



## CAPÍTULO I

### LAS COMISIONES DE RECLAMACIONES

**L**A COMISIÓN GENERAL DE RECLAMACIONES entre México y los Estados Unidos, como es sabido, fue consecuencia de los llamados Tratados de Bucareli, dándoseles este nombre por haberse celebrado en la casa número veinticinco de la calle de Bucareli, en esta ciudad, por representantes del gobierno de los Estados Unidos y de nuestro gobierno. Los resultados de estas conferencias son en General poco conocidos y se han formado en torno de ellos leyendas poco favorables y en General injustificadas, por lo que no será del todo inconveniente dedicarles algunos comentarios relatando los hechos tal como aparecen comprobados por fuentes fehacientes.

Es conocido por todos que el señor General don Álvaro Obregón inició una revuelta militar contra el gobierno establecido de don Venustiano Carranza. Al triunfo de este movimiento, de acuerdo con los términos del plan llamado de Agua Prieta, asumió la Presidencia de la República el señor don Adolfo de la Huerta, el cual convocó al país a elecciones, resultando electo Presidente de la República el único candidato, que fue el propio General Obregón.

Consideraba el señor que sería reconocido como Presidente constitucional de México por el gobierno de los Estados Unidos, según lo refiere el señor ingeniero Pani, en sus *Apun-*

*tes autobiográficos*. Refiere éste que al serle ofrecida la cartera de Relaciones Exteriores, que había quedado vacante por la renuncia del señor doctor Cutberto Hidalgo, el señor Pani preguntó al Presidente: “¿Qué sucedería si el nombramiento desagradaba a algunos de sus futuros colegas?”; el General Obregón le contestó: “los calmaré diciéndoles que solamente ocupará usted ese puesto las dos o tres semanas que tarde el gobierno americano en reconocer al mío, para mandarlo entonces como embajador en Washington”.<sup>1</sup>

Pasaron, sin embargo, meses y aun años y el gobierno del Presidente Wilson, de los Estados Unidos, se negaba a reconocer al gobierno del General Obregón. Intranquilo éste por tal situación, envió a Washington una Comisión que presidía don Fernando Iglesias Calderón, pintoresco personaje al que rodeaba cierto prestigio —por el muy justificado que tuvo su padre, don José María Iglesias—, y formada, además, por don Julio García, distinguido jurisconsulto, y por don Genaro Fernández Mac Gregor. Este último refiere en su obra *El río de mi sangre*, que don Fernando no pudo hacerse recibir por el señor Presidente Wilson, ni siquiera del Secretario Colby, sino tan sólo por el subsecretario Davis; por lo demás, el señor Presidente Wilson se encontraba ya gravemente enfermo, y, según refiere Fernández Mac Gregor, lo veían por las calles de Washington en su automóvil abierto, entre su esposa y su secretario Mister Tumulty, con la gorra encasquetada hasta las orejas, con la mandíbula inferior caída y con el aire de idiota que no se entera de nada.<sup>2</sup>

Además, el gobierno envió como agente confidencial al señor Roberto Pesqueira, que llegó con gran acompañamiento y con mucho dinero a tratar de influir en los círculos de los hombres de negocios para tornarlos favorables al régimen de

---

<sup>1</sup> Alberto J. Pani, *Apuntes autobiográficos*. México, 1951, t. I, p. 295.

<sup>2</sup> Genaro Fernández Mac Gregor, *El río de mi sangre*. México 1969, p. 284.

Agua Prieta. Se dice que esa encomienda costó al erario nacional muchos millones de dólares, pero fracasó, lo mismo que la encabezada por don Fernando Iglesias Calderón en su misión principal, que era la de obtener el reconocimiento para el nuevo gobierno.<sup>3</sup>

Llevaba ya más de tres años de establecido el gobierno del señor General Obregón cuando el señor Secretario de Relaciones, ingeniero Alberto J. Pani, emprendió una negociación seria con el nuevo gobierno de los Estados Unidos, que presidía el señor Hardin.

El 27 de mayo de 1921, el gobierno de los Estados Unidos declaró en forma terminante “que no reconocería al actual gobierno de México y no reanudaría relaciones diplomáticas mientras no contara con las garantías, que en su concepto son necesarias para la seguridad de los derechos adquiridos físicamente por los ciudadanos americanos en México, antes de la vigencia de la Constitución de 1917”, garantías que deberían establecerse en un tratado de amistad y comercio, el cual sería firmado simultáneamente con el reconocimiento.

El gobierno mexicano consideró que no era ni conveniente ni necesario firmar un tratado semejante, pues habría dado al reconocimiento el carácter de condicional y lesionaba la soberanía y la dignidad de México.<sup>4</sup>

A sugerión del señor licenciado Genaro Fernández Mac Gregor, que a la sazón desempeñaba el cargo de abogado consultor de la Secretaría de Relaciones Exteriores, se ofreció al gobierno de los Estados Unidos el examen de todas las reclamaciones justas que tuviesen contra México, dividiéndolas en dos grupos: las que se originaban en daños causados por las revoluciones recientes, y las que provenían de cualquier otra causa. “Sabía bien, dice el mencionado abogado, que la

<sup>3</sup> *Ibid.*, p. 287.

<sup>4</sup> Alberto J. Pani, *Las Conferencias de Bucareli*. México, 1953, p. 20.

procedencia de las primeras era dudosa, de acuerdo con el estricto Derecho internacional; pero los caudillos de los movimientos armados habían hecho solemnes promesas de pagarlas. Encomendar su examen a un tribunal mixto y no puramente nacional, no establecía precedente si se hacía constar inequívocamente que las indemnizaciones se concedían *ex-gratia*. Esa fue la base de las convenciones que más tarde se firmaron. El fin de ello era obtener el respeto del mundo... Así, el General Obregón tuvo que pasarse sin su reconocimiento más de tres años, aplicándose entre tanto a patentizar sus buenas intenciones y la fuerza y constructividad de su gobierno".<sup>5</sup>

Siguió una larga controversia entre la Cancillería mexicana y la americana, sosteniendo ambas sus respectivos puntos de vista: los Estados Unidos, la necesidad de la firma del Tratado de Amistad y Comercio, y posteriormente la Convención sobre Reclamaciones; y la de México ofreciendo solamente la celebración de las Convenciones de Reclamaciones.

Como la controversia diplomática se prolongase demasiado tiempo, el señor General James A. Ryan indicó, con fecha 9 de abril de 1923, al señor Presidente Obregón, que el señor Presidente Harding simpatizaba con la idea de que se nombrase una comisión formada por dos representantes de México y dos de los Estados Unidos para discutir el problema y terminar la controversia. El señor General Obregón aceptó la idea, dejando bien entendido que los comisionados así nombrados en ningún caso llegarían a discutir la legislación mexicana vigente, ni a tocar el punto de procedencia o improcedencia de cualquier convenio previo a la reanudación de las relaciones diplomáticas entre los dos gobiernos.<sup>6</sup>

---

<sup>5</sup> Genaro Fernández Mac Gregor, *Op. cit.*, p. 292.

<sup>6</sup> Alberto J. Pani, *Las Conferencias...*, pp. 88 y ss.

Aprobada, pues, por ambos gobiernos, la idea de nombrar una comisión mixta con los fines indicados, el gobierno mexicano designó a los señores Ramón Ross y licenciado Fernando González Roa; y el de los Estados Unidos a los señores Charles B. Warren y John H. Payne, quienes se reunieron en la ya citada casa de la calle de Bucareli. Los comisionados, conjuntamente, aprobaron la Comisión Especial de Reclamaciones y la general, y separadamente los comisionados hicieron declaraciones acerca de las intenciones y política de sus respectivos gobiernos.

Posteriormente, la Secretaría de Relaciones de México y el Departamento de Estado de Washington dieron el siguiente comunicado a la prensa el día 31 de agosto de 1923: “Los gobiernos de México y de los Estados Unidos —en vista de los informes y reclamaciones que sus comisionados rindieron como resultado de las conferencias mexicano-americanas, celebradas en la Ciudad de México, durante el lapso del 14 de mayo al 15 de agosto de este año— resuelven reanudar las relaciones diplomáticas entre ambos, procediendo ya, a efecto de dar los pasos necesarios para agrupar formalmente a sus respectivos encargados de negociaciones, mientras se hace la designación de embajadores”.<sup>7</sup>

El señor secretario Kellogg, del Departamento de Estado de los Estados Unidos, con fecha 31 de julio de 1926, y ya durante el período presidencial del señor General don Plutarco Elías Calles, llamó la atención a nuestro gobierno sobre las declaraciones de las específicas seguridades dadas por el comisionado mexicano en 1923, durante las conferencias de Bucareli, y agregó que sin estas seguridades el reconocimiento del régimen del General Obregón no hubiese sido acordado. En respuesta, el señor licenciado Aarón Sáenz negó que el reconocimiento del gobierno del General Obregón estuviera

---

<sup>7</sup> *Ibid.*, pp. 183-184.

condicionado al resultado de las conferencias de 1923 y sujeto a las seguridades dadas por los comisionados mexicanos, y agrega: "El gobierno mexicano reitera que estas conferencias no resultaron en ningún convenio formal fuera de las Comisiones de Reclamaciones, que fueron formadas por el Ejecutivo de México y de los Estados Unidos, y que las declaraciones de los comisionados mexicanos meramente constituyen una declaración de los propósitos del Presidente Obregón de adoptar una política que en forma absoluta aprueba y sigue en sus puntos principales la del actual Presidente, y no pueden constituir una promesa con la fuerza obligatoria de un tratado que el futuro Presidente deba observar en todos sus detalles, mucho menos que pueda obligar al Poder Legislativo y a la Suprema Corte de Justicia".

Las conferencias de Bucareli fueron duramente criticadas por los enemigos del General Obregón, entre los que se contaban, principalmente, los partidarios de don Adolfo de la Huerta, quienes hicieron correr el rumor de que el General Obregón había obtenido el reconocimiento de los Estados Unidos mediante un tratado secreto, y naturalmente bochornoso, firmado como consecuencia de tales conferencias. A tal grado llegó la inquina de quienes propalaron tales versiones, que el libro del señor Pani *La cuestión internacional mexicano-americana*, que contiene la relación exacta de lo que se aprobó en Bucareli y que fue acordado por ambos gobiernos, según lo asegura el mismo señor Pani, desapareció casi completamente de la circulación durante el gobierno del General don Álvaro Obregón. Y en 1926 se hizo una segunda edición que corrió la misma suerte que la anterior.

Tan tarde como el 19 de marzo de 1953, el licenciado don Isidro Fabela, colaborador del señor Carranza en la Secretaría de Relaciones Exteriores, y mucho tiempo después magistrado de la Corte de Justicia Internacional de La Haya, expresó

en la página editorial de *Excélsior*, de esa fecha, “que la expropiación petrolera borró de un golpe el tremendo error cometido en los nefastos convenios de Bucareli, que habían arrancado al artículo 27 constitucional su prístina pureza y su patriótico alcance...” El señor licenciado Fabela comete una imperdonable ligereza en un ex juez de la Corte de Justicia Internacional al firmar lo anterior, pues la expropiación petrolera no tuvo su origen en la discusión acerca de la legalidad de las leyes del petróleo, sino que fue, como es bien sabido, consecuencia de un conflicto obrero-patronal. En realidad, la controversia respecto a la legalidad de la legislación petrolera quedó resuelta con las decisiones de la Suprema Corte de Justicia de la nación, dictadas durante el período del señor General Calles. A ese propósito, el Departamento de Estado declaró que estaba ampliamente satisfecho y que cualquier reclamación que tuviesen que hacer los particulares deberían dirigirla a las autoridades mexicanas.

### 1. *La Comisión General de Reclamaciones México-Estados Unidos*

La Comisión General de Reclamaciones abrió sus sesiones en agosto de 1924, en la ciudad de Washington. Esta primera sesión tuvo por objeto aprobar sus reglamentos interiores y las reglas de procedimiento, y duró solamente un mes. Hubo posteriormente otra sesión de la Comisión, igualmente en Washington, donde se discutieron y fallaron algunas reclamaciones; y una tercera que abrió sus sesiones en el año de 1926.

La Comisión, en su primera etapa (agosto 1924-agosto 1927), estuvo presidida por el señor Cornelio Van Vollenhoven, jurista holandés, profesor de Derecho en la Universidad de Leyden; hombre de grandes conocimientos jurídicos, que dominaba y escribía correctamente el inglés, el

francés y el latín. Siendo profesor de la Universidad de Grocio había estudiado a los padres españoles del Derecho internacional, Vitoria, Suárez, Menchaca, etcétera; y para celebrar el centenario de Grocio, el gobierno holandés lo comisionó para que escribiera en latín el prólogo de su obra capital. Era además un perfecto caballero, hombre severo como juez, y absolutamente imparcial en sus funciones como tal. El comisionado mexicano era el señor licenciado Genaro Fernández Mac Gregor, al que ya he tenido ocasión de referirme. Era éste un escritor pulcro y elegante, miembro de la Academia Mexicana de la Lengua, correspondiente de la española, jurista mediano, con débiles conocimientos en Derecho internacional, del cual conocía apenas algunas de las obras fundamentales, escritas por autoridades francesas o americanas, que sostenían las tesis favorables a los intereses de sus respectivos países; ignorante absoluto, creo yo, del movimiento ya vigoroso de la doctrina del Derecho de los países pequeños. Era de carácter altivo, aunque de trato bondadoso y cordial. No tenía estatura para discutir con un hombre de la talla del doctor Vollenhoven; le faltaba valor para formular siquiera votos particulares en aquellos casos en que México tenía la razón, pero en los que este último no estaba dispuesto a consedérsela.

Tenía gran inquina contra su colega de la Secretaría de Relaciones, el señor licenciado González Roa, superior a él en energía y en conocimientos jurídicos, a quien criticaba en conversaciones privadas —y aun en documentos firmados por él y presentados a la Secretaría de Relaciones— por la débil defensa que hacía de los intereses de México, aunque éste lo atribuía a alguna indiscreta, pero no intencional, referencia que había hecho a la vida privada del señor licenciado Fernández Mac Gregor.



También odiaba profundamente a otro funcionario de la Secretaría de Relaciones, el señor licenciado don Benito Flores, a quien describe en su libro ya citado en forma despiadada. Dice de él: "En cuanto a don Benito, abogado de Chihuahua, con aspecto fuereño muy aparente, a pesar de los puestos desempeñados en la capital, de cuerpo basto y musculoso de campesino, sin gran cultura, sin conocimiento del inglés, habría estado muy bien en un puesto secundario. Sus entendederas no eran grandes: su reacción ante lo nuevo, que para él parecía abarcar el universo, era la de azoro. Ladeaba la maciza cabeza coronada de hirsuto chimal, encargaba las cejas agrandando los ojos de amarillas córneas, mantenía abierta la boca por tiempo indefinido y buscaba en las caras de los presentes, en los objetos que le rodeaban, en el espacio, la solución del enigma que se le ofrecía. Jamás había sospechado la existencia del Derecho internacional, y para darse una ligera idea de él llevaba en su petaca el *Foignét*, texto que leen a última hora los estudiantes modorros para preparar el examen".<sup>8</sup> Tuve oportunidad de conocer íntimamente al señor licenciado Flores en la Comisión de Relaciones entre México y la Gran Bretaña, de la cual él era el miembro mexicano del tribunal y yo el agente, y pude darme cuenta de lo injusto de la descripción que de él hizo el señor licenciado Fernández Mac Gregor; don Benito era un hombre respetable a carta cabal, buen juriconsulto, con bastante práctica en Torreón, Coahuila, de donde era nativo, y no de Chihuahua, como afirma el señor Mac Gregor, y de una energía y un patriotismo ejemplares para defender los intereses del país. El comisionado, que era el señor doctor Zimmerman, también holandés, tenía gran respeto y estimación hacia el señor Flores.

En cambio, el señor Fernández Mac Gregor hace elogios de todos los abogados mexicanos que colaboraron con él en di-

---

<sup>8</sup> Genaro Fernández Mac Gregor, *Op. cit.*, p. 313.

cha Comisión, y expresa con verdad: “Con todos me entendí admirablemente, su trato me fue placentero, con todos llevé una amistad que mucho aprecio”.<sup>9</sup>

Dice de mí: “poco después se nos unió el licenciado Eduardo Suárez, cuya alta competencia en Derecho es tan conocida del público que no necesita ser señalado aquí especialmente”.

El comisionado americano, en el período en que yo trabajé en al Comisión General, era el señor Fred Nielsen, personaje del que nuestro comisionado mexicano pinta, valiéndose de su pluma brillante, la más negra pero justa descripción. En las primeras sesiones de la Comisión había fungido como comisionado americano el señor Edwin B. Parker, de quien dicen —los que lo conocieron; yo nunca tuve oportunidad de tratarlo— que era un hombre altamente distinguido, de modales exquisitos y cultura extensa, que renunció para asumir el carácter de juez único —tal era la imparcialidad que le atribuyeron los contendientes— entre los Estados Unidos y Alemania.

Mister Nielsen, dice Fernández Mac Gregor, “lo parecía todo, excepto un jurisconsulto. Recordaba a los rudos vikingos tallados a hachazos... Cuando caminaba, echaba el busto para atrás con un contoneo de marino en tierra... Su habla era oscura y farfullada entre dientes cariadados; su ademán solemne, su pensamiento lento y confuso. No mostraba en la discusión dominio de las ideas generales, sino una memoria repleta de casos y de nombres que sacaba a relucir en sus argumentos...”<sup>10</sup>

El comisionado Nielsen tuvo dificultades con sus colegas, los dos restantes miembros de la Comisión, y debido a una agria disputa que mantuvo con ellos, el gobierno americano se vio obligado a retirarlo. Recuerdo que en una ocasión, alegando yo en un caso eternamente semejante a otro en que él

---

<sup>9</sup> *Ibid.*, p. 322.

<sup>10</sup> *Ibid.*, p. 324.

había actuado como agente —en la Comisión con la Gran Bretaña—, por único argumento leí el extracto y el alegato que él había producido ante ésta. Esto motivó su gran irritación, reclamándole al árbitro Sindballe, que presidió el tribunal, el no haberlo protegido debidamente, con audacia tal que el árbitro, que era un hombre tranquilo, le contestó “que él en Dinamarca había presidido por muchos años el tribunal de comercio de la capital y que con frecuencia había pasado que los abogados usaban, cuando se les presentaba la ocasión, la misma arma que yo había usado en el caso discutido, y que él no había intervenido por parecerle la conducta del abogado mexicano perfectamente normal y correcta”.

En tales circunstancias, fui invitado por la Secretaría de Relaciones para formar parte del cuerpo de abogados mexicanos que iba defender los puntos de vista de nuestro país, invitación que desde luego acepté, primero porque creí que mi participación sería importante para México; y, además, porque la estancia en Washington me proporcionaría la oportunidad de aprender el inglés, familiarizarse con la legislación anglosajona y consultar las magníficas bibliotecas que existen en la capital de la Unión Americana, principalmente la monumental biblioteca del Congreso.

Fui presentado en la Secretaría de Relaciones al señor licenciado Bartolomé Carvajal y Rosas, que estaba ya designado como agente de México y debía ser el jefe del grupo de abogados. Como él me manifestara que creía indispensable que sus abogados estuvieran perfectamente familiarizados con la lengua inglesa, puesto que las discusiones iban a desarrollarse en esa lengua, tuve que manifestarle que no me encontraba en ese caso, pues mis conocimientos respecto a la misma eran sumamente rudimentarios. Carvajal y Rosas me expresó con franqueza que en esas condiciones yo no le sería útil y que así lo manifestaría al señor Secretario de Relaciones. Sin embar-

go, el propio ministro, según me lo informó el señor licenciado don Benito Flores, encargado de estos asuntos en la Secretaría, había insistido en que yo fuera a Washington y así se lo había comunicado ya al agente.

Al llegar yo a Washington, en 1926, la Comisión instalada en el *Investment Building*, de la Calle K de dicha ciudad, estaba formada, además de las personas ya indicadas, por el señor licenciado don Enrique Martínez Sobral, subagente, y por los abogados Oscar Rabasa, Francisco Urzúa y Enrique Munguía. El señor Carvajal era hombre de personalidad impresionante, ex miembro del servicio diplomático mexicano, donde había fungido como embajador en distintos países; hablaba inglés perfectamente y era elocuente orador, aun expresándose en esta lengua; además, era un hombre agradable y de maneras irreprochables, aunque un tanto perezoso y aficionado más bien a la lectura frívola que a los áridos textos del Derecho. Don Enrique Martínez Sobral, guatemalteco de origen, nacionalizado mexicano, me era bien conocido, pues durante años fue mi profesor de Lengua nacional en la Escuela Nacional Preparatoria; dominaba el español como miembro de la Academia Mexicana de la Lengua, correspondiente de la de Madrid, y hablaba el inglés correctamente. Era además economista ilustrado, había escrito una obra sobre esta materia, la que denominaba, e hizo una reforma monetaria para Guatemala que seguramente no era perfecta, pues irritó a todo el mundo en ese país y tuvo que salir huyendo ante la hostilidad de sus paisanos. Los tres abogados restantes eran graduados en universidades americanas y hablaban perfectamente el inglés.

Mi situación en Washington resultaba un tanto humillante, por haber sido impuesto mediante orden superior contra la voluntad de mi jefe inmediato. Éste me manifestó que yo no presentaría ningún caso ante la Comisión, cuyo trabajo iba a

reanudarse en fecha próxima, por mi ignorancia de la lengua inglesa, y que mientras tanto me dedicara a hacer un esfuerzo para aprenderlo y leer algunos libros sobre arbitraje internacional. Mis compañeros, entre tanto, se dedicaban a preparar los casos que se les habían asignado, los discutían acaloradamente entre sí, y a mí me veían un tanto por encima del hombro.

Un día, al llegar a la oficina, me encontré un expediente con un recado escrito por el señor agente en que me manifestaba que el Presidente de la Comisión deseaba inaugurar inmediatamente las sesiones de la misma; pero como los asuntos que los mexicanos estábamos preparados para discutir no eran los mismos que los americanos tenían preparados, y viceversa, para complacerlo se verificaría dos días después una sesión para debatir oralmente el caso cuyo contenido se encontraba en el expediente al que me he referido. Indicaba que el caso estaba irremisiblemente perdido, por lo que no me debería preocupar; que me limitara a hacer una defensa, la mejor que pudiera, aunque sin confiar en el éxito. Hablaría yo en español y me traduciría uno de los empleados de la Comisión, el señor Heberto Sein, graduado de la Universidad de California y perfecto conocedor del inglés, lengua que dominaba y hablaba incluso con elocuencia.

Comprendí que debía aprovechar esta oportunidad, y al examinar el expediente encontré la posibilidad de defender el caso atacando la jurisprudencia establecida en los casos conocidos por el señor Carvajal, y que eran contrarios a nuestros intereses.

De acuerdo a esta jurisprudencia, un Estado que castiga indebidamente o que no castiga a un delincuente, se hace cómplice de éste, como si el delito hubiese sido cometido por agentes sujetos a su autoridad, y en consecuencia debe indemnizarse a la víctima del delito o a sus familiares. Yo

suponía que en buena lógica esta tesis no era correcta, pues así como el Estado puede ser culpable de negligencia y hasta condenable ante los principios internacionales, la víctima del delito no por eso debe recibir compensación por esta actitud del Estado. Esta opinión se encontraba también apoyada por otros maestros del Derecho internacional en Europa.

Como suponía el señor licenciado Carvajal, los abogados americanos que me precedieron en mi exposición ante el tribunal fundaron la responsabilidad del país en los textos tradicionales que unánimemente nos condenaban. Por mi parte rebatí desde el punto de vista lógico arriba indicado los fundamentos de tales decisiones y me apoyé en la opinión de varios maestros del Derecho, principiando por Von Mohl, jurista alemán que escribió a principios de siglo pasado. Esta opinión la acepta y la refuerza Von Triepel, profesor de Derecho internacional de la Universidad de Berlín, en su magistral obra *Derecho interno*, y por último la adopta el eminente jurista italiano Dionisio Anzilotti, a la sazón juez de la Corte de Arbitraje de La Haya y autor de varios artículos sobre el problema de la responsabilidad del Estado ante el Derecho internacional. En aquella época representaba a México en el arbitraje sobre la posesión de la isla de Clipperton que sosteníamos contra el gobierno de Francia y en el cual era árbitro el rey de Italia.

Agregaba yo que la Comisión de Reclamaciones tenía jurisdicción, no para juzgar a México por actos u omisiones que hubiese cometido, sino para decidir sobre daños sufridos por extranjeros, por violaciones al Derecho.

Los abogados americanos, sorprendidos por la argumentación y sobre todo por las poderosas autoridades en que se fundaba, pidieron que se suspendiese la audiencia hasta que pudiesen recapacitar sobre los argumentos presentados y verificar las citas de las autoridades a que se apelaba.

El caso se discutió después ampliamente por medio de alegatos escritos y al fin la Comisión hubo de fallarlo aceptando el Presidente y el comisionado mexicano la tesis presentada, aunque sin llegar al extremo que yo pretendía, de declarar la irresponsabilidad del Estado, sino condenándonos a una suma pequeña.

Los abogados mexicanos en la agencia consideramos que el comisionado mexicano, Fernández Mac Gregor, si no pudo convencer al árbitro Presidente de aceptar en su integridad la tesis mexicana, debió cuando menos formular un voto particular.

El caso llamado Laura Buffington Janes contra México es ahora un caso célebre y es citado por los tratadistas del Derecho internacional que se ocupan sobre la responsabilidad del Estado.

La más eminente autoridad sobre ese tema en los Estados Unidos es el señor Edwin Borchard, profesor de Derecho Internacional en la Universidad de Yale, quien comentó la decisión de este caso en el *American Journal of International Law*, y a la cual se refiere en estos términos: “La Comisión ha otorgado fallos adicionales y pronunciado ciertas decisiones que ameritan especial consideración. Entre las más importantes de éstas, está la opinión sobre la medida de los daños en el caso Janes (E.E.UU.) contra México”.<sup>11</sup>

A partir de este caso quedé plenamente rehabilitado y pude, al igual que mis compañeros de Comisión, presentar varios casos ante ésta, siempre en español y mejorando la exposición mi magnífico traductor, el señor Sein. Se me encomendó que estudiara ante la Comisión todas las reclamaciones de mexicanos contra Estados Unidos, y, además, conociendo mi inclinación por los asuntos financieros, los casos que se ven-

---

<sup>11</sup> “Important Decisions of the Mixed Claims Commission United States and México”, en *American Journal of international Law*, p. 516.

tilaban ante la Comisión en cuestiones tales como legislación bancaria, bonos y obligaciones del Estado, etcétera. Entonces tuve oportunidad de conocer y trabar amistad con el abogado americano señor Reuben Clark, que era mi contraparte, pues se ocupaba de los mismos asuntos desde el punto de vista americano.

El señor Clark vino posteriormente a México como consultor del embajador Morrow, no como funcionario pagado por el Departamento de Estado, sino por el propio embajador. Alguna vez me manifestó éste que, aunque era abogado, había olvidado el Derecho por haberse dedicado principalmente a las finanzas, hasta llegar a ser socio de la Casa de Morgan. En tal virtud vino a México, y, sabiendo que tendrían que discutirse asuntos de carácter legal con el gobierno mexicano, le preguntó al patriarca del Derecho internacional en los Estados Unidos, John Basset Moore, a quién le recomendaba como el mejor internacionalista para traerlo a México como su asesor, y Moore le había recomendado a Clark. Posteriormente, cuando el señor Morrow renunció a la embajada de México, recomendó al jurista para sucederlo en el puesto. El señor Clark profesaba la religión mormona; ignoro si todavía administra los cuantiosos intereses de la iglesia mormona en Salt Lake City.

## *2. La Comisión de Reclamaciones México-Gran Bretaña*

Posteriormente, cuando se creó la Comisión de Reclamaciones de la Gran Bretaña contra México, el señor licenciado Carvajal me apoyó entre todos sus abogados para que ascendiera de simple abogado a subagente de México. Esta Comisión fue presidida por un distinguido jurisconsulto, también holandés, el doctor Alfredo Zimmerman, pero, a diferencia de su coterráneo, el doctor Van Vellenhoven no era profesor de



Derecho, sino administrador y financiero durante más de veinte años; por nombramiento real había sido alcalde de la ciudad y puerto de Rotterdam, y había sido dictador financiero de Austria, designado por la Gran Bretaña para resolver la bancarrota en que este país había quedado al terminar la Primera Guerra Mundial, y, además, Presidente de uno de los principales bancos de la propia Rotterdam.

El comisionado mexicano era el señor licenciado don Benito Flores, a quien ya me he referido, que posteriormente, y por sus relevantes méritos, llegó a ser subsecretario de Industria y Comercio, y aún después magistrado de la Suprema Corte de la Nación. El comisionado británico fue, al principio, Artemus Jones, jurista competente y amable que renunció al poco tiempo por haber sido nombrado juez en Inglaterra. Fue sustituido por Sir John Percival, que había servido anteriormente en los tribunales mixtos entre la Gran Bretaña y Egipto. A diferencia del señor Jones, Sir John Percival era un personaje áspero y grosero, y en diferentes ocasiones el árbitro Presidente tuvo que llamarle la atención con motivo de su intemperancia.

El agente mexicano era el señor licenciado Aquiles Elorduy, pero, debido a las muchas ocupaciones que él tenía en la Secretaría de Relaciones, me dejó todo el peso de la agencia desde el principio hasta terminar la Comisión con sus tareas.

Tuve también que lidiar con dos agentes británicos: el primero, el señor Mitchel, jefe del Departamento Jurídico de Foreign Office e hijo de un distinguido juez inglés, el que le dejó al morir una importante fortuna. Como Mitchel, debido probablemente a su gran fortuna, se ocupaba más de la vida social que de atender a las reclamaciones, el árbitro Presidente, que vio que muchas reclamaciones probablemente procedentes en Derecho se perdían por falta de actividad del agente británico, llamó la atención del Foreign Office y éste

lo sustituyó por el señor Godfrey Phillips, profesor de Derecho internacional en la Universidad de Cambridge, y que procedió en su cargo con la misma cortesía hacia su contrario, característica de los abogados ingleses.

El trabajo en esta Comisión fue para mí sumamente agradable. Todas las mañanas, a hora temprana, acudía al domicilio del señor licenciado Flores y juntos preparábamos el caso o los casos que habían de discutirse en las sesiones de ese día o de los siguientes. Don Benito, una vez que habíamos tomado una determinación, y después de que yo había expuesto nuestra posición en español, pero admirablemente traducida al inglés por el jefe de traductores de la Secretaría de Relaciones, la defendía ante sus colegas y los otros miembros del tribunal en forma obstinada e inteligente.

Cuando se acercaba el fin de la Comisión, y quedaban pocos casos por resolver, sospechamos que el árbitro, que hasta entonces había sido estrictamente imparcial, en vista de que el resultado era altamente contrario a los intereses de la Gran Bretaña, pudiera mostrarse un tanto benévolo a los intereses de este país, fallando algunos casos importantes que quedaban pendientes con cierta parcialidad en contra nuestra. Decidimos entonces que sería preferible llegar a un acuerdo con el agente británico —lo cual autorizaban las reglas aprobadas por la Comisión—, y como el señor Phillips era un abogado de gran honorabilidad pudimos llegar a acuerdos amistosos, que en mi concepto eran perfectamente justos. Quedaba una importante reclamación, que era la presentada por la Compañía de Tranvías de México, incautada por el gobierno revolucionario, en que se demandaban las utilidades que el gobierno había obtenido durante la administración de los bienes de la compañía. La reclamación era absolutamente procedente y sugerimos que el gobierno tratase directamente con la compañía para llegar a una compensación razonable;

la compañía de Tranvías, en manos de sus propietarios, llegó a un acuerdo con el señor Genaro Estrada, Secretario de Relaciones Exteriores. La Comisión con la Gran Bretaña examinó 128 reclamaciones que importaban en su totalidad 138 605 063,97 pesos. Se fallaron 50 por un monto de 3 795 897,53 pesos.<sup>12</sup>

Uno de los resultados más importantes de las Comisiones de Reclamaciones fue que se le dio validez a la cláusula “Calvo”. Ésta se denominó con el nombre del ilustre juriconsulto argentino Carlos Calvo, y es aquella que establece la renuncia de un extranjero a la protección diplomática de su gobierno. La validez de esa cláusula había sido puesta en duda por algunos gobiernos y por algunos tribunales internacionales. La Comisión británico-mexicana le reconoció validez, al igual de lo que hizo la Comisión de México y los Estados Unidos, lo cual constituyó muy importante precedente. De entonces para acá el gobierno tomó la determinación de que en todos los contratos que se celebrasen con extranjeros se insertara la cláusula “Calvo”, como condición para celebrar el contrato.

### 3. *Comisión de Reclamaciones México-Francia*

La Comisión de Reclamaciones entre México y Francia, que tenía por objeto fallar las reclamaciones de ciudadanos franceses por daños sufridos en la Revolución, fue constituida por un tribunal cuyo Presidente era el señor Jan Verzijl, y comisionados nacionales el señor licenciado Fernando González Roa, por México, y por Francia el señor Ayguesparse. Esta Comisión tuvo serias dificultades. El señor Pepin, hombre activísimo, recorrió el país en busca de pruebas que fundaran sus reclamaciones, y muchas veces alegó o pretendió alegar que las pruebas presentadas por el agente

---

<sup>12</sup> Datos cuantitativos tomados de Füller, *The Mexican Claims Commissions*, pp. 78-80. Nota de Francisco Suárez Dávila.

de México eran deliberadamente incompletas. El árbitro holandés renunció a su puesto y escribió un libro, en el que hizo serios cargos a las personas que intervinieron en la Comisión. La Comisión quedó desintegrada por mucho tiempo, hasta que, estando yo en Europa, en la primera reunión sobre codificación de Derecho internacional, encontré al señor Pepin, que formaba parte de la delegación de Francia. Pepin me sugirió que me dirigiese a la Secretaría de Relaciones para ver si era posible continuar los trabajos interrumpidos en la Comisión Franco-Mexicana, y como el señor Secretario de Relaciones manifestara su conformidad, discutimos el señor Pepin y yo la conveniencia de formar una comisión constituida solamente por dos personas, un mexicano y un francés, de reconocida competencia y rectitud, y que sólo se recurriese al nombramiento de un árbitro tercero si llegaba el caso de que muchas reclamaciones no hubiesen sido resueltas de común acuerdo por los comisionados. Así se formó la Comisión entre México y Francia; yo fui designado comisionado mexicano y el señor Delage comisionado francés.

Mi trabajo en la Comisión entre México y Francia fue muy agradable, pues el árbitro francés, señor Delage, era un hombre muy justo y caballeroso y no fue difícil ponernos de acuerdo para resolver todas las reclamaciones que se presentaron a nuestra consideración, sin necesidad de recurrir a un tercer árbitro. Los resultados fueron igualmente satisfactorios, pues la cantidad reclamada en 251 reclamaciones importaba 6 169 086,52 pesos; de estas reclamaciones se resolvieron o fueron retiradas por los reclamantes 158, y solamente se consideraron justificadas y a cargo del país 93 reclamaciones, por un valor de 1 300 000,00 pesos.<sup>13</sup>

Aunque en el convenio original se había establecido que se estudiarían las reclamaciones de los siriolibaneses, en aquel

<sup>13</sup> Füller, *Op. cit.*, p. 76. (Véase nota anterior).

tiempo sujetos a mandato de Francia, por convenio celebrado entre los dos gobiernos no fueron objeto de estudio de la Comisión. Aunque los resultados obtenidos fueron muy modestos, el gobierno francés probablemente consideró que la actuación del árbitro mexicano había sido justificada, pues recibí poco tiempo después de terminados los trabajos de la Comisión la condecoración de la Legión de Honor francesa en grado de Caballero.

#### 4. *Comisión Especial de Reclamaciones México-Estados Unidos*

La Comisión Especial de Reclamaciones entre México y los Estados Unidos, que presidía el jurista brasileño señor Rodrigo Octavio, tuvo un fin bastante desagradable. Las primeras reclamaciones que se presentaron ante esa Comisión fueron 17, presentadas por los herederos de 15 ciudadanos americanos muertos en la mina de Santa Isabel, en el estado de Chihuahua, por fuerzas que mandaba el jefe rebelde Francisco Villa. El señor licenciado González Roa, que actuaba como agente de México en dicha Comisión, defendió brillantemente la reclamación, sosteniendo que México no era responsable de actos de rebeldes que no habían obtenido el triunfo en su empeño de derrocar el gobierno legítimo de don Venustiano Carranza. El árbitro Rodrigo Octavio aceptó la tesis del árbitro mexicano en esas 17 reclamaciones. Este resultado de una reclamación en la que los americanos habían puesto gran empeño, causó enorme indignación al árbitro americano, apoyado por el Departamento de Estado de los Estados Unidos. Octavio, que era además de buen jurista, hombre honrado a carta cabal, pero de edad avanzada y tímido de carácter, hubo de ser inyectado, según se supo, antes de acudir a la sesión en que se leyeron los fallos, y a pesar de la actitud de leopardo de su

colega americano, sostuvo con entereza su opinión. Ésta, con la del árbitro mexicano, constituyó el fallo de los casos llamados de Santa Isabel, pero Octavio renunció inmediatamente al puesto de comisionado Presidente y la Comisión quedó acéfala, quedando en suspenso los trabajos hasta que se llegó, como se verá posteriormente, a una transacción global con el gobierno de los Estados Unidos.

### 5. *Mi designación como abogado consultor de la Secretaría de Relaciones Exteriores*

En aquella época era abogado consultor de la Secretaría de Relaciones Exteriores el distinguido jurista don Julio García, que fue mi maestro de Derecho civil en la Escuela Nacional de Jurisprudencia. Don Genaro Estrada, Secretario de Relaciones Exteriores, me propuso que sustituyera en su cargo al señor licenciado García, advirtiéndome que los emolumentos que de acuerdo con el presupuesto iba a percibir eran ligeramente inferiores a los que recibía en la Comisión Mexicano-Británica de Reclamaciones, pero en cambio recibiría la honrosa distinción de sustituir en su cargo a un jurisconsulto tan eminente como el señor licenciado García, que acababa de ser designado Magistrado de la Suprema Corte de Justicia. Acepté el cargo, y pocos días después el ministro me comunicó que había ofrecido el puesto que yo dejaba vacante —por recomendación expresa del Presidente de la República, señor licenciado Emilio Portes Gil— al señor licenciado don Isidro Fabela; éste no aceptó el cargo, alegando que, por haber sido antes subsecretario de Relaciones Exteriores y encargado del despacho de la Secretaría en tiempo de la Revolución, nombrado por don Venustiano Carranza, no podía aceptar una situación que él consideraba subalterna, en otros términos:

“que no aceptaba descender de canónigo a perrero”. En consecuencia, el señor Estrada me rogó que siguiese ocupándome de los asuntos de la Comisión británica mientras encontraba la persona que desempeñara ese cargo; sin embargo, como se ha dicho anteriormente, se concluyeron los trabajos de la Comisión y no llegó a nombrarse ningún agente.

Llegó pues el día en que, con la misma retribución, yo desempeñaba el cargo de abogado consultor de la Secretaría de Relaciones —que después se denominó Jefatura del Departamento Jurídico—, y, además, el de subagente en la Comisión Británico-Mexicana de Reclamaciones y el de comisionado de la Comisión Francesa. El señor licenciado Sáenz me había rogado —y de esto hablaré posteriormente— que presidiese, también con carácter honorario, la Comisión Redactora de la Ley del Trabajo, que se reunía al caer la tarde y cuyas discusiones duraban hasta altas horas de la noche.

Con posterioridad, y ya al terminar el gobierno del señor licenciado Portes Gil, el señor Estrada logró que, como compensación por mis servicios, se me diese la suma, que él consideró simbólica, de 5 000,00 pesos. Cuando yo presenté el acuerdo firmado por el Presidente y refrendado por el Secretario de Relaciones Exteriores, el señor Montes de Oca se negó a acatar dicho acuerdo, en aquella época de gran penuria del erario público, aduciendo que había sido expedida por un Presidente que ya no ocupaba el cargo. Permaneció inflexible Montes de Oca, a pesar de la enérgica gestión que por teléfono hizo en mi favor el señor ministro Estrada, hasta que habiendo platicado el asunto con el subsecretario, señor Rafael Mancera, hombre bondadoso y justiciero, quien reclamó al señor ministro su injusta posición, obtuve que se me pagaran honorarios que tenía la convicción de haber ganado.