

Decisión No. 99
LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA
en nombre de
ORIENTAL NAVIGATION COMPANY
vs.
LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

Registro No. 411.

Opinión dictada el 3 de octubre de 1928.
Abogados: Por México, *Jesús Monroy Terrés*,
Por los Estados Unidos, *John J. MacDonald*.

EL COMISIONADO PRESIDENTE DR. SINDBALLE, POR LA COMISION

El vapor "Gaston", propiedad de la Southgate Marine Corporation, operado por la Compañía Americana, Oriental Navigation Company, de acuerdo con un contrato, de fletamento fechado el 28 de febrero de 1924, zarpó del puerto de Nueva Orleans, el 15 de abril de 1924 con un cargamento de mercancías consignado a Frontera, Tabasco, México. Una vez que este cargamento fuera desembarcado el buque iba a cargar una partida de quince o diez y seis mil pencas de plátanos, que había sido comprada por los agentes de la Oriental Navigation Company e iba a ser transportada de Frontera a Nueva Orleans, con objeto de venderla en el segundo de dichos puertos por cuenta de la Compañía.

En aquella época el puerto de Frontera y algunos otros puertos Mexicanos estaban en poder de insurgentes. El Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos había decretado que dichos puertos quedaban clausurados al comercio internacional, y así lo había comunicado oficialmente al Gobierno de los Estados Unidos de América. En respuesta, el Gobierno de los Estados Unidos de América declaró, que se veía obligado a respetar los preceptos del Derecho Internacional de acuerdo con los cuales un puerto, en manos de insurgentes, puede ser clausurado únicamente por un bloqueo efectivo, y además, que se sentía obligado a informar a los ciudadanos americanos que tenían relaciones comerciales con México, que podrían tratar con las personas que ejercían la

autoridad en los mismos todos los asuntos concernientes al comercio en dichos puertos.

El "Gaston" llegó a Frontera el 20 de abril y ancló en la rada. Al día siguiente comenzó a desembarcar su cargamento. En la tarde se observó al cañonero mexicano "Agua Prieta" navegando en las afueras de la bahía, y éste ordenó al "Gaston" que se hiciera a la mar. El 22 de abril se repitió dicha orden acompañada de algunos disparos al aire, y subsecuentemente el "Gaston", después de haberse comunicado con los vapores americanos "Cleveland" y "Tulsa", se hizo a la mar, habiendo desembarcado solamente parte de su cargamento y sin haber cargado parte alguna de la partida de plátano. El vapor regresó a Nueva Orleans, en donde desembarcó el resto de su cargamento. La partida de plátanos se perdió totalmente.

Los Estados Unidos de América en nombre de la Oriental Navigation Company, reclaman ahora que los Estados Unidos Mexicanos deben indemnizar a la Compañía por la pérdida sufrida por ésta a resultas del proceder del cañonero "Agua Prieta". Se pretende que el monto de la pérdida sufrida es de \$15,400.91 dólares, más los intereses correspondientes.

El Gobierno demandado hace notar el hecho de que la beligerancia de los insurgentes de que se trata no había sido reconocida por ninguna potencia extranjera. El Gobierno demandado afirma que de lo anterior se desprende que el Gobierno Federal de México, a pesar de la revolución, estaba investido con el ejercicio pleno e indiviso de la soberanía sobre todo su territorio, de manera que la determinación de si el Gobierno Federal tenía derecho o no de clausurar un puerto mexicano era una cuestión que incumbía solamente a la ley local mexicana. Ahora bien, de acuerdo con la Ordenanza General de Aduanas de México, siempre que un puerto esté ocupado por rebeldes debe considerársele clausurado al tráfico legal, y ningún Cónsul Federal o cualquier otro funcionario puede autorizar envío de mercancías a él, pudiendo aplicarse a las personas que violen esta ley el castigo correspondiente a los contrabandistas.

La Comisión opina que no puede decirse que dependa solamente de la ley local de México, el que el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos pudiera o no clausurar el puerto de Frontera. Esto, en tiempo de paz, sería indudablemente material de la ley local solamente. Pero un gran número de autoridades sostienen casi unánimemente que en época de guerra civil, cuando el control de un puerto ha pasado a manos de insurgentes, es aplicable el Derecho Internacional, y que el comercio neutral está protegido por reglas similares a las que rigen en caso de guerra. Es obvio, también, que de no adoptarse este principio las condiciones del comercio neutral serían peores en caso de guerra civil que en caso de guerra.

Ahora bien, el Gobierno demandado ha expuesto que en la actualidad la ley que protege al comercio neutral no es la misma que antes de la guerra mundial en 1914-19. Las reglas antiguas sobre bloqueo no se aplicaron durante esa guerra y se alega que no pueden considerarse aún en vigor. En efecto, éste parece ser el punto de vista de la mayoría de los autores posteriores a

la guerra. Señalan el hecho de que el uso de submarinos hace casi imposible tener fuerzas bloqueadoras estacionadas o navegando dentro de un área limitada, bien conocida del enemigo. Por otra parte, alegan, que no puede presumirse que no habrá lucha económica en las guerras futuras. ¿No es un hecho que el Artículo 16 del Pacto de la Liga de las Naciones llega hasta a obligar a los miembros de la Liga a llevar a cabo, bajo ciertas circunstancias, una guerra económica contra un enemigo de la misma Liga?. Es de presumirse que la guerra económica del futuro empleará medios enteramente diferentes al clásico bloqueo y que la antigua regla de la Declaración de París de 1856 tendrá que ceder a las necesidades de un Estado beligerante sujeto a las condiciones modernas de guerra naval.

Si los puntos de vista antes expuestos fueran aceptados, parece que habría poca duda respecto a que el proceder, bastante moderado, del "Agua Prieta", consistente tan solo en obligar a un buque neutral a salir del puerto, sin causar ningún daño ni al barco ni a su tripulación, debe considerarse legal. Sin embargo, la Comisión cree innecesario dar una opinión con respecto a la exactitud de ese punto de vista, el cual, de todos modos, por razones obvias, no podría ser adoptado sin reserva. La Comisión opina que los actos del "Agua Prieta" difícilmente pueden considerarse como una violación a la ley que regía antes de la guerra mundial. Es cierto que, de acuerdo con esa ley, la entrada del "Gaston" al puerto de Frontera para fines comerciales, fué perfectamente legal. Las autoridades federales mexicanas no hubieran estado justificadas al capturar o confiscar el barco, o al infligirle cualquiera otra pena. Tampoco tendría un barco mexicano derecho de intervenir si, por ejemplo, se encontrara en alta mar con un barco neutral rumbo a un puerto en poder de insurgentes. Pero, por otra parte, las autoridades no demuestran, y la Comisión opina, que no puede presumirse que las autoridades federales mexicanas estén obligadas a permitir la descarga y la carga subsecuente de un barco neutral, que haga el tráfico con un puerto insurgente, sin los documentos aduanales prescritos por la Ley Mexicana, aún en el caso de que las autoridades hubieran obtenido nuevamente el control del puerto antes de la llegada del barco al mismo o que dicho control se hubiera recuperado durante la permanencia del barco en el puerto. Ahora bien, en el presente caso, no se puede afirmar que el puerto de Frontera estaba en poder de los insurgentes cuando tuvieron lugar los sucesos en cuestión, puesto que de hecho estaba en parte dominado por el "Agua Prieta". Siendo así, y como ninguno de los autores citados por los reclamantes tratan de un caso de esta naturaleza, la Comisión sostiene que difícilmente puede ser objetada la legalidad del proceder del "Agua Prieta" al obligar a salir al "Gaston", el cual no había acudido al Consulado Mexicano en Nueva Orleans para obtener los documentos de salida.

DECISION

La reclamación de los Estados Unidos de América en nombre de la Oriental Navigation Company, es desechada.

Dada en la ciudad de México, el día 3 de octubre de 1923.

(Comisionado Presidente)

(Comisionado)

DAMOS FE:

(Secretario)

(Secretario)

EL COMISIONADO NIELSEN, DISINTIENDO

Se suscita del caso actual una cuestión en cuanto a si, de acuerdo con el Derecho Internacional, procede que las autoridades de un gobierno, mediante alguna disposición doméstica en la forma de un decreto ejecutivo o de legislación, cierren un puerto que esté en poder de revolucionarios, sin evitar la entrada y salida por medio de un bloqueo efectivo, tal como se entiende este término en Derecho Internacional y en la práctica. La cuestión en el presente caso, especificándola con más precisión, es si, en la ausencia de un legítimo bloqueo, la intervención del buque de guerra mexicano *Agua Prieta* con el vapor *Gaston*, causando así una pérdida para los que operaban a éste, ocasiona responsabilidad al gobierno demandado de acuerdo con el Derecho Internacional.

En nombre de los Estados Unidos de América se sostiene que tal responsabilidad existe y las alegaciones que se hacen en este respecto se basan en aseveraciones de los dictámenes de tribunales internacionales, en los canjes diplomáticos y en conexión con precedentes en otras formas. Para ilustrar el tenor general de éstos se cita el siguiente pasaje de una exposición dada en la Cámara de los Comunes el día 27 de junio de 1861 por Lord John Russell, Secretario de Estado en el Despacho de Relaciones Exteriores de la Gran Bretaña, con respecto a un aviso dado en aquel año por el Gobierno de Nueva Granada relativo al cierre de ciertos puertos que se hallaban en poder de personas que participaban en guerra civil:

“El Gobierno de Nueva Granada no ha anunciado un bloqueo sino que ciertos puertos de Nueva Granada se van a cerrar. Después de tomar debido conocimiento, la opinión del Gobierno de Su Majestad es que el gobierno de un país en estado de tranquilidad le compete decir perfectamente qué puertos estarán abiertos para el comercio y cuáles estarán cerrados; pero, en caso de insurrección o guerra civil en dicho país, a su gobierno no le compete cerrar los puertos que *de facto* están en poder de los rebeldes, pues eso sería una violación del Derecho Internacional en cuanto a lo que se refiere a bloqueos.” (Moore, *Digest of International Law*, Tomo VII, Pág. 809. Para los demás precedentes, véase la obra citada, Págs. 803-820;

Borchard, *Diplomatic Protection*, Pág. 181; Ralston, *The Law and Procedure of International Tribunals*, Págs. 406-408.)

El peso del argumento presentado en nombre del Gobierno de México es una vigorosa presentación hecha en el alegato y en la argumentación oral al efecto de que el cierre de un puerto, bajo las condiciones que revela el expediente del caso que nos ocupa, sin la institución de un bloqueo, podía llevarse a cabo propiamente en el legítimo ejercicio de los derechos soberanos reconocidos por el Derecho Internacional, puesto que debe hacerse distinción entre el cierre de un puerto ocupado por rebeldes con carácter de beligerancia y el cierre de un puerto ocupado por revolucionarios que no tienen el carácter de beligerantes. Se puso a luz que no había el Gobierno Mexicano, ni ningún otro gobierno, reconocido la beligerancia de las fuerzas de De la Huerta. También parece haberse hecho la contención en el alegato mexicano, y en el curso de la argumentación oral, de que las medidas tomadas para el cierre del puerto de Frontera llenaban los requisitos del Derecho Internacional en cuanto al ejercicio del derecho a bloquear.

Sin discutir por ahora la fuerza de tal contención, debe manifestarse que el argumento parece inconsistente con la principal contención en que se funda la defensa. Por cierto, es permisible presentar defensas consistentes. Sin embargo, en el alegato mexicano, así como en la argumentación oral, se sostuvo claramente que no existía ningún bloqueo en Frontera y que la situación legal de dicho puerto era tal que la ley de bloqueo no podía aplicársele. Las medidas empleadas para interrumpir la comunicación con el puerto de Frontera no podía ser un bloqueo y al mismo tiempo no serlo. Y, por consiguiente, me parece que un énfasis indebido se ha dado en el dictamen de mis asociados a lo que podría yo llamar la tesis secundaria de defensa presentada por el Gobierno Mexicano, a saber, que el proceder de las autoridades mexicanas puede considerarse como justificado a la luz de las reglas de Derecho Internacional relativas a bloqueos. Primeramente discurité la contención principal en que claramente parece que el Gobierno Mexicano basa su caso, a saber, que debe hacerse distinción entre el cierre de un puerto en poder de rebeldes a quienes se les haya atribuido el carácter de beligerancia y el cierre de un puerto ocupado por revolucionarios que no tienen tal carácter.

En cuanto a si esta distinción existe en derecho, la información relativa a los precedentes citados en el Alegato americano y en el Contra-Alegato mexicano es incompleta. Dicha información no revela el carácter de los movimientos revolucionarios a que se relacionan los precedentes citados excepción hecha a lo relativo a la Guerra Civil de los Estados Unidos de América, cuyo carácter es bien conocido. Durante las primeras etapas de esta lucha varios gobiernos reconocieron el estado de beligerancia y, por lo menos, el gobierno central (parent government) lo reconoció también por implicación. Tampoco los Estados Unidos de América presentaron información de tal índole en un contra-alegato después de haberse desarrollado el punto a discusión en el Alegato mexicano.

En mi concepto no se puede llegar a una conclusión definitiva de las citas hechas en el Alegato de cada gobierno con respecto a la existencia o falta de existencia de una regla de Derecho Internacional *aplicable específicamente al caso del cierre de un puerto ocupado por rebeldes que no tienen el carácter beligerante*. Parece que algunos gobiernos no han aceptado el principio que sirve de fundamento a declaraciones semejantes a las hechas por Lord John Russell. Por consiguiente, es de importancia considerar si es posible invocar reglas o principios de derecho que sean aplicables al punto que nos ocupa en el presente caso y que puedan demostrarse por medio de pruebas de Derecho Internacional que hayan recibido la aprobación general que es la base de dicho Derecho.

Soy de opinión de que este caso presenta dos aspectos en vista de los cuales la responsabilidad del gobierno demandado debe ser imputada, aun cuando pueda decirse lógicamente que la responsabilidad debe determinarse sólo conforme a los principios expuestos por Lord John Russell. Los establecidos principios de Derecho Internacional relativos a bloqueos no fueron observados, y una nave dedicada al comercio, en una forma que, según la opinión dada por mis colegas, "fué perfectamente legal", fué víctima de un acto de impedimento que, en mi concepto era una invasión o, lo que puede llamarse, una confiscación de bienes.

En mi opinión el caso actual no revela ningún acto arbitrario por parte del Gobierno Mexicano en el sentido de que las autoridades mexicanas deliberadamente no tomaron en consideración el Derecho Internacional al declarar cerrado el puerto de Frontera. Por otra parte, no considero que los que fletaron el vapor *Gaston* tuvieran intención alguna de burlarse de una ley mexicana justificable. Indudablemente sufrieron una pérdida a consecuencia de la acción de las autoridades navales mexicanas, y si la referida acción, la cual se dice fué llevada a cabo en cumplimiento de una ley mexicana, no se ajustó al Derecho Internacional, los reclamantes deben recibir indemnización. Si la aludida acción fué justificada dentro del Derecho Internacional, los reclamantes, por supuesto, deben aguantar la pérdida que sufrieron.

Soy de parecer que las autoridades judiciales y administrativas que frecuentemente han enunciado el amplio principio de la declaración de Lord John Russell, que a un gobierno no le compete cerrar los puertos que se hallen en poder de rebeldes a no ser por medio de medidas eficientes de bloqueo, no han hecho ninguna distinción entre el cierre de puertos ocupados por revolucionarios a quienes se les haya atribuido el carácter de beligerantes por medio de algún acto afirmativo, y los puertos ocupados por fuerzas no así reconocidas como poseedoras de tal carácter. En mi opinión se han retraído lógicamente de hacer tal distinción, porque tal reconocimiento de beligerancia no es una norma cabal y práctica por medio de la cual pueda determinarse la procedencia o improcedencia del cierre de un puerto. El estudio de este punto concreto parece que requiere un examen de la naturaleza de la beligerancia y las pruebas por medio de las cuales un tribunal de justicia pueda guiarse para llegar a una conclusión respecto a la existencia o falta de existencia de tal con-

dición. Pruebas de esta índole no serían en todos los casos las que pudieran dar conclusiones bien fundadas de derecho.

El reconocimiento de un estado nuevo, esto es, la aceptación por los miembros de la familia de naciones de un miembro nuevo, una persona internacional, está considerado por los gobiernos como cuestión política, aun cuando el acto de reconocimiento debe basarse, por de contado, en sano fundamento. El mismo principio se aplica — quizás puede decirse que se aplica especialmente — con respecto a lo que a veces se designa como cambio en la jefatura de un país o en la forma de gobierno de un país, acto que quizás puede ser más propiamente descrito como la determinación de un gobierno establecido para mantener relaciones diplomáticas con un nuevo conjunto de autoridades que hayan subido al poder en un país después de una insurrección. Por supuesto, éste no es un caso de reconocimiento de una persona internacional. Así, me parece que el reconocimiento de un estado de beligerancia, llamado así, por gobiernos, envuelve en gran parte consideraciones políticas.

El juez John Bassett Moore ha dicho que la “única clase de guerra que justifica el reconocimiento de rebeldes como beligerantes es la que se llama ‘guerra pública’, y antes de poderse decir que una guerra civil tiene tal carácter, los rebeldes deben presentar el aspecto de una comunidad política o poder *de facto* que tenga cierta unión y posición independiente con respecto a límites, territoriales, población, intereses y destinos.” Y ha agregado como otro elemento esencial para el debido reconocimiento de un estado de guerra “la existencia de una emergencia, real o inminente, de tal índole que incumbe a los poderes neutrales definir sus relaciones en lo que respecta al conflicto.” En otras palabras, los intereses de los poderes neutrales deben estar afectados antes de que estén justificados para proceder. (*Forum*, Tomo 21, Pág. 291.)

El Dr. Oppenheim dice que “en todo caso de guerra civil un país extranjero puede reconocer a los rebeldes como un poder beligerante si logran retener en sus manos una parte del país, establecer un gobierno propio y llevar sus operaciones militares conforme a las leyes de guerra.” (*International Law*, Tercera Edición, Tomo I, Pág. 137.) Tal situación existió después del comienzo de la Guerra Civil Americana en el año 1861, a la cual se ha hecho referencia en los Alegatos de los dos gobiernos. Después que el Presidente Lincoln hubo promulgado una proclamación relativa al bloqueo por parte del gobierno federal, indudablemente los demás gobiernos estuvieron justificados, desde el punto de vista legal, al tomar acción afirmativa y al reconocer la existencia de un estado de beligerancia entre los estados del norte y los del sur, y algunos gobiernos lo hicieron por medio de declaraciones de neutralidad. (Véase, Moore, *International Law Digest*, Tomo I, Pág. 185.) Pero en un caso donde el gobierno central (parent government) no toma tal medida, la situación puede ser mucho menos sencilla. Los gobiernos se guían por distintas consideraciones de política o conveniencia, en cuanto a las condiciones y a las épocas en que se verifique el reconocimiento de nuevos países o de la beligerancia. Y pa-

rece dudoso que se pueda decir con acierto que en derecho, tal estado de beligerancia dependa necesariamente de algunos actos afirmativos de tal índole. Puede ser que un gobierno central (parent government) no elija tomar tal acción y otros gobiernos pueden igualmente abstenerse de hacerlo. Sin embargo, la situación descrita por el Dr. Oppenheim puede existir. El mismo escritor, a la par que expone, en sentido opuesto a otros escritores, que un país se vuelve persona internacional por medio de reconocimiento solamente, hace notar que el Derecho Internacional no dice que un estado no existe mientras no sea reconocido. Un nuevo régimen o gobierno puede obtener el dominio de un país y ser el gobierno *de facto* y, por consiguiente, desde el punto de vista del Derecho Internacional, el gobierno *de jure*, aun cuando otros gobiernos no elijan "reconocer" tal gobierno, según se dice a menudo, o no elijan, según pueda probablemente decirse mejor, entablar relaciones diplomáticas con él. Y me parece que la misma situación política puede existir con respecto a un estado de beligerancia, cuando el término se usa para significar simplemente el hecho de la existencia de guerra. Por supuesto que no intento sugerir que el reconocimiento de beligerancia por parte de un gobierno central (parent government) u otros gobiernos no traiga consigo importantes consecuencias. Los derechos y obligaciones de revolucionarios que se deriven de un estado de beligerancia, de acuerdo con el Derecho Internacional, están bien definidos. Con respecto a este punto y lo relativo a las condiciones que justifican el reconocimiento de beligerancia, véase Moore, *International Law Digest*, Tomo I, Págs. 164-205.

Es de interés considerar en conexión con esta cuestión la cita hecha por el abogado de los Estados Unidos de América con respecto a la opinión rendida por esta Comisión sobre el caso de la *Home Insurance Company*, Expediente Núm. 73, *Opinions of the Commissioners*, 1927, U. S. Government Printing Office, Washington, D. C., Pág. 51. Hizo la cita de las conclusiones a que llegó la Comisión con respecto a la naturaleza del movimiento revolucionario que hubo en México en los años 1923 y 1924, y que reza lo siguiente:

"La revuelta de De la Huerta contra la establecida administración del Gobierno de México — ya sea que se llame aquella conflicto de política personal o rebelión o revolución o de cualquiera otra manera — asumió tales proporciones, que hubo un momento en que parecía más que probable que tuviera éxito en su intento de derrocar a la Administración de Obregón. El repentino lanzamiento de esta revolución contra los poderes constituídos, la defección de una gran cantidad de oficiales y de soldados del Ejército Federal y la gran cantidad de secuaces personales y políticos del jefe de tal revolución hicieron que ese levantamiento fuera formidables. El mismo Presidente Obregón tuvo que tomar el mando supremo. Gracias a las vigorosas y efectivas medidas tomadas por la Administración de Obregón, el movimiento, que al principio amenazaba ser una revolución triunfante, fué aplastado completamente en un período de cinco meses a contar de su iniciación."

Acepto las conclusiones a que llegó la Comisión con respecto a los hechos expuestos en esta opinión en la cual no tomé parte. El abogado arguyó que,

no habiéndose hecho responsable a México en este caso, por los actos cometidos por los insurrectos, debido a que los referidos actos estaban fuera del alcance de las autoridades mexicanas, el Gobierno de México, conforme al Derecho Internacional, debía ser responsable en el presente caso por la indebida intervención que llevó a cabo en una embarcación que comerciaba con un puerto que se hallaba en poder de las mismas fuerzas por cuyos actos se había mantenido que México no era responsable en el caso de la *Home Insurance Company*.

Si son correctas las observaciones que he hecho con relación a las consideraciones que puedan motivar el reconocimiento o no de la beligerancia de los gobiernos, no parecería lógico tratar de hacer alguna distinción entre el cierre de un puerto ocupado por insurrectos que hayan sido reconocidos como beligerantes por medio de actos afirmativos, y el de un puerto en manos de revolucionarios a quienes no se les haya dado tal carácter en semejante forma. Y como quiera que parecería impracticable hacer tal distinción en todos los casos, parece que hay un buen fundamento para no haberlo hecho, puesto que aparentemente no se ha hecho. No es mi propósito tratar de exponer principio alguno con respecto a lo que constituye un estado de beligerancia o justificación para el reconocimiento de beligerancia, ni principios relativos al efecto de actos afirmativos concretos de reconocimiento o de la carencia de tales actos, sino meramente indicar, que en mi opinión, la distinción que alega el Gobierno Mexicano no ha sido hecha por los gobiernos o tribunales internacionales que hayan tratado esta cuestión del cierre de puertos sin poner en vigor las medidas relativas al cierre por medio de un bloqueo, y que dicha distinción no es lógica.

Si este parecer es correcto, desecha pues la defensa del Gobierno Mexicano, a menos que se tome en cuenta lo que he llamado defensa de segundo orden en apoyo de la cual se arguyó que el puerto de Frontera estaba bloqueado, no obstante que también se arguyó que el puerto no estaba bloqueado y que la situación legal del referido puerto era tal que no podía haber bloquo alguno. Si la distinción hecha por el Gobierno de México carece de fundamento legal, entonces la Comisión no está enfrentada con ninguna situación especial sino un caso sujeto a la aplicación de principios de Derecho Internacional bien establecidos con respecto al ejercicio del derecho a bloquear. El caso actual no es uno que esté regido únicamente por el derecho doméstico, ni tampoco uno que requiera la consideración de reglas o principios de derecho que sean distintos de los relativos a bloqueos en virtud de alguna teoría al efecto de que dichos bloqueos sean pertinentes sólo en tiempo de guerra internacional o en caso de guerra civil cuando el gobierno central (parent government) o algún gobierno haya reconocido que existe un estado de beligerancia por parte de los rebeldes. México se ha adherido a la Declaración de París de 1856 la cual expone la regla que un bloqueo, para que sea obligatorio, debe ser efectivo. Me parece que apenas sea necesario decir cosa alguna para demostrar que no se estableció ni mantuvo ningún bloqueo en Frontera conforme al Derecho Internacional.

No considero que sea necesario, aun cuando lo creo conveniente, basar mis conclusiones respecto a la responsabilidad que pesa sobre México en el presente caso, únicamente sobre principios de derecho con respecto al ejercicio de los derechos de beligerantes relativos a bloqueos. En el Alegato mexicano y en la argumentación oral se sostuvo que el Artículo VI de la ordenanza aduanera mexicana no se opone al Derecho Internacional. En varias ocasiones esta Comisión ha tenido que tomar conocimiento de actos cometidos por las autoridades de un gobierno en violación de derechos personales y también la aceptación que tienen en Derecho Internacional las leyes domésticas que destruyen derechos de propiedad. Me parece que debe considerarse como legislación de tal clase el mencionado artículo de la citada ordenanza aduanera, si se le da la interpretación que le dió el abogado de México en el Alegato y argumento oral mexicanos, conforme a la cual se justifica la intervención que se llevó a cabo en la embarcación de la reclamante. Dicho artículo reza lo siguiente:

“Cuando se sustraiga a la obediencia del gobierno federal, el lugar en que haya una aduana marítima o fronteriza, o fuere ocupado por fuerzas sublevadas, se tendrá por cerrada en el acto al tráfico legal, y desde entonces ninguna oficina federal autorizará despacho de mercancías para el punto sustraído al orden, ni recibirá las que de él provengan, hasta que se le someta a la obediencia de los poderes federales. Los efectos que vengan en camino destinado a la aduana cerrada, podrán importarse por otra aduana conforme a lo que esta ley establece. Los contraventores a este precepto serán castigados con las penas que esta Ordenanza señala para los contrabandistas, sin perjuicio de aplicarles las demás que correspondan.”

Este precepto, abarcando mucha amplitud, previene el cierre de todo puerto rebelde sin hacer referencia a ningún puerto determinado. Supóngase, para bien de la discusión — en contraposición a lo que se alega en nombre de los Estados Unidos de América — que un gobierno pueda propiamente, conforme al Derecho Internacional, por medio de alguna ley, cerrar un puerto determinado sin impedir, por medio de un bloqueo efectivo, la entrada y salida. De seguro que tal acción sería enteramente distinta a la que se tomaría de acuerdo con la ley que ordena el cierre de puertos sin mencionar específicamente qué puertos se cerrarían. Los que operan una embarcación, acostumbrados a entrar en determinado puerto, estarían expuestos a descubrir al entrar, que el lugar había sido ocupado por revolucionarios el mismo día en que se verificaba la entrada, y podrían hallarse en la categoría de infractores de la ley. Sin duda puede exponerse, como un principio general, que las provisiones de la legislación penal que establecen como pena la de incautación de bienes, deben redactarse en términos que de alguna manera estipulen cuales son los hechos prohibidos. Es obvio que este principio es enteramente distinto al principio general que expone que el ignorar la ley no es excusa para que se viole la misma. Sería una ley de clase distinta la que autorizara el cierre de puertos que se hallaran en manos de revolucionarios después de un pronunciamiento público referente al caso concreto de determinado

puerto dominado por los revolucionarios. Tal pronunciamiento podría tener la fuerza legal de una ley. El aviso dado al Gobierno de los Estados Unidos de América por el Embajador Mexicano en fecha 18 de diciembre de 1923 respecto al cierre del puerto de Frontera no constituyó, en mi concepto, tal ley. Un aviso de tal índole podría ser muy importante en caso de que hubiera una proclamación de bloqueo, es decir, desde luego, si tuviera tal aviso el efecto de anunciar un bloqueo. Pero el aviso dado no puede considerarse como una ley que deba tener en conocimiento el dueño de una embarcación. Y un gobierno no puede esperar que su legislación, o decretos u órdenes sean cumplidos por otro gobierno mediante alguna forma de restricción impuesta a las embarcaciones pertenecientes al mencionado segundo gobierno.

He expresado la opinión de que el acto de impedimento en las operaciones del vapor *Gaston*, que se dice fué llevado a cabo conforme a lo dispuesto en el Artículo VI de la ordenanza aduanera mexicana, destruía derechos de propiedad. En la opinión rendida por mis colegas se dice que “la entrada del *Gaston* al puerto de Frontera para fines comerciales fué perfectamente legal.” También soy de la misma opinión. Si el *Gaston* se dedicaba a operaciones legítimas cuando se le impidió que tomara su carga, la cual se perdió completamente a consecuencia del acto del *Agua Prieta*, no puedo concebir que este acto se considere procedente y sin echarle responsabilidad alguna al Gobierno Mexicano. No me parece que la opinión de la mayoría de la Comisión justifique la obstrucción por el buque de guerra al desempeño de una empresa legítima por la embarcación mercante.

Es de interés considerar a guisa de analogía en conexión con este punto una opinión rendida por el Magistrado Hughes de la Corte Suprema de los Estados Unidos de América en el caso de *Truax v. Raich*, 233 U.S. 33. En dicho caso se arguyó que una ley del Estado de Arizona restringiendo el empleo de extranjeros en dicho Estado violaba la Enmienda Décimocuarta de la Constitución Federal, puesto que equivalía a una denegación del amparo imparcial que las leyes garantizan. Lo alegado se sostuvo. “El derecho a ganarse la vida,” dijo el Magistrado Hughes, “y continuar empleado sin ser molestado por una tentativa de aplicar leyes nulas” es un derecho que debe proteger un tribunal de justicia. Y declaró también que no se necesitaba argumento alguno para demostrar que “el derecho a trabajar para ganarse la vida en las ocupaciones comunes de una comarca constituye la verdadera esencia de la libertad personal y oportunidad que se invocan en la citada Enmienda.”

En cuanto al argumento presentado en nombre de México, al efecto de que el Artículo VI de la ordenanza aduanera no derogaba el Derecho Internacional, parece a propósito tomar conocimiento de otro aspecto de dicho precepto en vista del sentido que le dió el abogado. De acuerdo con tal construcción se autoriza el cierre de cualquier lugar que se haya substraído o que pueda ser ocupado por fuerzas sublevadas. Los términos de la ordenanza citada no hacen distinción alguna entre un puerto que se halle en manos de revolucionarios cuyo carácter beligerante haya sido reconocido mediante algún acto afirmativo, y uno que se halle bajo el dominio de fuerzas que no estén así

reconocidas. En el Alegato mexicano parece que el argumento pretende dar a entender que sólo en caso de guerra internacional debe efectuarse el cierre de puertos por medio de un bloqueo; sin embargo, en el argumento oral, el abogado de México presentó evidentemente el argumento correcto, dando a entender que en caso de guerra civil cuando a los insurrectos se les haya reconocido estado de beligerancia, el Derecho Internacional requiere que el cierre de puertos que se hallen en manos de insurrectos se ponga en vigor mediante bloqueo.

Al aplicar la ley, un tribunal de justicia no se ocupa de cuestiones que envuelven la propiedad o las ventajas o desventajas de una regla de derecho al efecto de que tienen los neutrales el derecho de comerciar con puertos insurgentes, siempre que no se les impida hacerlo mediante métodos prescritos por el Derecho Internacional. Quizás puede decirse que el principio que sirve de base a la regla tenga algo en común con aquél que frecuentemente se ha declarado al efecto de que debe reconocerse el derecho de los extranjeros a tratar con los rebeldes que tengan el dominio de un territorio determinado, y que si se les exige a los extranjeros que paguen impuestos o contribuciones a los rebeldes, un gobierno que recobre el dominio de dicho territorio no debe exigir un segundo pago. Véase Moore, *International Law Digest*, Tomo VI, Págs. 995-996.

Por una ley del Congreso de los Estados Unidos de fecha 13 de julio de 1861, el Presidente fué facultado para proclamar el cierre de los puertos de la Confederación del Sur. Sin embargo, parece que el Gobierno de los Estados Unidos interpretó dicha ley como una medida por la cual se facultaba al Ejecutivo, si tal autorización se hubiera considerado como necesaria, para cerrar dichos puertos. Y éstos fueron cerrados mediante una proclamación formal y el mantenimiento de un bloqueo. Moore, *International Law Digest*, Tomo VII, Págs. 806-812; Oppenheim, *International Law*. Tercera Edición, Tomo 2. Pág. 515.

No estoy seguro si comprendo la tesis precisa en que se basa la opinión de la mayoría de los Comisionados en virtud de la cual se absuelve a México de responsabilidad. Se dice que "la Comisión opina que no puede decirse que dependa solamente de la ley local de México, el que el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos pudiera o no clausurar el puerto de Frontera." Y pone de manifiesto el concepto de que "en época de guerra civil, cuando el control de puerto ha pasado a manos de insurgentes," debe aplicarse el Derecho Internacional. Parece, por consiguiente, que la opinión de la mayoría rechaza la contención del Gobierno Mexicano exponiendo que el cierre del puerto de Frontera, conforme al Artículo VI de las ordenanzas aduaneras, era compatible con el Derecho Internacional. Este concepto parece hacerse más claro mediante la declaración a que se ha hecho referencia anteriormente y en la que se expone que "la entrada del 'Gaston' al puerto de Frontera para fines comerciales, fué perfectamente legal," no obstante argüirse en nombre de México que el acto de dicha embarcación violaba el expresado Artículo VI de las ordenanzas aduaneras. Si esta declaración es correcta — y mi parecer es que lo

es, según el Derecho Internacional— parecería que, conforme al parecer de los tres Comisionados, el Artículo VI de las ordenanzas aduaneras, tal como lo interpretó el abogado de México, está en contraposición al Derecho Internacional. Por lo tanto, a eso debe seguir la conclusión de que, de acuerdo con el Derecho Internacional, el cierre del puerto podría efectuarse con propiedad sólo mediante un bloqueo.

La opinión de la mayoría procede a discutir algunas de las predicciones hechas en el alegato mexicano con respecto al futuro del Derecho Internacional relativo al ejercicio de derechos beligerantes. Se expone en el alegato que “no puede intentarse por más tiempo hacer que el bloqueo moderno se sujete a la condición de que sea efectivo;” que “un bloqueo no quedará establecido meramente con buques estacionados o cruceros que operen en los alrededores de la costa del enemigo;” que quedará establecido “mediante el estacionamiento de buques de guerra en todos los mares, en los diferentes puntos del orbe y en las rutas comerciales para que detengan todas las embarcaciones cuyo destino se compruebe o presuma que sea el territorio que se declare bloqueado, o constituyendo zonas de guerra más o menos extensas en la jurisdicción de dicho territorio, zonas en las cuales se colocarán minas o en las que patrullarán submarinos.” Parece además que se arguye en el alegato que la acción efectuada con respecto al cierre del puerto de Frontera, incluyendo el acto cometido por el *Agua Prieta*, podría justificarse en vista de “las nuevas teorías internacionales que provinieron de la guerra habida desde 1914 hasta 1919.”

Según he indicado ya, no puedo reconciliar contenciones de esta índole con las declaraciones hechas en el alegato (que probablemente no se avienen de un todo al argumento oral) al efecto de que no podía presentarse la cuestión de bloqueo en conexión con el cierre del puerto según los derechos soberanos ejercitados de conformidad con el Artículo VI de las ordenanzas aduaneras. Para ilustrar declaraciones de tal naturaleza, basta llamar la atención a lo siguiente:

“Lo primero que debe observarse en este respeto es que la beligerancia del movimiento revolucionario de que se trata nunca fué reconocido por ningún país extranjero y mucho menos por los Estados Unidos de América. Por consiguiente tenemos a la vista un caso en que no hay beligerantes, donde no hay poderes neutrales y donde, por lo tanto, se carece de los simples elementos que sirven de base al derecho a bloquear. Esto demuestra que la revolución que nos ocupa no puede regirse por las reglas de Derecho Internacional aplicables a bloqueos. Sin embargo tal revolución debe someterse al dominio de alguna ley, y si esta no es de las de sanción internacional relativa a bloqueos, necesariamente tiene que ser la ley de México, toda vez que la unión de este país y la soberanía de su único gobierno reconocido no fueron interrumpidas por su solo momento.” (Pág. 28.)

“En resumen, en caso de guerra civil, mientras no se reconozca la beligerancia de la facción opuesta al gobierno, las leyes municipales del país continúan siendo aplicables y no el Derecho Internacional.” (Pág. 29.)

Las opiniones expuestas en el alegato mexicano con respecto al cambio y porvenir del Derecho Internacional parecen tener algún apoyo en el siguiente pasaje enunciado en la opinión de mis colegas:

“Las reglas antiguas sobre bloqueos no se aplicaron durante esa guerra y se alega que no pueden considerarse aún en vigor. En efecto, esto parece ser el punto de vista de la mayoría de los autores posteriores a la guerra. Señalan el hecho de que el uso de submarinos hace casi imposible tener fuerzas bloqueadoras estacionadas o navegando dentro de un área limitada, bien conocida del enemigo. Por otra parte alegan que no puede presumirse que no habrá lucha económica en las guerras futuras. ¿No es un hecho que el Artículo 16 del Pacto de la Liga de las Naciones llega hasta a obligar a los miembros de la Liga a llevar a cabo, bajo ciertas circunstancias, una guerra económica contra un enemigo de la misma Liga? Es de presumirse que la guerra económica del futuro empleará medios enteramente diferentes al clásico bloqueo y que la antigua regla de la Declaración de París de 1856 tendrá que ceder a las necesidades de un Estado beligerante sujeto a las condiciones modernas de guerra naval.

“Si los puntos de vista antes expuestos fueran aceptados, parece que habría poca duda respecto a que el proceder, bastante moderado, del *Agua Prieta*, consistente tan sólo en obligar a un buque neutral a salir del puerto, sin causar ningún daño, ni al barco ni a su tripulación, debe considerarse legal. Sin embargo, la Comisión cree innecesario dar una opinión con respecto a la exactitud de ese punto de vista, el cual, de todos modos, por razones obvias, no podría ser adoptado sin reserva.

Por supuesto que las costumbres, la práctica y el cambio de condiciones influyen en el Derecho Internacional y en las leyes domésticas. Sin embargo no es necesario hacer notar que una violación de la ley no equivale a la modificación o abrogación de la ley. El hecho de que los nuevos instrumentos de guerra incomodan a un beligerante que tenga el dominio del mar en determinada región para actuar de conformidad con las establecidas reglas de derecho no resulta *ipso facto* en el cambio de la ley ni justifica la violación de la ley. Y si nos ocupamos en la especulación, no sería temerario conjeturar que, en vista de la experiencia, el mismo beligerante, dado caso que se cambiara su estado mediante la pérdida del dominio del mar, insistiera enfáticamente que se observasen las reglas y principios establecidos. Parece probable que entre aquellos que han considerado detenidamente el derrumbamiento del sistema de Derecho Internacional relativo al ejercicio de derechos beligerantes en los mares y a la posibilidad de formular reglas que se respeten, hay algunos que no contemplarían con complacencia un sistema de promiscua captura e intervención en embarcaciones mercantes neutrales, o la promulgación de edictos con respecto a la colocación de minas en zonas prohibidas en alta mar donde las naciones tienen un derecho común. En realidad puede sugerirse que algunos pueden hallar como una solución más apropiada para el problema que la alta mar debe mantenerse como camino común en tiempo de guerra como en época de paz y que, con tal fin, la intervención con los neutrales puede quedar restringida a las aguas beligerantes únicamente.

Una regla de derecho se somete en cuanto a si significa algo cuando el respecto honorable hacia ella envuelve inconveniencia o sacrificio material, o en cuanto a si ha de convertirse en una farsa por violación bajo alguna teoría de elasticidad o cambio de condiciones, teorías semejantes a la más o menos peligrosa doctrina de *rebus sic stantibus* relativa a tratados. Es un principio elemental que la procedencia de un acto se rige por la ley en vigor cuando el acto se comete. El Derecho Internacional es una ley para el régimen de las naciones, basada en la aceptación general hecha por las naciones. Sólo puede ser modificada por los mismos procesos en que se formuló. Un beligerante no puede promulgar leyes para acomodar sus propios propósitos. Un tribunal internacional no puede emprender la formulación de reglas relativas al ejercicio de derechos beligerantes ni decidir un caso mediante especulaciones en cuanto al desarrollo futuro de la ley, que se cree augúranse con las derogaciones del Derecho Internacional que desgraciadamente ocurren en época de guerra. Los miembros que componen la Liga de Naciones indudablemente han contraído ciertas obligaciones, conforme al Artículo 16 de la Convención de la Liga, pero no debe presumirse necesariamente que deban llevarse a cabo sus obligaciones contraídas en violación del Derecho Internacional. Más bien debería asumirse que cualquiera acción llevada a cabo en el cumplimiento de tales obligaciones se ejecutará de un modo compatible con la ley. En la angustia de un gran conflicto internacional se suelen adoptar recursos para rodear la ley; mas, la ley prevalece. Como dijo el Magistrado Presidente Interino, Sir Henry Berkeley, en el caso de *Prometheus*:

“Una ley puede establecerse y llegar a ser internacional, es decir, obligatoria para todas las naciones, mediante el convenio de tales naciones a obligarse a ella, aunque sea imposible hacerla cumplir por parte de cierta nación que haya entrado en el convenio. La resistencia que demuestre una nación en contra de la ley que haya convenido acatar no deroga la autoridad de dicha ley porque tal resistencia, quizás, no pueda contrarrestarse. Esa resistencia hace meramente de la nación que se resiste una violadora de la ley a la cual prestó su consentimiento, pero deja en pie la ley para cuya implantación presto su concurso la nación que se resiste. ¿Podría, lógicamente, sostenerse la posición que, poseyendo cierta persona o grupo de personas provisionalmente el poder para resistir una ley municipal establecida, tal ley, por ese motivo, quedaba fuera de existencia? La respuesta a tal contención es que la ley existe todavía, aun cuando no sea posible, por el momento, lograr que la misma se acate.” (Corte Suprema de Hongkong, 2 *Hongkong Law Reports*, 207, 225.)

La opinión de la mayoría, después de discutir las miras de la ley probable futura, expone que es innecesario rendir opinión con respecto a dichas miras, y que la Comisión “opina que los actos del *Agua Prieta* difícilmente pueden considerarse como una violación a la ley que regía antes de la guerra mundial.” Evidentemente el razonamiento del dictamen es hasta este punto que el puerto de Frontera no pudo cerrarse por orden o decreto fundado en la ley doméstica, y que el Derecho Internacional era aplicable al considerar las medidas que debidamente podían emplearse. Se afirma que las expresadas me-

didas estaban en armonía con el Derecho Internacional existente antes de la guerra mundial en lo que respecta al ejercicio del derecho a bloquear. No estoy de acuerdo con tal parecer. A un beligerante se le concede el derecho de obstruir el comercio con un puerto en lo que respecta a la entrada y salida, por virtud de la fuerza física de que disponga para llevar a cabo la obstrucción y el ejercicio de tal fuerza. Me parece innecesario entrar en una discusión minuciosa con respecto al significado de un bloqueo eficiente para demostrar que no existía ninguno en Frontera aun cuando se conceda mucha licencia para especulaciones en lo concerniente a los cambios recientes en los principios establecidos de la ley.

El expediente demuestra que el vapor *Stal*, en conexión con el cual se discutió una reclamación conjuntamente con el caso que nos ocupa, había permanecido en el puerto por espacio de diez días cuando llegó el *Agua Prieta* a la localidad de Frontera, y que el *Gaston* había llegado un día antes que aquél. Las pruebas aducidas por México revelan que las autoridades mexicanas habían intentado cerrar varios puertos en las costas del Pacífico, el Golfo y el Atlántico, incluyendo el puerto de Frontera. La costa a lo largo de la cual se hallaban los puertos cerrados del Golfo y del Mar Caribe mide unas novecientas millas de largo. Las pruebas presentadas por el Gobierno Mexicano revelan que un cañonero, a saber, el *Agua Prieta*, y dos guardacostas se dedicaban a llevar a cabo lo que se llama un bloqueo, según el parte rendido por un comandante naval mexicano a su gobierno en fecha 25 de abril de 1924. El expediente demuestra que uno de los fines del *Agua Prieta* era la inspección de los faros. Un parte rendido por el comandante del *Agua Prieta* revela que, debido a desperfectos sufridos por la máquina, su buque sólo podía caminar a razón de unas dos millas por hora, aproximadamente. La corta visita que hizo el *Agua Prieta* en las aguas que están en las afueras de Frontera no constituyó un bloqueo efectivo de la entrada y salida. La comunicación que se le pasó al Gobierno de los Estados Unidos de América con respecto al cierre del puerto de Frontera, la cual no mencionaba bloqueo alguno, no fué un aviso ni una proclamación de bloqueo. Tanto en el argumento oral como en el escrito que se hizo en nombre de México se sugirió, probablemente basándose en la teoría de que se necesitaba el aviso, que la mencionada comunicación podía considerarse como una notificación de bloqueo. El disparo de algunos cañonazos en dirección al *Gaston* que se hallaba en el puerto y las señales que se le dieron, ordenándole que partiera, no constituyeron un sustituto adecuado de captura o de procedimientos de un tribunal de presa, o de advertencia.

Por vía de comparación, en el expediente se mencionaron las medidas de bloqueo empleadas durante la Guerra Civil americana. Una extensión de dos mil quinientas millas náuticas de la costa de los Estados Confederados fué bloqueada por unos cuatrocientos cruceros federales. (Oppenheim, *International Law*, Tomo II, Tercera Edición, Pág. 525.) En el puerto de Charleston solamente, se hallaban estacionados en el mes de julio de 1863, veintitrés buques. (*Proceedings of the United States Naval Institute*, Marine International Law, Commander Henry Class, U.S.N., Tomo XI, Pág. 432.) Posiblemente

un solo buque hubiera satisfecho los requisitos de la situación en Frontera, pero en mi opinión la visita del *Agua Prieta* no satisfizo tales requisitos.

Próximamente al final de la opinión de la mayoría se hacen algunas observaciones que parecen estar en contraposición a la opinión expresada en la parte anterior, al efecto de que, no obstante las disposiciones hechas en el Artículo VI de las ordenanzas aduaneras mexicanas y el cierre de dicho puerto conforme a lo dispuesto en el artículo citado, el tráfico del *Gaston* con el puerto de Frontera era perfectamente legítimo; que la ley doméstica no determinaba por sí sola el derecho del Gobierno Mexicano a cerrar el puerto; y que las autoridades federales “no hubieran estado justificadas al capturar o confiscar el barco, o al infligirle cualquiera otra pena.” Me parece que estas conclusiones deben estar basadas en la teoría de que el puerto se hallaba fuera del dominio de las autoridades mexicanas; que, por consiguiente, el Derecho Internacional y no la ley doméstica, regía el derecho de una embarcación a entrar y salir del puerto; y que de acuerdo con el Derecho Internacional la captura, confiscación o imposición de cualquiera otra pena al *Gaston* hubiera sido improcedente. Sin embargo, en la opinión de la mayoría se expone que “no se puede afirmar que el puerto de Frontera estaba en poder de los insurgentes cuando tuvieron lugar los sucesos en cuestión;” que aquel puerto es “de hecho y estaba en parte dominado por el ‘Agua Prieta;’” y que, siendo eso así, “y como ninguno de los autores citados por los reclamantes tratan de un caso de esta naturaleza, la Comisión sostiene que difícilmente puede ser objetada la legalidad del proceder del ‘Agua Prieta’ al obligar a salir al ‘Gaston’, el cual no había acudido al Cónsul Mexicano en Nueva Orleans para obtener los documentos de salida.” Según he hecho notar últimamente, me parece que este concepto no se aviene al razonamiento de las otras partes de la opinión, e igualmente parece que no se aviene a las contenciones hechas por el Gobierno Mexicano y los hechos que revelan el expediente.

En el aviso de fecha 18 de diciembre de 1923 que el Embajador de México pasó al Departamento de Estado en Washington se exponía que el puerto de Frontera había sido substraído “a la acción de las autoridades legítimamente constituidas”. En la Contestación mexicana relativa al caso del *Stal* se expuso que la orden del cierre era procedente para evitar que se llevara a cabo comercio local o internacional con el puerto que, con motivo de la sedición, “se ha substraído temporalmente al dominio de las autoridades legítimas, que era precisamente la situación en que se encontraba el puerto de Frontera en el momento en que llegó el vapor de referencia”. En un aviso que la Legación Mexicana en la Habana envió al Secretario de Estado de Cuba en fecha 31 de mayo de 1924 se expuso que el puerto de Frontera había pasado nuevamente “bajo el control de las autoridades constitucionales”. En un parte que se encuentra en los informes relativos a la insurrección de De la Huerta, los cuales se hallan en los archivos de la Secretaría de Relaciones Exteriores de México, se expone que los puertos del Golfo de México y el Mar Caribe, con la excepción de Tampico, “se hallan substraídos a la acción del Gobierno”. En un parte rendido por el Contralmirante H. Rodríguez Malpica al Secretario de

Relaciones Exteriores de México se expone que dicho contralmirante “ejecutaron bloqueo” en el puerto de Frontera y demás puertos “que están en poder de rebeldes”.

Es posible concebir una situación interesante en que fuerzas terrestres de insurgentes tengan en su poder el dominio de un pueblo constanero y, sin embargo, no tengan dominio absoluto del puerto debido a que la entrada al mismo podría estar en poder de fuerzas regulares que se encuentren destacadas en una isla o promontorio que domine la entrada del referido puerto. Pero en mi opinión, la visita de un día que por casualidad hizo al *Agua Prieta* en los alrededores del puerto de Frontera y en la manera que revela el expediente, no justifica la conclusión de que el puerto se encontrara en realidad y parcialmente dominado por el *Agua Prieta*. La visita ocurrió, según se ha demostrado ya, diez días después de la entrada del *Stal* en el puerto y un día mas tarde a la entrada del *Gaston*. No creo que una simple visita de corta duración por parte de un buque de guerra en los alrededores de un puerto que este ocupado por rebeldes equivalga al dominio o mando del puerto que absolvería a un gobierno de la obligación de mantener un bloqueo conforme a lo que requiere el Derecho Internacional con el proposito de efectuar el cierre de un puerto.

Según he indicado, soy de opinión que el Derecho Internacional relativo al ejercicio del derecho a bloquear es aplicable a la situación existente en el puerto de Frontera cuando el *Gaston* fué objeto de intervención y las pérdidas así ocasionadas. No creo que haya distinción alguna en Derecho Internacional y practica, o en logica, entre un puerto que se halle en poder de rebeldes cuya beligerancia haya sido reconocida por medio de un acto afirmativo y un puerto ocupado por rebeldes a quienes no se les haya reconocido en tal forma. Por lo tanto no estoy de acuerdo con la contención en que se basa la defensa del Gobierno Mexicano con respecto a dicha distinción. Y, por lo tanto, tampoco estoy de acuerdo con la distinción que, poco más o menos semejante a ésta, se hace en el alegato americano, en el que se dice que “las leyes de guerra y, por consiguiente, las de bloqueo, no eran y no podran ser aplicables a la situación sometida a discusión, puesto que no parece que el Gobierno de México o el de los Estados Unidos de América hubiera reconocido que existiese en México en aquel tiempo un verdadero estado de beligerancia”. En el curso del argumento oral pareció que el abogado de los Estados Unidos de América se desvió de dicha tesis.

El alegato americano parece tratar el cierre de un puerto que se halle en poder de rebeldes cuya beligerancia no haya sido reconocida por algún gobierno como un caso especial al cual no se le puede aplicar la ley de bloqueo. Si tal parecer es correcto, y si el Derecho Internacional relativo a bloqueos no es aplicable a tal caso, entonces un gobierno central (parent government) —no pudiendo cerrar un puerto mediante el uso de legislación doméstica,— aparentemente carecería de poder para cerrar el puerto de ningún modo, no habiendo el gobierno central puesto en acción algo distinto a un bloqueo ni habiéndose extendido el reconocimiento en alguna forma por parte de otros

gobiernos, cada uno de cuyos gobiernos pueden legalizar un bloqueo, en bien de sus propias embarcaciones únicamente, o en bien de las embarcaciones de otro país. No estoy de acuerdo con tal parecer.

El Presidente Lincoln no se dilató en promulgar una proclamación de bloqueo de los puertos de los Estados Confederados hasta que por medio de algún acto concreto "hubiera reconocido un verdadero estado de beligerancia" por parte de los estados separatistas. El establecimiento de un bloqueo se ha considerado generalmente como el reconocimiento de un estado de guerra y así lo han considerado los tribunales americanos. (*Prize Cases*, 2 Black 635.) Tampoco esperó el Presidente Lincoln, antes de establecer el bloqueo, que acaeciera algún acto concreto en virtud del cual reconocieran otros gobiernos la beligerancia. Los actos de dichos gobiernos siguieron al establecimiento del bloqueo americano y generalmente tomaron forma de declaraciones de "neutralidad". (Moore, *International Law Digest*, Tomo I, Págs. 184 - 185.)

Puertos rebeldes pueden cerrarse por medio de medidas eficientes de bloqueo. Las declaraciones de los gobiernos, las opiniones de tribunales internacionales y los escritos de autoridades, apoyan todos, en mi opinión, los conceptos de que un bloqueo eficiente es necesario para cerrar un puerto rebelde, y que no existe tal distinción como aquella por la cual arguye el Gobierno Mexicano. Este parecer no se desaviene a la contención hecha en nombre de México al efecto de que la soberanía mexicana continuó existiendo en el territorio ocupado por los rebeldes. El Gobierno Mexicano no pudo llevar a cabo funciones gubernamentales en dicho territorio, pero yo asumo que *desde el punto de vista del Derecho y de las relaciones internacionales* la soberanía de una nación sobre el territorio ocupado por rebeldes no queda destruída hasta que los insurrectos hayan establecido su independencia.

Algunos de los precedentes citados por los abogados puede que parezcan estar en contravención a los principios expuestos por Lord John Russell, a los cuales se ha hecho referencia anteriormente, pero, después de examinarlos, creo que no lo están.

En cuanto a la disputa entre España, por una parte, y Alemania y Gran Bretaña por la otra, relativo al cierre de puertos en el Archipiélago de los Zulús debe notarse que un examen de la correspondencia diplomática relativa a dicha controversia demuestra que Alemania y Gran Bretaña arguyeron que España no tenía soberanía sobre el Archipiélago de los Zulús y, por consiguiente, obviamente no tenía dominio. (*British and Foreign State Papers*, Tomo 73, Págs. 932 - 996.)

En el caso del bergantín *Toucan* parece que las autoridades brasileñas detuvieron la embarcación en San José del Norte donde se había detenido a dejar parte de su carga y que se negaron a dejarla seguir para Puerto Alegre. (Moore, *International Arbitrations*, Tomo V, Pág. 4615.)

El Comisionado Fisher, nombrado conforme a una ley del Congreso de los Estados Unidos para distribuir la indemnización de acuerdo con la Convención celebrada el 27 de enero de 1849 entre los Estados Unidos y el Brasil, dijo que el "evitar las autoridades brasileñas que el *Toucan* y otras embarcaciones

fueran a un puerto del interior que se hallaba cerrado debido a una insurrección civil que existía allí en aquella época, no fué sino el ejercicio de un derecho que incumbe a una nación soberana". Si la decisión del Comisionado Fisher, desechando la reclamación presentada a nombre del *Toucan* se considerara como contraria a las opiniones de los tribunales internacionales, al efecto de que los puertos en poder de rebeldes pueden con propiedad cerrarse solamente por medio de un bloqueo aparentemente no habría motivo fundado para atribuir a esa opinión mayor validez que a las demás. Por otra parte, la opinión del Comisionado Fisher probablemente no debe interpretarse como opuesta a los conceptos expuestos por el Gobierno de los Estados Unidos y el de Gran Bretaña, y por los tribunales internacionales y los escritores de Derecho Internacional, al efecto de que el Derecho Internacional no sanciona el cierre de tales puertos meramente con un decreto o una disposición legislativa doméstica. El Comisionado Fisher parece haber basado su opinión, en su mayor parte si no en su totalidad, en las disposiciones del tratado existente entre los Estados Unidos y el Brasil. Además parece que mucho puede decirse en apoyo de tal concepto de que un gobierno puede rehusar, en el correcto ejercicio de su soberanía, el despacho de una embarcación que se encuentre en uno de sus puertos dentro de su jurisdicción con destino a otro en el interior de sus dominios, el cual esté temporalmente ocupado por rebeldes.

En una situación poco más o menos parecida puede dudarse que sea en derogación del Derecho Internacional que las autoridades de un gobierno se nieguen a despachar embarcaciones extranjeras de uno de sus puertos marítimos con destino a otro perteneciente a su territorio. Sin embargo, parece que los Comisionados constituidos de acuerdo con la Convención de septiembre 26 de 1893 celebrada entre la Gran Bretaña y Chile expresaron una opinión distinta con respecto al caso de la barca *Chépica*. En 1891 las autoridades del puerto de Valparaíso se negaron a permitir que dicha embarcación siguiera para Tocopilla, porque este puerto se hallaba ocupado por fuerzas revolucionarias. En la opinión rendida el día 12 de diciembre de 1895 el Comisionado británico y el belga aparentemente censuraron dicha acción como violatoria del Derecho Internacional, no obstante sobreseerse la reclamación presentada en nombre del barco por cuestiones de jurisdicción. (Moore, *International Arbitrations*, Tomo V, Pág. 4933.) En cuanto a la discusión relacionada con la negativa de las autoridades chilenas a conceder el despacho en tales condiciones, véase Moore, *International Law Digest*, Tomo VII, Págs. 815 - 817.)

En el argumento oral el abogado de México citó un autor, el Dr. N. Politis, que parece que sostiene la distinción que el abogado de México trató de hacer. Después de referirse al bloqueo en caso de una guerra internacional y bloqueo en caso de guerra civil, el Dr. Politis expone:

"Mientras la insurrección no haya adquirido, mediante el reconocimiento de los rebeldes en calidad de beligerantes, un carácter internacional y permanezca puramente como un conflicto doméstico el gobierno legalmente constituido puede

cerrar todos o algunos de los puertos del país en el ejercicio de su autoridad, como medida de prevención, sin establecer, propiamente hablando, un bloqueo". ⁽¹⁾ (Recueil Des Cours, 1925, Tomo I, Págs. 94 - 95.)

Sin embargo, el autor no cita ninguna autoridad legal con respecto a esta opinión ni da razones para la distinción que hace. En mi concepto, la verdadera exposición de la ley se encuentra en los siguientes pasajes de un artículo escrito por el Profesor George Grafton Wilson, el cual se encuentra en el Tomo I del *American Journal of International Law*, 1907, Págs. 55, 58:

"El gobierno legítimo no puede en manera alguna echarle a un país extranjero la obligación de ejecutar sus decretos. Hasta sus decretos relativos al cierre en tiempo de insurrección deben estar apoyados por fuerza suficiente para hacerlos efectivos. . .

"El gobierno central también ha tratado de obtener las ventajas de un bloqueo sin las obligaciones que impone la guerra por medio de una proclama declarando cerrados los puertos ocupados por rebeldes. Sin embargo, los gobiernos extranjeros ordinariamente han asumido la posición de que tales decretos no tienen efecto alguno y los puertos en manos de rebeldes quedan cerrados solamente hasta el punto en que una fuerza efectiva impida la entrada. . .

"Si los puertos en poder de los rebeldes pudieran cerrarse mediante un decreto, entonces habría un cierre análogo al de la vieja idea de un bloqueo de papel. Se ha llegado a reconocer universalmente el principio de que en época de insurrección el cierre, para hacerse respetar, debe establecerse por el ejercicio de una fuerza efectiva."

Las declaraciones arriba insertadas parecen ser de especial interés en conexión con el punto que tenemos en consideración, puesto que se ocupa en gran parte el autor del artículo en la distinción entre una guerra en que haya habido "reconocimiento de beligerancia por parte de un país" y una guerra que exista sin tal reconocimiento. El autor, para fines de su discusión, aparentemente designa a la última como "insurrección".

De igual interés especial son algunas de las referencias del mensaje del 8 de diciembre de 1885 que envió el Presidente Cleveland al Congreso de los Estados Unidos. Él hizo referencia a "una cuestión de gran importancia" que presentaban los decretos del Gobierno Colombiano proclamando el cierre de ciertos puertos que entonces se hallaban en manos de los rebeldes y declarando las embarcaciones retenidas por los revolucionarios como naves piratas sujetas a ser capturadas por cualquier país. El Presidente explicó que los Estados Unidos no podían aprobar "ninguna de dichas declaraciones"; que "no

* (1) "Tant que l'insurrection n'a pas pris, par la reconnaissance des insurgés en qualité de belligérants, un caractère international et reste une lutte purement interne, le gouvernement légal peut fermer tout ou partie des ports du pays par voie d'autorité, par mesure de police, sans y établir, à proprement parler, un blocus".

podía reconocerse el cierre efectivo de puertos que no estuvieran en poder del gobierno, sino retenidos por elementos hostiles"; y que la "negativa por parte de este Gobierno con respecto a las declaraciones colombianas no implicaba la admisión de un estado de beligerancia por parte de los rebeldes". *Foreign Relations of the United States*, 1885, p.v.

(Comisionado)

•