

CAPÍTULO VIII

SOLUCIÓN PACÍFICA DE CONTROVERSIAS

México ha buscado siempre la forma de solucionar sus conflictos a través de medios pacíficos, y nunca ha recurrido a las armas para resolver un problema internacional, de cualquier orden que fuere, sino que, por el contrario, respetó escrupulosamente todas las decisiones emitidas por órganos de solución pacífica, aun aquellas que, como ocurrió a menudo, le fueron desfavorables.

Los métodos pacíficos de solución tienen entonces una gran importancia en la historia diplomática del México independiente, y será por ello conveniente señalar su participación en los numerosos instrumentos convencionales, creando medios pacíficos de solución de controversias.

I. El arbitraje

A) Convenciones y arbitrajes realizados. Hay lugar a referirse, en primer término, a las convenciones adoptadas dentro del sistema panamericano: 1, el “Tratado de arbitraje obligatorio”, adoptado en la II Conferencia, de México, 1901-1902 (México ha depositado los instrumentos de ratificación); 2, el “Tratado para evitar o prevenir conflictos entre los Estados americanos”, llamado también “Tratado Gondra”, adoptado en la V Conferencia en Santiago, en 1923 (adhesión ratificada y depositada por México); 3, el “Protocolo adicional a la convención general de conciliación interamericana de 1929”, adoptado en la VII Conferencia, en Montevideo, 1933 (ratificado por México); 4, el “Tratado americano de soluciones pacíficas”, conocido como “Pacto de Bogotá”, elaborado en la IX Conferencia, de Bogotá, en 1948 (ratificado por México el 23 de noviembre de 1948); 5, México ha ratificado, además, las siguientes convenciones o tratados, adoptados en conferencias extraordinarias dentro del sistema interamericano: a) “Convención general de conciliación interamericana”, el “Tratado general de arbitraje interamericano” con una reserva, que consistía en que México consideraba no podía recurrirse al procedimiento pacífico de conciliación, establecido en esa convención, más que cuando las reclamaciones que justificaran la inter-

vención del otro Estado hubieran sido objeto ya de demanda ante las autoridades internas, es decir, exigía que el reclamante diera cumplimiento a la regla de agotamiento de los recursos internos, antes de acudir al procedimiento de conciliación previsto en este tratado, el “Protocolo de arbitraje progresivo”, todos ellos adoptados en la conferencia internacional de conciliación y arbitraje, celebrada en Washington, en 1929. b) El “Tratado antibélico de no agresión y conciliación”, adoptado en la Conferencia de Río de Janeiro, de 1933. c) La “Convención sobre mantenimiento, afianzamiento y restablecimiento de la paz”, el “Protocolo adicional relativo a la no intervención”, el “Tratado relativo a la prevención de controversias”, el “Tratado interamericano sobre buenos oficios y mediación”, la “Convención para coordinar, ampliar y asegurar el cumplimiento de los tratados existentes entre los Estados Americanos” y la “Convención sobre la orientación pacífica de la enseñanza”, adoptadas todas ellas en la “Conferencia interamericana para la consolidación de la paz”, en Buenos Aires, en 1936. d) El “Tratado interamericano de asistencia recíproca” de Río de Janeiro 1947. e) La convención que creó la comisión interamericana para la solución pacífica de controversias, adoptada por la resolución 14 de la segunda Reunión de Consulta de los Ministros de Asuntos Exteriores, celebrada en La Habana, en 1940. Uno de los internacionalistas de México, el embajador Luis Quintanilla, sostiene que tal convención continúa en vigor a pesar de la adopción posterior del “Pacto de Bogotá”. México no se ha limitado a firmar convenciones sobre solución pacífica de controversias, sino que además, en numerosas ocasiones, ha sometido sus diferencias internacionales a tales métodos; por ejemplo: 1, en 1839, el conflicto sobre las reclamaciones presentadas por Francia; 2, en el mismo año de 1839, se recurre también al arbitraje para resolver los problemas que habían surgido con los Estados Unidos; 3, en 1866, arbitraje sobre las reclamaciones de la Gran Bretaña; 4, en 1868, arbitraje sobre reclamaciones mutuas, de ciudadanos de México y Estados Unidos; 5, en 1868, arbitraje sobre reclamaciones mutuas entre México y Guatemala; 6, en 1895, arbitraje sobre el conflicto surgido con Guatemala, por los actos realizados por las autoridades guatemaltecas dentro del territorio mexicano, en violación del principio de exclusividad de la competencia, uno de los principales atributos de la soberanía territorial; 7, en 1897, arbitraje sobre el conflicto con los Estados Unidos en los dos casos “Overlander”, y “Messenger”; 8, en 1902, se somete al arbitraje el conflicto con los Estados Unidos por los “fondos piadosos de California”; éste sería el primer asunto sometido a la Corte Permanente de Arbitraje, la cual falló en contra de México; 9, en 1903, arbitraje sobre las reclamaciones presentadas contra

Venezuela; 10, en 1910, México y Estados Unidos celebran un compromiso de arbitraje, para someter a este método de solución el conflicto del Chamizal; el laudo arbitral de 1911, protestado por el comisionado norteamericano, fue en su mayor parte favorable a México, que no pudo obtener su cumplimiento sino hasta 1963; 11, en 1911, se somete al arbitraje el conflicto con Francia, acerca de la soberanía sobre las Islas Clipperton; la decisión fue contraria a México; 12, en el mismo año de 1911, arbitraje sobre el conflicto con Suecia, por las reclamaciones de ciudadanos de este país por daños causados por los revolucionarios.

Aparte los señalados, hay un gran número de acuerdos de arbitraje, celebrados por México y otros países; 1, un acuerdo sobre reclamaciones mutuas por violación del derecho internacional con Estados Unidos, y otro por reclamaciones de Estados Unidos por daños causados durante la Revolución; ambos son de 1923; 2, acuerdo con Francia, en 1925; 3, acuerdo con Alemania en 1925; 4, acuerdo con España, en el mismo año de 1925; 5, acuerdo con Inglaterra en 1926; 6, acuerdo con Bélgica en 1927; 7, acuerdo con Italia en 1927; 8, participación en la Convención sobre solución pacífica de controversias, adoptada en La Haya en 1907, ratificada por México en 1910; 9, la Convención de arbitraje de 1930; 10, tratado de arbitraje con España, de 1902; 11, tratado de arbitraje con Italia, en 1907; 12, tratado de arbitraje con Brasil, de 1909, etcétera.

B) *Las comisiones de reclamaciones.* Es interesante referirse a las convenciones mixtas de reclamaciones, puesto que ocupan una parte importante de la historia diplomática reciente en México. Entre las más importantes están las celebradas con Estados Unidos: la "Convención general de reclamaciones", y la "Convención especial de reclamaciones". La primera de ellas, firmada el 8 de septiembre de 1923, creaba una comisión mixta, formada por un representante de Estados Unidos, un representante de México y un tercer miembro, designado de común acuerdo por los dos gobiernos, que actuaría como presidente; la finalidad de la comisión general de reclamaciones era la de resolver los conflictos que se plantearan por las reclamaciones presentadas ante cada uno de los dos gobiernos para su interposición ante el otro, desde la firma de la convención de reclamaciones del 4 de julio de 1868. Previamente, y para solucionar el problema de los daños causados por la revolución, se creó en junio de 1911, una comisión consultiva de reclamaciones, interna. El presidente Carranza creó una comisión nacional de reclamaciones el 24 de noviembre de 1917, que sería disuelta al firmarse con Estados Unidos, el acuerdo del 8 de septiembre de 1923 (entró en vigor el 1º de marzo de 1924).

Otra convención, firmada el 10 de septiembre de 1923 (entró en vigor el 19 de febrero de 1924) creó una comisión mixta de reclamaciones, México-Estados Unidos, para entender acerca de las reclamaciones que se presentaran exclusivamente contra México, en el periodo del 20 de noviembre de 1910, día en que se inicia la revolución, hasta el 31 de mayo de 1920, cubriendo entonces todo el periodo revolucionario. La comisión citada se limitaría a las reclamaciones presentadas por súbditos de los Estados Unidos contra el gobierno mexicano, por daños sufridos durante la Revolución, ocasionados por fuerzas revolucionarias o por otras fuerzas, que aparecen descritas en el artículo III de la convención. Ese artículo dice que las reclamaciones que la comisión examinará y decidirá son aquellas que se presenten por daños producidos en las condiciones de revolución y disturbios que han existido en México, en el periodo del 20 de noviembre de 1910 al 31 de mayo de 1920, inclusive, y que fueron debidos a actos de cualquiera de las fuerzas siguientes: 1, por fuerzas de un gobierno *de jure* o *de facto*; 2, por fuerzas revolucionarias que, como resultado de su triunfo, se hubiera establecido como gobiernos *de facto* o *de jure*, o por fuerzas revolucionarias opuestas a ellas; 3, por fuerzas que hubieran surgido de la división de las fuerzas mencionadas en el párrafo inmediatamente anterior, hasta el momento en que se estableció el gobierno *de jure*, como resultado de una revolución particular; 4, por fuerzas federales que fueran puestas en desbandada; 5, por motines o multitudes turbulentas, por fuerzas insurrectas distintas de aquellas a que se refieren los párrafos 2, 3 y 4, o por bandidos, a condición de que, en todo caso, se establezca que las autoridades adecuadas hubieran omitido el tomar medidas razonables para reprimir los movimientos de insurrección, bandidos o motines, o tratarlos con lenidad o se encontraran en falta en cualquier otra circunstancia.

Al lado de éstas, hay las comisiones mixtas creadas con otros países: 1, la comisión de reclamaciones mexicana-británica, creada por la convención de 19 de noviembre de 1926, modificada por la Convención del 5 de diciembre de 1930. La primera de ellas creaba la comisión, fijándole una duración de dos años. En ese plazo, la comisión llegó a adoptar veintiuna decisiones, sobre los casos que le fueron sometidos. En 1930, en la nueva convención ya citada, se acordó prorrogar el plazo, de funcionamiento de la comisión mixta por nueve meses más, que serían objeto de una nueva prórroga de nueve meses. Al terminar su trabajo, el 15 de febrero de 1932, había resuelto todos los casos que le fueron presentados; 2, la comisión de reclamaciones México y Francia, cuyo origen se encuentra en la convención del 25 de septiembre de 1924; esa comisión debía funcionar únicamente durante dos años,

pero el 12 de marzo de 1927 se acordó prorrogar su duración por nueve meses más, a los que se añadieron otros nueve, por medio de un simple intercambio de notas entre los gobiernos. Como hubieran surgido dificultades entre los gobiernos mexicano y francés, se celebró una nueva convención, el 2 de agosto de 1930, creando una comisión formada por dos miembros exclusivamente, uno mexicano y otro francés; sólo en el caso de que hubiera desacuerdo entre ellos, para una reclamación concreta, se podría designar a una tercera persona como presidente de la comisión. Esta nueva comisión estudió todos los asuntos que ya habían sido decididos previamente por la anterior comisión, muchos de ellos en ausencia del delegado mexicano; se le reconoció validez a sólo una de las decisiones anteriores; 3, la comisión mixta México-Alemania, creada por la Convención del 16 de marzo de 1925, modificada posteriormente en varias ocasiones (el 20 de diciembre de 1927, el 15 de diciembre de 1928 y el 14 de agosto de 1929), estuvo en funciones desde marzo de 1926 hasta marzo de 1930, resolviendo 72 reclamaciones.

II. La Jurisdicción Internacional

La Corte Permanente de Justicia Internacional. México no fue invitado originariamente a entrar en la Sociedad de Naciones, por las razones a que anteriormente nos hemos referido, y su nombre no se incluyó en el segundo anexo del Pacto. Por esa razón México tampoco fue, al comienzo, parte del estatuto de la Corte Permanente de Justicia Internacional, esperando a entrar en la SDN. Pero aún al pasar a ser parte del estatuto de la CPJI, no aceptó la cláusula facultativa de jurisdicción obligatoria, del artículo 36, párrafo 2. De ahí que al crearse la Corte Internacional de Justicia, en cierto modo sucesora de la CPJI, se encontraba libre de aceptar o no, el principio de jurisdicción obligatoria, que para otros Estados era forzoso aceptar al adquirir la calidad de miembros de las Naciones Unidas; sin embargo, México, que como miembro de esa organización era automáticamente parte del estatuto, juzgó oportuno y conveniente prestar su adhesión a dicha cláusula, y por consiguiente, aceptar “como obligatoria *ipso facto* y sin convenio especial, respecto a cualquier otro Estado que acepte la misma obligación”, la jurisdicción del Tribunal en todas las controversias de orden jurídico que versen sobre:

- a) La interpretación de un tratado.
- b) Cualquier cuestión de derecho internacional.
- c) La existencia de todo hecho que, si fuere establecido, constituiría violación de una obligación internacional.

d) La naturaleza o extensión de la reparación que ha de hacerse por el quebrantamiento de una obligación internacional.

En su declaración de aceptación de la mencionada cláusula, hecha el 23 de octubre de 1947, México incluye una reserva:

... La presente declaración, que no es aplicable a los conflictos nacidos de hechos que, en opinión del gobierno de México correspondan a la jurisdicción interna de los Estados Unidos de México, tendrá validez por un periodo de cinco años, a partir del 1º de marzo de 1947, después de la cual quedará en vigor hasta la expiración de un plazo de seis meses a partir del día en que el gobierno de México haga conocer su intención de poner fin a ella.

O sea que la aceptación de la cláusula facultativa de jurisdicción obligatoria por parte de México, tiene las siguientes limitaciones: 1, excluir de la jurisdicción de la Corte todos los asuntos que México, en su propia opinión considere de orden interno; 2, una limitación de orden temporal, puesto que se reduce la aceptación de la jurisdicción obligatoria a un periodo de 5 años, a partir del 1º de marzo de 1947, y desde que se pase ese plazo se prorroga tácitamente hasta que México, con un preaviso de seis meses, considere que ya no le interesa mantener esa declaración de aceptación.

Resumiendo lo que a arreglos pacíficos de controversias se refiere, vemos cómo México ha recurrido a menudo a tales métodos, fundamentalmente al arbitraje. Pero aun cuando México quiere solucionar siempre por medios pacíficos los conflictos que le opongan a otros países, no puede menos de negarse a someter a métodos internacionales de solución, cuestiones que correspondan a su jurisdicción interna, lo cual va de acuerdo con el principio de no intervención en los asuntos internos de otros países, principal pilar de su política exterior. Teniendo en cuenta esta postura, es de fácil comprensión la reserva introducida por México a la cláusula facultativa, lo mismo que su actitud en casos en que otros países, so pretexto de ofrecer sus buenos oficios o su mediación, pretendían inmiscuirse en cuestiones que caían dentro de la jurisdicción interna de México; por ejemplo, el intento de intervención de los países del ABC, durante la revolución, que, según ellos no era más que el ofrecimiento de sus buenos oficios, fue rechazado terminantemente, puesto que, según la declaración del presidente Carranza, era una intervención de esos países en asuntos de la exclusiva incumbencia de México.

La fe, y el respeto de México hacia los métodos de solución pacífica de controversias aparecen demostrados en el hecho de que en la mayoría de los arbitrajes de que ha sido parte, los fallos fueron contrarios a sus intereses y sin embargo, los ha respetado

siempre; tal fue el caso en el asunto de los fondos piadosos de California, o en el de las Islas Clipperton en los que México ha aceptado, sin vacilación, las decisiones adversas. Lo mismo ocurrió respecto a las decisiones de las comisiones mixtas de reclamaciones, decisiones que fueron respetadas por México, a pesar de ser, en gran parte desfavorables.