



### CAPÍTULO III

## EL PRIMER CONGRESO DE CODIFICACIÓN DEL DERECHO INTERNACIONAL (1930)

CUANDO FINALIZÓ EL GOBIERNO DEL señor licenciado Portes Gil y lo sustituyó el señor General don Pascual Ortiz Rubio, éste había nombrado al primero su ministro de gobernación. El señor licenciado Portes Gil, que siempre me favoreciera con su benevolencia, al tomar posesión de su cargo me mandó llamar para ofrecerme la subsecretaría de esa rama, y yo le manifesté que, aunque agradecía profundamente su distinción, tenía compromisos con la Secretaría de Relaciones Exteriores y no podía aceptar el cargo sin antes consultar el caso con el señor Estrada. Ya para entonces éste me había designado para asistir, en representación de México, al *primer Congreso sobre Codificación del Derecho Internacional* que se iba a celebrar en La Haya, Holanda. En consecuencia, el señor Estrada se opuso a que aceptara el cargo de subsecretario hasta no cumplir con el encargo recibido y así lo manifesté por teléfono al señor licenciado Portes Gil, pero admitiendo que el puesto que se me ofrecía significaba un ascenso, y que si para cuando yo regresara todavía estaba vacante, lo aceptaría. Desgraciadamente cuando regresé a México me encontré con que el licenciado Portes Gil había renunciado a su cargo y partía también para Europa

como ministro plenipotenciario en París. Fui solamente a saludar al señor licenciado para desearle buen viaje y para agradecerle nuevamente el honroso cargo que me había ofrecido.

La Liga de las Naciones, después de hacer los debidos sondeos entre sus miembros, había decidido que tres temas de Derecho internacional estaban maduros para ser codificados: el de la responsabilidad de los Estados por daños sufridos por extranjeros, el de nacionalidad y el de aguas territoriales. México, no obstante que no pertenecía a la Liga de las Naciones, fue invitado para participar en esta conferencia, y la Secretaría de Relaciones, teniendo en consideración la importancia de los puntos que se trataban en el programa, decidió nombrar dos representantes para que asistieran a ella como plenipotenciarios.

Debía acompañarme mi amigo y compañero de colegio, el señor licenciado don Antonio Castro Leal, que a la sazón desempeñaba el cargo de representante de México en Ginebra. Desgraciadamente al llegar a París, con destino a La Haya, me encontré con que el señor licenciado Castro Leal se encontraba gravemente enfermo de una septicemia generalizada, lo que le impediría asistir. Acompañé a la estación de ferrocarril al señor licenciado Ignacio de la Torre, secretario de nuestra embajada, que a su vez acompañaba al eminente médico francés, doctor Besançon, a quien los médicos suizos habían solicitado se trasladara a Ginebra y celebrase con ellos consulta indispensable, dada la gravedad del señor licenciado Castro Leal.

Tuve, pues, que partir solo para La Haya, bastante desolado. Creí, por mi absoluto desconocimiento de la situación en Europa, que me sería fácil llegar a obtener alojamiento para mí y para mi señora esposa, que me acompañaba, en el mejor hotel de La Haya: el de las Indias; en el tren me encontré con uno de los delegados chilenos y me dijo que ese hotel estaba

desde hacía meses ocupado por las grandes delegaciones y que no iba a encontrar ahí alojamiento. Sin embargo me indicó que los delegados chilenos a la conferencia habían hecho reservaciones con tiempo en el hotel Paulet. El señor Benjamín Cohen, amigo mío, iba como secretario de su delegación y se había adelantado a sus compañeros, los delegados juristas, el señor Cruchaga Tocornal, a quien yo había conocido en México; el doctor Alejandro Álvarez, jurista de reputación en Europa, y el vicealmirante Marchat, de la marina chilena; como tardarían algunos días, podíamos mientras tanto ocupar sus habitaciones.

El hotel Paulet, aunque céntrico, era extraordinariamente incómodo; su calefacción era defectuosa; tenía un solo baño para cada piso y las luces se apagaban a las siete de la noche, después de que había abandonado el hotel una señora edad avanzada, aparentemente bastante rica, y su amigo el embajador de Portugal, que tenía fama de hombre excéntrico. Posteriormente el señor Juan Antonio Buero, asesor jurídico de la Sociedad de las Naciones, y su hermano Enrique, que iban representando a Uruguay ante la Liga de las Naciones, me sugirieron que me cambiase al hotel Central, que era bastante más alegre y que tenía música hasta las doce de la noche, y por excepción el sábado hasta las dos de la mañana. Después los delegados chilenos abandonaron en masa el hotel Central. La estancia en La Haya fue particularmente agradable, debido, en primer lugar, a la importancia de los trabajos que se realizaban durante la conferencia y por el ambiente de seriedad y trabajo que caracteriza al pueblo holandés.

La reina Guillermina había enviado invitaciones a todos los delegados para una recepción en su palacio de La Haya, que *hubo de cancelarse debido a que la Corte se puso de luto con motivo de la muerte de la reina de Dinamarca, pariente de la casa real de Holanda, pero en cambio tuvimos oportuni-*

dad de asistir a varias reuniones de carácter social a las que acudía el príncipe consorte, hombre ya entrado en años y de buen humor, aunque demasiado apegado a las bebidas espirituosas, de lo cual se jactaba en público. Algunas veces se quejaba en broma, ante varios delegados a la conferencia, del poco juicio que a veces mostraba la reina, su mujer, ya que, por ejemplo, siendo bien conocida en todo el país su afición a la bebida, le había ordenado presidir una sociedad de temperancia. Por lo demás, la reina Guillermina tenía fama de ser una mujer extraordinariamente inteligente y de gran entereza, como lo demostró durante la Segunda Guerra Mundial, que se desencadenó poco tiempo después. De hecho su conducta durante la guerra, en mi concepto, salvó a la dinastía, pues escuché entonces, de personas autorizadas en La Haya, que a la muerte de la reina Guillermina se declararía la república en los Países Bajos, lo que no tuvo lugar debido a la magnífica impresión que la conducta de la reina dejó en el pueblo de Holanda.

Además de la reina y del príncipe consorte, la familia real estaba compuesta por la reina Emma, madre de Guillermina, viejecita muy querida en La Haya y creo que en todo el país; todos los días salía a una hora fija de su modesta casa, en coche, para dar su paseo matinal; se congregaba un considerable número de personas en la puerta con el único objeto de saludarla con respeto. La princesa heredera, actualmente la reina Juliana, salía muchas veces en bicicleta con sus libros de texto, a recibir sus lecciones en la Universidad de Leyden, en donde estudiaba.

La Universidad de Leyden, el *alma mater* de Grocio, no podía permanecer indiferente ante una reunión de juristas que tuviera como fin la codificación del Derecho internacional, y por lo tanto invitó a los delegados a una ceremonia. El señor doctor Van Vollenhoven, mi respetado y querido amigo, que, como se ha dicho, había sido el árbitro Presidente en la Comi-

sión de Reclamaciones de los Estados Unidos contra México, me hizo especial invitación para que almorzara en su domicilio particular, que se encontraba enfrente, canal de por medio, de la biblioteca de la universidad. También fui invitado por mi amigo el doctor Zimmerman —que había presidido la Comisión de Reclamaciones entre México y la Gran Bretaña— para que recorriésemos juntos, en un bote que había alquilado, las obras del puerto de Rotterdam, que se habían realizado por su iniciativa y bajo su dirección durante el tiempo en que había sido alcalde de esa ciudad.

Aproveché también la oportunidad para visitar los grandes museos de aquel país, que son el Ryks, de la ciudad de Amsterdam, el museo de la ciudad de La Haya y el de Harlem, donde se encuentran colecciones de las grandes obras de los maestros de la escuela holandesa. El 13 de marzo de 1930 se inauguró la conferencia, bajo la presidencia del señor Heemskerk, ex primer ministro de los Países Bajos, designado por el Consejo de la Liga de las Naciones; fungió como secretario General, el señor J. A. Buero, que desempeñaba el cargo de consejero legal de la Secretaría de la propia Liga. A la sesión inaugural asistió el príncipe consorte del reino de Holanda y el ministro de Relaciones de aquel país, quien en nombre de su gobierno dio la bienvenida a los delegados.

Se eligió, por unanimidad de votos de los 47 países representados, como vicepresidentes de la conferencia, al primer delegado de los Estados Unidos, señor David Hunter Miller, al primer delegado del Japón, señor doctor Harakazu Nagaoka, y al delegado de México, el que esto escribe. Se acordó que las tres cuestiones que figuraban en el programa de la conferencia fueran examinadas cada una por una comisión, y se nombró, además, una comisión central de redacción, presidida por el señor E. Pepin, secretario de la delegación de Francia, como ponente.

La primera comisión tuvo a su cargo el estudio de las cuestiones de nacionalidad, y fue presidida por el primer delegado de Grecia, señor N. Politis, asistido por el señor Chao-Chu-Wu, primer delegado de China, como vicepresidente, y el señor doctor Gustavo Guerrero, delegado de El Salvador, como ponente. Tenía por objeto resolver las dificultades que crea la doble nacionalidad y eliminar en lo posible los casos de apatridismo, o sea, aquellos individuos que por algún motivo llegan a carecer de nacionalidad.

La segunda comisión tenía por objeto reglamentar el régimen de las aguas territoriales y fue presidida por el señor M. Göppert, primer delegado de Alemania, asistido por el señor Antonio Goicoechea, primer delegado de España, como vicepresidente, y el señor J. P. A. Francois, delegado de Holanda, como ponente. Los problemas que tuvo que estudiar esta comisión son especialmente complejos, y, a pesar de haberse celebrado varias conferencias posteriores para resolverlos, aún no se ha podido llegar a una solución satisfactoria. Por lo demás, el señor Göppert no tenía las condiciones de inteligencia y de carácter que tuvieron los presidentes de las otras dos delegaciones, por lo que en dicha comisión reinó un gran desorden que impidió que se llegara cuando menos a un acuerdo en los puntos básicos.

La tercera comisión, que debía ocuparse de la responsabilidad internacional de los Estados, por daños sufridos en su territorio por extranjeros, bien en su persona o en sus intereses, fue presidida por Jules Basdevant, delegado de Francia, asistido por el señor A. Díaz de Villar, delegado de Cuba, como vicepresidente, y el señor Charles de Vischer, delegado de Bélgica, como ponente.

Debido a la enfermedad del señor Castro Leal yo era el único delegado mexicano a la conferencia; no podía participar en las tres comisiones, y me decidí a asistir a las

deliberaciones de la primera y de la tercera, en cuyos asuntos yo creía tener alguna competencia.

Tomé parte muy activa en las discusiones de ambas comisiones, que se celebraban, unas, en la mañana, y otras en la tarde. Debido a mi participación, principalmente en la tercera comisión, y puesto que tenía la experiencia obtenida en la Comisión de Reclamaciones, fui designado para formar parte de varias subcomisiones que estudiaban asuntos en que no había sido posible llegar a alguna solución en el pleno de la comisión; esto motivaba que frecuentemente tuviera que trabajar hasta muy altas horas de la noche.

En ambas comisiones combatí presentando adiciones o refutando, en algunos casos, las bases que la comisión preparatoria a la conferencia había preparado para la discusión, apoyé los principios que fueran más favorables a la soberanía de los Estados y me declaré contra aquellos principios que han tratado siempre de establecer los países colonialistas, vistiéndolos muchas veces bajo el falso ropaje del Derecho internacional, principios elaborados principalmente por sus juristas y en algunas ocasiones por los tribunales internacionales dominados por ellos. Así por ejemplo, en la primera comisión, el primer punto que se presentó a discusión fue el principio de la facultad que tiene todo Estado para determinar quiénes son sus nacionales. El proyecto preparado por los expertos estableció la siguiente fórmula: "Pertenece a cada Estado determinar por su legislación quiénes son sus nacionales. Esta legislación debe ser admitida por los demás Estados, siempre que esté de acuerdo con las convenciones internacionales y los preceptos del Derecho generalmente reconocido en materia internacional".

La delegación mexicana formuló una reserva por lo que hace al final de esta regla, en tanto que planteaba una restricción amplia al principio General que siempre se ha reconocido a

los Estados para legislar en esa materia, y porque es técnicamente inexacto decir que existen algunos principios del Derecho generalmente admitidos en materia de la nacionalidad, punto de vista que fue apoyado por la delegación italiana, que era de las más importantes en la conferencia, por tratarse de tres ilustres profesores, el doctor Giannini, de la Universidad de Roma, distinguido orador y parlamentario, que además presidía la delegación, acompañado del doctor Diena, de la Universidad de Padua, y del profesor Gavaglieri, de la Universidad de Nápoles.

En la tercera comisión, como consecuencia de una discusión General que tuvo lugar sobre este asunto, la delegación francesa propuso la adopción del siguiente texto: "Toda falta de cumplimiento a las obligaciones internacionales de un Estado cometida por alguno de sus órganos y que cause perjuicio a la persona o a los bienes de un extranjero sobre su territorio interno, entraña la responsabilidad de este Estado". La delegación mexicana manifestó inmediatamente estar conforme con este principio General si se complementaba con otro principio de carácter igualmente General y que establece que para que pueda fincarse la responsabilidad sobre el Estado es indispensable que previamente se agoten los recursos proporcionados al extranjero por el Derecho interno. La Comisión reconoció la justicia de la demanda de la delegación mexicana y, por conducto de su Presidente, adquirió el compromiso de discutirla para que figurase a la cabeza de la convención un principio semejante, adoptándose en definitiva en los siguientes términos: "La responsabilidad internacional del Estado no puede ejercitarse, por lo que hace a la reparación del daño sufrido por el extranjero, sino hasta que se agoten los recursos concedidos por el Derecho interno al individuo lesionado".

Sólo menciono mi intervención en los primeros artículos presentados a las dos comisiones, por ser básicos, pero la dis-

cusión tuvo lugar peleándose palmo a palmo las propuestas de la Comisión preparatoria. En un principio combatíamos únicamente el doctor Gustavo Guerrero, delegado de El Salvador, y yo, pero poco a poco se nos fueron agregando otras delegaciones, desde luego todas las latinoamericanas representadas en la conferencia; posteriormente, se nos sumaron las delegaciones de la llamada *petite entente*, presentes en la conferencia, que eran la de Rumania y la de Polonia, aliadas de Francia, lo que nos valía en muchos casos el apoyo de este país. Después comenzaron a apoyar nuestras posiciones las delegaciones de Egipto, Portugal y China, representada esta última por el doctor Chao-Chu-Wu, distinguido orador en lengua inglesa, que junto con la francesa eran las lenguas oficiales en la conferencia.

Nos reuníamos para discutir entre nosotros los puntos que nos convenía defender y llegamos a tener una fuerza respetable dentro de la conferencia. Mucho lamentamos, principalmente los latinoamericanos, que el delegado de España, todavía bajo la monarquía, en lugar de apoyarnos, votara con las grandes potencias, siendo criticado aun por algunas de estas delegaciones, que lamentaban que España no se pudiese al frente de los países latinoamericanos con la energía y el vigor que desarrollábamos.

Solamente se aprobó una convención sobre nacionalidad, aplazándose para otras conferencias el proyecto sobre responsabilidad de Estados y el de aguas territoriales. Cabe hacerse notar que la Sociedad de las Naciones había mandado amplios cuestionarios a todos los países miembros y aun aquellos que no lo eran, consultándoles acerca de los puntos que podían contener las convenciones; como sólo los países grandes contestaron, y la mayoría de los subdesarrollados —como se les llama ahora— no lo hicieron, tal vez por su indiferencia hacia los importantes temas del Derecho, en los

proyectos solamente constaron las opiniones de los países adelantados, las cuales eran entre sí unánimes, y eso hizo creer a los técnicos de la Sociedad de las Naciones que esos temas estaban ya *maduros para ser codificados*. Sin embargo, la subsecuente discusión en la que tomaron parte una proporción importante de los países de la tierra —poderosos y subdesarrollados—, demostró que había hondas diferencias de opinión entre unos y otros.

Durante la celebración de la conferencia tuve oportunidad de adquirir y cultivar la amistad de otros muchos eminentes juristas, entre ellos la de los profesores americanos, uno el señor Edwin Borchard, de la Universidad de Yale, la autoridad más alta en los Estados Unidos en asuntos de responsabilidad de los Estados, y el profesor Manley O. Hudson, de la Universidad de Harvard, que después fue juez en la Corte permanente de justicia internacional.

Nuestro embajador, el poeta poblano doctor Rafael Cabrera, me prestó la ayuda que podía, teniendo en cuenta lo reducido de su personal.

Al mismo tiempo que se celebraba la conferencia, la señora Margery Corbett Ashby —apoyada financieramente por la fundación Carnegie—, acompañada de un grupo de bellas señoritas, defendía los derechos de la mujer, principalmente en materia de nacionalidad, en aquellos casos en que la nacionalidad del marido era distinta a la de la mujer o cuando se presentaba este problema en casos de guerra. Celebraba reuniones en las cuales participaban algunas distinguidas señoras dictando conferencias y criticando el estado de la legislación mundial en materia de derechos de la mujer.

Cuando alguna oradora criticaba a un país, una de las señoritas acompañantes de la señora Corbett Ashby se levantaba con una bandera del país referido. El vestido que la delegada llevaba, blanco o negro, simbolizaba el estado de la legisla-

ción en la materia en ese país; así, por ejemplo, la delegada de Argentina, país cuya legislación era bastante adelantada, vestía de blanco, con algún pequeño adorno negro, y la delegada de la Gran Bretaña, denunciando una legislación bastante atrasada, vestía luto riguroso.

Su actitud durante la conferencia, tratando de influenciar a alguno de los delegados, llegó a ser bastante impertinente, y motivó que el Presidente de la conferencia, el doctor Heemskerck, las expulsara del Palacio de la Paz, donde se celebraba la conferencia y que había sido donado por el millonario norteamericano Carnegie a la ciudad de La Haya.

Las señoras provocaron gran escándalo y fueron desalojadas por la policía; éstas avisaron a los periodistas para que presenciaran cómo se les trataba, y buena parte de las fotografías así tomadas fueron publicadas por la prensa norteamericana, lo cual dio por resultado la creación de un mal ambiente en los Estados Unidos.

Terminando la conferencia, y por reiteradas recomendaciones del doctor Cruchaga, que había sido embajador de Chile en Alemania, me trasladé a Berlín, en donde estuve algunos días admirando la alegría de aquella gran ciudad. Un poco después partí, en uno de esos ferrocarriles alemanes que en aquella época nunca se atrasaban ni un minuto, con destino, primero, a Basilea, Suiza, y después a Ginebra, para visitar a mi amigo y compañero, el doctor Castro Leal, a quien encontré ya casi completamente restablecido. De ahí pasé a París, llegando precisamente cuando se celebraba la Semana Santa, lo cual me dio oportunidad de escuchar magnífica música sacra organizada por los grandes maestros de capilla en las iglesias, como en la Magdalena o San Sulpicio.

Muy impresionados por el excelente servicio que habíamos tenido en el barco inglés de la línea Cunard, decidimos mi mujer y yo regresar en el mismo barco a Nueva York, y con

ese fin nos trasladamos a Londres, donde estuvimos algunos días hasta tomar el barco en Southampton. Hice la travesía en compañía del señor Chao-Chu-Wu, a quien ya me he referido, con quien había tenido gran amistad. Me dijo que, si iba a Washington, me hacía formal invitación para celebrar una comida en mi honor y que, de aceptar, por radio daría instrucciones a su embajada para que hiciese las invitaciones correspondientes.

Fueron invitados, y asistieron a la comida, casi todos los delegados americanos que habían concurrido a la conferencia, no así el embajador de México, señor Manuel C. Téllez, que se excusó. El poeta y escritor Carlos Barrera, amigo mío y que fungía como secretario en la embajada de México, me manifestó que el embajador, que entonces ya ostentaba el carácter diplomático, había expresado, como excusa para no asistir: “que a un decano no se le invitaba con una semana de anticipación”, sin advertir que la invitación se había hecho desde una embarcación y por radio. Yo creo que Téllez no aceptó asistir a la comida por la baja categoría que yo tenía en el escalafón burocrático como jefe del Departamento Jurídico de la Secretaría.