea una competencia *exclusiva* y no una competencia simplemente previa como es el caso para la regla del agotamiento de los recursos internos.

b) En relación con este problema la tesis llamada de la "validez limitada" sostiene que la Cláusula Calvo produce sus efectos, pero únicamente dentro de las relaciones contractuales, esto es, en todo lo referente a la ejecución, cumplimiento e interpretación del contrato.

La cláusula así entendida no sería oponible al Estado del nacional lesionado; pero sería plenamente válida en las relaciones entre el Estado territorial y su contratante, persona física o persona moral.

Lo anterior significa que en cuanto se desborde el marco contractual y el litigio llegue a afectar el trato exigido a los extranjeros, entonces la Cláusula

¹⁰⁰ Salmon, J.A., *Des mains propres comme condition de recevabilité des réclamations internationales*, A.F.D.I., 1964. pp. 225-226.

Calvo no tendría ya aplicación. Así, por ejemplo si la ruptura del contrato se acompañara de una confiscación o expropiación de bienes del extranjero sin que medie en absoluto una indemnización, entonces esta violación al considerarse que afecta directamente al Estado del nacional lesionado, éste podrá intentar una acción internacional.

c) Lo que hay que preguntarse es si aun admitiendo la Cláusula como válida en las relaciones contractuales, ésta añade realmente algo a lo establecido por el derecho internacional positivo y pudiera ser de alguna utilidad.

Un contrato se celebra bajo las reglas de la legislación interna, y por lo tanto todo contrato estará regido en principio exclusivamente por las leyes internas del Estado. Si un litigio viniera a originarse a propósito de ese contrato, habría que solucionar dicho litigio de conformidad a la legislación interna del Estado, y ante los tribunales de este Estado. Y esto es precisamente lo que estipula la Cláusula Calvo; pero aun en ausencia de esta Cláusula la situación sería idéntica. Si la controversia que se originara a propósito del contrato no violara normas internacionales, el derecho aplicable que no es otro que el derecho del Estado señala y establece la jurisdicción competente para resolver el litigio en cuestión.

d) El caso más significativo sobre este problema es el de la *North American Dredging Co. of Texas*,¹⁰¹ fallado por la Comisión General de Reclamaciones de 1923 entre México y los Estados Unidos, la que no reconoce plena validez internacional ni mucho menos a la Cláusula Calvo, contrariamente a lo sostenido por varios autores latinoamericanos.

En el fallo referente a la reclamación presentada por los estados Unidos en nombre de una sociedad anónima por acciones, por ruptura de un contrato para dragar en el puerto de Salina Cruz, la Comisión sostuvo:

Si fuera necesario interpretar el Artículo 18 del contrato (referente a la Cláusula Calvo) en el sentido de que es obligatorio para el reclamante el no solicitar que su gobierno intervenga diplomáticamente o de otro modo en caso de una denegación de justicia, surgida en el contrato sobre el que se declara, o en cualquier otra situación, entonces esta Comisión no titubearía en mantener tal cláusula como nula *ab initio* y no obligatoria para el reclamante.

Y anteriormente se afirma: "Leyendo el artículo como un todo, es evidente que su propósito fue obligar al reclamante a quedar sometido a las reglas de México y a usar los recursos que existen bajo esas leyes."

Visto lo anterior, pensamos, no obstante, que la Cláusula Calvo puede llegar a ser útil en aquellas ocasiones en que por un Convenio se ha acordado que la regla del agotamiento de los recursos internos no tendrá aplicación. (Aun cuando México y los Estados Unidos habían convenido en que la regla del previo agotamiento de los recursos internos no se aplicaría al conocer el tribunal arbitral de las reclamaciones; sin embargo "de hecho" en el caso de la *North American Dredging Co.* existió una reafirmación de dicha regla del derecho internacional.)

¹⁰¹ *North American Dredging Co. of Texas*, decisión no. 31, S.R.E., p. 20, párr. 24, inciso f), y p. 13, párr. 14.

4. OBLIGACION DE REPARAR EL DAÑO

De conformidad con la jurisprudencia y doctrina internacionales, la obligación de reparación¹⁰² puede ser entendida como una noción que abarca el conjunto de medidas —restitución en especie, indemnización y satisfacción— que tienen por objeto el restablecimiento en especie, o por substitución del bien lesionado, de la situación que debería haberse producido de no mediar el hecho ilícito generador de un daño de naturaleza material o “político-moral”. Las diferentes formas de reparación que conoce el derecho internacional, pueden ser empleadas concurrentemente si ello es indispensable para el debido resarcimiento de los daños producidos.

En el estado actual del derecho internacional, y en ausencia de un contencioso general de la legalidad de los actos del Estado, la exclusiva inobservancia de una obligación internacional puede dar lugar a reparación —por anulación del acto o declaración judicial de la ilicitud del hecho— únicamente a través de la interposición de una reclamación por daño moral entablada por el Estado jurídicamente afectado.

VI. EL PACIFISMO

1. PLANTEAMIENTO

Se ha apuntado con alguna insistencia que una de las primeras actitudes que norman la política exterior del México independiente es la de la paz. La visión un tanto idílica que acompañó al nacimiento del Estado mexicano lo llevó a propiciar y a solidarizarse con un sistema de arreglos pacíficos. La posibilidad de que México se involucrara en un conflicto armado parecía en extremo remoto. No dejan de antojarse ingenuas las palabras de Guadalupe Victoria en 1826:

El Gobierno de la República contempla fuera del círculo de las posibilidades que una potencia distinta de la España, acometa la empresa de turbar la pacífica posesión de una existencia que alcanzó el valor, y resguarda una moderación sin límites. Pero si contra toda expectación fuese profanando el suelo clásico de la libertad, México, por sí sólo, bastaría a defender y a conservar sus títulos y sus derechos.¹⁰³

La experiencia de guerras con Francia, Estados Unidos, El Reino Unido de la Gran Bretaña y España, demostraron dramáticamente el carácter utópico de la declaración del primer presidente mexicano. Por ello, con un cariz defensivo,

¹⁰² Ladislav Reitzler, *La réparation comme conséquence de l'acte illicite en Droit international*, Belgique Georges Thones, 1938, pp. 32 y ss.

¹⁰³ Archivo Histórico Diplomático Mexicano, *Un Siglo de Relaciones Internacionales de México*, Ed. Porrúa, México, 1970, p. 12.

pero también, en cumplimiento de una auténtica vocación pacifista, México ha participado siempre en los intentos internacionales para limitar el uso de la fuerza en las relaciones internacionales e implementar un sistema de cooperación pacífica. Toda vez que la guerra es un hecho inevitable, deben considerarse los esfuerzos para mitigar los excesos en una contienda bélica.

2. LA SOLUCION PACIFICA DE CONTROVERSIAS

2.1. *Experiencias Convencionales*

Repetidamente, a lo largo de la obra, se ha asentado la vocación pacifista de México. El Pacto de Confederación, Unión, Amistad Perpetua de 1826 que México firmó, contuvo un conjunto de directrices jurídicas para la solución pacífica de las controversias. Con el correr del siglo XIX, forzado por las circunstancias, firmó y ratificó convenios para el establecimiento de Comisiones Mixtas de reclamación, fundamentalmente con los Estados Unidos de Norteamérica.

En una panorámica general, México adoptó el "Tratado de Arbitraje Obligatorio" emanado de la II Conferencia Panamericana de 1901 y 1902. Igualmente ratificó el "Tratado Gondra" o Tratado para Prevenir Conflictos entre los Estados Americanos.¹⁰⁴ Entre muchos otros convenios multilaterales y bilaterales firmó y ratificó el Pacto de Bogotá o Tratado Americano de Soluciones Pacíficas de 1948.¹⁰⁵

En su calidad de miembro de la Corte Permanente de Arbitraje Internacional, fundada en 1899 como resultado de la I Conferencia de la Haya, sometió a arbitraje la controversia con los Estados Unidos sobre el Fondo Piadoso de las Californias; en 1910, también entre Estados Unidos y México, se llevó a arbitraje el caso del Chamizal que fue favorable a México, pero cuyo cumplimiento eludió Estados Unidos hasta que se llegó a la solución diplomática de 1963. En 1911 se acudió también al arbitraje en el caso de las Islas Clipperton que se falló a favor de Francia.

Mención aparte merece la membresía al Estatuto de la Corte Internacional de Justicia que México ratificó junto con la Carta de las Naciones Unidas el 7 de noviembre de 1945.

La experiencia y la actitud de México en los métodos de solución pacífica de controversias pueden sintetizarse en un conjunto de criterios:

2.2. *Igualdad entre nacionales y extranjeros*

La igualdad entre nacionales y extranjeros, cosa que conlleva a la aplicación de las leyes nacionales, y el sometimiento de los extranjeros a los tribunales nacio-

¹⁰⁴ Seara Vázquez, Modesto, *Síntesis del Derecho Internacional Público*, Instituto de Derecho Comparado, UNAM, México, 1965, pp. 79 y ss.

¹⁰⁵ *Ibidem*.

nales. La Cláusula Calvo recogida en el artículo 27 Constitucional y la Doctrina Carranza, contenida en el mensaje ante el Congreso del 1o. de septiembre de 1918, son claras afirmaciones de esta posición.

Resultante de estos planteamientos, específicamente de la Cláusula Calvo, es la imposición a los extranjeros que adquieran bienes inmuebles en la república, de renunciar a la protección diplomática en lo relativo a esos bienes. Cabe subrayar que la Cláusula Calvo se ha ampliado por la Ley para Fomentar la Inversión Nacional y Regular la Inversión Extranjera de 1973 a bienes muebles y acciones.

Conviene apuntar que de conformidad con el principio de la igualdad entre nacionales y extranjeros, México se ha negado a formar parte de convenciones para la protección de inversiones extranjeras contra determinados riesgos.

No obstante, tal como se adelantaba, el país tuvo que formar parte en el pasado de Comisiones Mixtas de Reclamaciones para atender la reparación de daños ocasionados a extranjeros. Por una parte, es posible afirmar que en algunos momentos las Comisiones contaron con juristas mexicanos de primera jerarquía, y que definieron importantes principios del derecho internacional; empero el juicio general seguramente se perfila hacia la unilateralidad de las Comisiones, su utilización como elemento de presión, su parcialidad y su carácter a menudo fraudulento.¹⁰⁶ Por ejemplo, fue presidente de la Comisión que resolvió el conflicto México-Estados Unidos de 1868, Francis Lieber, quien era un inmigrado alemán en los Estados Unidos, abogado postulante en Nueva York, en donde, curiosamente, atendió los asuntos de la Comisión. Por otro lado, los tristemente célebres Tratados de Bucareli de 1923, que dieron a luz a las Comisiones de Reclamaciones que funcionaron de 1924 a 1934 fueron condición para el reconocimiento por Washington del gobierno de Alvaro Obregón.

La Convención General de Reclamación que surgió en estos últimos Tratados admitió las reclamaciones de ambos países contra los dos gobiernos, según el caso, sobre actos imputables a la responsabilidad de los mismos a partir de 1868. La Convención Especial cubría el período propiamente revolucionario, del 20 de noviembre de 1910 al 31 de mayo de 1920. Un lapso extraordinariamente amplio. Por añadidura, reconocieron la responsabilidad del Estado en caso de guerra civil o revolución, situación que tiene rango de excepción en la materia.

Desafortunadamente el estado de necesidad de los países débiles, orilló a estas soluciones poco morales y no pocas veces de juridicidad cuestionable. El propio Carranza, autor de la doctrina de 1918 que lleva su nombre, en 1913 expidió un decreto comprometiéndose a pagar tanto a nacionales como a extranjeros, los daños sufridos por la revolución.¹⁰⁷ En consonancia con esto, ya presidente de la República, creó una Comisión Nacional de Reclamaciones, el 24 de noviembre de 1917, que se disolvió con los Tratados de Bucareli.

La evolución del Derecho Internacional abolió a las Comisiones de Reclamacio-

¹⁰⁶ Sepúlveda, César, *Dos Reclamaciones Fraudulentas contra México*, Archivo Histórico Diplomático Mexicano, Ed. Porrúa, México, 1965.

¹⁰⁷ *Ibidem*.

nes y la afirmación jurídica de la igualdad de los Estados cerró la procedencia a su continuidad.

Las Comisiones de Reclamaciones, fruto de la disparidad de fuerzas entre los Estados, se iniciaron en México en 1839 con los Estados Unidos. Tiene también importancia la de 1868, igualmente con los Estados Unidos, y remata el mal sabor de las experiencias, la Comisión General de Reclamaciones y la Comisión Especial de Reclamaciones de 1923, antes mencionadas.¹⁰⁸

2.3. Exclusión de los asuntos del orden doméstico de los medios internacionales de solución

Principio correlativo a la igualdad entre nacionales y extranjeros, respecto a la aplicación de las leyes mexicanas y la competencia de los tribunales mexicanos, es el relativo a excluir de la competencia internacional aquellos asuntos que quedan dentro de la esfera doméstica. El artículo I del Proyecto Mexicano para la elaboración del Pacto de Bogotá de 1949 fue contundente al señalar: "las cuestiones que corresponden esencialmente a la jurisdicción interna de cada Estado, no serán consideradas como materia de arbitraje dentro de los términos de este Pacto."

Paralelamente, la Declaración de aceptación de la Cláusula Facultativa de Jurisdicción Obligatoria de la Corte Internacional de Justicia, en 1947, introdujo la reserva de los asuntos del orden interno.

También anteriormente, vimos la renuencia mexicana de encomendar los asuntos relacionados con los derechos humanos a mecanismos obligatorios de supervisión internacional.

2.4. El agotamiento de los recursos internos

La Cláusula Calvo prevé la renuncia de la protección diplomática para los extranjeros. Sin embargo, en los casos en los que procediera la protección diplomática, por la vía de las negociaciones o por un arreglo judicial en el ámbito internacional, sería requisito el agotamiento de los recursos internos, cosa que está generalmente aceptada en el derecho internacional.

Sin embargo, existen algunos antecedentes en contra de este principio, después rescatados, en las Convenciones de 1923 de Bucareli. La Convención General señaló en el artículo V:

Las Altas Partes contratantes, deseadas de efectuar un arreglo equitativo de las reclamaciones de sus respectivos ciudadanos y concederles mediante ello compensación justa y adecuada por sus pérdidas o daños, convienen en que la Comisión no negará o rechazará ninguna reclamación alegando la aplicación del principio general de derecho internacio-

¹⁰⁸ *Ibidem*.

nal, de que han de agotarse los medios locales como condición precedente a la validez o admisión de cualquier reclamación.

El retroceso que implicó este enunciado contenido en las convenciones fue posible neutralizarlo en el conocimiento práctico de los casos. En los asuntos North American Dredging Co., The International Fisheries, The Mexican Union Railway, Veracruz (México) Railway, en las Comisiones General y Especial con los Estados Unidos, y en otros casos de reclamaciones con otros países, se afirmó el principio de que deben agotarse los recursos internos antes de que un asunto litigioso se presente ante una instancia internacional.¹⁰⁹

El proyecto mexicano ante la IX Conferencia Internacional Americana para la elaboración del Pacto de Bogotá, en el artículo B, de manera explícita propuso la validez del principio del agotamiento de los recursos internos.

2.5. *La obligatoriedad de la instancia*

Una de las propuestas del grupo latinoamericano ante la Conferencia de San Francisco fue la de concederle obligatoriedad a la competencia de la Corte Internacional de Justicia. Como es sabido, la solución que se adoptó en 1945, correspondiendo a la experiencia de la Corte Permanente de Justicia Internacional, fue la de considerar voluntario el acceso de las partes en conflicto a la competencia de la Corte.

La voluntariedad que distingue al mecanismo de la Corte se pretendió subsanar a través de un medio también voluntario: la Cláusula Facultativa de Jurisdicción Obligatoria. A través de la suscripción de esta cláusula por los Estados se convierte en obligatoria la competencia de la Corte para todos los asuntos jurídicos en que se pueda ver envuelto un Estado, sujeto, obviamente a reciprocidad.

El 23 de octubre de 1947, México declaró aceptar la Cláusula Facultativa de Jurisdicción Obligatoria con una reserva que excluye de la obligatoriedad de la competencia a los conflictos que correspondan a la jurisdicción interna de México. Así mismo se aceptó la obligatoriedad por un lapso de cinco años, transcurrido el cual queda a discreción de México denunciar la Cláusula mediante un preaviso de seis meses.¹¹⁰

En la IX Conferencia Internacional Americana, México presentó una propuesta para el Tratado Americano de Soluciones Pacíficas en la que se contemplaba la obligatoriedad del recurso al arbitraje. El artículo H del Proyecto mexicano manifestaba:

¹⁰⁹ Sepúlveda, César, "Transformación y Desarrollo del Derecho Internacional en México y en la América Latina (1900-1975)" en *Anuario Jurídico*, V, 1978, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, p. 125.

¹¹⁰ Seara Vázquez, Modesto, *op. cit.*, p. 84.

Los Estados signatarios se obligan a someter a arbitraje —salvo los casos en que deban recurrir al procedimiento judicial— las diferencias de cualquier naturaleza, sean o no jurídicas, que surjan entre ellos y que no hayan podido resolverse por la vía diplomática o por algún otro de los procedimientos pacíficos. En tal virtud, en cualquier momento en que alguna de las partes considere que una controversia no puede alcanzarse una resolución definitiva, tendrá el derecho a pedir que se sometan a arbitraje. . .

La idea quedó plasmada en el artículo II del Pacto de Bogotá: “. . . en caso de que entre dos o más Estados signatarios se suscite una controversia que, en opinión de las partes, no pueda ser resuelta por negociaciones directas a través de los medios diplomáticos usuales, las partes se comprometen a hacer uso de los procedimientos establecidos en este Tratado. . .”

2.6. Primacía de los medios regionales

Siendo el regionalismo del continente americano rico en su tradición de cooperación, los países latinoamericanos defendieron la validez de los movimientos regionales dentro del sistema universal de las Naciones Unidas. Ello acarrea algunas consecuencias.

Una de ellas es la de solventar las diferencias de los Estados Miembros de la OEA dentro del marco regional en primera instancia. El artículo A del Proyecto mexicano, confeccionado para la elaboración del Pacto de Bogotá, apuntó nítidamente: “Todas las controversias que surjan entre los Estados Americanos se someterán a los procedimientos pacíficos señalados en este Pacto, antes de ser llevados a las Naciones Unidas.” Un precepto que recoge fundamentalmente la posición mexicana quedó inserto en el artículo II del Pacto de Bogotá.

Por supuesto la primacía regional sólo podrá alegarse para controversias que no pongan en peligro la paz y seguridad intencionales, en cuyo caso prevalece la acción central del Consejo de Seguridad. También, y ligado con este planteamiento, merece énfasis la situación de que la aplicación de medidas coercitivas por un órgano regional sólo procederá bajo la autoridad del Consejo de Seguridad.

3. LIMITACION Y PROHIBICION DEL USO DE LA FUERZA

México acudió a la Primera y a la Segunda Conferencia de la Páz de la Haya de 1899 y 1907, respectivamente. Sobresale en la primera de las célebres Conferencias, la constitución de la Corte Permanente de Arbitraje de la que México fue miembro e, inclusive, le correspondió ser parte en 1901 del primer litigio ante este peculiar tribunal con el caso del “Fondo Piadoso de las Californias”.

De la Segunda Conferencia surgió un conjunto interesante de convenciones y declaraciones sobre materias diversas: a) La limitación del empleo de la fuerza

para el cobro de deudas públicas, según la conocida fórmula Drago que el gobierno mexicano denunció en 1931 toda vez que la prohibición al uso de la fuerza para el cobro de deudas públicas en la fórmula de la Haya no era absoluta; b) El inicio de las hostilidades bélicas; c) Sobre leyes y costumbres de la guerra terrestre; d) Los derechos y deberes de los países y personas neutrales en caso de guerra terrestre; e) El régimen de los buques mercantes enemigos al inicio de las hostilidades; f) La transformación del carácter de los navíos de comercio en buques de guerra; g) La colocación de minas submarinas automáticas de contacto; h) El bombardeo por fuerzas navales en tiempo de guerra; i) La extensión de los principios de la Convención de Ginebra a la guerra marítima; j) El establecimiento de una Corte Internacional de presas Marítimas, y k) Los derechos y deberes de las potencias neutrales en caso de guerra marítima, y la Declaración que prohibía el lanzamiento de proyectiles y explosivos desde globos. El Acta final de la Segunda Conferencia de la Paz y las Convenciones fueron ratificadas por México el 7 de julio de 1909, salvo la Declaración sobre lanzamiento de proyectiles y explosivos desde los globos, sin que exista algún dato cierto sobre la razón de esta marginación. Disler nos dice que posiblemente la no ratificación se deba a la poca importancia que en ese momento se concedía a la guerra aérea.¹¹¹ El 22 de diciembre de 1910 México se adhirió al Protocolo Adicional de la Convención sobre el establecimiento de la Corte Internacional de Presas Marítimas.

Dos tratados de particular importancia, confeccionados en el presente siglo, durante la década de los veinte, contaron con el apoyo de México por la vía de la adhesión. El tratado Briand-Kellog o Pacto de París de 1928, sobre la renuncia a la guerra, que marca un hito en las relaciones internacionales y la aprobación por el Senado, en 1931, del Protocolo sobre la prohibición al uso en la guerra, de gases asfixiantes tóxicos o similares y de medios bacteriológicos de 1925.

En el plano regional México fue agente activo del panamericanismo. En la Conferencia de La Habana de 1928 se alumbraron, entre otras Convenciones, la de Neutralidad Marítima y la de Deberes de los Estados en casos de Guerras Civiles; de la Conferencia de Montevideo de 1933 surgió la Declaración de Derechos y Deberes de los Estados que, entre otros importantes principios, proclamó la prohibición de la intervención.

Son de mayor interés las reuniones que tuvieron lugar poco antes de la Segunda Guerra Mundial y durante el curso de la misma, que dieron nacimiento a la idea de la seguridad colectiva continental: Buenos Aires 1936, Lima 1938, Panamá 1939, La Habana 1940, Río de Janeiro 1942 y México 1945.

En el año de 1932 México fue aceptado como miembro de la Sociedad de las Naciones, fundada en el año de 1919, y que había concebido como una de sus finalidades fundamentales la reducción y limitación de los armamentos, para lo que estableció una mecánica institucional que nunca funcionó.

Incluyó, el Pacto, igualmente, una prohibición relativa al uso de la fuerza

¹¹¹ Disler Hager, Marcel, *México y el Desarme*, tesis profesional, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, 1972, México.

mientras un conflicto estuviera en un procedimiento de solución pacífica (moratoria de guerra), y prescribió las guerras de agresión.

Como es sabido, al unirse México al régimen de la Sociedad de las Naciones, presentó una reserva al artículo 21 del Pacto, que reconocía a la Doctrina Monroe como Acuerdo Regional y que abría las puertas a la legitimación de la intervención estadounidense y a su tutela hegemónica en los asuntos del continente.

Recién ingresado a la Sociedad de las Naciones México fue electo miembro del Consejo de la Liga de las Naciones y formó parte, por acuerdo de la Asamblea, de la Comisión Reglamentadora del Comercio de Armas, de la Comisión Consultiva Militar, de la Comisión que estudió el conflicto chino-japonés, y de la que estudió el conflicto del Chaco. Así mismo participó en la Conferencia de Desarme 1932-1937 y su política interna se ajustó y correspondió a las recomendaciones internacionales. El control de las armas y de su comercialización se logró por medio de la estatización mexicana de este renglón. De igual manera, la posición del país fue favorable a la publicidad de los gastos militares.

A nadie puede escapar las intervenciones brillantes y de notable valor de México en los casos más graves que afrontó la liga durante los años treinta: la invasión de Japón contra Manchuria, la invasión de Italia contra Etiopía y el caso de la Guerra Civil Española, escenario de la intervención italo-germana. En todos estos casos afloraron los principios rectores de la política exterior mexicana, la solución pacífica de las controversias, la no intervención y la prohibición de las guerras de agresión.

Sobra hacer algún juicio en relación con el fracaso histórico de la Sociedad de las Naciones. Las experiencias positivas y negativas que acumuló fueron el cimiento de un nuevo tipo de organización, cuya finalidad principal sería el mantenimiento de la paz y de la seguridad internacionales.

Con carácter secundario afirmó el régimen de Naciones Unidas el propósito de lograr el desarme. Bastante pesaba la frustración de la liga en esta materia como para consagrar al desarme como un fin prioritario.

Después de la Segunda Guerra Mundial tienen relevancia los Convenios de 1949 de Ginebra sobre víctimas de guerra, relativos a mejorar la suerte de los heridos y de los enfermos de las fuerzas armadas en campaña, para mejorar la suerte de los heridos, de los enfermos y de los naufragos de las fuerzas armadas en el mar, el trato de prisioneros de guerra y sobre personas civiles en tiempos de guerra. La aprobación de estos convenios tuvo lugar por el Decreto de 31 de diciembre de 1951. A través del decreto del 30 de julio de 1952 se aprobó internamente la Convención de Genocidio de las Naciones Unidas, adoptado en 1948.

Cuando nacen las Naciones Unidas la evolución de la prohibición de la fuerza había experimentado avances considerables. La lejana tesis del argentino Luis María Drago sobre la prohibición de la fuerza para el cobro de deudas públicas había tomado carta de naturalización en el derecho internacional. El Pacto Briand-Kellog de 1928 también se había consolidado como norma consuetudinaria incontestable. Por ello, el artículo 2 de la Carta, en los párrafos 3 y 4 son el corolario de un movimiento jurídico de primera magnitud. Consagra a la paz

como obligación jurídica y prohíbe el uso de la amenaza y de la fuerza en las relaciones internacionales.

Además, la Carta contiene todo un sistema de mantenimiento de la paz y de la seguridad internacionales que hace descansar la responsabilidad primaria en esta materia en el Consejo de Seguridad y la responsabilidad subsidiaria o secundaria en la Asamblea General.

Únicamente aparecen como excepciones al uso de la fuerza, la legítima defensa, según se conceptúa en el artículo 51 de la Carta, el uso de la fuerza como medida coercitiva por el Consejo de Seguridad, y el uso de la fuerza también como medida coercitiva por organismos regionales cuando estén autorizados para ello por el Consejo de Seguridad.

Conviene puntualizar que la legítima defensa individual o colectiva, con base en lo dispuesto por la Carta procede únicamente en caso de ataque armado. La posición doctrinal mexicana es clarísima en este sentido.¹¹² No puede aceptarse ni la noción elástica de la legítima defensa preventiva, antes de un ataque armado, o contra toda la justicia que lo pudiera sustentar, el uso de la fuerza internacional contra los reductos coloniales (salvo la ayuda a los movimientos de liberación nacional). Tampoco, y es oportuno reiterarlo, podría ampliarse la figura de la legítima defensa para admitir una respuesta armada en caso de un bloqueo económico, tal como empieza a ser defendido por algunos juristas del mundo industrial capitalista, coincidiendo el planteamiento teórico con la escasez energética, el uso del petróleo como arma política y la anunciada creación de una fuerza de intervención por el exsecretario de la Defensa norteamericana Harold Brown. Insistir en la inaceptabilidad de este recurso tiene importancia para México por su vecindad geográfica con los Estados Unidos, por la disponibilidad de importantes yacimientos petroleros y por su eventual utilización estratégica.

La Carta de las Naciones Unidas no incluyó ningún precepto específico sobre la no intervención, aun cuando el artículo 2, párrafo 4, de la Carta, lo puede comprender de manera genérica. Sin embargo, la prohibición del uso de la fuerza y de la amenaza en el sistema de Naciones Unidas, a pesar de opiniones contrarias, se limita al ámbito militar. La intervención en los asuntos internos de los Estados puede adoptar otras formas, por lo que la Carta en este punto ofrece un vacío. La laguna se ha pretendido llenar con una interpretación extensiva del artículo 2, párrafo 7, que prohíbe a la Organización intervenir en los asuntos del orden interno de los Estados Miembros. Se ha propuesto que lo que se encuentra prohibido a la Organización se encuentra igualmente prohibido a los Estados.

México sostuvo durante la Conferencia de San Francisco la conveniencia de adoptar, al lado de la Carta de las Naciones Unidas, una Carta de Derechos y Deberes de los Estados que hubiera dejado explícito, como una de las obligaciones fundamentales, el principio de la no intervención.

Para México este principio es uno de los pilares de su política exterior y ha sido enarbolado en diferentes momentos históricos. La intervención francesa de

¹¹² Gómez Robledo, Antonio, *La Seguridad Colectiva en el Continente Americano*, UNAM, Escuelas de Ciencias Políticas y Sociales, 1960, México.

1862-1867 dio origen a una resistencia nacional que se tradujo en la afirmación del principio. En el presente siglo, la Doctrina Carranza, expuesta ante el Congreso de la Unión el 1o. de septiembre de 1918, entre otros elementos conexos, defendió la obligación de los Estados de no intervenir en los asuntos internos de otros Estados.

El sistema regional panamericano sí alcanzó logros precisos en la prohibición de la intervención de los Estados en los asuntos internos de otros Estados. La Convención de Montevideo de 1933 sobre Derechos y Deberes de los Estados lo proclamó categóricamente. Y el artículo 15 original de la Carta de la OEA, ahora 18, en forma indubitable sostiene su validez.

Sin embargo, en el sistema de Naciones Unidas, al no haber una concreción normativa sobre el principio de la no intervención, fue necesario que la Asamblea General declarara la validez del principio, y en 1965, con la Resolución 2131 (XX) se llegó a su reconocimiento. México participó activamente en la definición y precisión del principio en los trabajos del Comité Especial de las Naciones Unidas sobre los Principios de Derecho Internacional referentes a las Relaciones de Amistad y a la Cooperación entre los Estados que se tradujo en 1970 en la célebre resolución 2625 (XXV). Precisamente ante este Comité, México presentó una propuesta que contiene su visión sobre lo que es la no intervención en nuestros días. Algunos de estos puntos fueron recogidos por los instrumentos antes señalados; otros quedaron en la Definición de la Agresión de 1974. Conviene, pues, tener la visión mexicana actual y más elaborada sobre el principio:

1. Todo Estado tiene el deber de abstenerse de intervenir, por sí solo o en unión de otros Estados, directa o indirectamente, y sea cual fuere el motivo, en los asuntos internos o externos de cualquier otro Estado. Este principio excluye cualquier forma de injerencia o de tendencia atentatoria de la personalidad del Estado, de los elementos políticos, económicos y culturales que lo constituyen.

2. Por consiguiente, todo Estado tiene el deber de abstenerse de realizar cualquiera de los actos que a continuación se especifican además de todos aquellos otros que eventualmente puedan ser caracterizados como intervención:

1) Aplicar o estimular medidas coactivas de carácter económico o político para forzar la voluntad soberana de otro Estado, y obtener de éste ventajas de cualquier naturaleza.

2) Permitir en las zonas bajo su jurisdicción, o fomentar o financiar en cualquier parte:

a) La organización o el adiestramiento de cualquier tipo de fuerzas armadas de tierra, mar o aire destinadas a hacer incursiones en otros Estados.

b) La contribución, el suministro o la provisión de armas o material bélico destinados a promover o ayudar una rebelión o en cualquier Estado; aunque su gobierno no esté reconocido.

c) La organización de actividades subversivas o terroristas contra otro Estado.

3. Hacer depender el reconocimiento de gobiernos o el mantenimiento de relaciones diplomáticas, de la obtención de ventajas especiales.

4. Impedir o tratar de impedir a un Estado la libre disposición de sus riquezas o recursos naturales.

5. Imponer o tratar de imponer a un Estado una forma de organización o de gobiernos determinados.

6. Imponer o tratar de imponer a un Estado el reconocimiento de una situación privilegiada para los extranjeros por encima de los derechos, recursos y garantías que la legislación local otorgue a los nacionales.¹¹³

4. EL DESARME NUCLEAR

Desde otra perspectiva México ha sido abanderado del Desarme General y Completo, y ha brindado apoyo a las gestiones y propuestas de Naciones Unidas en esta dirección.

La amenaza cercana de una guerra nuclear ha producido una especial toma de conciencia para México. Su acción puede ubicarse en tres ámbitos principales:

a) La participación como miembro del Comité del Desarme de Naciones Unidas y su infatigable militancia en eventos como la Conferencia de Estados que no Poseen Armas Nucleares de 1968, así como las propuestas reiteradas para que se prohíban todo tipo de pruebas nucleares, incluso las subterráneas.

b) El apoyo a los regímenes convencionales en la materia. México firmó simultáneamente el 8 de agosto en las ciudades de Londres, Moscú y Washington el Tratado de Moscú de 1963 que prohibió los ensayos con armas nucleares en la atmósfera, el espacio ultraterrestre, y debajo del agua.¹¹⁴ Suscribió el Tratado de los principios que debe regir las actividades de los Estados en la exploración y utilización del espacio ultraterrestre, incluso la luna y otros cuerpos celestes de 1967. Y firmó el 26 de julio de 1968, en las ciudades de Londres, Moscú y Washington, el Tratado sobre la no Proliferación de las Armas Nucleares, del mismo año.¹¹⁵

c) El logro individual más destacado lo constituye el Tratado de Proscripción de Armas Nucleares en América Latina de 1967, conocido como Tratado de Tlatelolco.

En 1962 la delegación de Brasil ante Naciones Unidas presentó a la Primera Comisión de la Asamblea General una propuesta para que se declarara a América Latina zona libre de armas nucleares. Tras la idea se encontraba la crisis de octubre y su expresión, la cuarentena contra Cuba, lo que evidenció de manera cercana el peligro de una guerra nuclear que pudiera arrastrar al Continente Americano. La mencionada propuesta brasileña no prosperó, aunque contó con el apoyo de Bolivia, Chile y Ecuador. Unos meses, después, en abril de 1963, el entonces presidente mexicano, Adolfo López Mateos, dirigió una carta a los presidentes de Bolivia, Brasil, Chile y Ecuador, tomando la idea original de Brasil

¹¹³ García Robles, Alfonso, *México en las Naciones Unidas*, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, 1970, México, pp. 35 y 36.

¹¹⁴ Aprobado internamente por Decreto de 9 de octubre de 1963; publicado en el Diario Oficial de 30 de octubre del mismo año.

¹¹⁵ Aprobado internamente por Decreto del 18 de agosto de 1969; publicado en el Diario Oficial de 17 de octubre de 1969.

para que se declarara a la América Latina como zona desnuclearizada. A partir de ese momento México actuó como el impulsor principal del régimen de proscripción de armas nucleares en la zona. A este propósito obedece el hecho de que haya sido en el edificio de la cancillería mexicana donde se firmó en 1967 el Tratado, y que la institución creada, el Organismo para la Proscripción de Armas Nucleares en América Latina, haya establecido su sede en la ciudad de México. A más abundamiento, México ha sido el país que principalmente ha promovido la firma y ratificación de los dos protocolos por las potencias extrazonales, incluyendo a los Estados Unidos.

El régimen se compone de un Tratado, dos Protocolos Adicionales y una Organización Internacional, encargada de aplicarlo: la Organización para la Proscripción de Armas Nucleares en América Latina.

Consta el Tratado de 31 artículos, y obliga a las partes a utilizar exclusivamente con fines pacíficos el material y las instalaciones nucleares sometidas a su jurisdicción y a prohibir e impedir en sus respectivos territorios, el ensayo, uso, fabricación, prohibición o adquisición, por cualquier medio, de toda arma nuclear por sí mismos, directa o indirectamente, por mandato de terceros o en cualquier otra forma; así mismo prohíbe el recibo, almacenamiento, instalación, emplazamiento o cualquier forma de posesión de toda arma nuclear, directa o indirectamente, por sí mismas, por mandato de terceros o de cualquier otro modo.

El Protocolo Adicional I obliga a terceros países que lo suscriben a aplicar en los territorios que, de *jure* o de *facto*, estén bajo su responsabilidad internacional, al estatuto de desnuclearización para fines bélicos.

Por el Protocolo Adicional II las terceras potencias se comprometen a respetar el régimen del Tratado. Consigna la obligación de que en los territorios en los que se aplique el Tratado, no se practicarán actos que entrañen una violación a las obligaciones convencionales. Igualmente impone a los terceros países que suscriban el Protocolo, el compromiso de no emplear armas nucleares, y a no amenazar con su empleo contra las partes contratantes del Tratado de Tlatelolco.

Ricardo MENDEZ S.
Alonso GOMEZ-ROBLEDO V.

BIBLIOGRAFIA

- Akehurst, Michael, *Introducción al derecho internacional*, Madrid, Alianza Universidad, 1972, p. 434.
- Cahier, P. H., *Derecho diplomático contemporáneo*, Madrid, Ediciones Rialp, 1965, p. 685.
- Colliard, Claude-Albert, *Instituciones de relaciones internacionales*, México, Fondo de Cultura Económica, 1978, p. 852.
- De la Guardia E. y Delpech M. *El Derecho de los Tratados y la Convención de Viena de 1969*. Edit. La Ley, Buenos Aires, 1970.
- Fenwick, Charles G., *Derecho internacional*, Argentina, Bibliografía Omega, 1962, p. 876.
- Friedman, Wolfgang, *La nueva estructura del derecho internacional*, México, Editorial F. Trilla, S.A., 1967, p. 481.
- Gómez Robledo, Antonio, *La seguridad colectiva*, México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, 1960, p. 229.
- Guggenheim, Paul, *Traité de Droit International Public*. Tome I. Edit. Georg, Genève, 1967.
- Jenks, Wilfred, *El derecho común de la humanidad*, Madrid, Editorial Tecnos, 1968, p. 430.
- Kaplan y Katzenbach, *Fundamentos políticos del derecho internacional*, México, Editorial Limusa-Wilay, 1965, p. 412.
- Korovin y otros, *Derecho internacional*, México, Editorial Grijalvo, 1963.
- Lauterpach, Hersch. *The Development of International Law by the International Court*. Stevens and Sons Ltd. London, 1957.
- Núñez y Escalante, Roberto, *Compendio de derecho internacional público*, México, Editorial Orión, 1970, p. 500.
- Parry, Clive, *The Sources and Evidences of International Law*, University Press, Manchester. 1965.
- Rousseau, Charles, *Derecho internacional público*, 2a. ed., Barcelona, Ediciones Ariel, 1961, p. 751.
- Rousseau, Charles, *Droit International Public*, Editions, Sirey, Paris, Vol. I, 1971/Vol. II, 1974/Vol. III, 1977/Vol. IV, 1980.
- Schwarzenberger, Georg, *The Frontiers of International Law*, England, Stevens and Jons, 1962, p. 320.
- Seara Vázquez, Modesto, *Derecho internacional público*; 6a. ed., México, Editorial Porrúa, 1979, p. 683.
- Sepúlveda, César, *Derecho internacional público*, México, Editorial Porrúa, 1974, p. 557.
- Sierra, Manuel J., *Tratado de derecho internacional público*; 4a. ed., México, Editorial Porrúa, 1963, p. 650.
- Sorensen, Max, *Manual de derecho internacional público*, México, Fondo de Cultura Económica, 1973, p. 819.
- Truysl, Antonio, *Fundamentos de derecho internacional*, Madrid, Editorial Tecnos, 1970, p. 270.
- Verdross, Alfred, *Derecho Internacional Público*, trad. A. Trayol y Serra, Edit. Aguilar, Madrid, 1972.