

TRANSFORMACIÓN Y DESARROLLO DEL DERECHO INTERNACIONAL EN MÉXICO Y EN LA AMÉRICA LATINA (1900-1975)

SUMARIO: Introducción. 1. Desde la Conferencia de La Haya (1899) hasta Versalles (1919). 2. El período entre las dos guerras (1919-1939). 3. Los últimos treinta años (1945-1975). Conclusiones.

INTRODUCCIÓN

La evolución del derecho internacional en nuestro país en la parte latina de este continente está ligada naturalmente al progreso de este orden jurídico en Europa, por lo que hemos de examinar en cada instancia el surgimiento y el desarrollo de las instituciones y las normas en el Viejo Mundo y su correspondiente acomodo y adecuación en el hemisferio americano. Al mismo tiempo, debe advertirse que América Latina ha producido ciertos dispositivos y reglas que se han reflejado en el movimiento universal de nuestra disciplina, a la que han enriquecido, y se habrá de analizar en todos sus efectos esa incorporación al derecho internacional general.

No se trata de una mera crónica. Se intenta analizar los acontecimientos más destacados en lo que va del siglo, aquellos que marcan verdaderos hitos en el devenir del orden jurídico internacional, para de ahí extraer las consecuencias normativas, relacionándolas con el fenómeno jurídico internacional de nuestros días, y analizando las fuerzas y las tendencias más notables, aquellas que contribuyeron tarde o temprano a la formación del derecho internacional contemporáneo, o sea, el plasma mismo de nuestra disciplina.

En el desenvolvimiento de este ensayo podrá observarse cómo el derecho internacional se ha transformado, del derecho de una familia europea de naciones, a principios de esta centuria, en un rico conglomerado de normas y de instituciones en cuya creación ha participado el orbe, que sirve a toda una comunidad disímbola, con intereses diversificados, y que trata de regular el cada vez más apremiante y complejo fenómeno de la interdependencia internacional.

Los períodos en que se ha dividido esta investigación no son arbitrarios, sino impuestos. Las dos grandes guerras, desafortunadamente, marcan grandes cortes en la evolución de este orden jurídico y deben ser respetados.

1. Desde la conferencia de La Haya (1899) hasta la paz de Versalles (1919)

Un esfuerzo para la paz. Puede considerarse a la primera Conferencia de la Paz de la Haya, de 1899, no obstante sus limitaciones, como la piedra sillar del nuevo orden jurídico internacional, pues de ahí surgen corrientes que hacen evolucionar el derecho conocido hasta entonces y principia a erigirse un sistema que rebasa las relaciones europeas, ya que, por una parte, aparecen los Estados Unidos por primera vez en los asuntos mundiales, al mismo nivel que las naciones del Viejo Mundo, y por la otra, los efectos de esa conferencia se extendieron hasta América Latina.

El Zar Nicolás II, preocupado por la carrera armamentista que se había desatado en Europa, convocó en agosto de 1898 a una conferencia que “hiciera converger los esfuerzos de los Estados que están buscando hacer triunfar la gran idea de la paz universal sobre los elementos de perturbación y de discordia”. Y la idea fue aceptada por las principales naciones del mundo, las que, al mismo tiempo que hablaban fervorosamente de la paz, no dejaban de prepararse para la guerra.

La Conferencia se reunió en La Haya y sesionó del 18 de mayo al 29 de julio de 1899¹ con asistencia de veintiséis naciones entre las que se encontraba México como único país latinoamericano.^{2, 3}

La reunión había sido pensada originalmente para buscar la limitación de armamentos, pero luego se extendió a discutir el arbitraje al examinarse los métodos para evitar las disputas que conducen a la guerra. La idea del arbitraje como factor de paz, por otra parte, estaba para entonces fuertemente arraigada en la conciencia de los juristas internacionales de todo el mundo y era natural que se aprovechara ese escenario.

Tres grandes convenios y seis votos o puntos resultaron de La Haya, a saber, la Convención para el Ajuste Pacífico de las Controversias, el pacto re-

¹ Un relato excelente de la Primera Conferencia se encuentra en Higgins, A. Pearce, *The Hague Peace Conferences and Other International Conferences and their contribution to International Law*, Boston, 1908. Un examen muy moderno, con énfasis en la actuación de los delegados norteamericanos, ameno, equilibrado e informativo en Davis, Calvin de Armond, *The United States and the First Hague Peace Conference*, Ithaca, 1962. Sobre el arbitraje existen numerosas obras, pero sólo algunas resultan recomendables, p. ej. Cory, H. M., *Compulsory Arbitration of International Disputes*, New York, 1932; Rideau, J. *L'Arbitrage International (Public et Commercial)*, París, Armand Colin, 1969, es una obrita muy recomendable.

² Alemania, Austria-Hungría, Bélgica, Bulgaria, China, Dinamarca, España, Estados Unidos, Francia, Grecia, Inglaterra, Italia, Luxemburgo, Montenegro, México, Países Bajos, Portugal, Rumania, Serbia, Siam, Suecia y Noruega, Suiza, Turquía.

³ La República Mexicana acreditó como representantes a don Antonio de Mier, ministro en París, y a don Jesús Zenil, ministro en Bruselas. Véase Archivo de la Secretaría de Relaciones Exteriores, Congresos Internacionales, expediente 111/342.1 (492) 11899/1, legajo 1.

lativo al comportamiento de los beligerantes en tierra, y otro referente a la aplicación del Convenio de Ginebra de 1864 sobre heridos y prisioneros en la guerra marítima. Los votos o declaraciones teñen que ver con derechos y deberes de los neutrales, limitación de las fuerzas de mar y tierra, inviolabilidad de la propiedad privada en la guerra marítima, la cuestión del bombardeo de puertos y ciudades por fuerzas navales y la revisión del Convenio de Ginebra de 1864. Estos votos o puntos sólo encontraron unos cuantos adherentes.⁴

El papel principal de la Conferencia se refleja en la Convención de Arreglo Pacífico, que consagraba al arbitraje como un medio por excelencia para solucionar controversias y "accesible en todo tiempo y en operación". Y ello es lo único que salva a la Conferencia de La Haya, pues en lo demás se logró poco para detener la carrera de la armas. Las amargas rivalidades internacionales de entonces impidieron la discusión de los serios problemas presentes. No hubo dedicación auténtica para aquietar las tensiones internacionales, para frenar las fuerzas que ya en ese momento conducían a la humanidad hacia el desastre de 1914-1918. Las principales potencias se contentaron con objetivos muy limitados, y en realidad el Convenio sobre arbitraje fue un subproducto de escasa importancia en relación con la magnitud de las cuestiones políticas que se debatían. Lo curioso es la influencia y el auge que tuvo esa institución a lo largo de las décadas siguientes, que probablemente se debiera a la fe de los juristas —en contraposición a los estadistas— en los medios jurídicos de arreglo.

Así y todo, puede señalarse que la Conferencia de la Paz de La Haya marca una vertiente, pues a partir de ese momento el derecho internacional no iba ya a ser el mismo. Se movería sobre cauces más inquietos y sufriría de tensiones y crecimientos irregulares.

Florecimiento del Arbitraje en México. De acuerdo con la Convención de La Haya, se establecía el arbitraje para ajustar controversias de naturaleza jurídica que no afectaran los intereses vitales de los Estados, su independencia, su honor, o el interés de terceros Estados. Se creaba el llamado Tribunal Permanente de Justicia Internacional de La Haya, que no es un tribunal y, desde luego, no permanente, ya que sólo consiste en listas de posibles árbitros, cuatro por cada país, que los Estados proporcionarán de entre los legistas más destacados de ese Estado, recomendados por los llamados grupos nacionales, escuelas de derecho, altos tribunales, academias científicas y agrupaciones de profesionistas de la rama. De esa nómina se escogen arbitradores al constituir tribunales de arbitraje.

⁴ Scott, James Brown, *The Hague Peace Conferences of 1899 and 1907*, New York, 1915.

Es sorprendente que México haya aceptado *incontinenti* los Convenios de La Haya.⁵ Pero más extraordinario es que este país fuera el primero en someter a este método una controversia, la del Fondo Piadoso de las Californias, frente a los Estados Unidos en 1902.⁶

El investigador debe preguntarse primero, qué circunstancias movían a México para esa inclinación, esa devoción al arbitraje, y, después, qué fue lo que hizo decidir a la República Mexicana a someter el asunto inicial a la flamante Corte, pues no resulta muy explicable esta actitud. Es posible que algún ignoto e influyente internacionalista haya imbuido a la Secretaría de Relaciones de las aparentes bondades de la institución, o bien, que México creyera que de esa manera elevaba su rango en el concierto mundial. Mas por otro lado ya había sido víctima de este país de fraudes y de sentencias inconvincentes en el funcionamiento de los tribunales arbitrales que ajustaron reclamaciones.⁷

Como quiera que sea, el secretario de Relaciones, Ignacio Mariscal, probablemente el primer convencido de las excelencias del arbitraje, sugirió al ministro de Estados Unidos en México, en diciembre de 1901, que el asunto del Fondo Piadoso de las Californias podría someterse al Tribunal de La Haya o a un tribunal que se creara por la Conferencia Internacional de Estados Americanos —la segunda, que se estaba celebrando en México. Al fin se resolvió por ambas naciones, el 22 de mayo de 1902, que conforme a las reglas del Convenio de La Haya se estableciera un tribunal de cinco miembros para conocer de este primer negocio. Como se sabe, existía una diferencia en cuanto a que si el laudo que rindiera sobre el Fondo la Comisión Mixta de Reclamaciones de 1868 resolvía el asunto definitivamente y, por tanto, ya no existía la obligación de parte de México de continuar efectuando pagos por intereses y, de no ser así, cuál sería la suma que debería cubrir todavía la República Mexicana. La Corte Permanente de Arbitraje sentenció que deberían pagarse treinta y tres anualidades vencidas —en total más de un millón de pesos— más las que se siguieran causando cada año, *ad per-*

⁵ *Diario Oficial*, septiembre 14, 1901.

⁶ Protocolo de Mayo 22 de 1902, en Washington, entre Hay y Aspíroz.

⁷ Véase, por ejemplo, Sepúlveda, César, *Dos reclamaciones internacionales fraudulentas contra México. Los casos de Weil y de la Abra, 1868-1902*, México, Archivo Histórico Diplomático Mexicano, 1964, *passim*. Por esa época se suscribieron los siguientes pactos de arbitraje: Tratado de Arbitraje Obligatorio, 29 de enero de 1902 (*Diario Oficial*, abril 25 de 1903); Convenciones de La Haya de octubre 18 de 1907 (*D. Oficial*, marzo 3 de 1910); Convención de Arbitraje con Brasil, abril 11 de 1909 (*D. Oficial*, enero 15 de 1912); Tratado de Arbitraje con España de 11 de enero de 1902 (*D. Oficial*, abril 19 de 1902); Tratado General de Arbitraje con Italia de octubre 16 de 1907 (*D. Oficial*, 28 de marzo de 1908).

petuam.⁸ Fue ventajoso únicamente que la condena haya sido en pesos mexicanos.⁹

Esa fuerte y extraña inclinación hacia el arbitraje provocó que México propusiera, durante la Segunda Conferencia Panamericana, la celebración de un tratado de arbitraje obligatorio, que fuera suscrito por diez naciones latinoamericanas,¹⁰ pero que fuera ratificado sólo por siete, al cabo de los años. En ese mismo año de 1902, México concluyó pactos de arbitraje obligatorio con Argentina,¹¹ Perú¹² y Uruguay¹³ pese a que el grado de relaciones con esos países y la distancia no hacían prever que surgieran disputas con ellos.

El bombardeo de Puerto Cabello y la Doctrina Drago. En diciembre de 1902, las escuadras combinadas de Inglaterra, Alemania e Italia, haciendo uso de un pretendido derecho internacional en boga en el siglo XIX, sujetaron a cañoneo naval a Puerto Cabello, Venezuela, y acto seguido establecieron un bloqueo marítimo. La norma que se invocaba era la del que se podría obligar a un Estado, por medio de la fuerza, a cumplir sus obligaciones financieras internacionales, a todas luces violatoria del principio de la igualdad de los Estados.

Ante tan violenta conducta surgió la justificada protesta, por boca del ministro de Relaciones de la Argentina, doctor Luis Mario Drago, quien el 29 de diciembre de 1902, en carta dirigida al embajador argentino en Washington, expresaba lo que constituyó un principio básico del nuevo derecho internacional:

Lo único que la República Argentina sostiene y vería con gran satisfacción consagrado por una nación como los Estados Unidos... es el principio ya aceptado de que la deuda pública no puede dar lugar a la intervención armada.¹⁴

⁸ El laudo en *Reports of International Arbitral Awards*, United Nations, New York, tomo IX, p. 7.

⁹ Véase Davis, Calvin de Armond, "The United States and the Second Peace Conference", *American Diplomacy and International Organization 1899-1914*. Durham, 1975, pp. 51-61; Gómez Robledo, Antonio, *México y el arbitraje internacional*, México, 1965, pp. 87 y ss. En un buen arreglo diplomático se ajustó el asunto y se liquidó definitivamente la reclamación por intercambio de notas de agosto 10. de 1907, con lo cual desapareció esa molesta materia del panorama de las relaciones entre México y Estados Unidos.

¹⁰ Segunda Conferencia Internacional Americana, Oficina Impresora de Estampillas, México, 1902, p. 201. Véase también Davis, *op. cit.*, *supra*, nota 9.

¹¹ *Tratados y convenciones vigentes entre México y otros países*, México, Secretaría de Relaciones Exteriores, 1932-1962 (8 vols.), vol. II, p. 25.

¹² *Id.*, p. 27.

¹³ *Id.*, p. 31.

¹⁴ Dr. Drago al Sr. Merou, diciembre 29 de 1902. Véase, asimismo, Drago, L. M., *Cobro coercitivo de deudas públicas*, Buenos Aires, 1906; Sánchez de Bustamante, Antonio, *Derecho internacional público*, La Habana, 1925, vol. I, p. 44; Drago, L. M., en *American Journal of International Law*, 1 (1907), pp. 692-726.

En síntesis, la Doctrina Drago consiste en la condenación del empleo de la fuerza para el cobro de deudas de un Estado, porque al suspender sus pagos una nación lo hace: a) por virtud de su autoridad soberana, manifestando *jus imperii*, y b) porque en realidad existe un estado de necesidad, que lo excluye de responsabilidad. Obrar con esa violencia sería tanto como poner a una nación en manos de un particular acreedor y eso repugna al derecho internacional.

Ello significa el repudio de la violencia como medio para compeler a un Estado al cumplimiento de sus obligaciones contractuales, bien con particulares, bien con otro Estado; rechazo que habría de incrustarse en el derecho internacional de nuestro tiempo, como veremos más adelante.

Venezuela se vio obligada, en marzo 1º de 1903, a aceptar el arbitraje de las reclamaciones que le enderezaban las potencias, garantizando el pago con el 30% de los derechos de sus puertos. Los tribunales arbitrales así construidos adjudicaron sólo el 3% de las sumas reclamadas, y aún así, deben considerarse los pagos hechos como injustos.¹⁵

La oposición al empleo de la fuerza y la exacción a Venezuela fueron el factor eficiente para que más tarde en 1907, durante la Segunda Conferencia de Paz de La Haya, surgiera una convención que eliminaba el uso de la compulsión contra un Estado para recuperar créditos de particulares, llamado Convenio Drago-Porter, de 18 de octubre de 1907, de sus dos patrocinadores.

En el artículo 1º de esa Convención se pactó que las potencias contratantes convenían en no recurrir a la fuerza armada para el cobro de deudas contractuales reclamadas por el gobierno de un país al gobierno de otro país como debidos a sus súbditos, o sea la consagración de la Doctrina Drago. Por primera vez, la intervención, que había imperado en el siglo XIX, se volvió ilegal, por lo menos en un caso típico al cual se recurría frecuentemente.

Empero, se le adicionó, a moción de los Estados Unidos, una salvedad, que desnaturalizaba en cierta parte el enunciado de Drago, ya que ello no era aplicable si el Estado deudor rehusaba o dejaba sin respuesta una oferta de arbitraje; o si la aceptaba, incumpliera el laudo, o si hiciera imposible la constitución del tribunal arbitral.¹⁶

En realidad, ello deformaba la doctrina y como ya el repudio a la violencia se había instaurado en el derecho internacional, México, que había aceptado la Convención II de La Haya, la denunció en 1931, y en la Octava Conferencia Interamericana, realizada en Lima en 1938, la delegación me-

¹⁵ Comentarios en Ralston, Jackson H., *International Arbitration from Athens to Locrano*, Palo Alto, 1929, pp. 265-268.

¹⁶ "Convenio Relativo a la Limitación del Empleo de la Fuerza para el Cobro de Deudas Contractuales, o Convenio Drago-Porter, La Haya, octubre 18 de 1907", *Diario Oficial*, nov. 27 de 1909.

xicana presentó una proposición recomendando la denuncia de la Convención por los pocos Estados americanos que la habían ratificado o se habían adherido a ella, y la aceptación por parte de las naciones latinoamericanas, de una verdadera renuncia al empleo de la fuerza para el cobro de deudas contractuales,¹⁷ mas la propuesta no caminó con éxito. Pero ahora que la Carta de las Naciones Unidas ha universalizado la proscripción de la amenaza y de la coacción, el principio que postuló Drago se ha instaurado definitivamente. Ello debe verse como una aportación latinoamericana al derecho internacional general.

La independencia de Panamá y sus efectos. En octubre 31 de 1903 brotó una revolución en el istmo en contra del gobierno de Colombia, auspiciada por fuerzas extrañas. Entre las influencias extranjeras estuvo la actitud de los Estados Unidos, cuyo gobierno prohibió el desembarco de tropas colombianas que venían a sofocar la rebelión, esgrimiendo el argumento de que lo hacían para proteger vidas y bienes de ciudadanos norteamericanos.

Seis días más tarde los Estados Unidos extendían el reconocimiento pleno a la flamante República de Panamá, y en noviembre 18 de ese mismo año se firmaba el Tratado Hay-Bunau-Varilla, por el cual se garantizaba la independencia de Panamá, y por el pago de diez millones dólares oro y un pago anual de 250,000.00 dólares los Estados Unidos obtenían el uso y la ocupación de una faja de diez millas de ancho que atravesaba el istmo desde Colón hasta Panamá. El pacto así obtenido concedía a los Estados Unidos el control y el uso de tierras y de aguas a perpetuidad¹⁸ y ese mismo país se aseguraba "todos los derechos poderes y autoridad"¹⁹ y Panamá concedía a perpetuidad, también, un monopolio para la construcción mantenimiento y operación de cualquier sistema de comunicación, bien por un canal, bien por un ferrocarril, entre el Caribe y el Pacífico.²⁰ Además, el artículo 136 de la primitiva Constitución de Panamá permitía la intervención de los Estados Unidos.

Todo este movimiento ha producido normas nuevas de derecho internacional, aunque de valor dudoso, con las que muy a su pesar contribuye América Latina. Por ejemplo, la regla de cesión de soberanía sobre una porción de territorio propio y concediendo el derecho de fortificación militar. Por ejemplo, también, el establecimiento de una servidumbre a perpetuidad, o la firma de un pacto a perpetuidad, que no tiene paralelo en el derecho internacional y que no es generalmente reconocido como válido. Como quiera

¹⁷ *Informe de la Delegación de México a la Octava Conferencia Panamericana en Lima*, México, Secretaría de Relaciones Exteriores, 1940, p. 157.

¹⁸ Artículo 2 del Tratado.

¹⁹ Artículo 3.

²⁰ Artículo 5.

que sea, con ello se inaugura una fuente constante de fricciones entre Panamá y Estados Unidos, que se han continuado hasta nuestros días.

El trabajo de las primeras conferencias panamericanas. La Segunda Conferencia Panamericana, celebrada en México en 1902, representa el afianzamiento de un empeño que había principiado doce años antes, con la Conferencia de Washington de 1889-1890. Puede afirmarse que a partir de la Conferencia de México se institucionalizó el método de conferencias, que habrían de producir el sistema interamericano, andando el tiempo.

La preocupación latinoamericana por el derecho internacional se manifestó en la Segunda Conferencia, aunque un tanto imprecisamente. El arbitraje, que dominaba el panorama después de la Convención de La Haya, de 1899, recibió mucho apoyo, aunque no se materializó en pactos definitivos. Se suscribió entre diez países de la América Latina un tratado de arbitraje obligatorio,²¹ redactado en torno al Convenio de La Haya de 1899, que llegó a tener siete miembros. Una mayoría de los países representantes firmaron un protocolo de adhesión a las Convenciones de La Haya, a los cuales se agregaron la mayoría años después. La Segunda Conferencia aprobó además un proyecto de tratado para el arbitraje de controversias que surgieran de reclamaciones pecuniarias de los nacionales de un país, ajustables por la Corte Permanente de Arbitraje²² que llegó a contar con cinco adherentes.

Otros tratados que emergieron de la Segunda Conferencia fue uno para la codificación del derecho internacional público y privado, creando una comisión de juristas para redactar un código,²³ lo cual constituye un antecedente remoto de la actual Comisión de Derecho Internacional y revela la previsión latinoamericana. Otro pacto fue sobre extradición y uno más de patentes y marcas. Aquel que revela la gran preocupación de la América Latina sobre estos temas fue el de que los extranjeros no podrían recurrir a la protección diplomática, para una reclamación por daños a menos de que se hubiera causado denegación de justicia o se hubiese producido una violación al derecho internacional (Cláusula Calvo).

Aunque casi ninguno de estos pactos encontró un suficiente número de adherentes, son significativos del culto al derecho de gentes en este hemisferio. De haberse encontrado un campo más propicio, la contribución al derecho internacional universal hubiese sido copiosa y definitiva, porque existía la simiente necesaria.

²¹ Dotación Carnegie para la Paz Universal, *Las Conferencias Internacionales Americanas*, Washington, 1938, 2 vols., vol. 1, pp. 79-81.

²² *Id.*, pp. 83-85.

²³ *Id.*, p. 61. Este convenio no llegó a ratificarse por el número indispensable de países, pero constituye el antecedente de lo que fue la Junta Interamericana de Jurisconsultos, que empezó a funcionar en 1912.

La Tercera Conferencia de Estados Americanos, que tuvo lugar en Río de Janeiro, en 1906, representa otro hito importante en el devenir del derecho internacional. Ya para esas fechas los países de la América Latina se consideraban miembros del concierto de naciones, participando en las reuniones internacionales y con el derecho de contribuir a la solución de los problemas internacionales.

La creación en Río de Janeiro de la Oficina de las Repúblicas Americanas representa una contribución a la teoría general de la organización internacional, ya que es el primer ensayo de una secretaría general permanente de un organismo intergubernamental.²⁴

En la Conferencia se discutió el tema del cobro de deudas contractuales a un Estado, y ahí se desarrolló la doctrina de Drago,²⁵ terminando la Conferencia por producir una resolución para que el tema se discutiera en la Conferencia de La Haya, de 1907, que se avecinaba y a la cual estaban invitadas todas las repúblicas latinoamericanas. Ahí resultó, como apuntamos arriba, el convenio Drago-Porter.

Debe considerarse una recomendación de la Conferencia, que instituya la creación de una comisión en cada secretaría de relaciones de los gobiernos americanos, para asegurar la expedita aprobación de las resoluciones y de los tratados que brotaran de las conferencias, lo que representa un paso importante en la conducción de las relaciones internacionales en los organismos intergubernamentales.²⁶

Volvió a surgir la preocupación por la codificación del derecho internacional en América, y se creó en esa Tercera Conferencia de Río la Junta Internacional de Jurisconsultos²⁷ para tal fin, cuyos trabajos, después de que empezó a funcionar en 1912, fueron interrumpidos por la Gran Guerra.

Otra resolución de la Tercera Conferencia fue la ratificación a la adhesión del principio del arbitraje y en la cual se instaba para que en la venidera Segunda Conferencia de La Haya "se celebre una Convención General de Arbitraje, tan eficaz y definida que, por merecer la aprobación del mundo civilizado, sea aceptada y puesta en vigor por todas las naciones". Se observa que la ilusión sobre las excelencias del arbitraje reinaba suprema.²⁸

La Cuarta Conferencia Panamericana —ya para estas alturas se había especializado el nombre, que había creado el periódico *New York Evening Post*

²⁴ *Op. cit.*, *supra*, nota 21, pp. 132-136.

²⁵ *Id.*, p. 140.

²⁶ *Id.*, p. 137.

²⁷ *Id.*, p. 129. Véase, asimismo, Sepúlveda, César, *Las fuentes del derecho internacional americano* (2a. ed.), México, 1975, pp. 125-145.

²⁸ *Id.*, p. 131.

desde 1889—²⁹ refleja la declinación que se advertía en el derecho internacional en los años anteriores a la Guerra Mundial.

Han de mencionarse solamente el tratado sobre arbitraje de reclamaciones pecuniarias, tema recurrente, que firmado en México en 1902 y renovado en Río de Janeiro en 1906, tenía doce adherentes. La Conferencia lo modificó, agregando que “el fallo se dictará conforme a los principios del derecho internacional”, y añadiendo la alternativa de que las reclamaciones se sometieran a la Corte Permanente de La Haya; y las convenciones sobre patentes, sobre marcas y sobre propiedad literaria y artística.³⁰ El conjunto, pues, no monta a mucho. Puede notarse cierto retroceso.

Una decisión importante, que pudo llevar a extremos benéficos de haber existido una buena planeación y un auténtico interés común, fue la reorganización de la “Unión Panamericana” o sea una oficina central de la naciente asociación de repúblicas americanas³¹ con un consejo directivo formado por los representantes diplomáticos de los países latinoamericanos acreditados en Washington, bajo la presidencia del secretario norteamericano de Estado. Era un gesto audaz, que de no haber habido tanto sometimiento, hubiese conducido a formas asociativas felices.

Las aportaciones de estas tres conferencias, tomadas conjuntamente, son bastante apreciables, si se considera el estado rudimentario del derecho internacional de principios de siglo. Es digno de encomio el entusiasmo por enriquecer el *corpus* de este orden legal. Los esfuerzos por lograr una auténtica organización internacional regional son meritorios, avanzados para su época, aunque se veían detenidos por la ausencia de intereses mutuos y colectivos y por la gran sombra que ya desde entonces proyectaban los Estados Unidos. Puede especularse que de no haber sobrevenido la guerra de 1914, se habría ganado en la formación de un genuino derecho internacional americano.

La vocación mexicana al arbitraje. En páginas anteriores se examinó la inclinación de México al arbitraje internacional, sin duda uno de los principales contribuyentes de esta institución. El movimiento continuó y en 1910 este país sometió a arbitramiento el célebre caso del Chamizal,³² en un intento de probar que las diferencias entre Estados pueden solucionarse con éxito mediante la intervención de terceros. Con ello hacía México honor a su vocación a los medios jurídicos de arreglo de diferencias internacionales.

²⁹ Lockey, Joseph B., *Pan Americanism, Its Beginnings*, New York, 1920, p. 2, y *op. cit.*, *supra*, nota 21, p. 165.

³⁰ *Id.*, pp. 166-169, 169-171; y 162-164, respectivamente.

³¹ *Id.*, p. 181.

³² Véase Sepúlveda, César, *La frontera norte de México, historia, conflictos, 1762-1975*, México, 1976, pp. 101-114, y la bibliografía ahí mencionada.

No puede decirse que este gran esfuerzo se haya visto correspondido con el resultado del arbitraje. El laudo fue más bien mediocre, sobre fundamentos débiles³³ y además no fue cumplido por los Estados Unidos y hubieron de pasar más de cincuenta años para hallar un arreglo que diera cierta satisfacción a la sentencia arbitral.³⁴

Los principios y normas jurídicas que se recogen en el laudo y que adicionan el limitado acervo de reglas del orden legal internacional de la época, son que la avulsión o la mutación súbita del cauce de un río no dan título a territorio; que no existe una línea limítrofe fija e invariable cuando se trata del cauce de los ríos sujetos a cambios violentos y ella sólo es variable en el caso del agregado lento de partículas o acreción, así como la retroactividad de los tratados de límites.

La doctrina Carranza y su trascendencia. La llamada doctrina Carranza está contenida en el informe que dirigió al Congreso el presidente constitucional mexicano, Venustiano Carranza, el 1º de septiembre de 1918³⁵ y constituye una expresión de la política internacional de México y una concepción del derecho internacional, tal como lo entendió el Estado mexicano desde la Revolución Constitucionalista. Ese pronunciamiento comprende varios principios capitales que después se han ido incorporando al derecho internacional de nuestra época. El primero de ellos es la igualdad soberana de todos los Estados, que constituye el presupuesto básico de la comunidad internacional, y de toda organización intergubernamental, general o regional. De esto se deriva implícitamente otro principio, y es el del respeto a la soberanía y al derecho de los demás países, esto es, lo que ahora se conoce como respeto a la autodeterminación de los pueblos.

Otro de los postulados de Carranza es la no intervención, en ninguna forma y por ningún motivo, de un país en los asuntos de otro. Este principio que, como veremos más adelante, se convirtió en norma convencional interamericana pasó más tarde a plasmarse en regla universal, al ser adoptada la Resolución 2131 (XX) de la Asamblea General de las Naciones Unidas el año de 1965.

Uno más es la absoluta igualdad de extranjeros y nacionales, sin que aquéllos pretendan un tratamiento privilegiado por su carácter de extranjeros;

³³ *Id.*, p. 107.

³⁴ "Convención entre los Estados Unidos de América y los Estados Unidos Mexicanos para la Solución del Problema del Chamizal", *Diario Oficial*, junio 24, 1964.

³⁵ Puede verse en Secretaría de Relaciones Exteriores, *Labor internacional de la revolución constitucionalista de México*, México, Imprenta de la Secretaría de Gobernación, 1919, pp. 481-483.

ni tampoco que se les discrimine por esa causa. Esto cristalizó en la Cláusula Calvo de la Constitución Mexicana de 1917.³⁶

Otro de los principios es que la diplomacia no debe ser un instrumento de opresión en contra de los gobiernos de los países débiles, sino que debe dedicarse a velar por los intereses generales de la civilización y por el establecimiento de la confraternidad universal.

La neutralidad más rigurosa es otro de los grandes principios contenidos en la declaración del presidente Carranza, neutralidad que se observó cuidadosamente en ocasión del conflicto bélico europeo. Formando parte de este ideario, pues se desprende la constante actitud de México y de su reiterada práctica, está el otro gran principio, de que los conflictos entre las naciones deben solucionarse a través de los medios pacíficos de arreglo, con rechazo de la fuerza.

En general, aquí se contienen las normas básicas de convivencia universal y una crítica velada al sistema que llevó a la Guerra Mundial, esto es, la doctrina Carranza representa el llamamiento para una nueva era de relaciones internacionales fundada en reglas jurídicas más justas. Esta importante declaración es tanto más impactante por haberse hecho en momentos en que México salía de una dolorosa revolución armada, el primer gran movimiento social del siglo xx.

Balance del período. La contribución de América Latina y de México al derecho internacional general en esta primera etapa del siglo, aunque modesta, no debe menospreciarse. Ella fue oportuna, constructiva y de apoyo. Concurrió a reforzar el incipiente sistema, agregándole actitudes, principios y reglas estimables, válidas para una correcta convivencia entre los Estados. Podría afirmarse que en un momento en que naufragaba en Europa el orden jurídico internacional, por causa del comportamiento de las potencias que llevara a la conflagración mundial, América Latina se constituyó en el custodio de los mejores principios y de las normas más razonables y más justas, que sirvieran después para una restauración en forma del orden jurídico internacional, al terminar la contienda.

2. *El período entre las dos guerras (1919-1939)*

Uno de los efectos de la Primera Guerra Mundial fue introducir un alto grado de desconfianza entre las naciones, que hiciera detener todo progreso del derecho de gentes por varios años. La creación de la Sociedad de Naciones, contra lo que se cree comúnmente, no fue factor *per se* para el desarrollo del derecho internacional. La contribución del Tribunal Permanente

³⁶ Sobre la Cláusula Calvo puede consultarse Sepúlveda, César, *La responsabilidad internacional del Estado y la validez de la Cláusula Calvo*, México, 1944; Sepúlveda, César, *Curso de derecho internacional* (7a. ed.), México, 1976, pp. 243-251.

de Justicia Internacional, que funcionara en La Haya, a la creación de las normas generales de este orden jurídico fue excesivamente parva, pues los asuntos resueltos se referían a controversias muy concretas, de orden particular.³⁷ El derecho internacional siguió altamente centralizado y no se admitía, por “el concierto europeo de naciones”, que los países débiles pudieran contribuir a la formación o a la creación de normas internacionales. El enorme número de tratados registrados en la Secretaría General de la Sociedad de Naciones aportó sólo unas cuantas reglas nuevas, tal como lo relativo al espacio aéreo. Continuaron prácticamente las mismas normas vetustas del siglo XIX, algunas —como la de las tres millas marítimas como dimensión del mar territorial—, ni siquiera consistentes. Los débiles empeños de codificación, en lo del mar territorial y en lo de la responsabilidad del Estado, desembocaron en el fracaso.

Existía una marcada resistencia al cambio y se notaba el empeño por desacreditar las postulaciones de los Estados pequeños sobre reglas más justas; en realidad poco podría esperarse de una mente que aún concebía el colonialismo como una justificación, y que prefería preservar el *status quo* a toda costa.

La Sociedad de Naciones y la América Latina. Las repúblicas latinoamericanas, que aunque débiles económica y políticamente poseían una gran madurez internacional, contemplaron con simpatía el experimento de la Sociedad de Naciones, pues representaba una avenida para sus ideales y llegaron a abrigar grandes esperanzas de realizar un decoroso papel en la preservación de la paz universal, en las relaciones “abiertas, justas y honorables entre las naciones”, y en el mantenimiento de la justicia internacional.³⁸

Sin embargo, con muy pocas excepciones, las repúblicas del continente latino no tuvieron oportunidad de desempeñarse en forma airoso, y es que fueron consideradas países de segunda clase. El caso de México es ilustrativo. Ingresó a la Sociedad de Naciones sólo hasta 1931, pues había sido excluido de la lista de miembros originales como resultado de un acuerdo entre las delegaciones norteamericana y británica, parte porque su gobierno no estaba reconocido, parte porque la Gran Bretaña desaprobaba a México, lo que motivó que la República Mexicana, justificadamente ofendida, aplazara su decisión de pertenecer a la Sociedad de Naciones no obstante que sabía que su admisión sería votada favorablemente. Cuando la República Española invitó a México, habiendo establecido previamente una base se-

³⁷ La obra clásica sobre la labor del Tribunal Permanente de Justicia Internacional sigue siendo Hudson, Manley O., *The Permanent Court of International Justice, 1920-1942*, New York, 1943.

³⁸ Preámbulo del Pacto de la Sociedad de Naciones.

gura y sobre una resolución unánime de la Sociedad de Naciones, este país al fin aceptó y, como dice Walters,³⁹ a partir de ese momento no hubo ninguna otra nación latinoamericana tan activa y tan valiente en el apoyo del Pacto.

La verdad es que las repúblicas latinoamericanas estaban condenadas de antemano a desempeñar un papel secundario y mediocre en la organización. Por una parte, nunca encontraron entendimiento y aliento, no obstante sus notables esfuerzos, desinteresados y valerosos, por defender el sistema de la Sociedad de Naciones y por participar abnegadamente en los trabajos de la nueva organización. Por la otra parte, los Estados Unidos impedían plena cooperación de estos países, unas veces, como señala Walters,⁴⁰ deliberadamente, otras, como resultado de la atracción que ejercía su gran concentración de poder. Es evidente que el país del norte procuraba evitar que Europa se acercara demasiado al hemisferio occidental e interfiriera con sus intereses en esta parte del mundo.

Como se sabe, los países de la América Latina no aceptaron lo que expresaba el artículo 21 del Pacto⁴¹ en relación con la doctrina Monroe y que los redactores del Pacto se habían visto obligados a introducir ahí por la presión del presidente Wilson y sus asesores. Cuando cada uno de ellos ingresó a la Liga, hicieron reserva expresa de esa disposición, señalando que no la reconocían como doctrina continental, ni como acuerdo regional.

Los Estados Unidos, por otro lado, rehuían dar una definición concreta de la doctrina Monroe, y se escudaban dogmáticamente en su carácter sacrosanto, que no requería interpretación. El Consejo de la Sociedad de Naciones, en una ocasión, en 1931, en que se vio precisado a analizar el artículo 21 del Pacto, declaró que la referencia a la doctrina hecha en el artículo 21 no podría extender el campo de ese pronunciamiento, ni de acentuar la validez que tuviera, y que el Pacto confería iguales derechos y obligaciones a todos los miembros.⁴² Como quiera que sea, los Estados Unidos se oponían a que las naciones del Sur del Bravo tomaran un interés activo en la Sociedad de Naciones.

Todo ello, unido a la indiferente actitud de los países europeos hacia las delegaciones de la América Latina —integrados la más de las veces no por expertos, sino por los agentes diplomáticos acreditados en el continente eu-

³⁹ Walters, F.P., *A History of the League of Nations*, London 1952 (2 vols.), vol. 1, p. 462.

⁴⁰ *Id.*, p. 350.

⁴¹ "Los compromisos internacionales, tales como los tratados de arbitraje, y los acuerdos regionales como la doctrina de Monroe, que aseguran el sostenimiento de la paz, no se considerarán como incompatibles con ninguna de las disposiciones del presente pacto".

⁴² Walters, *op. cit.*, *supra*, nota 39, pp. 390-392.

ropeo—, causaron que la América Latina no pudiera cumplir una función airosa.

En algunas instancias en que fue factible la participación de las naciones latinas de este hemisferio pudo advertirse el enorme potencial de su contribución a la causa de la paz, de la justicia, de la integridad territorial, de la organización y de la cooperación internacional. Por ejemplo, en el asunto del desarme, donde pudo palpase la enorme influencia moral de estas repúblicas, o en lo relativo a la cooperación intelectual, o en lo de la cooperación económica y financiera, o en la reforma al sistema de la Sociedad de Naciones, o en la defensa de la organización mundial, amagada desde dentro y desde fuera por obscuras fuerzas.

La misma situación que la Sociedad de Naciones no pudo controlar, o sea el rampante nacionalismo militarista, aunado a la pérdida de confianza en la aptitud de la Liga para evitar la agresión a países pequeños y la impotencia de la Sociedad de Naciones frente a la doctrina de Monroe, así como el despego de los Estados Unidos hacia la organización, provocó por fuerza el apartamiento de la América Latina y erosionó cualquier interés que les quedara a nuestros países. Ello era una consecuencia natural. Y por tal causa empezó a gestarse en América un movimiento para un sistema rudimentario de seguridad continental, lo que a la postre vino a reforzar la influencia de los Estados Unidos en los asuntos hemisféricos, y a mermar la influencia de la Sociedad de Naciones.

Ese proceso empezó a percibirse en la Conferencia Interamericana de Buenos Aires, de Consolidación de la Paz, de 1936, para arreglar la paz entre Bolivia y Paraguay, que habían estado enfrascadas en la Guerra del Chaco. Ya se perfilaba en Europa una grave contienda armada y el peligro de una extensión de ella en América. Por esa razón se intensificó el regionalismo y se fue abandonando a la Sociedad de Naciones. Ya para 1939 sólo quedaban diez países latinoamericanos formando parte de la organización, que había venido paulatinamente a menos⁴³ y cuya declinación ya nada ni nadie podría detener.

⁴³ Las obras sobre la Sociedad de Naciones son, además de poco abundantes, bastante dispersas. Desde luego, la de Walters, ya citada, puede considerarse el estudio sistemático de la vida de esa organización. Puede mencionarse complementariamente Scott, George, *The Rise and Fall of the League of Nations*, New York, 1973; Bendiner, Elmer, *A Time for Angels, The Tragicomic History of the League of Nations*, New York, 1975; Henig, Ruth B. (Editor), *The League of Nations*, Edinburgh, 1973. Por lo que se refiere a la participación de Latinoamérica, hace falta el trabajo completo y sistemático que la trate; Kelchner, W.H., *Latin American Relations with the League of Nations*, Boston, 1928, sólo cubre una parte la menos grávida, de esa participación. En Perkins, Dexter, *Hands Off, A History of the Monroe Doctrine*, Boston 1942, cap. viii, pp. 276-317; se contiene una referencia al triángulo Estados Unidos-América Latina-Sociedad de Naciones.

Fue lamentable, pues, la falta de oportunidad para la contribución latina, que pudo ser copiosa y que hubiera impedido el retroceso de las instituciones internacionales. Se desperdició el impulso hacia un derecho de contenido ético más elevado y más representativo de la auténtica situación de la comunidad internacional de entonces. Tal vez se hubiesen logrado mejores formas de organización internacional al advenir las Naciones Unidas.

El movimiento regional americano. En este lapso entre las dos guerras, crece y se desarrolla el sistema regional americano, y la América Latina contribuye en forma bastante significativa al *corpus* del derecho internacional.

La evolución del llamado panamericanismo se detuvo después de la Cuarta Conferencia, de Buenos Aires, de 1910. Ocurre una interrupción considerable en su devenir, pues en el intervalo hasta la Quinta Conferencia, de Santiago, de 1923, no se percibe movimiento alguno. Esa Conferencia de Santiago, por otra parte, fue meramente de recapitulación y la ausencia de México a ella determinó que no tuviera un gran lucimiento. Tal vez lo más destacado de la Conferencia lo constituyó el Tratado para Evitar o Prevenir los Conflictos entre los Estados Americanos, o Convención Gondra,⁴⁴ que introducía en América el procedimiento de comisiones de investigación y que debe considerarse como el punto de partida de todos los empeños para dotar al hemisferio de una competente maquinaria de métodos pacíficos de ajusta de controversias que superara la débil estructura general. Otro punto bueno fue la reorganización de la Comisión de Jurisconsultos, en la que descollaría el insigne Alvarez.⁴⁵ Los resultados, pues, no fueron muy airosos.

La Sexta Conferencia, de La Habana, de 1928, en cambio, inaugura una nueva etapa del panamericanismo. Ella tuvo una influencia considerable en el sistema interamericano. Se caracterizó por su función *cuasi* legislativa y por el alumbramiento del principio de no intervención. Debe destacarse que la Conferencia de La Habana aprobó siete importantes convenciones codificadoras, sobre Condición de Extranjeros, sobre Agentes Diplomáticos, sobre Agentes Consulares, sobre Tratados, sobre Asilo, sobre Neutralidad Marítima y sobre Deberes de los Estados en Caso de Guerras Civiles.

Debe considerarse admirable el trabajo codificador y creador de normas de la Conferencia de La Habana, que se adelantó mucho a su época. Algunas de esas convenciones, como la de Agentes Diplomáticos, sobre Tratados, y la de Agentes Consulares sirvieron de base a los tratados respectivos que proyectara la Comisión de Derecho Internacional de las Naciones Unidas,

⁴⁴ *Op. cit.*, *supra*, nota 21, pp. 281-283.

⁴⁵ La figura de Alejandro Alvarez es grande, no sólo en América sino en el internacionalismo mundial. Fue un gran promotor de la codificación y mantuvo siempre la necesidad de remozar las bases del derecho de gentes. Es muy recomendable su obra, *El nuevo orden y la renovación social*, Santiago, 1944.

y que vinieron siendo sucesivamente adoptadas en Viena, en sendas conferencias de la organización mundial.⁴⁶

Otras convenciones, como la de Asilo, significan el meritorio empeño por reducir una difícil institución a normas de carácter convencional. Las otras dos, la de Neutralidad Marítima y los Deberes de los Estados en Caso de Guerras Civiles, sobre todo la última, representan un adelanto normativo respecto a las dispersas reglas existentes entonces. Pero especialmente la Conferencia de La Habana puso la muestra respecto a que, a través del método de conferencias, es factible arribar a reglas claras y precisas, constantes en instrumentos útiles, para construir sobre ellos regímenes legales más completos. No se ha dado el debido crédito a esa conferencia recopiladora de La Habana, cuando que su contribución al orden jurídico internacional es patente, no obstante que ha tenido detractores de fuste, como el ilustre Walter Lippman.⁴⁷

La siguiente conferencia, la Séptima, de Montevideo, de 1933, es un paso más hacia el establecimiento de normas primero regionales, pero que se centrifugan y pasan a convertirse en reglas de validez universal, como la no intervención. En efecto, la Declaración de Derechos y Deberes de los Estados, que contiene la proscripción de la intervención⁴⁸ y que fuera aprobada por unanimidad, representa una aportación al derecho de gentes, de mucho peso. El Código de la Paz, preparado por Alfonso Reyes y Manuel J. Sierra, que sometió México a esa Conferencia y que infortunadamente no encontrara la mayoría necesaria, representa un instrumento maduro y avanzado de medios para la solución pacífica de los conflictos.⁴⁹ El proyecto mexicano combinaba lo mejor de los pactos existentes en América sobre la materia y viene a ser el antecedente del Pacto de Bogotá o Tratado de Soluciones Pacíficas de 1948.

Hubo necesidad de festinar las reuniones interamericanas, sin esperar el turno de una conferencia regular, porque los asuntos europeos se estaban complicando y la Sociedad de Naciones no ofrecía ya seguridad. Había además una guerra intracontinental, la del Chaco, que había que solucionar, y era menester construir algún dispositivo de seguridad y de defensa. Por ello,

⁴⁶ Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas, Documento de las Naciones Unidas A/CONF., 20/13, abril 16, 1961; Convención de Viena sobre Relaciones Consulares A/CONF., 25/12, 1963; Convención de Viena sobre del Derecho de los Tratados, A/CONF., 39/27, 1969.

⁴⁷ En *Foreign Affairs*, July, 1928, p. 541 "Secoud Thoughts on Havana". Mas Lippman examinaba sólo el aspecto político. *Cfr.*, Savelberg, M.L., *Le problème du droit international américain*, La Haya, 1946, que analiza las Convenciones Panamericanas de La Habana.

⁴⁸ *Op. cit.*, *supra*, nota 21, II, pp. 50-65.

⁴⁹ *Séptima Conferencia Internacional Americana. Memoria general y actuación de la Delegación de México*, México, Secretaría de Relaciones Exteriores, 1934, 3 vols., vol. II, pp. 329-359.

surgió a propuesta del presidente Franklin Roosevelt una conferencia especial, la llamada del Mantenimiento de la Paz, de Buenos Aires, de 1936, a la cual se propuso concurrir el propio Roosevelt.

De ahí salió la Declaración de Principios de Solidaridad Interamericana (Resolución XXVII) o Declaración de Lima, que es realmente el primer paso por la seguridad regional, y la Convención para el Mantenimiento, Preservación y Restablecimiento de la Paz, en la cual se instauraba el procedimiento de la consulta con otros gobiernos en el caso de cualquier amenaza a la paz. La maquinaria de consulta se institucionalizó en la siguiente reunión, la Octava Conferencia, de Lima, de 1938, donde se adoptó la Declaración de Principios de Solidaridad Americana (Resolución CIX), por la cual quedó establecida la reunión de Ministros de Relaciones Exteriores, o de consulta.⁵⁰

Las tres conferencias de consulta celebradas durante la guerra: en Panamá, en 1939, en La Habana, en 1940, y la de Río de Janeiro, en 1942, establecieron y ratificaron el principio de que cualquier intento de un Estado no americano contra la inviolabilidad del territorio, la soberanía y la independencia política de un Estado americano será considerada un acto de agresión contra los Estados americanos firmantes de la Declaración de Lima. De ahí se habría de pasar también a la defensa contra amagos de dentro del hemisferio, que se insertó en el Tratado de Río de 1947.

Todo ello causó que al redactarse la Carta de la Organización de las Naciones Unidas tuviera que tenerse en cuenta este movimiento regional, que fue recogido en los artículos de la Carta (51 y siguientes) que se refieren a la defensa individual y colectiva de los Estados.

Y de esa manera quedaron instituidas en el sistema interamericano las reuniones de consulta, o de secretarios de relaciones exteriores, que son una aportación al derecho internacional general digna de tomarse en cuenta. Se trata de un cuerpo *sui generis*, con capacidad política indudable, que puede generar normas jurídicas internacionales y que aún no ha sido estudiado del todo por los especialistas.⁵¹

Las reclamaciones internacionales a México (1923-1934). La República Mexicana, a lo largo de su vida independiente, se ha visto acosada, como ningún otro país, por reclamaciones internacionales de ciudadanos extranjeros. En el siglo XIX padeció este país innumerables e injustas demandas de súbditos de

⁵⁰ *Las Conferencias Internacionales Americanas, (1938-1942)*, primer suplemento, p. 243.

⁵¹ Sobre las reuniones de consulta, puede verse Ball, Margaret, *The OAS in Transition*, Durham, 1969, pp. 132-141; Sepúlveda, César, *El sistema interamericano* (2a. Ed.) México, 1974, pp. 30-31, 45-46.

otros países,⁵² algunas de ellas auténticos fraudes. En esta centuria México soportó también tribunales de arbitraje para reclamaciones, cuyo funcionamiento produjo el reforzamiento de varias normas que andaban indecisas y algunas informaciones útiles para juzgar este tipo de tribunales y su operación.

Las Comisiones de Reclamaciones que se instituyeron en esa época fueron la Comisión General de Reclamaciones México-Estados Unidos⁵³ y las Comisiones Especiales de Reclamaciones con Alemania, España, Estados Unidos, Francia, Gran Bretaña e Italia.⁵⁴

El producto más notable de estos cuerpos arbitrales, en lo que ve al *corpus* del derecho internacional, fue la reafirmación de la Cláusula Calvo, la cual emergió con mucho valor y se instauró definitivamente como valladar para que una reclamación internacional de un extranjero que se dice dañado venga a un tribunal antes de haber agotado los remedios y procedimientos locales.

El caso de la *North American Dredging Co.* ante la Comisión General de Reclamaciones México-Estados Unidos,⁵⁵ fallado el 31 de marzo de 1926, determinó que una Cláusula Calvo de agotamiento de los recursos legales internos era eficaz para impedir el acceso de una reclamación.

Con la autoridad el laudo de la *North American Dredging Co.* se resolvieron, en las Comisiones de Reclamaciones, otros cinco casos denegando la reclamación por no haberse agotado los medios locales de reparación. Ellos fueron *The International Fisheries*, ante la misma Comisión General; *The Mexican Union Railway, Veracruz (México) Railway, Interoceanic Railway*, ante la Comisión Especial México-Gran Bretaña, y el caso Pitól, ante la Comisión Especial de Reclamaciones México-Italia.⁵⁶

Las Comisiones Mexicanas de Reclamaciones probaron además ciertos extremos. Uno de ellos es la tendencia a exagerar la reclamación. En el caso, se adjudicaron las demandas de extranjeros sólo al 2.62.63% de su monto,

⁵² La literatura sobre reclamaciones a México es abundante, pero son de recomendar, selectivamente: Feller, A. H., *The Mexican Claims Commissions, 1923-1934*, New York, 1935; Sepúlveda, César, *Dos reclamaciones internacionales fraudulentas contra México: Los casos de Weil y de La Abra, 1868-1902*, Archivo Histórico Diplomático Mexicano, 2a. serie, núm. 17, Secretaría de Relaciones Exteriores, México, 1965, especialmente el capítulo primero.

⁵³ Los Tratados donde se instituyeron la Comisión General México-E.U. y la Comisión Especial México-E.U., fueron llamados "Tratados de Bucareli". *Tratados y convenciones vigentes entre los Estados Unidos Mexicanos y otros países*, México, Secretaría de Relaciones Exteriores, 8 vols., vol. 1, pp. 193-198.

⁵⁴ *Id.*, pp. 33-38, 143-146, 179-200, 255-258, 345-348, 437-440.

⁵⁵ Véase la resolución en *American Journal of International Law*, núm. 20 (1926), p. 803, y sobre la cláusula: Sepúlveda, César, *La responsabilidad internacional del Estado y la validez de la Cláusula Calvo* (Tesis), 1944; Shea, Donald R., *The Calvo Clause*, Minneapolis, 1954.

⁵⁶ Puede verse el comentario en Feller, *op. cit.*, *supra*, nota 52, pp. 185-200.

lo que revela la mala fe de los reclamantes. Otra fue que, a la postre, en 1941; hubo un ajuste global de reclamaciones, lo cual revela la incapacidad de los tribunales de esta clase para decidir las controversias. Tres de las comisiones enmendaron las reglas de procedimiento, dejaron de lado los preceptos jurídicos y resolvieron los asuntos en equidad. Ellas fueron la española, la alemana y la italiana, de donde se descubre que el ajuste de las reclamaciones a través del arbitraje es impropio e inútil y causa demasiada fricción.

La doctrina Estrada. Otra de las aportaciones de México al derecho internacional en el lapso que se reseña está constituida por la doctrina Estrada del reconocimiento de gobiernos. Consiste ella en la declaración formulada por el secretario de Relaciones Exteriores de México, Genaro Estrada, el 27 de septiembre de 1930, a los órganos de prensa y que en su parte fundamental expresa:

... México no se pronuncia en el sentido de otorgar reconocimientos, porque considera que ésta es una práctica denigrante que, sobre herir la soberanía de otras naciones, coloca a éstas en el caso de que sus asuntos interiores puedan ser calificados, en cualquier sentido, por otros gobiernos, quienes de hecho asumen una actitud de crítica al decidir, favorablemente o desfavorablemente, sobre la capacidad legal de regímenes extranjeros. En consecuencia, el Gobierno de México se limita a mantener o retirar, cuando lo crea procedente, a sus agentes diplomáticos y a continuar aceptando, cuando también lo considere procedente, a los similares agentes diplomáticos que las naciones respectivas tengan acreditados en México, sin calificar, ni precipitadamente, ni *a posteriori*, el derecho que tengan las naciones extranjeras para aceptar, mantener o substituir a sus gobiernos o autoridades...⁵⁷

Aunque la doctrina ha sido interpretada de varias maneras diferentes, pues para unos ha sido concebida como una forma de reconocimiento tácito, para otros significa una continuidad de relaciones con el Estado, no con su gobierno, y para unos más equivale simplemente a una variante del reconocimiento tradicional. En sus mejores acepciones representa, primero, una protesta del gobierno de México contra la práctica viciosa de otorgar el reconocimiento de un nuevo gobierno como medio para obtener del régimen reconocido ciertas ventajas indebidas; después, significa la repulsa del reconocimiento como un acto de intervención en los asuntos internos de otros Estados; en tercer lugar, debe entenderse como una condena al programa de reconocimiento que había legado el presidente Wilson, y por último debe

⁵⁷ Véase, en general, Sepúlveda, César, *La teoría y la práctica del reconocimiento de gobiernos* (2a. ed.), México, 1974, pp. 75-80 y 100-103 y la bibliografía ahí mencionada. El libro de más reciente aparición es Gallowax, L. Thomas, *Recognizing Foreign Governments. The Practice of the United States*, Washington, 1978.

considerársele como un nuevo sendero en busca de soluciones más justas en las relaciones internacionales, como un primer paso hacia el establecimiento de normas jurídicas para el reconocimiento, sujeto sólo, hasta entonces, al capricho o al interés político oportunista.

Lo importante es que la práctica del reconocimiento de gobiernos en América no fue ya la misma desde el pronunciamiento de Estrada. Por una parte, las autoridades, especialmente las de Estados Unidos, se cuidaron mucho de justificar sus actos de reconocimiento y en muchas ocasiones emprendieron métodos mejores al establecer relaciones con un nuevo régimen. Por la otra parte, los Estados latinoamericanos se echaron a buscar instituciones y normas para hacer del reconocimiento un acto estable, de efectos predecibles, con cierta obligatoriedad jurídica, a través de procedimientos de predominante naturaleza legal que reduzcan los vaivenes políticos. Tal fue, por ejemplo, la tarea del Comité Jurídico Interamericano y del Consejo Interamericano de Jurisconsultos, de 1950 a 1953, y la de los redactores de la Reforma a la Organización de Estados Americanos de introducir el artículo 138 del Protocolo de Buenos Aires.⁵⁸

La doctrina Estrada, pues, ha evidenciado una dinámica intrínseca y un *ethos* indudable y ha fungido como un importante catalítico para incitar a los Estados a buscar normas adecuadas a fin de que el reconocimiento sirva al intercambio internacional pacífico y a la comunidad de naciones. Ha fungido sanamente como factor para reforzar a la no intervención, a la igualdad de los Estados y para fortalecer el respeto y la dignidad de los gobiernos extranjeros. Los efectos de la doctrina se palpan a larga distancia.

Las expropiaciones y nacionalizaciones en México (1920-1938). La ocupación de la propiedad extranjera por parte de la República Mexicana para cumplir con un programa social trajo consigo un debate revisionista de la nacionalización y de la expropiación, que replanteó las cuestiones fundamentales y obligó a reformular las normas relativas que aparecían congeladas. Conceptos que se tenían por sacrosantos hubieron de sufrir considerable crítica y salieron de ahí bastante modificados. Y lo que es más, los efectos de esa revisión se extendieron hasta nuestros días.

Correspondió a nuestro país el relativo honor de haber provocado el escrutinio sobre la expropiación y de haber puesto en tela de duda los conceptos que las naciones poderosas esgrimían como bien establecidas. Ello tuvo lugar principalmente al realizarse la expropiación de los bienes de las compañías

⁵⁸ "La asistencia a las reuniones de los órganos permanentes de la Organización de los Estados Americanos o a las conferencias y reuniones previstas en la Carta, o celebradas bajo los auspicios de la Organización, se verificará de acuerdo con el carácter multilateral de los órganos, conferencias y reuniones precitados y no depende de las relaciones bilaterales entre el Gobierno de cualquier Estado Miembro y el Gobierno del país sede".

petroleras, como resultado de una abierta rebeldía de éstas frente a resoluciones judiciales del gobierno mexicano, el año de 1938.

La respuesta a esta acción fue virulenta. Por una parte, los Estados Unidos alegando, por boca de su secretario de Estado, Cordell Hull, tajantemente su fórmula de que la expropiación, para que fuera válida, tenía que ser mediante compensación “pronta, efectiva, y adecuada”, y además justificada en causa de utilidad pública. Por otra parte, el gobierno británico, sosteniendo enfáticamente poco más o menos las mismas reglas, mantuvo que no se había expresado por el gobierno mexicano ninguna declaración satisfactoria de “interés público”.⁵⁹

El gobierno mexicano no aceptó, por no tener auténtico fundamento, los razonamientos de ambos gobiernos. Por lo que se refiere al concepto de “utilidad pública”, que según los gobiernos citados debería estar plenamente fundado, esto es, la expropiación debería ser de buena fe y por verdadera necesidad pública —apreciada y evaluada por el gobierno extranjero—, pues de no ser así se iría en contra de una norma completamente *reconocida* en el derecho internacional, los juristas mexicanos sostuvieron —y ahora está aceptado generalmente— que el derecho a expropiar o a nacionalizar es un atributo de la soberanía y que el país que determina hacerlo no tiene por qué razonar o explicar su acto. De esa manera la noción de utilidad pública ha dejado de ser un elemento necesario de la expropiación.

La regla blandida por Cordell Hull, de compensación “pronta, efectiva y adecuada” emergió de ese debate bastante erosionada y el tiempo se encargó de evidenciar que no constituía una regla de derecho internacional, pues los hechos comprobaban lo contrario.

El concepto de prontitud en el pago de la indemnización se deriva de la regla local, del derecho interno, no del derecho de gentes, en donde nunca tuvo un significado específico. La práctica internacional no revela una regla definida y sí, por el contrario, el diferimiento del pago hasta que pudo encontrarse alguna fórmula que se introdujera en un convenio. No existe un solo ejemplo de pago inmediato de bienes ocupados, pues era una forma

⁵⁹ Para el tema de nacionalizaciones y expropiaciones, resultarán recomendables, Carlston, Kenneth S., *Law and Organization in World Society*, Urbana, 1962; de Lupis (néé Deter) Ingrid, *Finance and Protection of Investment in Development Countries*, Epping, 1973; Fawcett, J.E.S., “Some Foreign Effects of Nationalization of Property”, *British Yearbook of International Law*, London, 1957; Friedman, S., *Expropriation in International Law*, London, 1953; Katzarov, *Teoría de la Nacionalización* (Trad. española de Héctor Cuadra), México, 1963; Mooney, Eugene F., *Foreign Seizures*, Louisville, 1967; Kronfol, Zuhair A., *Protection of Foreign Investment: A Study in International Law*, Leiden, 1972; Schwarzenberger, Georg, *Foreign Investment and International Law*, New York, 1969; White, G. N., *Nationalization of Foreign Property*, London, 1961; Wortley, S. A., *Expropriation in Public International Law*, London, 1957. En todas estas obras no dejan de mencionarse las expropiaciones mexicanas. Ello revela la preocupación de las grandes potencias sobre estos

elegante, pero vacua; ella fue siendo sustituida por el concepto de "compensación equitativa".⁶⁰ Entre otros, el insigne jurista británico Lauterpacht señaló que la compensación podía ser parcial, equitativa, limitada.

También en lo de la "efectividad" de la indemnización pueden observarse cambios. Compensación adecuada es un término vago y tal vez quiera significar que debe existir una relación razonable entre la indemnización y el valor del bien expropiado, pero no puede satisfacer. Se encuentran menciones de "justa compensación", pero todo ello se ha dejado a los convenios de ajuste y de pago global. Es más bien una meta deseable que una regla técnica para medir la compensación.

Es posible que la noción de compensación efectiva se haya empleado en las épocas anteriores, complementando lo de "adecuada", para significar que el monto que ha de cubrirse debe ser de valor económico tangible para el que recibe la indemnización, pero la práctica internacional ha sido inconsistente y confusa y no autoriza una conclusión definitiva. Lo "efectivo" de la compensación parece ser más bien una norma de interpretación para el caso de llegar a un convenio. Resulta apropiado aclarar además que no se encuentra en la práctica internacional ni siquiera vestigios de que la compensación haya sido total en ningún caso. De manera que no es posible hablar de que existe una norma concreta y real en lo que hace a la compensación por ocupación de bienes.

Katarov habla de que podría llamarse compensación *equitativa* a la que se determina tomando en cuenta la función social de la propiedad, y la cual nos permite especular que ella puede determinarse tomando en cuenta dicha función social dentro del marco de la relación: 1) propietario, 2) interés colectivo, 3) el objeto de la propiedad, 4) el momento y circunstancia de la nacionalización o de la expropiación, 5) la naturaleza de los bienes, 6) la oportunidad y necesidad social de la nacionalización, 7) la manera como hubiera sido adquirida la propiedad, y 8) la recuperación de la inversión y las utilidades que hubiese obtenido el propietario.⁶¹

Otra característica más del movimiento que se aprecia en estas instituciones está constituida por los arreglos globales, o en bloque (*lump sum agreement*), que es el ajuste de un cierto volumen de reclamaciones que han surgido bajo el imperio de las mismas circunstancias. La fórmula del arreglo global ha sido defendida ardientemente por varios autores modernos y sin embargo, no convence. Señalan ellos que se trata de un procedimiento útil, que permite llegar a un acuerdo concreto entre dos Estados de sistemas políticos con intereses diferentes y que capacita al Estado que nacionaliza o expropia para

temas, y sus consecuencias. Véase, asimismo, Gordon, Wendel C., *The Expropriation of Foreign Owned Property in Mexico*, Washington, 1941.

⁶⁰ White, G.N., *op. cit.*, *supra*, nota 59, p. 149.

⁶¹ Katarov, *op. cit.*, *supra*, 59, p. 27 y 551-555.

liquidar de una manera general los intereses extranjeros. Dicen también que con ellos las relaciones se liberan de interferencias en el curso normal de las relaciones mutuas. Algún autor encuentra muy recomendables estos convenios de compensación⁶² global e indica que hay mayor rapidez para entenderse, la fijación del monto individual es menos complicada, puede resolverse el problema de las reclamaciones dudosas, se ajustan *todas* las reclamaciones y no queda ninguna pendiente, inclusive agrega con optimismo, se evitan problemas de cambio de divisas y otras.

Debemos de expresar nuestra crítica hacia los arreglos globales (*lump sum agreement*), dado que son dispositivos políticos que no tienen nada de jurídico. Además, se han realizado la mayoría de las veces bajo presión. A juzgar por la experiencia mexicana,⁶³ este método no hace sino convalidar reclamaciones injustas y tal vez fraudulentas y permiten la presentación de demandas posteriores al arreglo, que no se habían deducido, y deja abierto el camino para alentar futuras abultadas reclamaciones, a sabiendas de que alguna transacción favorable ha de resultar. Son la negación misma de la procedencia de los tribunales de reclamaciones en el orden internacional. Sustituyen a la regla de derecho, tan trabajosamente alcanzada, por una transacción monetaria insatisfactoria, que deja lugar a regateo político y al abuso y que no deja conformes a los juristas.

Como quiera que sea, es incuestionable que a partir de las expropiaciones mexicanas y de los debates relativos la conciencia jurídica general se ha orientado hacia nuevas fórmulas, hacia dispositivos mejores dentro del contexto de lo que se llama "derecho económico internacional", que altera las ideas tradicionales y ha movido a las naciones a hacer un esfuerzo por encontrar reglas que permitan un compromiso elegante y satisfactorio entre las demandas de la soberanía, las necesidades de desarrollo de los países y la protección y seguridad que demandan los inversionistas.

Balance del período. La etapa entre las dos guerras mundiales marca en Europa cierto retroceso o, al menos, un estancamiento en el derecho internacional, con excepción de los avances en organización internacional. En cambio, ese orden jurídico muestra un moderado y alentador desarrollo, una transición constructiva. La participación de este hemisferio, en general, y de México, en particular, es digna de tomarse en cuenta, y sirvió en mucho para fincar en ello el desarrollo de las instituciones y de las normas que tuvo lugar en el período subsecuente. En el continente americano se gestaron durante ese tiempo, puede decirse, algunos de los principios básicos del nuevo de-

⁶² Foighel, I., *Nationalization. A Study in the Protection of Alien Property in International Law*, London, 1957, pp. 97-101.

⁶³ Sepúlveda, C., "Sobre reclamaciones de norteamericanos a México", *Historia Mexicana*, núm. 42 (1961), pp. 180-206, y *Dos reclamaciones internacionales fraudulentas contra México...*, *op. cit.*, *supra*, nota 52, cap. I.

recho internacional y varias de sus instituciones más conspicuas, y el orden legal internacional recibió benéficas influencias de la moral,

3. *Los últimos treinta años (1945-1975)*

Al hacerse la paz, en 1945, el derecho internacional empezó a mostrar un reconocimiento apreciable, liberándose de amarras, probando que si se prestaba atención a los principios fundamentales de justicia, de orden y de respeto podría ser el mejor instrumento de convivencia de todos los pueblos de la Tierra, y cumplir la tarea que de él se reclama. En este movimiento de reconstitución del derecho de gentes las repúblicas de la América Latina —entre ellas destacadamente México— desempeñaron un papel importante y contribuyeron a su ensanchamiento.

La organización internacional. Los planes iniciales para la creación de una nueva organización de Estados, que substituyera a la Sociedad de Naciones, fueron redactados por las grandes potencias en Dumbarton Oaks y no satisficieron desde el principio a los países de la América Latina por varias razones. La primera de ellas es que no se tomaba en cuenta en tales proyectos la existencia del sistema regional americano. Otra era el insignificante papel que jugaban en esos planes los Estados débiles. Una más era la poca o ninguna atención a las materias de la cooperación económica. Otra era el menosprecio al derecho internacional en el esquema para una agrupación mundial de Estados.

La Conferencia de Estados Americanos sobre Problemas de la Guerra y de la Paz, de febrero-marzo de 1945, que se conoce también como Conferencia de Chapultepec, representó una ocasión muy pertinente para enjuiciar los planes de Dumbarton Oaks, para que los países latinoamericanos presentaran propuestas concertadas de modificación a los proyectos, y para formar una determinación de actuar unidos en las enmiendas que tendrían que hacerse a los primitivos planes.

De esa manera, cuando unas semanas después se discute en San Francisco el proyecto de Dumbarton Oaks, la acción pertinaz y previsoramente de los delegados latinoamericanos permitió que se incrustaran en el texto definitivo de la Carta de las Naciones Unidas muchas de las concepciones y de las experiencias de la América Latina y de México sobre la organización mundial. Ello fue posible además porque Latinoamérica ejercía en ese momento una influencia considerable, ya que de los cincuenta y un miembros originales, veinte pertenecían al grupo regional, o sea más de la tercera parte: ¡un bloque formidable!

Aunque las graves cuestiones de mantener la paz o de establecer la seguridad que predominaban en el proyecto interesaban bastante a los gobiernos

latinoamericanos, la verdad es que su preocupación mayor era que la naciente organización se dirigiera a resolver los problemas cotidianos y más inmediatos del desequilibrio económico y del estancamiento, por eso, se empeñaron en introducir al plan original una buena suma de modificaciones y de adiciones que alteraran el incoloro diseño de las grandes potencias.⁶⁴ Gracias a la decidida acción de los delegados latinoamericanos y en bastante medida a los representantes de México, pudo lograrse un cambio productivo en la cuestión de la cooperación económica y en otros aspectos importantes de la Carta.

Entre otras contribuciones de Latinoamérica a la Carta de la ONU merecen mencionarse la creación del Consejo Económico y Social como órgano principal, como una especie de parlamento económico, de monitor técnico eminente.⁶⁵ Este cuerpo, bastante criticado, ha sido no obstante un factor conducente al nacimiento de otras instituciones para la cooperación económica que se han desempeñado con éxito. Otra de las aportaciones fue la inclusión del artículo 51 de la Carta, relativo al derecho de defensa individual y colectiva,⁶⁶ dado que las naciones de nuestro hemisferio no iban a permitir que el sistema regional fuera a quedar excluido de la organización mundial. También se advierte la presión latinoamericana en una ampliación de las facultades de la Asamblea General para hacerla más representativa y eficiente. Las normas relativas a la cooperación económica y social que aparecen en la Carta de la ONU (artículos 55, 56 y 61 a 72) se deben en mucho a la acción persistente de los delegados latinoamericanos en San Francisco. Los "Principios" de la Carta resultaron más universales y más amplios merced a la persuasión de esos mismos delegados. Y el "Preámbulo" de la Carta quedó mejor fundado y puede tener además carácter obligatorio⁶⁷ gracias a la paciente y determinada argumentación de los representantes de la América Latina. Aparte de todo esto, en la redacción final de la Carta se colaron numerosas pequeñas propuestas latinoamericanas que contribuyeron a afinar su texto y hacerla más universalmente aceptable.

Muchas otras sanas proposiciones del grupo latinoamericano no fueron incorporadas a la Carta, por ejemplo, la competencia obligatoria de la Corte

⁶⁴ *Memoria de la Secretaría de Relaciones Exteriores*, México, 1945, tomo II, "Opinión a la Secretaría de Relaciones Exteriores sobre el Proyecto de Dumbarton Oaks", p. 1735. Asimismo, véase la Resolución XXX de la Conferencia de Chapultepec.

⁶⁵ Véase Russell, Ruth, *A History of the United Nations Charter: The Role of the United States*, Washington, 1958, pp. 901-911; Houston, J.A., *Latin America in the United Nations*, New York, 1956, *passim*.

⁶⁶ Goodrich, L. M. y Hambro, E., *The Charter of the United Nations* (3rd Revised Edition), New York, 1969, pp. 342 y ss.

⁶⁷ El senador Austin, a nombre del gobierno en los Estados Unidos y de las grandes potencias, declaró que aceptaban que el Preámbulo tuviera valor obligatorio, al igual que el resto de la Carta. Véase Russell, *op. cit.*, *supra*, nota 65, pp. 910-919; *United Nations Conference on International Organization*, 1945, Documents, VI, pp. 446-447.

Internacional de Justicia, la creación de un asiento permanente para la América Latina en el Consejo de Seguridad, la aceptación del principio de la universalidad en la pertenencia a la organización mundial.

Ello no obstante, la contribución de la América Latina en la concepción de ese instrumento fue considerable y, además, estabilizadora. El tiempo vino demostrando que América Latina tenía razón en sus postulaciones y que una de las maneras de vivir en paz consiste en una convivencia armoniosa y justa en cuestiones económicas. Después hubieron de hacerse arreglos y acoplamientos forzados, crear nuevos organismos como la Conferencia de Comercio y Desarrollo (UNCTAD), el Organismo para el Desarrollo Industrial (UNIDO), el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo y otros, y parchar los existentes. La Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados, es como veremos con mayor detalle, una emanación de aquellas demandas de la América Latina al estarse construyendo la ONU. Los conceptos y opiniones expresados por América Latina serán siempre útiles a cualquier intento de reformas a la Carta de la ONU.

En lo que mira a la organización regional, los países latinoamericanos realizaron aportaciones considerables y valederas, tratando siempre de fraguar instituciones que permitieran una convivencia erguida y productiva con los Estados Unidos, procurando siempre limitar la propensión natural de éstos a la hegemonía y se diera una coexistencia entre iguales que permitiera el desarrollo económico, social y político de los pueblos del sur. El empeño fue ejemplar y formidable. Por lo menos en el papel, se llegó a un equilibrio paradigmático. Los principios de la organización, sanos y elevados, son modelo en su género y las instituciones, bien pensadas y bien fraguadas, desde el punto de vista formal. Es un sistema que tiene mucho que enseñar a otros.

El Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca constituye un excelente patrón en su clase, y es una manifestación de esa continua porfía de la parte latina del continente por obtener reglas de derecho ciertas y predecibles en momento de amenaza al hemisferio. Hubo de ser copiado después en otros arreglos regionales, como la OTAN, el TOSEA, o pacto de Manila, y otros.

La Organización de Estados Americanos y el cortejo de sus órganos y organismos, instituciones y procedimientos puede presentarse como modelo e ilustra también sobre esa lucha por obtener equilibrio y colaboración hemisférica. La Carta de la OEA es un instrumento formidable, que exhibe en su elaboración grandes dosis de talento e imaginación y excelente técnica jurídica, y puede ponerse de ejemplo en donde quiera.

Ese empeño para dotar al hemisferio de instrumentos de convivencia jurídica, política y económica debió ser digno de mejor éxito. El esfuerzo por lograr una auténtica y eficiente organización regional se vio derrotado, empero por factores negativos que irrumpieron en el esquema. El primero de ellos fue la hegemonía ejercida por los Estados Unidos, a veces sin darse cuen-

ta. Por más que se quiera limitar su influencia, ella es persistente y continua y se manifiesta e infiltra en todo momento. El desequilibrio de fuerzas que ello trae debilita cualquier estructura organizacional. El segundo factor es la competencia que le hace una organización mundial pujante y atractiva como la ONU, que tiene mucho que ofrecer y en la cual el esfuerzo reditúa con mayor producto. Esa competencia produce a la vez la tentación de rodear el sistema regional en las actividades similares. También está en la falta de incentivos para permanecer agrupados en momentos en que no existe un vínculo genuino y donde no hay interés entre las diferentes partes. Otro factor es la carencia de un poder orgánico y corporativo que no puede tenerse por la fuerza misma de las cosas. Todo ello frustró la empresa regional.

Como quiera que sea, con la OEA se dejó testimonio de lo que puede lograrse en una asociación regional bien planeada que es capaz de funcionar óptimamente cuando se eliminan los factores negativos y que consagra los postulados y los principios más elevados de convivencia internacional. La aportación de la institución regional americana a cualquier plan de reformas futuras de la organización internacional general es sencillamente destacada.

La no intervención. Debe acreditarse sin duda a México y a la América Latina la elaboración de esta singular norma y su ascenso a instrumentos internacionales definitivos. Aunque, como se vio antes, la lucha por el principio comienza en la VI Conferencia Panamericana, de La Habana, en 1928, y continúa en Montevideo (1933), en Buenos Aires (1936) y en Lima, (1938), su cristalización definitiva tiene lugar en la Carta de la Organización de Estados Americanos de Bogotá de 1948. El artículo 15 de la Carta de la OEA señala que ningún Estado o grupo de Estados tiene derecho de intervenir, directa o indirectamente y cualquiera que sea el motivo, en los asuntos internos y externos de cualquier otro. Y luego agrega tajantemente que ello excluye no solamente la fuerza armada, sino cualquier otra forma de injerencia o de tendencia atentatoria de la personalidad del Estado, de los elementos políticos, económicos y culturales que lo constituyen. Esta misma disposición se reproduce en el artículo 18 del Protocolo de Buenos Aires, de 1967, que reformó la Carta de la OEA.

La norma de la no intervención ha sido fuertemente criticada por los teóricos, quienes afirman que no tiene lugar en una organización de Estados cuya función principal es expedir decisiones supranacionales, esto es, intervencionistas. También dicen que impide la aplicación de medidas sanas, como por ejemplo, en defensa de los derechos humanos. También se ha argüido que es sólo un principio político, que se presta a interpretaciones extremas y aun inconducentes.

Mas la verdad es que la norma de la no intervención cumple un útil propósito en el campo internacional, ya que representa un punto de equilibrio entre lo político y una regla legal definitiva, y permite excluir del campo

jurídico toda acción individual de un Estado que no esté fundada en la aprobación de la mayoría de los miembros de la comunidad internacional. La norma de la no intervención constituye una garantía para los países débiles de que no se les impondrá una conducta sin que ella esté apoyada en el derecho internacional actual, y que el Estado que intervenga ilícita y unilateralmente en los asuntos de otro incurre en responsabilidad. Ella ha sido el resultado de un proceso dialéctico largo e intenso entre los Estados Unidos y las repúblicas latinoamericanas, y se ha obtenido por decantación, de manera que poco más o menos pueden fijarse sus linderos y su alcance. Si bien es cierto que resulta de difícil definición, su esencia es fácilmente comprensible.

Que es una norma conveniente y además merecedora de la aquiescencia de la mayoría de los Estados, lo revela al ser ella incorporada en una resolución de la Asamblea General, la 2131 (XX) del 21 de diciembre de 1965, que condena la intervención en los asuntos internos de los Estados, aprobada por una abrumadora mayoría de países, por casi la totalidad de ellos, que significa la proscripción de la intervención individual en todos sus aspectos y formas, y que sigue los lineamientos de las reglas establecidas en la Carta de la OEA, ampliándolos y reforzándolos. La intervención hecha por un Estado individual se considera, desde ahí, universalmente como ilegal y está condenada. De esa manera, la no intervención se proyecta como norma general de la comunidad de Estados, como una gran contribución de la América Latina.

Todo ello se confirmó por la importante Declaración de Principios que Rigen las Relaciones Amistosas y de Cooperación entre los Estados de Acuerdo con la Carta de las Naciones Unidas, Resolución 2625 (XXV) del 24 de octubre de 1970, que interpreta algunos de los preceptos básicos de la Carta de la ONU y que contiene, entre ellos, el principio del deber de no intervenir en asuntos que corresponden a la jurisdicción doméstica del Estado.⁶⁸ Con ello se acabó de imponer la norma, admitiéndose que la aserción del derecho de los débiles que promovió Latinoamérica no estaba de más.

La actuación del grupo latinoamericano de Estados en la ONU. El llamado bloque latinoamericano no sólo propuso muchas y logró la aceptación de varias propuestas para conformar la Carta de las Naciones Unidas, sino que normó consistentemente su actuación futura en los principios de igualdad, de universalidad, de cooperación técnica y económica desinteresada, y en el imperio de la norma jurídica en toda esta treintena de años de funcionamiento de la organización mundial.

⁶⁸ En *International Legal Materials*, ix, 6, November, 1970, p. 1292. Véase en relación a la no intervención, Jacquet, Louis G.M. (Editor), *Intervention in International Politics*, The Hague, 1971; Schwarz, Uris, *Confrontation and Intervention in the Modern World*, Dobbs Ferry, 1970; Chakrabarti, R., *Intervention and the Problem of its Control in the 20th Century*, New Delhi, 1974. Vincent, R. J. *Non intervention and International Order*, Princeton, 1974.

El concurso del grupo regional para la consecución de los grandes principios que en forma de Declaraciones de la Asamblea General ha emitido la organización mundial ha sido concluyente. A través de esos principios se ha cimentado la filosofía del derecho internacional, que debe orientar a la vez el comportamiento de la organización y el de los Estados miembros. Sin la decidida acción y el resuelto respaldo del bloque latinoamericano es probable que muchos de estos grandes preceptos no hubiesen cristalizado y aunque algunos tradicionalistas restan valor —e incluso importancia— a esas declaraciones, la verdad es que ellas, por constituir la manifestación de la *opinio juris* de la gran mayoría de Estados, representan derecho consuetudinario.

Entre esas grandes declaraciones pueden mencionarse brevemente la 1514 (XV), de 14 de diciembre de 1960, sobre la Concesión de Independencia a los Pueblos y Países Coloniales; la 1904 (XVIII), sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial, expedida el 20 de noviembre de 1963; la 1653, del 24 de noviembre de 1961, de la Prohibición del Uso de Armas Nucleares y Termonucleares; la 1962 (XVIII) sobre los Principios Jurídicos que Regulan las Actividades de los Estados en la Exploración y Uso del Espacio Exterior, aprobada el 14 de diciembre de 1960; las dos declaraciones respecto a la Soberanía Permanente sobre la Riqueza y los Recursos Naturales: primero la 1803 (XVII), del 14 de diciembre de 1962, y después la 3171 (XXVIII) de diciembre 17 de 1973, que refuerza y completa a la anterior; la ya mencionada Declaración de Principios que Rigen las Relaciones Amistosas, 2625 (XXV), de 1970, y la 2749 (XXV), de diciembre 17 de 1970, llamada Declaración de Principios que Rigen los Fondos Marinos y el Suelo y el Subsuelo del Océano, y que los proclama “herencia común de la humanidad”; la ya mencionada 2171 (XX), de 1965, sobre la No Intervención, y otras más, que el breve espacio de esta disertación no permite consignar.

Varias de estas grandes resoluciones se generaron en el grupo latinoamericano, unas de ellas propuestas por México. Otras de ellas, provenientes de otros bloques de países, fueron recogidas calurosamente y encaminadas por los países de la América Latina, hasta ponerlas en estado de que fueran aprobadas por grandes números, si no es que con el consenso general. Aún no se hace el estudio definitivo de cómo la Organización de las Naciones Unidas ha contribuido al esclarecimiento, al desarrollo progresivo y a la institución de normas del derecho internacional general a través de las decisiones de la Asamblea General de la ONU y de otros órganos, ni tampoco se ha escrito el trabajo final sobre la votación por bloques de países en esa organización, que deberían hacerse ya, y que seguramente demostrarán la enorme aportación de Latinoamérica a la formación del nuevo derecho internacional y sus instituciones, y el crédito que ella merece.⁶⁹

⁶⁹ Referencias muy breves, y además de hace tiempo se encuentran en Houston, *op. cit.*,

Una investigación de este tipo reviste superlativo interés, porque además de la influencia de Latinoamérica en el derecho internacional general revelaría una serie de tendencias de los Estados para agruparse alrededor de determinados asuntos y explicaría cómo la política de bloques —un novedoso ingrediente en la política mundial— tiene importancia en la formación de las decisiones del organismo mundial⁷⁰ y, en general, en el proceso de la diplomacia parlamentaria y en la creación de normas por esa institución.

El derecho de los espacios marítimos. Ya nadie niega la notable contribución latinoamericana al desarrollo progresivo y a la expansión del derecho del mar. Las actitudes asumidas por las repúblicas de América Latina, individualmente y en el organismo regional y más tarde en el foro mundial, obligaron a una revisión del derecho marítimo, que tuvo que renovarse para ser más consecuente con las realidades proclamadas por nuestro hemisferio.⁷¹

Ya en la Conferencia de La Haya, de 1930, sobre la codificación del derecho marítimo, promovida por la Sociedad de Naciones, los países de América Latina que concurren expresaron su insatisfacción con la llamada "regla de las tres millas"⁷² y contribuyeron a su desaparición paulatina.

Mas fue la Proclama Truman, de 1945, la que desató las pretensiones de los países de la América Latina. Como se sabe ella originó una serie de declaraciones unilaterales, de muy diverso contenido, algunas que se juzgaron exageradas entonces, pero que tenían el denominador común de controlar y explotar los recursos marinos, lo cual llamó la atención de que tendría que hacerse una separación entre los asuntos de soberanía y los recursos, que merecen un régimen diferente.

Las demandas de países como Chile, Ecuador y Perú por una jurisdicción sobre 200 millas de mar, se fueron articulando y perdiendo mucho de la confusión inicial en la Declaración de Santiago sobre la Zona Marítima, de 1952.⁷³ Puede observarse, de un examen de la Declaración, que ahí se esta-

supra, nota 65, *passim*, y Hovet, Thomas Jr., *Bloc Voting in the United Nations*, Cambridge, 1960.

⁷⁰ Alguna explicación puede encontrarse en Hawden, J.G., y Kaufmann, Johan, *How United Nations Decisions are Made*, Leyden, 1960.

⁷¹ Sobre el papel de América Latina en la reestructuración del derecho de los espacios marítimos puede consultarse: Hjertonsson, Karin, *The New Law of the Sea, Influence of the Latin American States on Recent Developments of the Law of the Sea*, Stockholm, 1973; Vargas Carreño, Edmundo, *América Latina y el derecho del mar*, México, 1973; García Amador, F.V., *Latin America and the Law of the Sea*, Kingston (R.I.), 1972; De la Colina, Rafael, "Evolución del derecho del mar en América. Contribución latinoamericana", en *México y el régimen del mar*, México, Secretaría de Relaciones Exteriores, 1974, pp. 37-80; Zacklin, Ralph, "Latin America and the Development of the Law of the Sea: An Overview", en *The Changing Law of the Sea*, Leiden, 1974, pp. 59-78.

⁷² Véase Sánchez de Bustamante, Antonio, *El mar territorial*, La Habana, 1930, y más modernamente, Swarztrauber, S. A., *The Three-Mile Limit of Territorial Seas*, Annapolis, 1972, pp. 132-140.

⁷³ En Vargas Carreño, *op. cit.*, *supra*, nota 71, pp. 123-124.

blece una zona marítima *sui generis* que no es mar territorial, ni zona contigua. Aunque la declaración exhibe alguna confusión conceptual en cuanto a la naturaleza jurídica de esa zona, y cierta falta de familiaridad con las nociones clásicas, ella sirvió de punto de partida para todo el movimiento subsecuente. Hay ahí una buena dosis de pasión creadora que condujo a las potencias a negociar beneficios de pesca en la zona marítima establecida por tales países.

Aun con los defectos apuntados, y no obstante que sólo constituía la posición de sólo tres Estados, la Declaración de Santiago fue extendiendo su influencia en el sistema regional. Auxilió que los tres países crearon la Comisión Permanente del Pacífico Sur, que sirviera para depurar las políticas y para tomar determinaciones concretas. Debe destacarse que por primera vez se apoya el derecho en urgentes consideraciones económicas y de conservación y protección de los recursos.

La Declaración de Santiago fue útil para sacudir la conciencia latinoamericana. La Décima Conferencia, de Caracas, de 1954, se pronunció por el interés de los países de América Latina en la conservación y prudente utilización de los recursos situados en el área marítima.⁷⁴ En su reunión de México, de 1956, el Consejo Interamericano de Jurisconsultos adoptó los "Principios de México",⁷⁵ que tienen que ver con el mar territorial. Por vez primera un grupo de países determina la competencia de cada Estado de fijar su mar territorial "dentro de límites razonables", lo que señala ya una posición independiente de la férrea regla de las tres millas.

La Conferencia Interamericana Especializada, de Ciudad Trujillo (Santo Domingo), de 1956, para examinar los recursos marítimos tuvo el mérito de señalar el principio —luego incorporado a norma convencional— de la plataforma continental.

Las Conferencias de Ginebra de las Naciones Unidas sobre Derecho Marítimo de 1958 y 1960, que, como hemos señalado en otra parte⁷⁶ fueron bastante miopes no tomaron en cuenta las aspiraciones latinoamericanas, tanto porque prevalecía el concepto de soberanía para fijar la extensión del mar cuanto cuando por el visible predominio de las grandes naciones marítimas en ellas, y porque los Estados latinoamericanos no presentaron un frente unido. Sin embargo, por una parte no perjudicaron la posición de América Latina, y por la otra despertaron una conciencia favorable a nuevos desarrollos normativos y la preocupación en torno a los recursos del mar.

La dramática propuesta de Malta a las Naciones Unidas, en 1967, y que

⁷⁴ Resolución LXXXIV, en Vargas Carreño, *op. cit., supra*, nota 71, pp. 125-126.

⁷⁵ *Id.*, pp. 127-129.

⁷⁶ Sepúlveda, C., "El derecho internacional marítimo desde las Convenciones de Ginebra, confusión, y movimiento", en *Estudios de derecho internacional público y privado, en honor de Luis Sela Sampil*, Oviedo, 1970.

resultó, tres años después, en la importante Declaración de Principios que Rigen los Fondos y el Lecho del Océano Más Allá de los Límites de la Jurisdicción Nacional, Resolución 2749 (XXV), que fue aprobada con el grado más alto de consenso, y en la cual los delegados de las repúblicas latinoamericanas participaron activamente, revivió y robusteció las demandas de estos países y, además, fue útil para unificar los criterios y facilitar la acción futura. Ya para principios de 1970 se dieron cuenta los Estados de este hemisferio, que si unían sus esfuerzos con los de las naciones emergentes de Asia y África, su posición frente a las potencias quedaría muy reforzada.

El anuncio de que se realizaría una nueva y gran conferencia sobre el derecho del mar fue instrumental para congregar finalmente las posiciones latinoamericanas. Ellas se fueron depurando y uniformando. Así, al celebrarse la Conferencia de Montevideo, en mayo de 1970,⁷⁷ se produjo la Declaración de Montevideo,⁷⁸ que es una combinación de las posiciones relativas a las 200 millas. Los principios contenidos en la Declaración de Montevideo fueron reafirmados por la Declaración de Lima,⁷⁹ en agosto de 1970, y definidos de manera más clara y concisa por los veinte Estados que la suscribieron.

En junio de 1972 tuvo lugar la importante conferencia especializada en la capital de la República Dominicana, en la cual tomaron parte los Estados latinoamericanos del Caribe, y que produjo la Declaración de Santo Domingo,⁸⁰ la cual representa un paso adelante. Ella se ocupa del mar territorial, mar patrimonial, plataforma continental, los fondos marinos, el alta mar. Sin duda, lo más importante de esta declaración es el haber producido el concepto de mar patrimonial.

Finalmente, el Comité Jurídico Interamericano produjo, en 1973, un dictamen sobre el derecho del mar y que representa una amalgama y una síntesis de los principios y reglas sobre el derecho del mar sostenidas por los países de América Latina⁸¹ y que puede decirse que concilia las posturas de estas naciones, tomando los elementos comunes de todas ellas.

Todo este desarrollo ha producido una influencia definitiva en el subsecuente derecho del mar, especialmente en lo que se refiere a la legitimidad de reivindicaciones a una extensa jurisdicción marítima para propósitos económicos específicos, más allá del mar territorial, y también en otras materias de esos espacios. El formidable esfuerzo desarrollado para obtener un consenso, la solidaridad militante evidenciada en la Tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (Sesiones de Caracas, 1974, Ginebra, 1975, y New York, 1975-1976), el talento y la persuasión lograron por

⁷⁷ Tomaron parte Argentina, Brasil, Chile, El Salvador, Ecuador, Nicaragua, Panamá, Perú y Uruguay.

⁷⁸ En Vargas Carreño, *op. cit.*, *supra*, nota 71, pp. 138-139.

⁷⁹ *Id.*, pp. 142-147.

⁸⁰ *Id.*, pp. 148-152.

⁸¹ *Id.*, pp. 135-137.

fin, tener ascendente en la evolución del derecho de los espacios marítimos.

Así, al concluir esa Tercera Conferencia en su parte más importante, se expidieron, en cada una de las comisiones documentos informales, para facilitar la negociación, que reflejan un considerable grado de consenso. En esos documentos ya se recoge la posición de las naciones de la América Latina en los diferentes puntos. De esa forma, América Latina convirtió al derecho del mar en un proceso dinámico, y fue instrumento del cambio vital que configuró el nuevo derecho, el cual incorpora ya los elementos más importantes y los principios y postulados esgrimidos por nuestras repúblicas.

Y hay en todo esto cierta enseñanza. Así como se ha obtenido el reconocimiento de derechos en estas materias marítimas, la América Latina bien podría, si se decide a actuar concertadamente, lograr éxito en la promoción de otras normas e instituciones jurídicas internacionales.

La Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados. Mencionaremos brevemente, por último, que en este importante documento, que constituye hasta hoy el esfuerzo más serio y más profundo para sujetar las relaciones económicas de los países al imperio de la norma de derecho. También está presente en forma destacada, el espíritu internacionalista de Latinoamérica.

La Carta Económica, que fue expedida en forma de declaración por las Naciones Unidas,⁸² contiene mucho del pensamiento de la América Latina sobre la cooperación internacional en materia económica y sobre los intercambios comerciales. En efecto, un análisis de la Carta puede revelar que ella está fundada sobre las tesis expuestas en los años anteriores a ella por economistas latinoamericanos como Prebisch, los componentes de la Comisión Económica para América Latina, los que participaron en el movimiento de integración, etcétera. Ello no es una mera casualidad, sino que correspondió a todos ellos trabajar todos estos conceptos durante años hasta que dieron expresión en sus tesis a las aspiraciones y reivindicaciones de la América Latina. Y tocó además a un latinoamericano, al presidente de México, licenciado Luis Echeverría, proponer la Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados y llamar la atención del mundo hacia la inequidad de las relaciones económicas.

Es verdad que los principios, los postulados y las normas de la Carta son universales, válidas para el mundo entero. También es cierto que con ellos comulgaron muchísimos países además de los latinoamericanos, pero ha de reconocerse el trabajo pionero de Prebisch y de sus colegas en materia de economía mundial que facilita la fijación de todas las ideas.

Debe acreditarse además a los delegados de las repúblicas latinoamericanas congregados en la III Reunión de la Conferencia de Comercio y Des-

⁸² Resolución 3281 (XXX) de 12 de diciembre de 1974.

arrollo, en Santiago de Chile, en abril de 1972, el decidido apoyo inicial a la idea de la Carta, tal como lo explica un testigo presencial, el doctor Gros Espiell, en reciente trabajo.⁸³

Conclusiones

Se ha procurado dar aquí una visión a ojo de pájaro, bastante somera, sobre las actitudes, las aportaciones y las transformaciones que México en particular y la América Latina en general han presentado ante el derecho internacional, desde el inicio del siglo. Este largo recorrido trata de mostrar la vocación de los pueblos de Latinoamérica hacia la justicia entre los Estados, su propensión al derecho, su rechazo hacia la política tan llena de inconsistencias y tan proclive al predominio y a la explotación. Intenta esta disertación demostrar también la idea latinoamericana de lo que debe ser una organización mundial de Estados y cómo debiera ella comportarse.

El presente trabajo pretende evidenciar también que, presentes las oportunidades, los países de la América Latina pueden contribuir grandemente al desarrollo progresivo del derecho y las instituciones internacionales. De la misma manera, trata de exhibir que estos Estados latinoamericanos poseen imaginación, talento y generosidad para proponer dispositivos internacionales útiles y funcionales, y que esa aptitud no ha sido aprovechada.

El derecho internacional, sobre todo en las últimas décadas, ha venido progresando intensamente y hemos asistido a un enriquecimiento constante de sus normas y de sus instituciones, aunque quizá un tanto descompasadamente, concierta arritmia. Una buena parte de ese progreso, de esa revolución, debe acreditarse al empuje, a la visión, al trabajo creador y al valor de los juristas latinoamericanos y mexicanos que fueron capaces de imprimir, en momentos de duda y de confusión, un cierto *élan* al derecho de gentes y pudieron ejercer una influencia estabilizadora en ese orden jurídico. Es factible, por otra parte, que esa contribución pueda ser mayor y más penetrante en el futuro, si se toma más en cuenta ese espíritu internacionalista latente de la América Latina, esa dedicación, se le encamina debidamente y se sabe aprovechar.

César SEPÚLVEDA

⁸³ Gros Espiell, Héctor, el "Nuevo orden económico internacional", en *Devecho económico internacional*, México, 1976, pp. 84-103.