

308709  
UNIVERSIDAD PANAMERICANA

FACULTAD DE DERECHO

Con Estudios Incorporados a la

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

5 reg.



**PRINCIPIOS NORMATIVOS QUE DEBE OBSERVAR EL EJECUTIVO  
EN LA CONDUCCION DE LA POLITICA EXTERIOR.  
ARTICULO 89 CONSTITUCIONAL FRACCION X.**

**T E S I S**

para optar por el título de :

**LICENCIADO EN DERECHO**

**p r e s e n t a :**

**ANDRES CALERO AGUILAR**

Director de Tesis:

Lic. Hector Dávalos Martínez

MEXICO, D. F.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

1991



## **UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso**

### **DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

## INDICE

- INTRODUCCION.....	1
I. Poder Ejecutivo y Política Exterior.	
I.1. Poder Ejecutivo y Poderes de la Unión.....	5
I.2. Política Exterior.....	22
I.3. Poderes de la Unión y Política Exterior a lo largo de la Historia.....	26
I.4. Organos que intervienen en la formulación de la Política Exterior.....	40
I.5. Derecho Comparado.....	73
I.5.1. Argentina.....	74
I.5.2. Bolivia.....	77
I.5.3. Colombia.....	78
I.5.4. Costa Rica.....	80
I.5.5. Chile.....	84
I.5.6. Ecuador y El Salvador.....	84
I.5.7. Nicaragua.....	85
I.5.8. Venezuela.....	86
I.5.9. Estados Unidos.....	89
I.5.10. España.....	92

## II. Principios de Política Exterior.

II.1. Aspectos Generales.....	95
II.2. Auto-determinación de los Pueblos.....	99
II.3. No Intervención.....	109
II.4. Solución Pacífica de las Controversias.....	125
II.5. Proscripción de la Amenaza o el Uso de la Fuerza en las Relaciones Internacionales.....	146
II.6. Igualdad Jurídica de los Estados.....	156
II.7. Cooperación Internacional para el Desarrollo.....	166
II.8. La Lucha por la Paz y Seguridad Internacionales.....	177
II.9. Derecho Comparado.....	184
II.9.1. Cuba.....	184
II.9.2. Ecuador.....	186
II.9.3. Guatemala.....	187
II.9.4. Honduras.....	188
II.9.5. Nicaragua.....	189
II.9.6. Panamá.....	190
II.9.7. Uruguay.....	191
II.9.8. Paraguay.....	191
II.9.9. Venezuela.....	192
II.9.10. U.R.S.S.....	193

III. Recientes Reformas a la Fracción X del Artículo 39 Constitucional.

III.1. Referencias Históricas.....	196
III.2. Opiniones Doctrinales.....	213
III.3. Iniciativa del Ejecutivo.....	229
III.4. Discusion en las Cámaras.....	241
- CONCLUSIONES.....	257
- BIBLIOGRAFIA.....	267

## INTRODUCCION

Al concluir los estudios profesionales, el alumno se encuentra ante la necesidad de elaborar la tesis a efecto de poder optar por el título respectivo. Ante lo cual se presentan dos situaciones a resolver.

En primer lugar, se debe elegir la rama del Derecho en la que debe centrar el trabajo; en segundo lugar se debe escoger el contenido y tema respectivos. En mi situación particular la elección de la rama no fue difícil, ya que desde el inicio de mis estudios en la Universidad Panamericana, me senti atraído por las asignaturas que comprenden el Derecho Público, en particular adquirí el gusto y afición por el Derecho Internacional Público.

En cuanto al tema a elegir, la situación se tornó un poco más complicada; ya sea porque en nuestro país la bibliografía respectiva es escasa o porque los temas a desarrollar, en muchas ocasiones se encuentran en tal estado de estudio, que es poco lo que un estudiante puede aportar a los mismos. Gracias al consejo de mi amigo y maestro Hector Davalos Martinez, elegí las reformas realizadas a la fracción X del Artículo 59 constitucional como el tema a desarrollar en el contenido de la tesis profesional.

Dicha elección, la realice por varios motivos: En primer lugar porque se trata de una reforma constitucional, lo cual por sí lleva aparejada su importancia ya que al modificarse el texto de la Constitución, se está cambiando la forma de organización del Estado. Por otra parte, cabe señalar que en su tiempo, dicha reforma pasó inadvertida, es decir, es muy poco lo que se escribió o ha escrito al respecto, siendo que es un tema de enorme trascendencia nacional, ya que ahora el ejercicio de la política exterior debe realizarse dentro de un marco de acción muy bien delimitado. lo cual cobra mayor importancia ante la situación que guarda el mundo en estos momentos y la pretensión de insertar a nuestro país, al nuevo sistema de relaciones internacionales.

Para intentar abarcar completamente el tema, en primer lugar mencionaremos las relaciones que existen entre el Poder Ejecutivo y la política exterior. es decir qué facultades tiene el primero con respecto a la segunda, y con qué limitaciones se enfrenta por parte de los otros Poderes del Estado. Posteriormente nos avocaremos al estudio del término "política exterior", para intentar definirlo o señalar cuál es el término correcto a usar. Acto seguido revisaremos las facultades que han tenido a lo largo de la historia los Poderes de la Unión en materia de política exterior, para luego terminar con un estudio de los órganos del Estado que intervienen en la formulación de la política exterior. haciendo también un estudio comparativo con otros sistemas jurídicos en el mundo.

Después de que en ese primer capítulo se analicen las facultades que tiene el Poder Ejecutivo en materia de política exterior y los órganos a través de los cuales se ejercen, el segundo capítulo lo dedicaremos al análisis de cada uno de los principios que a partir de 1988 México debe de observar en la conducción de sus relaciones exteriores. Al efecto, intentaremos estudiar cada uno de los principios, buscando lograr una conceptualización adecuada de los mismos y señalar las dificultades que se tienen al ejercerlos en la práctica; para concluir con un estudio comparativo, que permita observar qué otros países han elevado a rango constitucional normas de conducta en el manejo de su política exterior.

En el tercer bloque o capítulo nos centraremos específicamente en la iniciativa del Ejecutivo y en las discusiones camerales que condujeron a la reforma de la fracción X del Artículo 89 constitucional, para así determinar el motivo o causa de su elevación a rango constitucional y los argumentos vertidos en las Cámaras para su aprobación o desechamiento.

Por último, en el apartado de las conclusiones, pretendemos cerrar el círculo del presente tema al determinar específicamente la conveniencia de la elevación, mediante la reforma del Artículo 89, a rango constitucional de ciertos principios que debe observar el Ejecutivo de la Unión en la conducción de la política exterior.

Con lo anterior se intenta hacer una modestísima aportación a nuestro sistema jurídico, mediante el estudio de una de las reformas constitucionales más olvidadas, pero que en el futuro puede conllevar inmensas implicaciones a nuestro país.

## 1.- PODER EJECUTIVO Y POLITICA EXTERIOR

### I.1. Poder Ejecutivo y Poderes de la Unión.

Segun lo establecido por el Artículo 49 constitucional, el Supremo Poder de la Federación, se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial; además de que no podran reunirse dos o más Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultad extraordinaria al Ejecutivo, de acuerdo al Artículo 29 del mismo ordenamiento. (1)

Este precepto que consagra la división de poderes, primeramente visto por Aristóteles fue claramente establecido por Montesquieu en su obra "Del Espíritu de las Leyes":

"En cada Estado hay tres clases de poderes: El Poder Legislativo, el Poder Ejecutivo de las cosas relativas al derecho de gentes y el Ejecutivo de las cosas que dependen del derecho civil.

(1) Cfr. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México Ed. Fax, 1988, p. 31.

En virtud del primero, el Príncipe o Jefe del Estado hace leyes transitorias o definitivas, o deroga las existentes. Por el segundo, hace la paz o la guerra, envía y recibe embajadas, establece la seguridad pública y precave las invasiones. Por el tercero, castiga los delitos y juzga las diferencias entre particulares. Se llama a éste último Poder Judicial, y al otro Poder Ejecutivo del Estado..... Cuando el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo se reúnen en la misma persona o el mismo cuerpo, no hay libertad; falta la confianza, porque puede temerse que el Monarca o el Senado hagan leyes tiránicas y las ejecuten ellos mismos tiránicamente.

No hay libertad si el poder de juzgar no está bien deslindado del Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo. Si no está separado del Poder Legislativo, se podría disponer arbitrariamente de la libertad y la vida de los ciudadanos. Como que el juez sería legislador si no está separado del Poder Ejecutivo, el juez podría tener la fuerza de un opresor". (2)

El párrafo anterior nos permite apreciar la existencia de tres poderes que conforman al Estado, el cual para encontrarse dentro de un marco de legalidad, debe de mantener a cada poder

-----  
(2) Cfr. Montesquieu, Charles Louis de Secondat, Barón de la Brède y de; Del Espíritu de las Leyes, Paris Ed. Garnier hermanos, 1909 (Ed. especial-versión castellana de Nicolas Estévez), p.p. 224-225.

independiente del otro y depositado en individuos u órganos particulares no sometidos.

Una vez determinado el fundamento doctrinal de la separación de poderes, se pueden establecer las funciones de cada uno de ellos. De acuerdo a Gabino Fraga: "El concepto de atribuciones comprende el contenido de la actividad del Estado, es lo que el Estado puede o debe hacer. El concepto de función se refiere a la forma de actividad del Estado. Las funciones constituyen la forma de ejercicio de las atribuciones". (3)

El mismo autor, clasifica las funciones del Estado en dos categorías:

a) Desde el punto de vista del órgano que la realiza, es decir, adoptando un criterio formal u organico, que prescinde de la naturaleza intrínseca de la actividad, las funciones son formalmente legislativas, administrativas o judiciales.

b) Desde el punto de vista de la naturaleza intrínseca de la función, es decir, partiendo de un criterio objetivo, material, que prescinde del órgano al cual están atribuidas, las funciones son materialmente legislativas, administrativas o judiciales. (4)

(3) Cfr. Fraga Gabino; Derecho Administrativo, México Ed. Porrúa S.A., 1987 (10a. ed.), p.26.

(4) Ibidem, p. 25.

Basado en lo anterior, tenemos el caso de la facultad exclusiva del Congreso de admitir nuevos Estados a la Unión Federal (Art. 73 constitucional, fr. I) la cual es una función formalmente legislativa, pero materialmente administrativa; o el caso de la fracción VI del mismo precepto, la que es una función tanto material como formalmente legislativa. Por lo que respecta al Poder Ejecutivo, éste cuenta con funciones que son tanto material como formalmente administrativas (Art. 89, fr. X), aunque cuenta con funciones que son formalmente administrativas pero materialmente de otra clase, como es la consagrada en el Artículo 27 de nuestra Carta Magna; sobre la resolución de los expedientes de restitución y dotación de ejidos, que en este caso se trata de una función materialmente judicial.

Por su parte Ignacio Burgoa, al comentar cada uno de los Poderes y omitiendo la división antes citada en cuanto al Poder Legislativo y al Ejecutivo, señala en lo referente al primero: "Si el poder público equivale a actividad de imperio del Estado, y si una de las funciones en que se desarrolla es la legislativa, ésta consiste, por ende, en la elaboración de leyes.... La Ley es un acto de imperio del Estado que tiene como elementos sustanciales la abstracción, la imperatividad y la generalidad y por virtud de los cuales entraña normas jurídicas que no contraen su fuerza reguladora a casos concretos, personales o particulares numéricamente limitados, presentes o pretéritos, sino que la extienden a todos aquéllos, sin

demarcación de número, que se encuadren o puedan encuadrarse dentro de los supuestos que prevean". (5)

Aquí cabe hacer la aclaración tal como la realiza el mismo autor, en el sentido que: "Las normas jurídicas generales, abstractas e impersonales que integran el derecho positivo y cuya creación es el objeto inherente al poder o actividad legislativa, pueden emanar no sólo del órgano legislativo propiamente dicho, sino de otros en quienes por excepción o temperamento se deposita constitucionalmente". (6)

Por lo que toca al Poder Ejecutivo, y diferenciándolo ya de los demás Poderes, Burgoa señala que: "El Poder Ejecutivo, también llamado administrativo, implica la función pública que se traduce en múltiples y diversos actos de autoridad de carácter concreto, particular e individualizado, sin que su motivación y finalidad estriben, respectivamente en la preexistencia de un conflicto, controversia o cuestión contenciosa de índole jurídica, ni en la solución correspondiente". (7)

Por último, el mismo autor señala: "La locución Poder Judicial suele emplearse, como se sabe, en dos sentidos que son:

-----  
(5) Cfr. Burgoa Ignacio; Derecho Constitucional Mexicano, México Ed. Porrúa S.A., 1982 (4a. ed.), p.p. 591-592.

(6) Ibidem, p. 594.

(7) Ibidem, p. 701.

el orgánico y el funcional. Conforme al primero, que es impropio aunque muy usual, el Poder Judicial denota la judicatura misma, es decir, al conjunto de Tribunales Federales o Locales estructurados jerárquicamente y dotados de distinta competencia. Bajo el segundo sentido, dicho concepto implica la función o actividad que los órganos judiciales del Estado desempeñan.... Ahora bien, el multicitado poder, como equivalente a la actividad que despliegan la Suprema Corte, los Tribunales de Circuito y los Juzgados de Distrito, se desarrolla en dos distintas funciones jurisdiccionales que son, respectivamente, la judicial propiamente dicha y la de control constitucional". (8)

Volviendo a lo establecido por Gabino Fraga, el mismo señala que: "La función legislativa desde el punto de vista formal, es la actividad que el Estado realiza por conducto de los órganos que de acuerdo con el régimen constitucional forman el Poder Legislativo". (9) Precizando lo anterior se puede señalar que, en nuestro país, la función legislativa formal es la que realiza el Congreso de la Unión a través de la Cámara de Senadores y la de Diputados. En cuanto a la función legislativa desde el punto de vista material, el mismo autor nos señala que viene siendo: "La Ley". (10)

(8) Ibidem, p.p. 783-784.

(9) Cfr. Fraga, op. cit; supra, nota 3, p. 37.

(10) Ibidem, p. 41.

Sobre la función jurisdiccional, Fraga señala que desde el punto de vista formal, está constituida por el poder que normalmente, dentro del régimen constitucional, está encargado de los actos judiciales, es decir, por el Poder Judicial. (11)

Como función considerada materialmente, algunos autores la denominan función jurisdiccional, por creer que la expresión "judicial" sólo evoca el órgano que la realiza, debiendo por lo tanto, reservarla para cuando se haga alusión a su aspecto formal. En cuanto al punto de vista material de dicha función, Fraga nos indica que ésta tiene tres elementos a saber: "La función jurisdiccional supone una situación de duda o de conflicto preexistentes, supone generalmente dos pretensiones opuestas cuyo objeto es muy variable. Ellas pueden referirse a un hecho, actitud o acto jurídico que se estimen contradictorios con un derecho o una norma legal, o a un estado de incertidumbre sobre la interpretación, alcance o aplicación de una norma o de una situación jurídica. Así, el primer elemento del acto jurisdiccional consiste en la declaración que se haga de la existencia de tal conflicto, pero esto constituye un acto que por sí solo no tiene ningún carácter jurídico; ya que, la función

-----  
(11) Ibidem, p. 46.

jurisdiccional no puede limitarse a declarar que hay una situación de conflicto pues a esa conclusión puede llegar cualquier particular....La sentencia debe, como consecuencia lógica de la declaración que contiene, completarse con una decisión que haga cesar el conflicto y que ordene restituir y respetar el derecho ofendido....Otra consecuencia se deriva también de la finalidad del acto jurisdiccional. Si ésta es la de hacer respetar el derecho; de darle estabilidad, el acto con que trate de satisfacerse ese propósito debe tener el mismo carácter fijo y estable. Esa fijeza y estabilidad sólo se logran dando a la sentencia fuerza definitiva e irrevocable, presumiendo que en ella está contenida la verdad legal".(12)

Por último, el mismo autor en cuanto a la actividad del Poder Ejecutivo, que él denomina función administrativa, nos señala que desde el punto de vista formal, esta es la actividad que el Estado realiza por medio del Poder Ejecutivo.(13) Y desde el punto de vista material, nos precisa: "Es la que el Estado realiza bajo un orden jurídico, y que consiste en la ejecución de actos materiales o de actos que determinan situaciones jurídicas para casos individuales". (14)

-----  
(12) Ibidem, p.p. 51-53.

(13) Ibidem, p. 53.

(14) Ibidem, p. 61.

Ya que se han delimitado las funciones de cada uno de los poderes, estudiaremos con mayor detenimiento el Poder Ejecutivo.

De acuerdo al Artículo 80 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: "Se deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un sólo individuo, que se denominará, Presidente de los Estados Unidos Mexicanos".(15)

Es decir, el Poder Ejecutivo es unitario, y aquí cabe aclarar tal como lo señala el Doctor Burgoa: "El Poder Ejecutivo Federal, como función administrativa del Estado Mexicano, es depositado, es decir, está encomendado a una sola persona. Por consiguiente, el Poder Ejecutivo Federal no es el Presidente de la República ni éste es su jefe como indebidamente suele llamarsele, sino su único depositario y para cuyo ejercicio cuenta con diversos colaboradores o auxiliares denominados Secretarios del despacho que tienen asignada una determinada competencia en razón de los diferentes ramos de la Administración Pública".(16)

---

(15) Cfr. Constitución..., op. cit; supra, nota 1, p. 51.

(16) Cfr. Burgoa, op. cit; supra, nota 5, p.p. 727-728.

Otro de los elementos fundamentales de la organización del Poder Ejecutivo, es que su elección es directa tal como lo establece el Artículo 81 de nuestro código fundamental, (17) a diferencia del sistema norteamericano en el cual, la elección es indirecta.

El Presidente de México además, durará en su encargo seis años y no podrá ser reelegido. Ahora bien, a fin de comprender correctamente el funcionamiento y organización del Poder Ejecutivo, es necesario que se haga un análisis comparativo con otro de los grandes sistemas de gobierno existentes en el mundo, este es el sistema parlamentario.

Al respecto Maurice Duverger señala que: "Se llama parlamentario a un régimen en el cual el Gobierno está dividido en dos elementos, uno de los cuales - el Gabinete o Gobierno, en el más estricto sentido de la palabra - es políticamente responsable ante el Parlamento y tiene el derecho de disolverlo". (18)

Por su parte, Jorge Carpizo establece los siguientes

-----  
(17) Cfr. Constitución..., op. cit; supra, nota 1, p. 81.

(18) Cfr. Duverger Maurice; Instituciones Políticas y Derecho Constitucional, Barcelona Ed. Ariel, 1970 (5a. ed.), p. 198.

elementos, como característicos del sistema parlamentario:

1. Los miembros del Gabinete (Gobierno, Poder Ejecutivo) son miembros también del Parlamento (Poder Legislativo).

2. El Gabinete está integrado por los jefes del partido mayoritario o por los jefes de los partidos que, por coalición, forman la mayoría parlamentaria.

3. El Poder Ejecutivo es doble: Existe un Jefe de Estado que tiene principalmente funciones de representación y protocolo, y un Jefe de Gobierno que es quien lleva la administración y el gobierno mismo.

4. En el Gabinete existe una persona que tiene supremacía y a quien suele denominarse Primer Ministro.

5. El Gabinete subsistirá siempre y cuando cuente con el apoyo de la mayoría parlamentaria.

6. La Administración Pública, está encomendada al Gabinete, pero este se encuentra sometido a la constante supervisión del Parlamento.

7. Existe entre Parlamento y Gobierno un mutuo control. El Parlamento puede exigir responsabilidad política al Gobierno, ya sea a uno de sus miembros o al Gabinete como unidad. Además el Parlamento puede negar un voto de confianza u otorgar un voto de censura al Gabinete, con lo cual éste se ve obligado a dimitir; pero el Gobierno no se encuentra desarmado frente al Parlamento, pues tiene la atribución de pedirle al Jefe de Estado, quien

generalmente accederá, que disuelva el Parlamento.....(19)

En cuanto al régimen o sistema presidencial, Duverger nos comenta que existen tres tipos del mismo, a saber:

1.- Régimen presidencial clásico, el cual el autor francés distingue del régimen parlamentario, desde tres puntos de vista esenciales:

a) El Ejecutivo no está dividido, en Jefe de Estado y Gabinete. El Presidente es a la vez Jefe de Estado y Jefe del Gobierno. Los Ministros no tienen autoridad política propia y no forman en conjunto un órgano colectivo.

b) El Presidente es elegido por la vía del sufragio universal directo.

c) El Presidente y el Parlamento son independientes uno de otro, lo cual implica que el Parlamento no puede derribar el Gobierno presidencial con un voto de desconfianza, como en el régimen parlamentario y por su parte el Presidente no puede disolver el Parlamento.

2.- Régimen semipresidencial, el cual es el que existe en Francia a partir de la reforma constitucional de 1962, se da

-----  
(19) Cfr. Carpizo Jorge; El Presidencialismo Mexicano, México Ed. Siglo XXI, 1988 (8a. ed.), p.p. 13-14.

también en Austria y se dió en Alemania en época de la República de Weimar. Acerca de éste, el autor señala que en él, se encuentran los elementos fundamentales del parlamentarismo: El Ejecutivo se divide en un Jefe de Estado y un Gabinete que tiene a su cabeza a un Jefe de Gobierno. El Gabinete es responsable políticamente ante el Parlamento, lo cual implica que éste puede obligar al Jefe de Gobierno a dimitir; pero el Ejecutivo tiene el derecho de disolver el Parlamento. Aunque la diferencia esencial, estriba en la elección del Jefe de Estado, la cual es por medio del sufragio universal.

3.- Régimen presidencialista, acerca de éste. Duverger indica que es una aplicación deformada del régimen presidencial clásico, por el debilitamiento de los poderes del Parlamento e hipertrofia de los poderes del Presidente; funciona sobre todo en los países de Latinoamérica que aplican instituciones constitucionales de los Estados Unidos a una sociedad diferente y caracterizada por el subdesarrollo técnico, el predominio agrario y las grandes propiedades agrícolas. (20)

Por su parte, Jorge Carpizo nos enumera las características esenciales del sistema presidencial:

-----  
(20) Cfr. Duverger, op. cit; supra, nota 16, p.p. 210-217.

A) El Poder Ejecutivo es unitario. Está depositado en un Presidente que es, al mismo tiempo, Jefe de Estado y Jefe de Gobierno.

B) El Presidente es electo por el pueblo y no por el Poder Legislativo.....

C) El Presidente nombra y remueve libremente a los Secretarios de Estado.

D) Ni el Presidente ni los Secretarios de Estado, son politicamente responsables ante el Congreso.

E) Ni el Presidente ni los Secretarios de Estado pueden ser miembros del Congreso.

F) El Presidente puede estar afiliado a un partido politico diferente al de la mayoria del Congreso.

G) El Presidente no puede disolver el Congreso, y el Congreso no puede darle un voto de censura. (21)

Ahora bien, no todas estas notas se dan en los sistemas presidenciales y mucho menos en forma pura, pero de acuerdo a un analisis se puede determinar si un sistema es predominantemente presidencial o no lo es. y aqui entramos en la tercera clasificacion de los regimenes presidenciales que anteriormente se señalaba, en base a la obra "Instituciones Politicas y Derecho Constitucional".

-----  
(21) Cfr. Carpizo, op. cit; supra, nota 19, p. 14.

El presidencialismo, es una institución predominante en Países Latinoamericanos, tal como lo asienta Duverger; aunque disiento de los elementos por él señalados, como característicos de estos regímenes en virtud de que, en el caso particular de México, el predominio agrario y las grandes propiedades agrícolas no son causa del fortalecimiento del Poder Ejecutivo, e incluso no es exclusivo de los países latinoamericanos, ya que tenemos por ejemplo los casos de Churchill, Sadat, De Gaulle, Indira Ghandi e inclusive Ronald Reagan, al menos en su primer período presidencial, y la primera parte del segundo, quienes se caracterizaron por ser Jefes de Estado y/o de Gobierno dotados de un gran poder.

De ahí que, personalmente me adhiero a las causas señaladas por Jorge Carpizo como fundamento del predominio del Presidente en México:

1. Es el jefe del partido predominante el cual esta integrado por las grandes centrales obreras, campesinas y profesionales.

2. El debilitamiento del Poder Legislativo, ya que la gran mayoría de los legisladores son miembros del partido predominante y saben que si se oponen al Presidente las posibilidades de éxito que tienen son casi nulas y que seguramente están así frustrando su carrera política.

3. La integración, en buena parte, de la Suprema Corte de Justicia por elementos políticos que no se oponen a los asuntos en los cuales el Presidente esté interesado.

4. La marcada influencia en la economía a través de los mecanismos del Banco Central, de los Organismos Descentralizados y de las Empresas de Participación Estatal y las amplias facultades que tiene en materia económica.

5. La institucionalización del Ejército, cuyos jefes dependen de él.

6. La fuerte influencia en la opinión pública a través de los controles y facultades que tiene respecto a los medios masivos de comunicación.

7. La concentración de recursos económicos en la Federación, específicamente en el Ejecutivo.

8. Las amplias facultades constitucionales y extraconstitucionales, como son la facultad de designar a su sucesor y a los Gobernadores de las Entidades Federativas.

9. La determinación de todos los aspectos internacionales en los cuales interviene el país, sin que para ello exista ningún freno en el Senado.

10. El gobierno directo de la región más importante del país, como lo es el Distrito Federal.

11. Un elemento psicológico: Que en lo general se acepta el papel predominante del Ejecutivo sin que mayormente se le

cuestione. (22)

Pues bien, ha quedado claramente establecido que en nuestro país, a pesar de estar señalado el principio de división de poderes dentro de nuestra Carta Magna, con el objeto que ninguno de los poderes sobrepase a los otros y entre ellos se controlen, observamos con tristeza que no es así, sino que vivimos en un régimen presidencialista, caracterizado por un predominio del Poder Ejecutivo y el imperio de sus actos sobre las actuaciones de los otros dos poderes.

De dicho predominio, que tiene diversas causas tal como quedó asentado, es importante para el objeto de esta tesis, el numeral 9) de la opinión señalada por Jorge Carpizo, que implica que el Poder Ejecutivo tiene la determinación de todos los aspectos internacionales en los cuales interviene el país, lo que se traduce en un manejo casi sin límites de la política exterior. Para el cabal entendimiento de esta facultad, es indispensable estructurar un claro concepto de lo que se entiende por política exterior. Lo anterior, en virtud de que el objeto del presente trabajo es conocer la manera y hasta que punto, incide el Poder Ejecutivo en el manejo de la política exterior.

-----  
(22) Cfr. Carpizo Jorge; Estudios Constitucionales, México Ed. UNAM (serie G, Estudios Doctrinales 48, IJJ), 1983 (2a. ed.), p.p. 331-332.

## I.2. Política Exterior.

El término "Política Exterior" es ambiguo, y frecuentemente se emplean en su lugar vocablos como "Política Internacional, Relaciones Internacionales y Diplomacia".

La diplomacia, es definida como "la ciencia o conocimiento de los intereses internacionales y de las relaciones de unos Estados con otros".(23)

También se le define como "el conocimiento de los intereses y de las relaciones de unos Estados con otros; así mismo, es el servicio que tienen establecido los Estados en sus relaciones internacionales; mecanismo mediante los cuales se llevan a cabo negociaciones internacionales".(24) De lo anterior se observa que dichas definiciones además de ser muy similares, son incompletas, tal como se demostrara mas adelante.

Para Olton y Plano, es conocida como "la practica de mantener relaciones entre los Estados mediante representaciones oficiales";(25) estos mismos autores nos señalan que la

---

(23) Cfr. Moreno Daniel; Diccionario de Política, México Ed. Porrúa S.A., 1980 (1a. ed.), p. 86.

(24) Cfr. Garzano Raúl; Diccionario de Política, España Ed. Tecnos, 1977, p. 118.

(25) Cfr. Olton Roy, Plano Jack C.; Diccionario de Relaciones Internacionales, (tr. José Neza Nieto) México Ed. Limusa, 1983, p. 302.

diplomacia puede abarcar todo el proceso de relaciones exteriores y la formulación y ejecución de la política exterior, por lo cual pueden ser sinónimos; aunque indican, que en el sentido tradicional y más estrecho, la diplomacia incluye la mecánica y los medios, mientras que la política exterior significa fines u objetivos. (26)

Lo anterior puede ser considerado como una definición aceptable, aunque para distinguir claramente la diplomacia de la política exterior, cabe citar a Collier quien señala que la diplomacia es la manera de conducir los asuntos exteriores de un sujeto de Derecho Internacional utilizando medios pacíficos y principalmente la negociación. El precisa que, en la noción de diplomacia, existen dos elementos importantes: Primero la idea de relaciones exteriores y segundo la idea de negociación; basado en lo anterior, distingue la diplomacia de la política exterior, señalando que ésta es la elección de los objetivos y de las grandes líneas directrices que un Estado seguirá con respecto a otro Estado, y la diplomacia, la realización de esas líneas directrices. (27)

En cuanto al vocablo "relaciones internacionales", es

(26) Ibidem, p. 303.

(27) Cfr. Cahier Philippe; Derecho Diplomático Contemporáneo, (tr. y notas de José V. Torrente y Marcelino Oreja) España Ed. Rialp S.A., 1965 (1a. ed.), p.p 17-19.

definido como el "complejo de relaciones que se establecen entre sujetos internacionales inter se, o sea entre grupos sociales más allá de las fronteras estatales". (28) Por su parte Brucan Silviu, nos indica que las relaciones internacionales, constituyen el sistema que abarca el conjunto de conexiones y relaciones económicas, políticas, ideológicas, jurídicas y diplomáticas entre Estados y Sistemas de Estados, sin olvidar tampoco a las fuerzas sociales que tienen el poder de actuar en la escena mundial. (29)

Acercas del término "Política Internacional", el mismo autor, nos dice que es el arte de influir, manipular o controlar a grupos importantes del mundo a fin de conseguir los fines de uno, a pesar de la oposición de otros; (30) aunque también es definida como el "conjunto de objetivos que un Estado establece con respecto al comportamiento de otros Estados". (31)

Ahora bien el término política exterior, es definido como una estrategia o programa planeado de actividad, desarrollado por los creadores de decisiones de un Estado, frente a otros Estados o entidades internacionales, y encaminados a alcanzar metas específicas definidas en términos de los intereses

(28) Cfr. Gori Umberto; Diccionario de Política, (tr. Raúl Crisofio) México Ed. Siglo XXI, 1982, p. 1418.

(29) Cfr. Brucan Silviu; La Disolución del Orden. Sociología de las Relaciones Internacionales y Políticas, (tr. Francisco G. Aramburo) México Ed. Siglo XXI, 1979 (1a. ed), p.p 60-61.

(30) Ibidem, p.62.

(31) Cfr. Pistone Sergio; Diccionario de Política, (tr. Raúl Crisofio) México Ed. Siglo XXI, 1982, p. 1418.

nacionales. (32) El autor mexicano Brito Moncada, nos dice que es aquella parte de la política práctica de un Estado, que implica una elección de objetivos y directrices a seguir por un Estado en sus relaciones con los demás para lograr de consuno el bienestar público universal, sin menoscabar ni deteriorar la independencia y progreso político y económico del primer Estado. (33)

Por su parte, Max Sorensen señala que: "La política exterior, es el conjunto de decisiones tomadas por un Gobierno en relación con la posición vis-à-vis de otros Estados". (34)

En base a lo anterior, se puede establecer que a pesar de que los términos antes citados son utilizados como sinónimos, cada uno tiene su significado propio, por lo cual se distingue de los demás. Así, la política exterior es un conjunto de decisiones, objetivos o directrices que toma un Estado a través de sus representantes frente a otros Estados u organismos internacionales; mientras que la diplomacia es la realización de dichas decisiones, objetivos o directrices. Por su parte las relaciones internacionales se refieren a aquellos que se realizan no solo entre Estados sino también entre organismos

(32) Cfr. Olton Roy, Plano Jacf. C., op. cit; supra nota 15, p. 199.

(33) Cfr. Brito Moncada J. Remon; "Consideraciones sobre la Política Exterior de México". Jurídica, México Ed. Departamento de Derecho UIA, no. 15, 1981, p. 316.

(34) Sorensen Max; Manual de Derecho Internacional Público, México Ed. FCE, 1985 (3a. reimpresión), p. 385.

internacionales entre sí. Por último, en relación al término política internacional, a pesar de ser vocablos casi idénticos, ya que están estrechamente vinculados, aunado a que lo exterior de un Estado hace referencia a lo internacional, podemos diferenciarlos en el sentido de que el término política internacional, se refiere a una manipulación o influencia, mientras que la política exterior se refiere más bien a objetivos, decisiones o directrices.

Pues bien, soy de la opinión que la inserción del término política exterior en la reforma constitucional del año de 1988, es correcta. En atención a que es la expresión más precisa de las que han existido, las cuales serán objeto de estudio en el inciso posterior, así como las facultades que han tenido los Poderes de la Unión, principalmente el Ejecutivo en materia de política exterior, a lo largo de la historia de nuestro país.

### I.3. Poderes de la Unión y Política Exterior de México, a lo largo de la Historia.

El sistema político mexicano, tal como se hizo referencia anteriormente goza de una de las características de los regímenes presidenciales clásicos. Es decir, el Presidente es a la vez el Jefe de Estado y de Gobierno; por lo cual en nuestro país no existe un Jefe de Estado que ostenta funciones

representativas limitadas, especialmente a las cuestiones ceremoniales y de protocolo, y un Jefe de Gobierno que se encuentra investido del Poder Ejecutivo, y así tal como la asienta el maestro Seara Vazquez: Los Secretarios de Despacho, se encargan de aplicar la política que decide el Presidente de la República, el cual en el sistema presidencialista mexicano, es el Jefe de Estado y de Gobierno. (35)

Lo anterior se debe, tal como lo señala Lucía Irene Ruiz de Sánchez, a que los Estados son personas jurídicas que, para poder actuar, necesitan órganos; los cuales han sido creados por el derecho interno de cada Estado determinando al efecto cuáles actuarán en los asuntos hacia el exterior.

La facultad representativa suprema y fundamental, hacia el exterior la posee el Jefe de Estado; después con facultades delegadas tenemos al Secretario de Relaciones Exteriores y después aun a los Agentes Diplomáticos. (36)

Pero este hecho, a través del cual el Poder Ejecutivo se ha convertido en el máximo conductor de la política exterior de los Estados, ha sido un proceso largo; en primer lugar, se dio hasta el surgimiento de los Estados modernos y de acuerdo a

(35) Cfr. Modesto Seara Vázquez; "La Política Exterior de México, un Mensaje Vigoroso, de Vanguardia", Pensamiento Político, Mexico Ed. Pensamiento Político, nú. 30, tomo VIII, octubre 1971, p. 171.

(36) Cfr. Ruiz Sánchez Lucía Irene; "El Jefe de Estado como Órgano de las Relaciones Internacionales", Boletín del Centro de Relaciones Internacionales, Mexico Ed. UNAM FCPS, no. 17, abril 1970, p.p. 89-90.

Sorensen, en el siglo posterior al congreso de Viena (1814) hasta el comienzo de la Primera Guerra Mundial hubo una tendencia a mermar la participación de los Jefes de Estado en la conducción de las relaciones exteriores, pero especialmente desde la Segunda Guerra Mundial, el mundo ha sido testigo de numerosas reuniones cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno, lo cual los ha llevado a desempeñar un papel más activo en la formulación de la política exterior. (37)

En cuanto a nuestra patria, y de acuerdo a Seara Vazquez, ya desde el período precolonial podemos hablar del ejercicio de la política exterior, en virtud de que ya existían Estados en aquella época. Aunque claro, no estaban configurados ni contaban con los mismos elementos que el Estado moderno; pero sí eran colectividades políticas independientes y distintas que tenían relaciones entre sí, por lo cual tenían establecidas una serie de objetivos o directrices frente a otras colectividades políticas independientes. Así por ejemplo, menciona el autor, que ya desde esa época se celebraban tratados, destacando el de la "Guerra Florida" o Xochivayoti, que tenía la particularidad de ser un tratado para realizar la guerra y no para buscar la paz. También existían en aquella época los representantes o enviados

-----  
(37) Cfr. Sorensen, op. cit; supra, nota 34, p. 378.

al exterior de los pueblos, que tenían funciones de espionaje o de declaración de guerra, y que son el antecedente más antiguo de nuestros diplomáticos y del Servicio Exterior Mexicano. Pues bien todas estas cuestiones relativas a la política exterior estaban totalmente en manos del Rey o Soberano, que pocas veces las consultaba con sus allegados, excepto en el caso de guerra, en el cual sí solicitaba la opinión de los ancianos y de la gente de guerra. (38)

Durante la colonia, la política exterior mexicana no existía en sí, ya que era parte de la política exterior del Reino de España. La cual era manejada directamente por el monarca, asesorado por sus ministros; es decir al ser México (Nueva España) parte del Imperio Español, no tenía per se un conjunto de objetivos o directrices frente a otros Estados. Entre las proclamas de los iniciadores de nuestra independencia (Bando de Nación de Morelos), no encontramos disposición alguna relativa al órgano que debía manejar la política exterior del Estado Mexicano en nacimiento; aun cuando sí existían ciertas proclamas de su oportunidad.

-----  
(38) Cfr. Señal Jacques Modesto: La Política Exterior de México, México Ed. Estinge S.A., 1969 (1a. ed.), p.p. 11-13.

No es sino hasta la Constitución de Apatzingan del 22 de octubre de 1814 cuando se establece la facultad del Supremo Congreso para nombrar a los embajadores, así como decretar la guerra y aceptar la paz, y aprobar los tratados que se celebren (Artículos 104 y 108); por su parte el Poder Ejecutivo, que en aquellas épocas se denominaba Supremo Gobierno y que estaba integrado por tres miembros, de acuerdo al Artículo 159, tenía la facultad de publicar la guerra y ajustar la paz, celebrar los tratados internacionales previa aprobación del Congreso antes de su ratificación. De acuerdo al Artículo antes citado, este Supremo Gobierno llevaría a cabo las negociaciones para celebrar dichos tratados, por sí o por medio de los embajadores, de manera independiente del Congreso, a menos de que verteran dichas negociaciones en asuntos que no fuesen de su competencia. (39)

En base a lo anterior, se demuestra que ya desde antes de nuestra vida independiente el Poder Ejecutivo era el encargado del manejo de la política exterior; aún cuando al paso de los años esas facultades se fueron ampliando. Antes de analizar los ordenamientos surgidos a partir de 1821, es necesario citar la Constitución de Cadix, por la vigencia que durante algunos años

-----  
(39) Cfr. Tena Ramírez Felipe: Leyes Fundamentales de México, 1706-1985, México Ed. Fortua S.A., 1985 (6a. ed.), p.p. 45-46.

tuvo en nuestro país, además de que fue el modelo que sirvió de inspiración a la Constitución de Apatzingán así como de las posteriores que han existido.

La Constitución expedida por las Cortes de Cádiz y jurada en la Nueva España el 30 de septiembre de 1812, establece en su Artículo 131 fracción séptima, que es facultad de las Cortes aprobar antes de su ratificación los tratados de alianza ofensiva, los de subsidio y los especiales de comercio; pero al Rey, tal como se señaló anteriormente, correspondía dirigir las relaciones diplomáticas y comerciales con las demás potencias, así como nombrar a los embajadores, ministros y consules (Artículo 171 fracción XI; por otro lado) en el Artículo 172 fracciones V y VI, se le prohibía al Rey hacer alianza ofensiva, o tratado especial de comercio con otro país sin el consentimiento de las Cortes, así como para obligarse por algún tratado a dar subsidios a otro país sin el consentimiento de las mismas. (40)

Una vez consumada la independencia, la Constitución de Cádiz fue formalmente abolida por el Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano del 10 de enero de 1822. El cual en

-----  
(40) Ibidem, p.p. 75, 81-82.

su Artículo 30, puntos sexto y séptimo, establecía que al Emperador tocaba declarar la guerra y hacer tratados de paz y dirigir las relaciones diplomáticas y de comercio con las demás Naciones; aun cuando el Artículo 31 lo limitaba a que no podía hacer alianza ofensiva ni tratado de comercio y subsidios a favor de otro país sin el consentimiento del cuerpo legislativo. (41)

Llegado a su fin el Gobierno de Iturbide y con el país sufriendo una severa inestabilidad política, el Congreso determinó la forma de República Federada en 1823; pero este Congreso fue rápidamente reemplazado por otro que en enero de 1824, aprobó el Acta Constitutiva de la Federación Mexicana. La cual, en su Artículo 13 fracción XVII, señala lo que ya fue convirtiéndose en el origen del manejo de la política exterior mexicana. Es decir, al Congreso le correspondía aprobar todos los tratados que celebrara el Ejecutivo, el cual antes de ratificarlo debía presentarlo para dicha aprobación. En el Artículo 15, fracción XI, se establecía que el Poder Ejecutivo tenía la atribución de dirigir las negociaciones diplomáticas, lo cual hacía sin freno alguno y sin someterlo a la aprobación de ningún otro poder. (42)

-----  
(41) Ibidem, p.p. 125, 132-133.

(42) Ibidem, p.p. 153, 156-157.

Lo anterior se fue repitiendo en la Constitución de 1824, ya que era facultad del Congreso General (Cámara de Diputados y de Senadores) la aprobación de todos los tratados que celebrara el Presidente (Artículo 50, fracción XIII), mientras que este estaba facultado para nombrar a los enviados diplomáticos y cónsules con aprobación del Senado (Art. 110, fr. VI), y para dirigir las negociaciones diplomáticas y celebrar tratados previa ratificación del Congreso (Artículo 110, fr. XIV). En dicho ordenamiento aparece por primera vez la prohibición a los Estados de la Federación para entrar en transacción con cualquier potencia extranjera (Art. 162, fracción IV) lo cual, hasta nuestros días se ha mantenido en la Constitución. (43)

Lo establecido en la Constitución de 1824 se dió igualmente en la de 1836 (Artículos 15 fr. XX, 44 fr. VIII y 53 fr. III). (44) En las Bases Orgánicas del año de 1842, lo mismo se repitió en los numerales 65 fracción IX, y 87 fracciones III y XVI. (45)

La Constitución de 1857, establecía en su Artículo 72 fracción XII, que era facultad del Congreso el ratificar los

(43) Ibidem, p.p. 174-175, 183, 192.

(44) Ibidem, p.p. 219, 311.

(45) Ibidem, p.p. 415, 418-419.

nombramientos que hiciera el Ejecutivo de los ministros, agentes diplomáticos y consules además de otros funcionarios; así también de acuerdo a la fracción VIII estaba facultado para aprobar los tratados, convenios o convenciones diplomáticas que celebrara el Ejecutivo. Este, por su parte tenía de acuerdo con el Artículo 85, la facultad de nombrar los ministros, agentes diplomáticos y consules generales, con aprobación del Congreso, y en sus recesos de la diputación permanente (fr. III) y también la de dirigir las negociaciones diplomáticas y celebrar tratados con las potencias extranjeras, sometiéndolos a la ratificación del Congreso Federal (fracción XI). (46) En base a lo anterior, observamos que el Ejecutivo tenía en su poder la facultad de manejar libremente lo que en aquella época se conocía con el término de negociaciones diplomáticas; dicho término, como ya fue asentado anteriormente, considero que no es del todo correcto, ya que implica la realización por vía de la negociación de cuentas directrices u objetivos, que en sí constituyen la política exterior de un Estado. Por lo cual, es más correcto utilizar el termino política exterior que referirse a un termino que implica más bien el modo como ésta se desarrolla o alcanza.

-----  
(46) Ibidem, p.p. 618, 621-622.

Los referidos artículos no sufrieron reformas durante la vigencia de la Constitución de 1857, ni hubo ordenamiento alguno que limitara las facultades del Ejecutivo antes mencionadas. A pesar de que, entre aquél año y la promulgación de la Constitución de 1917, el país sufrió innumerables cambios políticos. En dicha Constitución se regula la actividad internacional a través de varios mecanismos:

Artículo 76: Son facultades exclusivas del Senado:

I.- Aprobar los tratados y convenciones diplomáticas que celebre el Presidente de la República con las potencias extranjeras.

II.- Ratificar los nombramientos que el mismo funcionario haga de ministros, agentes diplomáticos, consules generales....

Artículo 89: Las facultades y obligaciones del Presidente, son las siguientes:

...III.- Nombrar los ministros, agentes diplomáticos y consules generales, con aprobación del Senado.

...X.- Dirigir las negociaciones diplomáticas y celebrar tratados con las potencias extranjeras, sometiendo los a

la ratificación del Congreso Federal. (47)

La redacción anterior, fue la originalmente aceptada por el Constituyente de Querétaro; aún cuando el Artículo 76 fracción I, fue reformado en el año de 1977 para quedar de la siguiente manera:

**Artículo 76: Son facultades exclusivas del Senado:**

I.- Analizar la política exterior desarrollada por el Ejecutivo Federal con base en los informes anuales que el Presidente de la República y el Secretario de Despacho rindan al Congreso; además, aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que celebre el Ejecutivo de la Unión.....

Dicha reforma fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 6 de diciembre de 1977, y de acuerdo con el Doctor Cesar Sepúlveda fue una reforma poco afortunada y con técnica deficiente, debido a que no se aclara cual es el papel de la Cámara de Senadores respecto a la política exterior. Ya que el verbo analizar no traduce ninguna acción efectiva del Senado, en virtud que ese análisis consiste únicamente en glosas que del

-----  
(47) Ibidem p.p. 850, 854-855.

informe presidencial realizan los Senadores, por lo cual en base a la reforma antes citada, no se puede señalar que el Senado enjuicie la política exterior o recomiende una acción específica. (48)

Por otra parte la fracción X del Artículo 89 Constitucional fue reformada el día 9 de mayo de 1988, publicándose el día 11 del mismo mes y año en el Diario Oficial de la Federación para quedar redactada de la siguiente manera:

Art. 89.- Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes:

....X.- Dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales sometiéndolos a la aprobación del Senado. En la conducción de tal política, el titular del Poder Ejecutivo observará los siguientes principios normativos: La autodeterminación de los pueblos, la no intervención, la solución pacífica de controversias, la proscripción de la amenaza o el uso de fuerza en las relaciones internacionales, la igualdad jurídica de los Estados, la cooperación internacional para el desarrollo, y la lucha por la paz y la seguridad internacionales. (49) La conveniencia de esta reforma será objeto de un estudio profundo

(48) Cfr. Sepúlveda César: Derecho Internacional, México Ed. Porrúa S.A., 1981 (12a. ed.), p.p. 505-506.

(49) Cfr. Diario Oficial de la Federación, México Ed. Secretaría de Gobernación, 11 de Mayo de 1988, p. 3.

en los capítulos subsecuentes.

Ahora bien. en base a lo anterior, queda claro que las facultades para la organización y ejecución de la política exterior están mayormente concentradas en el Poder Ejecutivo, en tanto que el Poder Legislativo ejerce la supervisión y vigilancia de dicha actividad; aunque es conveniente señalar que por lo que hace al Poder Judicial, de acuerdo al Artículo 104 fracciones I y VI de la Constitución, corresponde a los Tribunales de la Federación conocer, de todas las controversias civiles o penales que surgieren con motivo del cumplimiento o aplicación de tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano; así como de los casos concernientes a miembros del Cuerpo Diplomático y Consular; (50) cuestiones que considero son de interés como recursos auxiliares en el manejo de la política exterior.

Las facultades del Poder Legislativo en términos generales, son mas restringidas en asuntos de política exterior que en asuntos de política interior, pero no por eso carecen de importancia. Su alcance varia de acuerdo con las circunstancias, es decir está determinado por el ambiente político, la fuerza de los partidos de oposición y su representación tanto en el pleno

---

(50) Cfn. Constitución..., op. cit; supra, nota 1, p. 59.

del Congreso de la Union, como en la Comisiones del Senado (1a y 2a de Relaciones Exteriores) y en la Cámara de Diputados (Comision de Relaciones Exteriores). Lo cual en nuestro país sólo hasta recientes fechas se ha aumentado.

Antonio González de León señala, que al ser el Congreso de la Union, un cuerpo de amplia composición y lento proceder, difícilmente puede manejar las relaciones exteriores y sus actividades son esencialmente de control y supervisión de la actuación del Ejecutivo en este campo. Pero la facultad de aprobar el presupuesto de egresos de dicho Poder, en la cual esta implícita la asignación, ampliación, o reducción de fondos para el manejo de la política exterior; adquiere cada vez mas relevancia, puesto que en la practica significan un poderosísimo derecho de veto que bien puede, por la vía del presupuesto, frenar la actividad del Ejecutivo en el terreno internacional. (51)

Por último el autor Rodríguez Carreón, resalta la importancia de un control parlamentario de la política exterior en atención a que esta puede: "Comportar la guerra o la paz, la asunción de importantes obligaciones financieras, la posible

(51) Cfr. González de León Antonio; "Quién Administra las Relaciones Internacionales de México", Relaciones Internacionales, Mexico Ed. UNAM FOPS, no. 4, vol. II, enero-marzo 1974, p.p. 8-12.

afectación de la integridad territorial del Estado, la modificación de la legislación interna por medio de tratados, en fin, una serie de efectos que podrían equivaler a hacer saltar la tripartición de poderes".(52) Una vez vislumbrado el escaso control parlamentario que en nuestro país se da de la actividad del Ejecutivo en materia de política exterior, pasaremos a estudiar en qué consiste precisamente dicha actividad.

#### 1.4. Organos que Intervienen en la Formulación de la Política Exterior.

Señala Moreno Quintana que: "La comunidad internacional, como razón misma de su existencia y como fin, mantiene un intercambio permanente entre todos sus miembros. Este se efectúa por medio de los órganos que crean al efecto los Estados. Porque estos en sí, por una abstracción jurídica, no pueden actuar como personas internacionales sino por intermedio de una persona o grupo de personas físicas, o de un ente personificado que los represente".(53)

El mismo autor, dice que de entre los órganos

(52) Cfr. Alejandro J. Rodríguez Carredó; "Regulación de la Actividad Internacional del Estado en la Constitución", Revista de Derecho Político, España Ed. U. Nal. de Educación a Distancia, no. 15, 1982, p. 28.

(53) Cfr. Moreno Quintana Lucio M.; Tratado de Derecho Internacional, Buenos Aires Ed. Sudamericana, 1963, p. 447.

nacionales que intervienen en la formulación de la política exterior, se distinguen varios, así primero tenemos a los órganos nacionales interiores, que son el Jefe de Estado y el Ministro de Relaciones Exteriores. (54) Antes de continuar con esta división, cabe señalar, que estos órganos, así como los que se indicarán a continuación son los que de acuerdo al autor español Díez de Velasco, realizan un "deshdoblamiento funcional", es decir, se trata de órganos internos que ejercen funciones a la vez internas e internacionales. (55)

Continuando con la clasificación antes señalada, después de los órganos nacionales interiores, nos encontramos a los exteriores que se dividen en permanentes y temporales. Los primeros están representados por los delegados ante la O.N.U y ante otras organizaciones internacionales. Los temporales se dividen a su vez, en aquellos que tienen carácter diplomático, que se encuentran integrados por los enviados en misiones especiales, y los que carecen de dicho carácter que a su vez se dividen, en los que cuentan con privilegios, que serían las fuerzas militares en territorio extranjero, los buques de guerra en aguas territoriales extranjeras y las aeronaves militares en el espacio aéreo o territorio extranjero. Y los que no cuentan

(54) Ibidem, p. 449.

(55) Cfr. Díez De Velasco Manuel; Instituciones de Derecho Internacional Público, Madrid Ed. Tecnos, 1972, p. 365.

con dicho privilegio, los cuales se integran por los enviados en mision de estudio, los gestores financieros, técnicos especializados y comisarios en exposiciones o ferias internacionales. (56)

Tomando como válida la definición del término politica exterior, estructurado en el inciso II del presente capitulo, podemos señalar que esta, es sólo realizada por los Estados. Así, entre dos particulares de diferentes nacionalidades, no se puede dar una politica exterior como un conjunto de directrices u objetivos. Lo anterior es señalado igualmente por Antonio González de León, quien indica:

"Sólo los Gobiernos tratan con Gobiernos; son estos los que cuentan con las mejores fuentes de informacion, tienen el monopolio de la fuerza legitima y casi el monopolio de la fuerza física y, en países como México, disponen de recursos humanos y económicos muy superiores a los de cualquier otro sector..... sin que con esto se ignore la influencia que, desde uno o otro punto de vista, o en una u otra época, ejercen sobre los Gobiernos distintas entidades públicas y privadas que representan intereses diferentes y, a veces, contrarios". (57)

(56) Cfr. Moreno Quintana, op. cit; supra, nota 53, p. 449.

(57) Cfr. González de León, op. cit; supra, nota 51, p. 6.

A pesar de lo anterior, y a la supremacía con la que cuenta el Poder Ejecutivo en el manejo de la política exterior, y la escasa oposición a la que se enfrenta al efecto, por parte de los otros dos Poderes de la Unión, es necesario referirnos a grupos y elementos que ejercen "influencia" sobre las decisiones en materia de política exterior, tal como quedó asentado en el párrafo que antecede. Al efecto, Modesto Seara Vázquez, señala que tres son los elementos condicionantes, más no determinantes en la formulación de la política exterior, que son, a saber:

Primero.- La geografía (representada principalmente por la frontera común existente entre México y los Estados Unidos).

Segundo.- La historia (debido principalmente a la pérdida de la mitad de territorio en manos de los Estados Unidos y a las constantes intervenciones tanto armadas como políticas que ha sufrido México, principalmente durante el siglo XIX y principios del actual).

Tercero.- La economía (al ser México un país en desarrollo, la economía explica muchas de sus actitudes en materia internacional, coincidentes con la de los otros países con iguales intereses). (58)

(58) Cfr. Seara Vázquez, La Política Exterior....., op. cit; supra, nota 36, p.p. 15-16.

De acuerdo al mismo autor, aunado a los elementos condicionantes en la formulación de la política exterior, existen grupos de presión que influyen o participan en la definición de la misma; entre los cuales encontramos en primer lugar al partido revolucionario institucional, integrado por sus tres agrupaciones las cuales, para Seara Vazquez, no tienen gran influencia en la elaboración de la política exterior, concentradas como están en la interna; sus raras incursiones en el campo se limitan a protestas aisladas. Posteriormente señala al ejército, el cual se ha mantenido al margen de la política internacional. A continuación el autor se refiere a la iniciativa privada, la cual en esta materia ha tenido una posición contradictoria, en virtud de que por un lado desea una política internacional comercial independiente; pero, por otra parte, desea una política exterior con carácter conservador, orientado a frenar a los países socialistas y a prevenir la posibilidad de instauración de un régimen de esas características en México. Señala también al medio intelectual, el cual considera como un grupo de presión, aunque bastante desorganizado. Por último, menciona a la prensa y a los demás medios de información, a los cuales el autor otorga poca influencia. (59)

-----  
(59) Ibidem, p.p. 16-20.

De los grupos antes citados, cabría incluir también a los partidos de oposición, los cuales poco a poco y principalmente a partir de la última contienda electoral federal, han criticado y cuestionado cada vez más el manejo de la política exterior de nuestro país, a través de la creación de gabinetes alternos y de giras de sus candidatos a la presidencia al extranjero, primordialmente a los Estados Unidos.

Una vez que se han mencionado los grupos que pueden llegar a influir en la toma de decisiones en política exterior y revisada la actuación que en esta materia tienen el Poder Legislativo y Judicial, nos avocaremos al análisis del Ejecutivo como órgano supremo en el manejo de la política exterior.

La mayoría de los tratadistas en materia de Derecho Internacional Público, reconocen al Jefe de Estado, Presidente o titular del Poder Ejecutivo (dependiendo del régimen de que se trate), como el máximo encargado de la conducción de la política exterior de un país. Así Díaz de Velasco señala: "Es el derecho interno de cada Estado quien nos dirá cuáles son las facultades concretas del Jefe de Estado; pero en el plano internacional, y en líneas generales, le corresponde el llamado ius

Representationis Omnimodae, y que consiste en la dirección en general de la política exterior.....". (60)

Por su parte Lucio M. Moreno, señala que: "Órgano único y supremo de su respectivo país, el Jefe de Estado, asume en su persona la representación de aquel ante los demás países de acuerdo con lo prescrito en su Constitución u otra Ley Fundamental, y como lo reconoce la práctica internacional no requiere para ello plenipotencia ni autorización alguna. Es ésta, en el orden internacional, una presunción juris et de jure". (61)

De lo anterior se desprende que el Poder Ejecutivo es el máximo órgano en materia de política exterior tanto en el Derecho Internacional, como en el derecho interno (Artículo 89 constitucional, fracción XI). Es ahí que sea válida la afirmación de Carlos Bernal, que al efecto señala: "Es indudable que para efectos internacionales el Jefe de Estado, en el caso de México el Presidente de la República, es quien de acuerdo con el Derecho Internacional y a la Constitución es el máximo encargado de las relaciones internacionales. Sin embargo, lo anterior no implica necesariamente que, para efectos del derecho interno mexicano el

(60) Cfr. Díez de Velasco, op. cit: supra, nota 55, p. 366.

(61) Cfr. Moreno Quintana, op. cit: supra, nota 53, p. 450.

Ejecutivo Federal sea el único órgano que participe en la dirección de las relaciones internacionales. La creación de la política y relaciones internacionales se define por varios factores que son canalizados exteriormente por el Ejecutivo de la Unión". (62)

Para Jorge Carpizo, las principales atribuciones con las que cuenta el Poder Ejecutivo en materia de política exterior, se traducen en las siguientes: a) Es quien representa al país hacia el exterior; b) Es quien celebra los tratados y convenciones diplomáticas con aprobación del Senado; c) Es quien interpreta, abroga y denuncia los tratados; d) Es quien construye la política internacional del país o sea, reconoce o no a los gobiernos extranjeros, decide la ruptura de relaciones, celebra alianzas, realiza las declaraciones de política internacional y determina el sentido de la votación del país en los organismos internacionales. (63)

Ignacio Burgoa señala que, conforme a las facultades diplomáticas (Art. 89, fracc. X), el Presidente es el director de la política internacional de México y sólo a él compete definirla, dictando cualesquiera medidas que tiendan a establecer

(62) Cfr. Bernal Carlos: "Convenios Ejecutivos ante el Derecho Constitucional e Internacional", Juridica, México Ed. Departamento de Derecho UIA, no. 12, 1980, p. 37.

(63) Cfr. Carpizo, El Presidencialismo Mexicano...., op. cit; supra, nota 19, p. 225.

y mantener las relaciones de nuestro país con todas las naciones sobre la base del respeto recíproco de su independencia, libertad y dignidad, así como las que propendan a fomentar el intercambio comercial con ellas mediante la celebración de tratados y convenios cuya aprobación incumbe al Senado (Art. 78, fracc. I y 133 constitucionales) y no al Congreso reunido, como indebidamente lo disponía la fracción X del Artículo 89. (64)

Ahora bien, el Poder Ejecutivo en nuestro país, es unipersonal de acuerdo al Artículo 80 constitucional, y esto en consecuencia provoca que sea imposible que una sola persona maneje la totalidad de la política exterior, aunado a las diversas atribuciones que se le han conferido al Presidente de la República las cuales debe atender. Así que para el manejo de aspectos tan disímiles, numerosos e importantes el Presidente de la República cuenta con una serie de colaboraciones, órganos y mecanismos que integran la Administración Pública.

El fundamento constitucional de esta afirmación, la encontramos en el Artículo 90 de nuestro Código Fundamental, que establece: "La Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso.

-----  
(64) Cfr. Burgos, op. cit; supra, nota 5, p. 761.

que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de los Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación". (65)

Por otra parte, en el Artículo segundo de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal se señala: "En el ejercicio de sus atribuciones y para el despacho de los negocios del orden administrativo encomendados al Poder Ejecutivo de la Unión, habrá las siguientes dependencias de la Administración Pública Centralizada:

I.- Secretarías de Estado, y

II.- Departamentos Administrativos". (66)

Antes de continuar con el estudio del órgano o dependencia de la Administración Pública que se encarga del manejo de la política exterior cabe aclarar que la Administración Pública, se divide en centralizada, que es la que se integra por las dependencias mencionadas en el Artículo

(65) Cfr. Constitución... op. cit; supra. nota 1, p. 54.  
(66) Cfr. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, México Ed. Porrúa S.A., 1989, (20a. ed.), p. 8.

segundo antes citado y en paraestatal que se compone de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal, instituciones nacionales de crédito, organizaciones auxiliares de crédito e instituciones nacionales de seguros y fianzas, y fideicomisos. (Art. 3 LOAFF)

Como ninguna de las dependencias de la Administración Pública Paraestatal interviene directamente en el manejo de la política exterior, con las excepciones que se señalarán posteriormente, revisaremos el órgano de la Administración Pública Federal, que se encarga de esta tarea. Por lo cual, corresponde en consecuencia comentar la estructura y funcionamiento de la Secretaría de Relaciones Exteriores y su titular, que son los que tienen encomendada como función principal la conducción de la política exterior.

Carlos Arellano García, al respecto dice: "La denominación puede variar de uno a otro país para designar a ese importante auxiliar del Jefe de Estado. En México, se denomina "Secretario de Relaciones Exteriores"; en Estados Unidos "Secretario de Estado" y a la dependencia se le denomina "Department of State"; en Inglaterra ministro encargado del "Foreign Office", también se le denomina ministro de Asuntos Extranjeros. Igualmente, se ha generalizado la expresión "Canciller" para hacer referencia al citado funcionario y el vocablo "Cancillería" para aludir a la dependencia gubernamental en su integridad, misma que defasura el Secretario de Relaciones

Exteriores". (67) Por su parte Moreno Quintana define a la Cancillería, como: "El órgano competente creado por el Estado para la conducción de las relaciones internacionales en función de los intereses políticos de la nación". (68)

Al respecto Cahier señala, que por virtud de ciertos acontecimientos históricos, se dieron relaciones permanentes entre los diversos Estados, por lo cual los gobiernos se vieron en la obligación de crear un organismo especial, encargado de la correspondencia política y de la dirección de los asuntos exteriores. Así en Francia en 1587 aparece un ministerio parecido en virtud de un reglamento de Enrique III, que atribuía a un único secretario toda la correspondencia con el exterior. En Inglaterra aparecen aquellas del Foreign Office ya en 1257, pero solo durante los siglos XV y XVI comenzó a adquirir importancia. (69)

Antes de continuar, es necesario mencionar la opinión de Sánchez de Bustamante, el cual citado por Moreno Quintana, sostiene que es diferente la situación política e importancia que tiene el ministro de Relaciones Exteriores en un régimen presidencialista a la que tiene en uno parlamentario ya que: "En

(67) Cfr. Arellano García Carlos: Derecho Internacional Público. México Ed. Porrúa S.A., 1987 (2a. ed.), p. 401.

(68) Cfr. Moreno Quintana, op. cit.; supra, nota 53, p. 456.

(69) Cfr. Cahier, op. cit.; supra, nota 27, p. 461.

primero, dicho ministro no es sino ejecutor de la política del Presidente, ha de ajustarse a las instrucciones que de él reciba, y su permanencia en el cargo depende de la confianza personal que le inspire. En el segundo, puede el ministro realizar su propia política, aunque su permanencia en funciones, está supeditada al mantenimiento de la mayoría parlamentaria que lo enaltecó".(70)

Todos los doctrinarios consultados coinciden en señalar que las funciones de la Secretaría de Relaciones Exteriores y del ministro a la cabeza de esta, se pueden resumir en una, que es el de servir como intermediario entre los Estados; por otro lado señalan que será el derecho interno de cada país el encargado de reglamentar sus funciones, requisitos y la organización del ministerio del que es jefe. Así en nuestro país, el Artículo 91 constitucional establece que: "Para ser Secretario del Despacho se requiere: Ser ciudadano mexicano por nacimiento, estar en pleno ejercicio de sus derechos y tener treinta años cumplidos".(71) Por su parte el Artículo 14 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal señala que: "Al frente de cada Secretaría habrá un Secretario de Estado, quien para el despacho de los asuntos de su competencia, se auxiliará por los subsecretarios, oficial mayor, directores, subdirectores, jefes y

-----  
(70) Cfr. Noreno Quintana, op. cit; supra, nota 53, p. 460.

(71) Cfr. Constitución . . . ., op. cit; supra, nota 1, p. 54.

subjefes de departamento, oficina, sección y mesa, y por los demás funcionarios que establezca el reglamento interior respectivo y otras disposiciones legales". (72)

Incluso en el Derecho Internacional, día a día es más importante la función que adquiere el Ministro de Relaciones Exteriores, así en la Convención de la Habana sobre Funcionarios Diplomáticos de 1928: en el Artículo 13 se establece: "Los funcionarios diplomáticos deberán dirigirse en sus comunicados oficiales al Ministro de Relaciones Exteriores o Secretario de Estado del país ante el cual están acreditados. Las comunicaciones a las demás autoridades, se harán también por medio de ministro o secretario". (73) Por su parte, el párrafo segundo, del Artículo 41 de la Convención de Viena sobre las Relaciones Diplomáticas, dispone: "Todos los asuntos oficiales de que la misión esté encargada por el Estado acreditante han de ser tratados con el Ministerio de Relaciones Exteriores de ese Estado o por conducto de él, o con el Ministerio que se haya convenido". (74)

Lo anterior, aunado a la existencia de órganos permanentes integrados por los Ministros de Relaciones Exteriores

-----  
(72) Cfr. Ley Orgánica de la Administración....., op. cit; supra, nota 66, p. 10.

(73) Cfr. Arellano García, op. cit; supra, nota 67, p. 501.

(74) Ibidem, p. 512.

dentro de los organismos internacionales, como es el caso del Consejo de Europa o la Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores, dentro de la Organización de los Estados Americanos. Sorensen al respecto, comenta la conveniencia de que el Estado hable con una voz oficial en los asuntos exteriores. Este hecho, fue reconocido por los Estados Unidos de America, a través de la Ley Logan, promulgada el 30 de enero de 1799, la cual establece (porque aun es derecho vigente e incluso fue invocada en el caso Waldron vs British Petroleum Co. en el año de 1964) la sancion de multa y encarcelamiento a los ciudadanos norteamericanos, que sin la autorizacion del Gobierno, mantuvieran correspondencia con un Gobierno extranjero con el intento de influir las medidas de cualquier Gobierno extranjero; o en relacion con cualquier disputa o controversia con los Estados Unidos, o para frustrar medidas del Gobierno norteamericano. (75)

En nuestro país, a pesar de que con fundamento en la fracción II del Artículo 89 constitucional, el Presidente de la República está facultado para nombrar / remover libremente a los Secretarios del Despacho, es digno de tomarse en cuenta que, por virtud de lo antes comentado, la persona encargada de la

(75) Cfr. Sorensen, op. cit; supra, nota 34, p. 384.

Secretaría de Relaciones Exteriores debe tener cualidades personales especiales que para Carlos Arellano García se traducen en: "Ha de ser una persona inteligente, con habilidad para negociar, profundo conocedor de la política internacional, de la diplomacia, de las disposiciones constitucionales de su país, y contar con una amplia cultura, profundo patriotismo, perspicacia y fineza en el trato". (76)

Lo anterior aunado a que de acuerdo a la sentencia del 5 de abril de 1933, del Tribunal Permanente de Justicia Internacional, en el caso sobre el Estatuto legal de Groenlandia Oriental, se establece que: "La declaración que hizo el Ministro de Asuntos Exteriores el 22 de julio de 1919, en nombre del Gobierno noruego, fue netamente afirmativa: "He dicho hoy al ministro de Dinamarca que el Gobierno noruego no pondrá dificultades al arreglo de este asunto". El Tribunal considera indiscutible que semejante respuesta a una petición del representante diplomático de una potencia extranjera, hecha por el Ministro de Asuntos Exteriores en nombre del Gobierno en un asunto que es de su competencia, obliga al país al que pertenece el ministro". (77)

---

(76) Cfr. Arellano García, op. cit; supra, nota 67, p. 466.

(77) Cfr. Díez de Velasco, op. cit; supra, nota 55, p. 368.

En México desde el primer año de vida independiente, fue creada la Secretaría de Relaciones Exteriores, aunque con los años, fue cambiando de nombre y de funciones. Así en 1821 se creó bajo el nombre de Secretaría de Estado y del Despacho de Relaciones Exteriores e Interiores, en 1836 cambió a Ministerio de Relaciones Exteriores; para 1841 se llamó Ministerio de Relaciones Exteriores e Interiores; tres años más tarde cambió de nombre para denominarse Ministerio de Relaciones Exteriores, Gobernación y Policía; en el año de 1853 se denominó Ministerio de Relaciones Exteriores, posteriormente en 1861 cambió al nombre de Secretaría de Relaciones Exteriores; durante el mismo año cambió nuevamente de nombre al de Secretaría de Relaciones Exteriores y Gobernación; y finalmente de 1871 a la fecha se ha denominado Secretaría de Relaciones Exteriores (S.R.E.). (73)

En el Artículo tercero de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado del 23 de diciembre de 1917, se establece que corresponde a la Secretaría de Relaciones Exteriores las relaciones con las naciones extranjeras, los tratados internacionales y su publicación, etc. Por su parte en la Ley de las Secretarías y Departamentos de Estado del 31 de diciembre de 1935, se señala en su Artículo tercero, que la Secretaría de \_\_\_\_\_ (76) Cfr. La Concilleria Mexicana, México Ed. Secretaría de Relaciones Exteriores, 1974, p.p. 9-10.

Relaciones Exteriores, tenía a su cargo las relaciones internacionales y el velar por el buen nombre y prestigio de México en el extranjero. La Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 1937, señala en su Artículo 4 que corresponderá a la S.R.E. el despacho de los asuntos de política exterior que se presenten en el desarrollo de las relaciones internacionales y que se deriven de la vigencia de tratados, convenios o compromisos internacionales de los que el país sea parte; esta disposición se mantuvo idéntica en la Ley del mismo nombre del primero de enero de 1947. Por último en la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado del 24 de diciembre de 1955 en el Artículo 3. se señala que a la Secretaría le correspondía, entre otros, el despacho de los siguientes asuntos: Manejar las relaciones internacionales, y por tanto, intervenir en la celebración de toda clase de tratados, acuerdos y convenciones en los que el país fuese parte. (77)

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1976, establece en su Artículo 28, que a la Secretaría de Relaciones Exteriores, le corresponde entre otros el despacho de los siguientes asuntos: Promover, propiciar y

(79) Cfr. *ibidem*, p.p. 25-27, 33.

asegurar la coordinación de acciones en el exterior de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal; y sin afectar el ejercicio de las atribuciones que a cada una de ella corresponda, conducir la política exterior, para lo cual intervendrá en toda clase de tratados, acuerdos y convenciones en los que el país sea parte; también se encarga de dirigir el servicio exterior en sus aspectos diplomáticos y consular en los términos de la Ley del Servicio Exterior Mexicano. (80)

De lo anterior, se desprende que diversas dependencias de la Administración Pública realizan actividades en el exterior, aún cuando deben ser coordinadas por la S.R.E. y esta es la encargada exclusiva de conducir la política exterior, entendida ésta como un conjunto de directrices. Así, la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, es la encargada de ejecutar las obras hidráulicas que se deriven de los tratados internacionales (Art. 35, fr. XXXII). La Secretaría de Comunicaciones y Transportes, participa en los convenios para la construcción y explotación de los puentes internacionales, (Art. 36, fr. XI). A la Secretaría de Educación Pública, le corresponde, con la colaboración de la S.R.E., el fomento de las relaciones de orden cultural con los países extranjeros (Art. 38,

-----  
(80) Cfr. Ley Orgánica de la Administración ....., op. cit; supra, nota 63, p. 17.

fr.X). Por su parte a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, le corresponde en cooperación con la de Relaciones Exteriores, la elaboración de contratos de trabajo de nacionales que vayan a prestar sus servicios en el extranjero, y la intervención en congresos y reuniones internacionales en dicha materia (Art. 40, fracciones III y XIV). Por otra parte, a la Secretaría de Turismo en coordinación con la Cancillería, le corresponde promover y facilitar el intercambio y desarrollo turístico en el exterior (Art. 42, fr.XI). Por último la Secretaría de Pesca, está facultada en la fracción XVII del Artículo 43, para proponer ante la S.R.E., la celebración de convenios y tratados internacionales relativos a los recursos pesqueros.(81)

El Reglamento Interior de la Secretaría de Relaciones Exteriores, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 26 de enero de 1987, establece que esta dependencia se compone de un secretario, tres subsecretarios, un oficial mayor, un consultor jurídico, diecinueve directores generales, cuatro órganos desconcentrados, dos comisiones consultivas (de política exterior y de personal del servicio exterior mexicano) y el número de directores en jefe que se requiera para el mejor desempeño de sus

-----  
(81) Cfr. Ibidem, p.p. 34, 36, 42, 47-48, 50, 52.

funciones. Esta disposición, a lo largo de su articulado otorga de manera enunciativa las atribuciones de cada uno de los organos de la cancillería, y en las veintidos fracciones del artículo sexto establece las facultades indelegables del secretario, resaltando que la fracción III, señala como una de ellas, la de: "Asistir al Presidente de la República en el manejo de las relaciones exteriores y someter al acuerdo del mismo los asuntos encomendados a la Secretaría y al sector correspondiente". (82)

Al respecto Antonio Gonzalez de Leon, señala que: "La organización interna de la Secretaría de Relaciones Exteriores, es notoriamente defectuosa, ya que carece de un orden lógico y parece estar fundada en consideraciones caprichosas. Por ello, señala que sería indicado reenfocar la función de la cancillería, analizar sus necesidades operativas y, con una lógica más clara, reestablecer su estructura funcional. También menciona que en relación a las actividades de los Organismos Descentralizados y las Empresas de Participación Estatal, no se establece nada en las leyes, y por consiguiente, su coordinación en materia internacional es extraordinariamente deficiente. Aunado a que la mayoría de dichas dependencias del Ejecutivo han creado sus

-----  
(82) Cfr. Boletín Oficial de la Federación, México Ed. Secretaría de Gobernación, 26 de enero 1989, p. 16.

propias oficinas de "asuntos internacionales", lo cual se debe a la necesidad indispensable de especializar en su manejo a ciertos elementos. Pero desgraciadamente parece que se ha perdido de vista la distinción esencial que debe hacerse entre lo estrictamente técnico y lo que ya se inserta de plano en la elaboración de la política exterior y las decisiones que la prefiguran". (83) A lo anteriormente expuesto me adhiero personalmente, ya que según parece, se ha querido relegar a la Cancillería Mexicana a un papel secundario en el manejo de asuntos que implican toma de decisiones en materia de política exterior. Y que incluso pueden llegar a afectar nuestra soberanía ante otros Estados u organismos internacionales, como es el caso de las negociaciones sobre la deuda externa, el tratado de libre comercio y el problema del narcotráfico. Por ello, lo más indicado sería agrupar en la Secretaría de Relaciones Exteriores todos los elementos humanos y materiales dispersos en las otras dependencias del Gobierno Federal. Es decir, en vez de que estas mantengan una estructura dedicada a los asuntos internacionales que se refieren a materias de su respectiva competencia; sería más conveniente, que se dotara a la Cancillería de los elementos necesarios para mantener un enlace constante y efectivo con dichas dependencias.

-----  
(83) Cfr. González de León. op. cit; supra, nota 51, p.p. 16-17, 24.

En el ramo de las relaciones exteriores de la Administración Pública mexicana existen dos sectores: El interno y el externo. El primero está constituido por la Secretaría de Relaciones Exteriores que ya fue comentada anteriormente, y el segundo por el Servicio Exterior Mexicano, o los agentes diplomáticos y cónsules como se les conoce entre los doctrinarios. A los primeros Moreno Quintana los define: "Como la persona que acredita el Gobierno de un Estado ante el Gobierno de otro para ejercer su representación ante él de modo permanente". (84) Por su parte Díez de Velasco, los define como: "Los agentes que un Estado envía a otro para participar en las relaciones entre ambos". (85)

Estos surgen ante la imposibilidad que tanto el Jefe de Estado como el Secretario de Relaciones tienen para atender directa y constantemente los asuntos de sus respectivos países en el extranjero; este derecho de enviar y recibir agentes diplomáticos se deriva de la Soberanía del Estado y se le conoce como "ius legatione".

La institución de la diplomacia tiene orígenes mu-

---

(84) Cfr. Moreno Quintana, op. cit; supra, nota 50, p. 156.

(85) Cfr. Díez de Velasco, op. cit; supra, nota 50, p. 157.

antiguos. Si bien es cierto que es hasta la época moderna en que se instituye como un órgano de las relaciones exteriores. Así, en 1815 durante el Congreso de Viena y gracias a la edición realizada durante el Congreso de Ginebra-Chablais en 1816, es que esta institución fue regulada y clasificada. Finalmente en virtud a la Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas se clasificó a los jefes de misión, de la siguiente manera:

A) Embajadores o nuncios acreditados ante los Jefes de Estado y otros Jefes de misión de rango equivalente.

B) Enviados, ministros o internuncios acreditados ante los Jefes de Estado.

C) Encargados de negocios acreditados ante los Ministros de Relaciones Exteriores. (86)

El embajador o jefe de misión, es la máxima autoridad de la misión diplomática. La cual, es definida por Moreno Quintana en dos acepciones. Por un lado, es el conjunto de actos y gestiones que realiza en ejercicio de su representación el jefe que se halla al frente de la misma. Y por otro lado, es el tiempo de su desarrollo, o sea el que transcurre desde la presentación de credenciales hasta el retiro definitivo del jefe de ella. (87)

(86) Cfr. Amellano García, op. cit: supra, nota 67, p. 506.

(87) Cfr. Moreno Quintana, op. cit: supra, nota 53, p.p. 477-480.

Cahier, por su parte clasifica a las misiones diplomáticas en dos grandes grupos: Los primeros son las misiones diplomáticas de tipo clásico, integradas por las embajadas, nunciaturas, legaciones e internunciaturas. Los segundos están representadas por las misiones diplomáticas de nuevo tipo, integradas por los altos comisariados (que funcionan principalmente entre los estados de la Commonwealth británica), delegaciones permanentes y las misiones de una organización internacional cerca de los Estados. (88)

De acuerdo al artículo tercero de la Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas, las funciones de una misión diplomática consisten principalmente en:

A) Representar al Estado acreditante ante el Estado receptor.

B) Proteger en el Estado receptor los intereses del Estado acreditante y los de sus nacionales, dentro de los límites permitidos por el Derecho Internacional.

C) Negociar con el Gobierno del Estado receptor.

---

(88) Cfr. Cahier, op. cit; supra, nota 27, p.p. 98. 101.

D) Enterarse por todos los medios lícitos de las condiciones y evolución de los acontecimientos en el Estado receptor e informar sobre ello al Gobierno del Estado acreditante.

E) Fomentar las relaciones amistosas y desarrollar las relaciones económicas, culturales y científicas entre el Estado acreditante y el receptor. (89)

Otro de los órganos encargado de las relaciones exteriores de los Estados está representado por los agentes consulares o cónsules, los cuales de acuerdo a Lucio Moreno Quintana son: "Los agentes oficiales que el Estado destaca, sin darles carácter representativo, en ciudades y puertos extranjeros, a efecto de llenar una misión principalmente comercial y administrativa". (90) Así, el Convenio de Viena Sobre Relaciones Consulares de 1963, define al cónsul en su Artículo 1, como toda persona, incluido el jefe de oficina consular, encargado con ese carácter del ejercicio de las funciones consulares. (91)

Cabe hacer la aclaración, que los cónsules no son agentes diplomáticos. Así Adolfo Moresca, citado por Arellano

(89) Cfr. Arellano García, op. cit; supra, nota 73, p.504.

(90) Cfr. Moreno Quintana, op. cit; supra, nota 53, p.502.

(91) Cfr. Díez de Velasco, op. cit; supra, nota 55, p. 381.

García, distingue las relaciones diplomáticas de las consulares en atención a las siguientes razones:

1.- Las relaciones diplomáticas están reguladas por el Derecho Internacional en sus aspectos formales / de contenido; mientras que las relaciones consulares también están reguladas por el Derecho Internacional; pero las funciones consulares más características son de derecho interno.

2.- Los actos del agente diplomático son principalmente, declaraciones de voluntad realizadas en representación del Estado, mientras que las funciones del agente consular son principalmente actividades de derecho interno.

3.- Las relaciones consulares pueden establecerse sin que existan o ya estén rotas las relaciones diplomáticas. (92)

En el párrafo segundo del Artículo primero de la Convención Sobre Relaciones Consulares antes citada, se clasifica a los cónsules en: Cónsules de carrera (missi) y cónsules honorarios (electi). Sus funciones se establecen también en dicha convención, especialmente en el Artículo quinto, que señala que serán primordialmente: Las comerciales.

(92) Arellano García, op. cit; supra, nota 73, p.p. 543-544.

administrativas y notariales. (93)

Por su parte Cahier, nos habla de la "diplomacia ad-hoc" termino que fue usado por primera vez por la Comisión de Derecho Internacional y en los debates de la sexta Comisión de la Asamblea General de la O.N.U. Así, para el autor se distinguen tres categorías de esta diplomacia:

1.- Oficinas temporales y a veces permanentes, que un Estado puede crear en otro Estado por razones diversas.

2.- Misiones especiales.

3.- Funcionarios que pertenecen al Estado, que sin constituir una delegación, discuten asuntos con sus colegas extranjeros. (94)

En nuestro país, de acuerdo a la fracción tercera del Artículo 89 constitucional, es facultad del Presidente de la Republica, el nombrar a los ministros, agentes diplomaticos y cónsules generales con aprobación del Senado. Esta facultad por su parte, le es conferida al Senado con fundamento en la fracción II del Artículo 76 del mismo ordenamiento. En sus recesos,

(93) Ibidem, p.p. 551, 554-555.

(94) Cfr. Cahier, op. cit; supra, nota 27, p. 71.

deberán ser aprobados por la Comisión Permanente del H. Congreso de la Unión (Art.79, fr.VII).(95) Aquí cabría hacer la aclaración, en el sentido de que no se hace mención alguna respecto de los embajadores, los cuales como se verá más adelante, en la legislación mexicana son una categoría diferente a la de los ministros.

El 30 de diciembre de 1981, fue aprobada por el H. Congreso de la Unión, la Ley Orgánica del Servicio Exterior Mexicano y posteriormente el día 16 de julio de 1982 fue promulgado el reglamento respectivo. Ambas disposiciones, regulan el funcionamiento, modo de ingreso, estructura y obligaciones de este órgano encargado de las relaciones internacionales mexicanas.

El Artículo primero de la Ley en comento, señala que el Servicio Exterior Mexicano, es el órgano permanente del Estado específicamente encargado de representarlo en el extranjero y de ejecutar la política exterior del Gobierno Federal, así como promover y salvaguardar los intereses nacionales ante los Estados extranjeros u organismos y reuniones internacionales. Por otra parte, se señala que dicho órgano depende del Ejecutivo Federal.

---

(95) Cfr. Cfr. Constitución ...T....., op. cit; supra, nota 1, p.p. 48, 50, 53.

quien lo dirige y administra por conducto de la Secretaría de Relaciones Exteriores conforme a lo dispuesto por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y a los lineamientos de política exterior que señala el propio Presidente de la República, de acuerdo a las facultades que le confiere la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Art.2). (96)

El Artículo tercero del mismo ordenamiento, establece que corresponde al servicio exterior:

A) Promover, mantener y fomentar, de acuerdo con los intereses nacionales, las relaciones entre México y los países extranjeros y participar en los organismos internacionales en sus aspectos políticos, económicos, sociales, culturales, científicos y tecnológicos.

B) Intervenir en todos los aspectos de las relaciones entre el Gobierno mexicano y los Gobiernos extranjeros.

C) Proteger, de conformidad con los principios y normas del Derecho Internacional, los intereses del Gobierno Mexicano, así como la dignidad y los derechos

(96) Cfr. Ley Orgánica del Servicio Exterior Mexicano y su Reglamento, México Ed. Secretaría de Relaciones Exteriores, 1982 (1a. ed.), p. 9.

fundamentales de los mexicanos en el extranjero y, cuando así proceda, ejercer ante las autoridades del país en que se encuentran las acciones encaminadas a satisfacer sus legítimas reclamaciones.

D) Cuidar el prestigio del país en el exterior; y el cumplimiento de los tratados y convenciones de los que el Gobierno mexicano sea parte, y de las obligaciones internacionales que le corresponda cumplir.

E) Participar, teniendo presentes en primer término los intereses nacionales, en todo esfuerzo a nivel internacional que tienda al mantenimiento de la paz y la seguridad internacional, al mejoramiento de las relaciones entre los Estados y a estructurar y preservar un orden internacional justo y equitativo.

F) Difundir información de México en el exterior y recabar la que pueda interesar al Gobierno mexicano en sus relaciones exteriores, y

G) Las demás funciones que señalen al Servicio Exterior Mexicano, ésta y otras leyes y reglamentos. (97)

-----  
(97) Ibidem, p.p. 9-10.

El Servicio Exterior Mexicano, está integrado por personal de carrera y personal especial. El primero será de carácter permanente y comprende tres ramas: Diplomática, consular y administrativa. La primera comprende las siguientes categorías o funcionarios: Embajador, ministro, consejero, primer secretario, segundo secretario, tercer secretario y agregado diplomático. La consular, comprende las siguientes categorías de funcionarios: Consul general, consul de primera, consul de segunda, consul de tercera, de cuarta y vicecónsul. Por su parte la administrativa, está integrada por los siguientes funcionarios: Agregado administrativo de primera, agregado administrativo de segunda, de tercera, canciller de primera, canciller de segunda y canciller de tercera (Arts. 5,6,7,8,9). Por lo que respecta al personal especial, este será designado por acuerdo del Presidente de la República, para desempeñar funciones específicas en una suscripción determinada y por un plazo definido (Artículo 13). (98)

Por último el Artículo 16 del citado ordenamiento, establece que: En el extranjero, los miembros del servicio exterior mexicano desempeñarán sus funciones en una embajada, misión o delegación permanente, consulado, o en misiones  
-----  
(98) Ibidem, p. 10-11.

especiales o en delegaciones a conferencias y reuniones internacionales. (99) Siendo así, estos los órganos de política exterior que en el extranjero la legislación mexicana reconoce.

Es innegable, la importancia que esta institución tiene en el manejo de la política exterior del país. Principalmente a través de la asesoría que prestan a la propia Secretaría en la conducción de las relaciones internacionales, incluyendo la formulación de la política exterior a corto y a largo plazo. Y en virtud de su experiencia "de campo" en otros países, el acceso a las fuentes de información internacional y la posibilidad de captar la situación general de otras naciones. De este modo, Max Sorensen señala, que los diplomáticos no dirigen la política exterior, pero pueden tener influencia en su formulación mediante informes correctos y recomendaciones consideradas. (100)

Por último, para Pedro A. Sarboza, es diferente el órgano, del representante en las relaciones internacionales. Ya que mientras el órgano de relaciones internacionales es al mismo tiempo representante de las mismas, no todo representante de éstas es órgano nacional de ellas. Así, el autor nos señala el

(99) Ibidem, p. 12.

(100) Cfr. Sorensen, op. cit: supra, nota 34, p. 385.

ejemplo de una República, en la cual el Presidente es el órgano de las relaciones internacionales, de acuerdo a su propia Constitución, y es al mismo tiempo representante de las mismas, mientras sólo tienen este último carácter, el Ministro de Relaciones Exteriores, los agentes diplomáticos y los cónsules, dentro de sus respectivas atribuciones. Lo anterior se fundamenta en la siguiente tesis: "La representación implica la existencia de una relación entre el representado y quien lo representa; es una relación entre dos sujetos jurídicos distintos. Los actos del órgano, en cambio, no implican esa misma relación de mandato. Además, el representante es siempre una persona individual, el órgano, en cambio, puede no ser una persona individual, como en el caso de las relaciones internacionales encomendadas a un cuerpo, como sería el Consejo Federal Suizo". (101)

### 1.5. Derecho Comparado

Con el objeto de comprender cabalmente las funciones con las que cuenta el Poder Ejecutivo en materia de política exterior, es necesario realizar un análisis comparativo entre el sistema mexicano y el de otros países, a fin de ubicar sus

(101) Cfr. Barbosa A. Pedro: "Relaciones Internacionales: El Jefe de Estado", Revista de Abogados del Edo. de Zulia, Venezuela Ed. Colegio de Abogados del Edo. de Zulia, nos. 100-102, año 1984, p.p. 3733-3734.

diferencias y similitudes.

1) En la República Federal Argentina, de acuerdo al Artículo 27 de su Constitución, es obligación del Gobierno Federal el afianzar sus relaciones de paz y comercio con las potencias extranjeras, por medio de tratados que estén en conformidad con los principios de derecho público establecidos en la misma. Argentina cuenta con un Congreso compuesto de dos Cámaras, una de Diputados de la Nación y otra de Senadores de las provincias (Artículo 36). Este Congreso con fundamento en la fracción XIX del Artículo 67 está facultado para aprobar o desechar los tratados concluidos con las demás naciones y los concordatos con la Santa Sede. Por su parte, el titular del Poder Ejecutivo, que en aquel país se denomina Presidente de la Nación, es el encargado de nombrar y remover a los ministros plenipotenciarios y encargados de negocios (Art. 86 fr. X), además es el que concluye y firma tratados de paz, comercio, navegación, de alianza, de límites, de neutralidad, concordatos y otras negociaciones requeridas para el mantenimiento de buenas relaciones con las potencias extranjeras, y recibe sus ministros y admite sus cónsules (Art. 88 fr. XIV). Por último el Artículo 87, señala que serán ocho los ministros secretarios que tendrán a su cargo el despacho de los negocios de la nación. (102)

(102) Cfr. El Constitucionalismo en las postrimerias del siglo XX: Las Constituciones Latinoamericanas, México Ed. UNAM, 1988, p.p. 8, 11-12, 13-16.

Señala Lucio M. Moreno, que el Ministerio de Relaciones Exteriores en Argentina, data de más de un siglo, ya que fue creado por decreto del 2 de mayo de 1818 del entonces Director Supremo Juan Martín Pueyrredón. Posteriormente, la Ley número 14.303 del 23 de agosto de 1954, reorganizó a los ministerios nacionales y dicho órgano recibió el nombre de Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto; la Ley número 14.459 sobre organización de los ministerios nacionales, dictada en 1958 en base a la prescripción del Artículo 87 de la Constitución de 1853, establece en su Artículo segundo cuáles son las funciones de los ministros secretarios en general. Y en su Artículo 10, dispone en particular sobre la competencia del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, el cual se halla estructurado mediante decreto 7259 del 27 de junio de 1957. Su organización comprende el despacho del ministro integrado por un gabinete, una secretaría y una sección ceremonial; la subsecretaría de relaciones exteriores de la que bajo distintas denominaciones administrativas dependen en forma conjunta dieciséis secciones; y la subsecretaría de culto que abarca cuatro. (103)

El mismo autor, continúa diciendo que cinco sucesivas leyes fueron dictadas en Argentina, a través de más de un siglo, 103 Cfr. Moreno Quintana, op. cit; supra, nota 53, p.p. 462. 464.

en 1826, 1856, 1905, 1944 y 1947, para la organización de su servicio exterior. Actualmente rige la Ley 12.951 del 16 de febrero de 1947, sobre organización del servicio exterior de la Nación, que refunde en una misma carrera a las diplomáticas y consular; lo cual para Moreno Quintana es la técnica imperante en la mayoría de los países. Dicha Ley también señala que los funcionarios deberán desempeñarse por rotación en una y otra rama, y en la Cancillería. (104)

Aquí observamos que entre nuestro país y la República Argentina existen similitudes en cuanto a los mecanismos constitucionales para el manejo de la política exterior. Aun cuando existen diferencias, como la relativa a la aprobación de los tratados internacionales que en aquel país la realiza el Congreso, mientras que en México es facultad exclusiva del Senado; también se diferencian por la existencia de concordatos que en nuestro país, por el momento no se han dado. Ambas naciones cuentan con un servicio exterior, reglamentado por una Ley específica. Pero mientras que en México este, según disposición de la Ley Orgánica del Servicio Exterior Mexicano, comprende tres ramas: Administrativa, consular y diplomática; en Argentina la carrera diplomática y la consular, están refundidas

-----  
(104) Ibidem. p.p. 499-500.

en la misma rama.

2) Bolivia, de acuerdo a su Constitución Política, promulgada el 2 de febrero de 1967, está constituida en una República unitaria, con tres poderes: Legislativo, Ejecutivo y Judicial; el primero de ellos, reside en el Congreso Nacional compuesto de dos cámaras: Una de Diputados y otra de Senadores. (Artículo 46); a este Congreso Nacional, es decir a la reunión de ambas cámaras, le corresponde el aprobar los tratados, concordatos y convenios internacionales (Art. 59 fr. XII); mientras que es facultad exclusiva de la Cámara de Senadores, el aprobar o negar el nombramiento de embajadores y ministros plenipotenciarios propuestos por el Presidente de la República (Art. 66 fr. X); el cual de acuerdo al artículo 85 ejerce el Poder Ejecutivo, conjuntamente con los Ministros de Estado. (105)

Las atribuciones del Presidente de la República Boliviana, con fundamento en el numeral 56 de la Constitución antes citada, son entre otras: Negociar y concluir tratados con naciones extranjeras; canjearlos, previa ratificación del Congreso (fr. II); conducir las relaciones exteriores, nombrar funcionarios diplomáticos y consulares, admitir a los

-----  
(105) Cfr. El Constitucionalismo en las postrimerías....., op. cit; supra, nota 102, p.p. 34, 36, 39. 44-45.

funcionarios extranjeros en general (fr. III) y prestar a las cámaras, a través de los ministros, los informes que soliciten, pudiendo reservar los relativos a negociaciones diplomáticas que a su juicio no deban publicarse (fr. XI). (106)

4.

De lo anterior, se observa que en Bolivia al igual que en Argentina, es facultad del Congreso el aprobar los tratados. Pero la Cámara de Senadores boliviana, al igual que en México, es la facultada para aprobar el nombramiento de embajadores y ministros plenipotenciarios; lo cual, por cierto, en Argentina es una facultad exclusiva y sin límites del Ejecutivo, careciendo así dicho país de una facultad importante en el control parlamentario del manejo de la política exterior que realiza el Ejecutivo. Por último, mientras que en nuestro país el Senado, con fundamento en la fracción I del Artículo 73 constitucional, analiza anualmente y sin limitaciones la política exterior desarrollada por el Ejecutivo; en Bolivia, este análisis tiene ciertas limitaciones, tal como se señaló anteriormente.

3) La República de Colombia, organizada en forma de República unitaria, cuenta con tres ramas del poder público, a saber: Legislativa, Ejecutiva y Jurisdiccional. Lo anterior tal

---

(106) Ibidem, p. 47.

1955  
Asamblea

como lo ordena el Artículo 35 de la Constitución Política de 1855 y sus reformas posteriores. La primera de estas ramas, al igual que en nuestro país, abarca el Congreso que comprende el Senado y la Cámara de Representantes (Artículo 56) las cuales, con fundamento en la fracción XVIII del numeral 76 constitucional, aprueban o desaprueban los tratados o convenios que el gobierno celebre con otros Estados o con entidades de Derecho Internacional. Aquí como ya se comentó anteriormente, difiere del sistema mexicano, ya que en éste, se trata de una facultad exclusiva del Senado. Además cabe destacar que el precepto constitucional colombiano en comento, menciona los tratados o convenios celebrados con otros Estados o con entidades de Derecho Internacional; lo cual no se da en nuestro país, es decir tanto en el Artículo 76, como el 87 se habla únicamente de tratados internacionales o convenciones diplomáticas, sin referirse a la contraparte que los suscriba. Lo cual, considero va en detrimento de una correcta técnica legislativa y podría llegar a causar problemas de validez de actos del Ejecutivo, como fue el caso de la firma que realizó México del Acuerdo General de Aranceles y Tarifas (GATT).

Por último, cabe destacar que en virtud de la fracción IV del Artículo 78 constitucional, está prohibido al Congreso colombiano el exigir al Gobierno comunicación de las instrucciones dadas a ministros, diplomáticos, o informes de

negociaciones que tienen carácter reservado. (107)

Del precepto anteriormente comentado, se observa la gran supremacía con la que cuenta el Ejecutivo colombiano, para el manejo de la política exterior. Así, el Artículo 119 fracción X, señala que es facultad del Poder Ejecutivo el dirigir las relaciones diplomáticas y comerciales con los Estados y entidades de Derecho Internacional: nombrar los agentes diplomáticos (sin ninguna autorización, a diferencia de lo que sucede en México): recibir los agentes respectivos y celebrar con otros Estados y entidades de Derecho Internacional, tratados o convenios que se someterán a la aprobación del Congreso. (108)

4) La República Unitaria de Costa Rica, de acuerdo a la Constitución dictada el 7 de Noviembre de 1949, preve los tres poderes con los que cuenta todo Estado moderno. Aunque es importante mencionar que el Poder Legislativo esta depositado unicamente en una Asamblea Legislativa, integrada por 57 Diputados (Artículo 166), así no existe en esta pequeña nación centroamericana la institución senatorial. De ahí que, de acuerdo a la fracción IV del Artículo 121, este único órgano legislativo tenga la atribución exclusiva de aprobar o desaprobar los convenios internacionales, tratados públicos, y concordatos. Aquí

(107) Ibidem, p.p. 274. 276-279.

(108) Ibidem, p. 292.

observamos que se previeron tres instrumentos diferentes para que Costa Rica se obligue en el campo internacional, lo cual no está previsto en la Constitución Mexicana. Continuando con la referida fracción, se señala que los tratados públicos y convenios internacionales que atribuyan o transfieran determinadas competencias a un ordenamiento jurídico comunitario, con el propósito de realizar objetivos regionales y comunes, requerirán la aprobación de la Asamblea Legislativa, por votación no menor de las dos terceras partes de la totalidad de sus miembros. La misma fracción antes citada, indica que no requerirán aprobación legislativa, los protocolos de menor rango, derivados de tratados públicos o convenios internacionales aprobados por la Asamblea, cuando estos instrumentos autoricen de modo expreso tal derivación. (109) Lo cual es una limitante a las facultades de control legislativo en el manejo de la política exterior que no se da en nuestro país, en virtud de que aquí no existe el voto calificado para la aprobación de ciertos tratados, ni la dispensa de que algunos de ellos, no sean aprobados por el Senado de la República.

Por lo que respecta al Poder Ejecutivo, de acuerdo a la fracción décima del Artículo 140, este es el facultado para

-----  
(109) Ibidem, p.p. 335, 337-338.

celebrar convenios, tratados publicos y concordatos, promulgarlos y ejecutarlos una vez aprobados por la Asamblea Legislativa o por una Asamblea Constituyente, cuando dicha aprobacion la exija la Constitucion. El mismo precepto, senala que los protocolos derivados de los tratados publicos o convenios internacionales que no requieran aprobacion legislativa, entraran en vigencia una vez promulgados por el Poder Ejecutivo. Lo cual, implica una amplia facultad del Ejecutivo para el manejo de la politica exterior. En cuanto a la facultad de nombramiento y remocion de los agentes diplomaticos, no es exclusiva del Ejecutivo, ya que de acuerdo con la fraccion III, del Articulo 147, la ejerce dentro del Consejo de Gobierno, el cual es un organo integrado tanto por el Presidente de la Republica, como por sus ministros. (110)

E) La Republica se debe organizar como un Estado socialista de obreros, campesinos y demas trabajadores manuales e intelectuales, de conformidad con la Constitucion del 24 de febrero de 1976, cuenta con un organo que realiza funciones legislativas, llamado Asamblea Nacional del Poder Popular (Articulo 68). El organo Ejecutivo es el Consejo de Ministros, el cual está integrado por el Jefe de Estado y de Gobierno, que es (110) Ibidem, p.p. 345, 347.

su Presidente; el primer vicepresidente, los vice-presidentes, el presidente de la Junta central de planificación, los ministros, el secretario y los demás miembros que determine la Ley (Artículos 93 y 94). Ahora bien, de acuerdo al inciso H del Artículo 73; la Asamblea Nacional, tiene la atribución de aprobar los lineamientos generales de la política exterior. Por su parte, en cuanto a la facultad de ratificación y denuncia de tratados y al otorgamiento o negación del beneplacito de los representantes diplomáticos de otros Estados, es una atribución del Consejo de Estado; el cual de acuerdo al numeral 67 de la misma Constitución, es el órgano de la Asamblea Nacional del Poder Popular que la representa entre uno y otro periodo de sesiones y ejecuta los acuerdos de esta, estando presidida por el Jefe de Estado y de Gobierno. Por último con fundamento en el Artículo 95, el Consejo de Ministros es el órgano encargado de dirigir la política exterior de la República y las relaciones con otros gobiernos, además de aprobar los tratados internacionales y someterlos a la ratificación del Consejo de Estado. (111)

De lo anterior se desprende, que además de que los sistemas políticos de México y Cuba son totalmente diferentes, la organización constitucional para el manejo de la política

-----  
(111) Ibidem. p.p. 377-378, 381, 384.

exterior también lo es; en virtud de que en la isla caribeña, el Jefe de Estado y de Gobierno tiene un control casi absoluto sobre el manejo de la política exterior, ya que dos de los tres órganos que toman decisiones en la materia son presididos por él, lo cual implica un manejo casi sin límites por parte del Jefe de Estado cubano de la política exterior.

5) La República de Chile, establece en el Artículo 52 de su Constitución que, es atribución especial del Presidente de la República, el designar a los embajadores y ministros diplomáticos y a los representantes ante organismos internacionales; así como conducir las relaciones políticas con las potencias extranjeras y organismos internacionales, y llevar a cabo las negociaciones. Concluir, firmar y ratificar los tratados que estime convenientes para los intereses del país, los que deberán ser sometidos a la aprobación del Congreso (Unión de Cámara de Diputados y Senadores). Lo anterior conforme a lo prescrito por la fracción primera del Artículo 50. (112)

6) Lo anteriormente establecido, se repite en casi los mismos términos en la Constitución Política del Ecuador del primero de septiembre de 1983 y la de la República del Salvador (112) Ibidem, p.p. 416-417.

del 15 de diciembre del mismo año. En virtud de que, en ambos países, el órgano Legislativo integrado exclusivamente por una Cámara de Diputados es el encargado de la aprobación o desaprobación de los tratados (Artículo 59 inciso h de la Constitución Ecuatoriana y 131 fracción séptima de la Salvadoreña). Por otra parte, tal como sucede en Chile, en ambos países el Poder Ejecutivo es el encargado de dirigir la política exterior y celebrar los tratados internacionales (Artículo 77 inciso F de la Constitución ecuatoriana y 168 fracciones IV y V de la salvadoreña). Cabe hacer notar que mientras en el Ecuador por virtud del inciso e del Artículo en comento, se facultan al Ejecutivo la de nombrar y remover libremente a los jefes de misiones diplomáticas. En la Constitución Salvadoreña no se hace mención alguna al órgano encargado del ejercicio de dicha facultad. Aunque en el Artículo 170 constitucional, se señala que los representantes diplomáticos y consulares de carrera que acredite dicho país, deberán ser salvadoreños de nacimiento. (113) Lo cual concuerda con la legislación mexicana de la materia (Artículo 30 del la Ley Orgánica del Servicio Exterior Mexicano).

7) Nicaragua, pequeña y conflictiva nación centroamericana, cuenta con una nueva Constitución a partir del

-----  
(113) Ibidem, p.p. 516, 520, 564, 572-573.

19 de noviembre de 1980. La misma establece en el Artículo séptimo la existencia de cuatro poderes: El Legislativo, Ejecutivo, Judicial y Electoral. El primero de ellos se ejerce a través de la Asamblea Nacional y en materia de política exterior, tiene la atribución de aprobar o desaprobar los tratados internacionales (Artículo 138 fracción XI). En cuanto al Poder Ejecutivo, éste es ejercido por el Presidente de la República, quien es el Jefe de Estado y de Gobierno, jefe supremo de las fuerzas de seguridad y defensa de la nación y cuenta con la facultad de dirigir las relaciones exteriores; celebrar los tratados, convenios o acuerdos internacionales y nombrar a los jefes de misiones diplomáticas. (114)

De lo anterior, se observa que en materia de política exterior el Ejecutivo nicaraguense cuenta con amplias facultades. Mientras que las facultades del Poder Legislativo son reducidas, contando este poder únicamente con una Cámara, la de Diputados a diferencia de México, en el cual la intervención de las Cámaras en la materia es realizada primordialmente por la de Senadores.

8) Por último, Venezuela regida por la Constitución del 23 de enero de 1971, con sucesivas enmiendas en ~~.....~~  
(114) Ibidem, p.p. 878, 892-893, 896.

los años de 1973 y 1983. Esta organizada, según la misma, en un República Federal con tres poderes diferentes: Ejecutivo, Legislativo y Judicial. El Artículo 126 del ordenamiento constitucional supranacional, señala que los tratados o convenios internacionales que celebre el Ejecutivo nacional, deberán ser aprobados mediante Ley especial para que tengan validez, salvo que mediante ellos se trate de ejecutar o perfeccionar obligaciones preexistentes de la República, de aplicar principios expresamente reconocidos por ella, de ejecutar actos ordinarios en las relaciones internacionales o de ejercer facultades que la Ley atribuye expresamente al Ejecutivo Nacional. En todo caso, el precepto en comento, establece que el Ejecutivo Nacional dará cuenta al Congreso en sus próximas sesiones, de todos los acuerdos jurídicos internacionales que celebre, con indicación precisa de su carácter y contenido, estén o no sujetos a su aprobación. (115)

Lo anterior considerado, es un paso importante para el control de las facultades del Ejecutivo en materia de política exterior, específicamente en cuanto a la aprobación de tratados, ya que en la mayoría de los países, esta aprobación se hace mediante votación de algún órgano legislativo, pero en este

(115) Ibidem, p. 116.

Republica Sudamericana se debe de hacer mediante Ley expresamente otorgada, lo cual por cierto con fundamento en la fracción primera del Artículo ciento cincuenta, es facultad del Senado iniciar las discusiones de los proyectos de leyes relativas. (116) Para terminar, basta comentar que con fundamento en el Artículo 190 fracciones V y XVI, el Ejecutivo venezolano está facultado para dirigir las relaciones exteriores, para celebrar y ratificar los tratados, convenios o acuerdos internacionales, así como para nombrar previa autorización del Senado a los jefes de misiones diplomáticas permanentes. (117)

De las Constituciones latinoamericanas anteriormente revisadas, observamos que todas ellas tienen, en mayor o menor medida, un común denominador: Las amplias facultades que le son otorgadas a los titulares del Poder Ejecutivo para manejar la política exterior. En obvio de repeticiones, podemos concluir que México comparte con el resto de los países latinoamericanos el mismo ensordecedor control Legislativo de las actividades del Ejecutivo en la materia. Aunque es digno de comentar, que en nuestro país este control por parte del Legislativo, es realizado de modo directo, única y exclusivamente por la Cámara de Senadores. Mientras que en los otros países; esta actividad la

(116) Ibidem. p. 1176.

(117) Ibidem. p. 1178.

realiza por lo general la unión de Cámaras de Diputados y Senadores, es decir el Congreso, o únicamente por la Cámara de Diputados (Costa Rica, Ecuador, El Salvador y Nicaragua), o a través de una Asamblea, como es el caso de Cuba.

7) Por otra parte, en los Estados Unidos de Norteamérica de acuerdo a Modesto Seara Vazquez, el sistema constitucional norteamericano, está concebido en función de la eficacia. Así, se atribuye al Presidente la dirección de las relaciones exteriores, la cual por cierto normalmente realiza por medio de la Secretaría de Estado. Por su parte el Senado, vela por la seguridad mediante el control que realiza de las actividades del Ejecutivo. Lo anterior encuentra su fundamento en la segunda sección del Artículo segundo de la Constitución de Estados Unidos, en el que se establece la necesidad de que el Presidente consulte al Senado para la conclusión de los tratados, y les somete después el tratado ya concluido. Pero, la práctica constitucional de los Estados Unidos ha limitado la participación del Senado a la ratificación de los tratados. Aunque algunas veces, el Presidente haya efectivamente solicitado el consejo del Senado, con la finalidad política de comprometer a los Senadores en la negociación y facilitar la posterior ratificación. El Presidente puede, mediante los "executive agreements", concluir acuerdos internacionales, según disposiciones de la Constitución, que el presidente ha tratado siempre de emplear, para escapar al

control democrático. (118)

Al respecto Tomás Fañaloza, se refiere al Consejo Nacional de Seguridad, el cual se ha ido convirtiendo con el tiempo en el foro más importante para asuntos de política exterior; el cual fue creado en 1947 con la función de asesorar al Presidente con respecto a la seguridad nacional, integrando la política interna, externa y militar. El mismo, está integrado por el Presidente, el vicepresidente, el secretario de estado, el de defensa, el jefe del estado mayor conjunto y el director de la agencia central de inteligencia. Así el Consejo trata aquellos asuntos, países y áreas geográficas que se consideran de importancia crítica. En este se elaboran documentos de política exterior que analizan un problema dado, se sugieren alternativas, y finalmente, una vez que los miembros llegan a un acuerdo sobre la política a adoptar, esta se convierte en política exterior y el departamento de estado se encarga de ponerla en práctica. De lo anterior se deduce que el departamento de estado coordina e implementa la política exterior, y que la formula en la medida en que participa en los comités del Consejo Nacional de Seguridad; a través de su participación en los diferentes comités intersectoriales y en la influencia que pueda ejercer sobre la

-----  
(118) Cfr. Seara Vázquez Modesto; Paz y Conflicto en la Sociedad Internacional. Mexico Ed. UNAM FCPS, 1969 (1a. ed.), p.p. 49-50.

opinión del Presidente. Este departamento está integrado por cuatro subsecretarios. El primero, que es el de asuntos políticos, es el encargado de coordinar las relaciones con otros departamentos y agencias para la formulación de la política exterior. El subsecretario para asuntos económicos, es el encargado de coordinar los programas de seguridad y asistencia para la seguridad. Finalmente cabe señalar que el subsecretario de Estado funge como encargado del despacho y presidente del comité de subsecretarios del Consejo Nacional de Seguridad. (119)

De lo anterior, no hay razones para considerar que la política exterior norteamericana sea fragmentaria, como opinan algunos autores, pero siguiendo al mismo autor, un fenómeno político administrativo ha venido a interferir con el proceso constitucional suomenferido. Así, indica que los principales perturbadores en el proceso de elaboración y aplicación de la política exterior, son los siguientes:

1.- El ejército.- En virtud de que gran parte de la política exterior norteamericana se basa en la imposición por la fuerza de sus decisiones; el Ejército se ha convertido en algunas ocasiones en el elemento decisivo en la formulación de la

---

(119) Cfr. Peñalosa Tomas; "La Formulación de la Política Exterior de los Estados Unidos de América, y su Impacto sobre México", Continuidad y Cambio en la Política Exterior de México: 1977, México Ed. El Colegio de México, no. 20, 1977, p.p. 18-19, 23-24.

política exterior.

2.- La agencia central de inteligencia.- En ocasiones, es la que auténticamente planea la política exterior: Por que, o bien el Presidente la apoya en lo que ella ha planeado, o bien este accúa de acuerdo con los hechos que la misma le presenta, y que pueden ser ofrecidos en la forma adecuada para forzar al Presidente a seguir determinado camino. Lo que equivaldría en la práctica a un desplazamiento del órgano real de las relaciones exteriores y no habría en ello más que una violación al espíritu de la Constitución. (120)

10) Por lo que respecta a España el Artículo 56 de la Constitución del 28 de octubre de 1978. Señala que el Rey, es el Jefe de Estado y asume la más alta representación del Estado español en las relaciones internacionales. En el Artículo 65 se establece que el mismo tiene las siguientes facultades:

1.- Acreditar a los embajadores y otros representantes diplomáticos. Los representantes exteriores en España están acreditados ante él.

2.- Manifestar el consentimiento del Estado para obligarse internacionalmente por medio de tratados, de (120) Cfr. Seara Vázquez, Paz y Conflicto..., op. cit; supra, nota 118, p.p. 50-54.

conformidad con la Constitución y las leyes.

3.- Declarar la guerra y hacer la paz, previa autorización de las Cortes Generales. (121)

Por otra parte, corresponde a las Cortes Generales (unión del Congreso de Diputados y el Senado) la garantía del cumplimiento de los tratados, así como su autorización previa para celebrar tratados en las siguientes materias: Política, militar, las que afecten la integridad territorial o los derechos y deberes fundamentales de los españoles, los de carácter fiscal (Artículos 93 y 94). Por lo que respecta a la función ejecutiva, está es realizada por el Gobierno, el cual se compone del Presidente, vicepresidentes, ministros, y los demás miembros que determinen las leyes y así de conformidad con el Artículo 97, es el encargado de dirigir la política exterior. (122)

De lo anterior, se pueden observar las características de una monarquía constitucional en la que tanto el Rey, como el Jefe de Estado, y el Presidente, como jefe de gobierno, actúan bajo el control, en esta materia, del Parlamento. Así con estas pequeñas líneas, se entienden las diferencias existentes entre México y España en materia del manejo de la política exterior.

(121) Cfr. Constitución Española, Madrid Ed. Boletín Oficial de las Cortes, 1978, nos. 270, p.p. 3710, 3712.

(122) Ibidem, p.p. 3712, 3717-3718.

Por último cabría señalar que de acuerdo a Díez de Velasco, el Ministerio de Relaciones Exteriores español, es el encargado de mantener la unidad de acción exterior del Estado, de acuerdo al Artículo sexto del decreto del 3 de octubre de 1957 y al Artículo primero del decreto del 31 del mismo mes en 1958. (123)

Fues bien, una vez revisado el modo como se maneja la política exterior en una república constitucional, como es el caso de la Española y estudiado el manejo de la misma en otras repúblicas latinoamericanas y en los Estados Unidos y determinado el escaso control al que se enfrenta el Ejecutivo en el manejo de la política exterior, por parte del Poder Legislativo; pasaremos a analizar en que consisten los llamados "Principios de Política Exterior", cuál es su origen y su obligatoriedad, y cuáles de estos fueron incluidos dentro de las recientes reformas constitucionales en nuestro país.

---

(123) Cf. Díez de Velasco, op. cit; supra, nota 55, p. 309.

## II.- PRINCIPIOS DE POLITICA EXTERIOR

### II.1. Aspectos Generales.

La política exterior, como cualquier acción política está dominada por los hechos y las contingencias sin embargo, a pesar de su discontinuidad, de su empirismo y de la función que cumplen las circunstancias o los azares, la política exterior debe considerar varios principios que han sido proclamados en numerosas ocasiones y que han jugado un papel muy importante en el desempeño de la misma.

Según el famoso internacionalista soviético Tunkin, los principios de política exterior son sus más comprensivas e importantes normas y son aquellas generalmente reconocidas por el Derecho Internacional, que poseen la más grande relevancia en la resolución de los problemas cardinales de las modernas relaciones internacionales. (124) Por su parte el Doctor César Sepúlveda, señala que los principios de política exterior se han positivado, de manera que se han convertido en reglas de conducta política o

(124) Cfr. Tunkin G.I.; El Derecho y la Fuerza en el Sistema Internacional, México Ed. UNAM, 1989 (1a. ed.), p. 42.

en normas jurídicas. Son causa primitiva de un comportamiento ordenador de la Comunidad Internacional de Estados. (125)

De lo anterior, se puede afirmar que los principios de política exterior suministran las líneas directrices totales de la acción política sobre el conjunto de decisiones, objetivos o directrices que toma un Estado, frente a otros Estados u organismos internacionales.

México se ha caracterizado por reiterar constantemente en la práctica de su política exterior una serie de principios. Esto no sólo es señalado unánimemente por los estudiosos de la materia, sino que incluso, sus autoridades así lo han expresado; basta citar las palabras de Bernardo Sepúlveda Amor, ex-secretario de Relaciones Exteriores, que al efecto indicó:

"Otra de las características de la política exterior mexicana es que debe ser considerada como una política de principios. Tanto por convicción como por necesidad, México ha sostenido a lo largo de su trayectoria histórica postrevolucionaria un cuerpo de principios que han normado en todo momento su política exterior. No se trata sin embargo, de

-----  
(125) Cfr. Sepúlveda César; "Vigencia Actual de los Principios de Política Exterior del Estado Mexicano", Relaciones Internacionales, México Ed. UNAM FCPS, nos. 26-27, vol. VII, julio-diciembre 1979, p. 5.

una política que descansa en nociones abstractas. La realidad es que dichos principios responden en forma integral a los intereses más legítimos de la Nación". (126)

Algunos de los principios que México ha sustentado en el marco del manejo de su política exterior, fueron elevados a rango constitucional, mediante iniciativa del Ejecutivo enviada al Congreso de la Unión en septiembre de 1987. El presente capítulo, tiene por objeto estudiar los principios supranacionales y principalmente conocer su significado, el alcance que poseen y su valor real. Es pertinente aclarar que por el momento no se hará referencia a sus antecedentes, toda vez que los mismos serán analizados en el capítulo siguiente, en el cual se busca comprender los orígenes y antecedentes de los que deriva la reforma a la fracción X del Artículo 69 constitucional.

Antes de entrar a estudiar los principios que fueron incluidos en el texto de nuestra Carta Magna, conviene señalar las circunstancias en las que nuestro país se encuentra, y que explican en gran medida su posición internacional. Así, siguiendo al maestro Seara Vázquez estas circunstancias son las siguientes:

(126) Cfr. Sepúlveda Amor Bernardo; "Reflexiones sobre la Política Exterior de México", Foro Internacional, México Ed. El Colegio de México, no. 4, vol. XXIV, abril-junio de 1984, p. 409.

1. México es un país que no tiene ambiciones territoriales, a expensas de otros países. Las únicas reivindicaciones de carácter territorial, relativas a Belice, las ha abandonado al supeditar su interés y considerarlo inferior en jerarquía al principio de autodeterminación del propio pueblo beliceño.

2. México no ha realizado nunca una guerra de agresión. Las únicas guerras en que ha sido parte nuestro país, no habría dificultad alguna en definir las como guerras de legítima defensa.

3. El respeto que, consecuente con sus principios, ha mantenido por la solución pacífica de las controversias, probado por el hecho de que en los arbitrajes principales a que México se ha sometido (el de las Islas Clipperton, el de los fondos piecosos de California y el del Chamizal) ha respetado escrupulosamente las decisiones, a menudo contrarias a sus intereses, siendo más allá muchas veces, de lo que quizá sus propias posibilidades le permitían, sacrificándose en bien de la concordia internacional.

4. México ha sabido resolver admirablemente el problema de sus fuerzas armadas, al reducir las a un contingente casi simbólico destinado a garantizar al país contra la agresión exterior, a mantener el orden interior y asegurar la estabilidad de las instituciones; pero el ejército no constituye, en la vida política mexicana, un grupo de presión capaz de forzar al país, como ocurre en otros países, a adoptar políticas aventureras en

beneficio de la institución armada y no del propio país. (127)

Una vez realizadas estas consideraciones previas sobre el tema, pasaremos a estudiar el primero de los principios incluidos en la nueva redacción de la fracción X del Artículo 89 constitucional.

## II.2. Autodeterminación de los Pueblos.

Focos términos han sido utilizados en la retórica internacional contemporánea, y pocos han servido tanto a la demagogia política de nuestros días, como el principio de autodeterminación de los pueblos; y sin embargo, la mayor parte de las veces su utilización es inexacta, por desconocimiento del valor del término, y por una confusión generalizada en cuanto a su concepto y límites. Es frecuente que a este vocablo se le atribuya una finalidad que no tiene o se le confunda con otras instituciones.

En opinión de Seara Vázquez, este término tiene tres posibilidades distintas para ser definido:

(127) Cfr. Seara Vázquez, La Política Exterior..., op. cit: supra, nota 38, p.p. 35-36.

1.- El derecho de los pueblos a determinar libremente su condición política.

2.- Derecho que tiene un pueblo a mantener su actual forma de organización política y económica, y a cambiarla si así lo desea, sin interferencia de otros Estados.

3.- El derecho de un pueblo, con clara identidad y evidente carácter nacional, a constituirse en Estado con el fin de organizar de modo propio su vida política sin interferencia de otros pueblos. (128)

Antes de continuar, es necesario mencionar los conceptos que al respecto contiene la Resolución 2.625 (XXV) de las Naciones Unidas, del 24 de octubre de 1970, en la que se contiene la Declaración sobre los Principios de Derecho Internacional referentes a las relaciones de amistad y a la cooperación entre los Estados:

"En virtud del principio de la igualdad de derechos y de la libre determinación de los pueblos, consagrado en la Carta, todos los pueblos tienen el derecho de determinar libremente, sin

---

(128) Cfr. Seana Vázquez Modesto; Derecho Internacional Público, México Ed. Porrúa S.A., 1981 (7a. ed.), p. 87.

injerencia externa, su condición política y de proseguir su desarrollo económico, social y cultural, y todo Estado tiene el deber de respetar este derecho de conformidad con las disposiciones de la Carta.

.....teniendo presente que el sometimiento de los pueblos a la subyugación, dominación y explotación extranjeras constituye una violación del principio, así como una denegación de los derechos humanos fundamentales, y es contraria a la Carta.

El establecimiento de un Estado soberano o independiente, la libre asociación o integración con un Estado independiente o la adquisición de cualquier otra condición política libremente decidida por un pueblo, constituyen formas de ejercicio del derecho de libre determinación.

.....Ninguna de las disposiciones de los párrafos precedentes se entenderá en el sentido de que autoriza a fomentar cualquier acción encomendada a quebrantar o menospreciar, total o parcialmente, la integridad territorial de Estados soberanos e independientes que se conduzcan de conformidad con el principio de igualdad de derechos y de la libre determinación de los pueblos antes descrito y estén, por tanto, dotados de un Gobierno que represente a la totalidad del pueblo perteneciente al territorio, sin distinción por motivos de raza, credo o color.

Todo Estado se abstendrá de cualquier acción dirigida



la nueva redacción del Artículo 89 constitucional.

Podemos señalar que el principio de autodeterminación según lo concibió el Maestro Seara Macquez, encuentra algunos obstáculos, así la primera de las acepciones señaladas por el autor es, en apariencia imperfecta, toda vez que circunscribe el ejercicio de este principio al ámbito político únicamente. Por lo que respecta a la segunda posibilidad, esta coincide en gran medida con el principio de no intervención. En cuanto al tercer término antes indicado, el mismo presenta una serie de problemas. En primer lugar, se encuentra íntimamente ligado al principio de no intervención. Por otro lado, la autodeterminación así entendida, implica el derecho a la independencia, el cual tiene como consecuencia inmediata el derecho a la secesión.

Dentro de este derecho a la secesión, es necesario distinguir dos casos: a) El de los pueblos sometidos al dominio colonial; b) El de un pueblo con identidad nacional propia y que como minoría se encuentra formando parte de la población de un Estado, pero que por razones históricas, religiosas, culturales, raciales e idiomáticas, se siente desligado de ella. En el primer caso, creemos que no existe problema en la aplicación del principio de autodeterminación. Así, el derecho a la independencia de los pueblos coloniales ha sido reconocido y está protegido internacionalmente. Basta mencionar que la Resolución 1514 (XV) de la Asamblea General de las Naciones Unidas, adoptada el 14 de diciembre de 1960, al dictar la "Declaración sobre

Concesión de la Independencia de los Pueblos Coloniales", (131) confirmó la tendencia internacional manifestada al respecto, y fue la base de una serie de medidas posteriores destinadas a hacer realidad tal proclamación.

1

Fero no puede decirse lo mismo de la autodeterminación de un pueblo que aún constituye realmente una unidad nacional, se encuentre formando parte de un Estado y no se sienta identificado con él. Si en este caso la autodeterminación fuese realmente un derecho, tendría como consecuencia natural la secesión, como única forma de hacer efectivo ese derecho. Sin embargo, ni en el terreno de los principios, ni en la práctica internacional se ha aceptado el derecho de secesión, inclusive este derecho se encuentra expresamente prohibido en la Resolución I.C.II antes citada. Para comprobar lo anterior, basta plantearse la hipótesis de una población bien diferenciada del resto de un Estado, que argumentando lo establecido en el Artículo E. de la Carta de las Naciones Unidas, sobre la legítima defensa colectiva, solicitara la intervención, en su favor, de la Organización de las Naciones Unidas o de cualquier Estado extranjero. Cuando tales intentos de secesión se han producido, como es el caso de los Ibos de Biafra frente al Estado nigeriano, la actitud de la organización internacional fue de abstención y de dirigir llamamientos en pro

(131) Cfr. Casanova, La Fosa Griol; Prácticas de Derecho Internacional Público, Madrid Ed. Tecnos, 1978 (2a. ed.), p.6. 485-490.

del respeto a la integridad nacional del Estado nigeriano.

La respuesta a esta problemática, se puede encontrar en los conceptos planteados por Seara Vázquez, quien afirma: "El examen de la realidad internacional revela que el derecho de secesión no se encuentra reconocido ni aceptado, excepto en el caso de los territorios sometidos al dominio colonial. Incluso en este caso, es fácil probar que su aplicación es real sólo en parte, pues esta condicionada por el factor geográfico, que es el que determina en la práctica internacional, la diferencia en la calificación a una relación de dominio de un pueblo por otro, como una relación colonial o como la relación existente entre una minoría nacional y el Estado multinacional.... El Derecho Internacional actual tiende al mantenimiento del "statu quo", en materia de los Estados nacionales, y solo acepta la formación de los Estados nuevos cuando son hechos que se han consolidado, independientemente de la forma en que tales hechos se hayan producido". (132) Aquí debe reflexionar que prácticamente todos los Estados actuales deben su existencia, o por lo menos su configuración actual, a actos de fuerza.

Por otro lado, el mismo autor concluye acertadamente,

-----  
(132) Cfr. Seara Vázquez, Derecho Internacional Público, op. cit.; supra, nota 126, p. 92.

señalando que la situación actual del Derecho Internacional y de la política exterior es la más conveniente, pues reconocer de un modo efectivo el derecho de autodeterminación para los grupos nacionales, equivaldría a poner en duda todo el sistema internacional de los Estados, ya que no hay prácticamente un solo Estado en el mundo, que en mayor o menor grado, no pueda considerarse multinacional, y la aceptación internacional del derecho de secesión plantearía problemas muy graves. (133)

Tomando en cuenta lo anterior, podemos hacer ciertos comentarios al principio de autodeterminación aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 24 de octubre de 1970. Así, en primer lugar, la Resolución que lo contiene, abarca dos principios totalmente diferentes como son el de igualdad de derechos y el de libre determinación.

Por otra parte y de acuerdo con Carrillo Salcedo, en el seno de dicha Comisión se presentaron dos tesis que se enfrentaban abiertamente: por un lado, la que señalaba que la libre determinación era un derecho de los pueblos; y por el otro, la que caracterizaba a este principio como un deber de los Estados. Esta última atendiendo a una interpretación clásica del Derecho  
-----  
(133) Ibidem.

Internacional, en la que no se puede concebir este principio como un derecho de los pueblos, ya que el orden internacional no contempla como destinatarios más que a los Estados soberanos e independientes; en consecuencia al ser un principio jurídico, lo más que pueden admitir quienes sustentan esta teoría, es que se trata de un deber de los Estados. El Comité concibió el principio como un derecho de los pueblos y como un deber de los Estados. Así, el mismo autor indica, que el multicitado principio, quedó plasmado en dos grandes facetas: Una hacia el exterior y otra hacia el interior. En el primer plano, significa básicamente el derecho a la independencia; en el segundo coincide, en gran medida con el principio de no intervención que se traduce en el derecho de los pueblos a determinar libremente, sin injerencia externa, su condición política y proseguir su desarrollo económico, social y cultural. (134)

En mi opinión, existe una estrecha relación entre este principio y la promoción de los derechos humanos. Así, el ejercicio de la libre determinación de los pueblos y Estados como entidades colectivas podrá garantizarse efectivamente en la medida que se permita a los individuos que integran esas entidades ejercer efectivamente sus derechos y libertades

-----  
(134) Cfr. Carrillo Salzedo Juan Antonio; Soberanía del Estado y Derecho Internacional. Madrid Ed. Tecnos, 1976 (2a. ed.), p.p. 64-69.

fundamentales, antes, durante y después del proceso de libre determinación. La existencia y funcionamiento de estructuras y mecanismos mediante los cuales se ha de expresar la libre determinación, depende de la posesión y del ejercicio efectivo de los derechos y libertades individuales.

Este principio, es uno de los grandes mitos en la política exterior en los tiempos actuales. Un examen riguroso de su validez nos lleva a la conclusión de que con frecuencia se le confunde con otros conceptos jurídicos, y los que los enuncian, en muchas ocasiones no distinguen entre un principio de política exterior y lo que no es más que una enunciación de carácter demagógico. De ahí que, en mi opinión, al principio de autodeterminación se le pueda definir como: La decisión, objetivo o directriz de respeto que toma un Estado en relación a la forma de organización política, económica, cultural y social del pueblo que lo integra o que integra otro Estado y por otro lado, la decisión de un pueblo con clara identidad propia de elegir libremente su forma de organización política, económica, cultural y social.

La definición antes señalada abarca los dos planos en los que se enuncia dicho principio; es decir, hacia el interior y al exterior, por lo que se considera tanto un deber como un derecho de los pueblos y Estados. A pesar de ser una definición defectuosa debido a que en la práctica se debe respetar la integridad territorial de los Estados, creo que como concepto

didáctico esta definición es válida: no olvidar, por supuesto, que la aplicación de este principio depende de la eficaz posesión y ejercicio de los derechos y libertades individuales de los integrantes de los pueblos y Estados.

Fues bien, una vez intentada una definición sobre el principio suprarreferido, pasaremos a analizar el siguiente de los principios incluidos en el texto de la fracción X del Artículo 89 constitucional.

### II.3. No Intervención.

Entre los principios del Artículo 89 constitucional, del que probablemente más se haya escrito y sea considerado como uno de los más importantes, se encuentra el principio de no intervención: ya que contiene en sí varios de los principios y es el que mayor emoción produce. En este sentido, el maestro César Sepúlveda señala, que para México, la no intervención tiene un significado especial porque nuestro país ha sido víctima de dos intervenciones armadas y de incontables compulsiones que han gravitado sobre sus asuntos internos.<sup>(135)</sup>

(135) Cfr. Sepúlveda César, Vigencia actual de los ..., op. cit.; supra; nota 125, p. 7.

En virtud de que el principio supraferido está definido en sentido negativo, es decir, implica una prohibición a la intervención; a efecto de poder comprender plenamente su significado es necesario, en primer lugar, definir el término intervención, labor en la que por cierto son notables las aportaciones de los juristas latinoamericanos ya que son en sus países en donde con mayor frecuencia se han presentado intervenciones.

Antonio Linares, señala que la intervención, significa la interferencia que realiza un Estado en los asuntos que son de competencia de otro Estado con el propósito de imponerle su voluntad o hacer que prevailezcan sus intereses políticos o económicos particulares. (136)

César Sepúlveda define a este principio, señalando que implica la prohibición de cualquier interferencia externa no consentida o sin derecho en los asuntos internos de un Estado, y también la prohibición de interponerse en los asuntos internacionales o en las relaciones exteriores de ese Estado cuando no existe un fundamento jurídico para ello. (137) Por su parte, Carlos Arellano García indica que por virtud de este

(136) Cfr. Linares Antonio; Los Principios y Normas Internacionales que rigen las Relaciones Amistosas y de Cooperación entre los Estados, Caracas Ed. Univ. Central de Venezuela, 1969, p. 250.

(137) Cfr. Sepúlveda César. Derecho Internacional, op. cit; supra, nota 48, p. 260.

principio, todo Estado debe evitar involucrarse en los asuntos internos de los demás, ya que teniendo, como tiene, su propia zona de competencia, ha de abstenerse de actuar fuera de ella. (138)

Considero que las definiciones antes mencionadas no son suficientemente amplias como para comprender el significado total del término que nos ocupa. En primer lugar, es necesario señalar las formas en que se presenta la intervención.

Al respecto Víctor Carlos García Moreno, siguiendo al tratadista argentino Carlos Calvo, señala que existen cuatro formas posibles de intervención:

A) Diplomática.- Mediante la representación oral o escrita de los agentes diplomáticos.

B) Oficial.- Cuando se dan a la publicidad plantas notias.

C) A título arbitral.- Se da en las conferencias internacionales, cuando un país media para sacar adelante un asunto que se ha estancado.

D) Armada.- Cuando existe un amago o amenaza acompañada de un despliegue de fuerza militar de modo que espide al otro Estado

-----  
(138) Cfr. Arellano García, op. cit: supra, nota 67, p. 467.

obrar libremente, o cuando existe un envío de tropas para que invadan y ocupen militarmente el territorio de otro país. (139)

Por otro lado, Claude Albert Colliard señala que existen tres clases de intervención: La primera es la ideológica, que se presenta cuando un Estado o varios tienden a imponer a otras colectividades un régimen político propio o una forma de gobierno o concepción del mundo. En segundo lugar se encuentran las financieras, que surgieron a partir de la segunda mitad del siglo (X) y tuvieron como fundamento la protección que los Estados otorgaban a alguno de sus súbditos que se topaban con la insolvencia o la mala voluntad de otros Estados a los que habían prestado capitales; cabe señalar que este tipo de intervenciones, principalmente la realizada en 1902 en contra de Venezuela por parte de Alemania, Gran Bretaña e Italia dió origen a la famosa Doctrina Drago, que prohíbe el que se recurra a la fuerza para cobrar las deudas contractuales de los Estados. Por último, encontramos las intervenciones de policía internacional, que son las realizadas por un Estado para proteger a sus nacionales o a otras personas que corren el riesgo de ser molestadas o que efectivamente lo son. (140)

---

(139) Cfr. García Moreno Víctor Carlos; "El Principio de No Intervención en los Conflictos Internos de los Estados Soberanos". Revista Jurídica de la Universidad de Puerto Rico, Puerto Rico Ed. U. de Puerto Rico, no. 1, vol. LII, 1983, p. 99.  
(140) Cfr. Colliard Claude Albert: Instituciones de Relaciones Internacionales, España Ed. PCE, 1978 (1a. ed.), p.p. 296-301.

En relación a este tipo de intervenciones surgió también otra famosa doctrina, que es la Calvo la cual, entre otros muchos conceptos, declara que es ilegal la intervención armada o diplomática con el propósito de ejecutar derechos privados de naturaleza pecuniaria, resultantes de guerras civiles, insurrecciones o tumultos populares. (141)

De lo anterior, se observa que no existe un concepto claro de las actividades que implican intervención, así algunos tratadistas incluyen en su definición, todo acto de injerencia de un Estado en los asuntos de otro. Por ejemplo, se ha dicho que la mera correspondencia oficial entre un Estado y otro, referente a algún acto de este, significa una intervención mientras que, a la inversa, también se ha insinuado que la negativa de un Estado a interesarse por los asuntos de otro, podría significar una intervención negativa. En el otro extremo, hay doctrinarios que limitan y califican descriptivamente a la intervención. Algunos opinan que la intervención no ocurre a menos que haya una injerencia dictatorial de un Estado en los asuntos de otro; se define luego a esa injerencia como la que implica el uso de la fuerza o amenaza de ella.

-----  
(141) Cfr. Thomas Van Wynen Ann, Thomas Jr. A. J.: La No Intervención, Buenos Aires Ed. La Ley, 1959, p.67.

En ese sentido, los autores Van Wynen Thomas y Thomas nos dicen: "La idea de que sólo la fuerza o su amenaza pueden constituir una intervención es excesivamente restringida para el mundo actual, y es peligrosa porque sirve de excusa a varios tipos de injerencia que han sucedido a menudo, particularmente en los tiempos modernos.... Entonces lo que constituye indudablemente intervención es la naturaleza compulsiva del acto de injerencia, sea que el acto implique el uso de la fuerza o de algún otro tipo menor de compulsión, es decir, política o económica. Una simple injerencia amistosa sin elemento alguno de compulsión, tal como un ofrecimiento de consejo o una comunicación oficial solicitando a un Estado que adopte o no determinadas medidas o un ofrecimiento de buenos oficios o mediación, no es intervención. La esencia de la intervención es el intento de compulsión, ya que si un Estado interfiriendo no está dispuesto a resguardar su injerencia con alguna forma de presión, es evidente que no está imponiendo su voluntad; esa presión consistiría en colocar al Estado en una posición tal que deba someterse a afrontar ciertas consecuencias si se niega. Sin embargo esto no implica que una injerencia, para ser intervención, deba compeler efectivamente. Aún cuando el Estado sujeto a la injerencia no le preste atención o se negara a ser constreñido o atemorizado por la amenaza de consecuencias dañosas, habría tenido lugar una intervención, si por medio de la injerencia y las amenazas, el Estado interviniente hubiese intentado compeler o coaccionar la voluntad soberana del otro

Estado". (142)

En el mismo sentido se expresa Antonio Linares, quien señala que para lograr una definición apropiada del concepto intervención, debe incluirse el carácter coactivo de un acto de injerencia que hace que dicho acto sea una intervención, independientemente de que tal acto lleve consigo el uso de la fuerza o implique simplemente presión económica o política, agregándose que la injerencia debe manifestarse mediante actos u omisiones, o mediante una amenaza de carácter hostil o equívoca como hostil, si el Estado interesado no consiente en ella. Esto no significa que para constituir intervención la acción tenga que forzar al Estado víctima. (143)

Una vez precisado el alcance del término intervención, debemos analizar la esfera de las actividades estatales en que se debe dar la injerencia, para que esta constituya una acción violatoria al Derecho Internacional. En primer lugar, cabe aclarar que para muchos autores, la intervención se limita a la injerencia en los asuntos internos de los Estados y que la intromisión en los asuntos externos no constituya intervención. Tal como señala Antonio Linares, esta posición es inadmisibles.

-----  
(142) Ibidem, p.p. 60-66.

(143) Cfr. Linares Antonio, op. cit: supra, nota 136, p. 184.

toda vez que la independencia exterior es tan atributo de la soberanía como la independencia interna. (144) En lo que respecta a los asuntos de competencia interna de los Estados, la situación se torna complicada ya que la Organización de las Naciones Unidas, en su declaración sobre los principios de Derecho Internacional referentes a las relaciones de amistad y a la cooperación entre los Estados, establece la obligación de no intervenir en los asuntos que son de jurisdicción interna de los Estados. Cabe aclarar que, dicho término no debe entenderse bajo una concepción territorial, ya que no todo lo que sucede en el territorio de un Estado, se relaciona con sus asuntos internos. Por ejemplo, el ataque a una embajada extranjera, cuya posición está regulada por el Derecho Internacional no es un asunto exclusivamente doméstico. Al mismo tiempo, muchas relaciones que se extienden más allá de las fronteras estatales, esencialmente caen dentro de su jurisdicción doméstica.

La problemática que presenta la calificación de una actividad como dentro de la jurisdicción interna de un Estado es difícil de resolver, de un análisis de la Resolución 2.625 (XXV) antes citada, se desprende que no se admite la injerencia en los siguientes asuntos: Personalidad del Estado; elementos políticos,

-----  
(144) *Ibidem*, p. 177.

económicos y culturales que lo constituyen; ejercicio de los derechos soberanos de los Estados; régimen del Estado; identidad nacional de los pueblos; sistema político, económico y cultural de un Estado. (145) Por su parte la Carta de la Organización de los Estados Americanos, en su Artículo 13 prohíbe la intervención contra la personalidad del Estado, contra sus elementos políticos, económicos y culturales y contra la voluntad soberana del mismo. (146)

Así, observamos que es muy difícil clasificar las actividades que son consideradas como de la jurisdicción interna de los Estados, y sobre las que se prohíbe la injerencia de otros Estados. En ese sentido Turpin expresa que el concepto jurídico de "materias que están esencialmente dentro de la jurisdicción doméstica de cualquier Estado", es un concepto que sufre cambios en el desarrollo del Derecho Internacional. En el proceso de tal desarrollo hay un número creciente de materias que en alguna medida (y generalmente a través del derecho interno de los Estados directamente), llegan a ser sujetos de regulación de Derecho Internacional y así cesan de relacionarse, con la jurisdicción interna de los Estados. Por ejemplo, el estatus de los individuos, que no hace mucho se regulaba completamente

(145) Cfr. González Galvez, op. cit; supra, nota 129, p. 116.

(146) Cfr. T. V. W. Ann, Thomas Jr. A. J., op. cit; supra, nota 141, p. 3.

derecho interno de los Estados. en los últimos años, con la elaboración de una serie de tratados internacionales sobre el tema, caen ahora bajo la regulación del Derecho Internacional, a pesar de que continua siendo objeto de la competencia de los Estados. Sin embargo, esta ampliación de la esfera de aplicación del Derecho Internacional no implica una ampliación de las posibilidades de una intervención directa en tales materias. (147)

La precisa clasificación de las actividades, sobre las cuales otros Estados no pueden intervenir y que constituyen aquellos elementos sin los cuales el mismo no puede existir como tal, no se ha logrado plenamente. Para muchos autores, no tiene ningún sentido realizar una enunciación de tantos asuntos sobre los cuales los Estados pueden intervenir, ya que se estarían repitiendo incluso situaciones contempladas en otros principios. Pero a este desinterés doctrinal en la materia, Díez de Velasco le impone un hábito de esperanza al señalar que los trabajos sobre la redacción de este principio que no han dado grandes frutos, son una anticipación del futuro: Del mismo modo que en el ayer la prohibición de la guerra dejó paso a un principio de la amenaza y el uso de la fuerza de más alcance, es posible que, mañana este principio deje paso a un principio de la no

(147) Cfr. Tunin, op. cit; supra, nota 124, p. 38.

intervención rigurosamente imperativo y que garantice mas ampliamente la independencia de los Estados. Pero el advenimiento, señala el autor, ha sido prematuro y resultado de la intransigencia de la mayoría de los Estados y autores, en lograr la conversión de un texto político en un enunciado jurídico. (148)

La tarea no ha sido fácil, al intentar delimitar el alcance de este principio, el mundo ha sufrido terribles cambios en materia geopolítica y han sido innumerables los esfuerzos de los doctrinarios por estudiar el principio de no intervención. Sin embargo debe señalarse, que no se puede afirmar que la no intervención sea un principio universalmente aceptado, toda vez que la mayoría de los autores reconocen limitaciones a este principio. Así, el Dr. Virgilio Sodoy, señala que son muchos los autores que admiten excepciones a la aplicación del principio de no intervención, entre ellos se puede mencionar a Vattel, Martens, Calvo, Moreno Quintana, Verdross y otros más. Fundamentalmente los autores excepcionistas, justifican las intervenciones cuando se dan las siguientes características:

1. Autorización por tratados o cuando son solicitadas.

-----  
(148) Cfr. Díez de Velasco, op. cit; supra, nota 55, p.p. 95-97.

2. Amenaza a la seguridad o a la conservación de un Estado.

3. Por razones de humanidad.

4. Cuando son colectivas. (149)

El mismo autor refuta las excepciones arriba indicadas, señalando, en cuanto a la primera, que el consentimiento por sí mismo no modifica la ilegalidad de la intervención. En lo que respecta a la intervención, por amenaza a la seguridad o a la conservación de un Estado, indica que la justificación de tal intervención correspondería necesariamente a la potencia interventora, y en el ejercicio de tal derecho, todos los Estados débiles estarían sujetos al control del más fuerte. Por lo que toca al tercer justificante, señala que este deja abierta la puerta a la posible comisión de actos atentatorios en contra de un Estado determinado, encubiertos en pretextos de carácter humanitario. Por último en cuanto a la intervención colectiva, nos precisa que existe un error conceptual, ya que por el hecho de reunirse varios países con el objeto de intervenir en otro, el acto no pierde su carácter delictivo. (150)

En el mismo sentido, el célebre doctrinario de este

(149) Cfr. Godoy R. Virgilio; "Breve Introducción al Principio de No Intervención", Revista de Derecho y Ciencias Sociales, Nicaragua Ed. U. Nacional Autónoma de Nicaragua 1967, p.p. 115-116, 123.

(150) *Ibidem*, p.p. 123-125.

principio Carlos Calvo, ante la intervención en los siguientes casos: A) Cuando otro Estado ya ha intervenido de manera que el fin es hacer cesar la intervención; B) En caso de manifiesta amenaza de hostilidad; C) Cuando se interviene en favor de un pueblo oprimido; y D) Cuando se violan los derechos humanos. (151)

Sobre el tema, doctrinas vienen y doctrinas van y no se ha resuelto nada al respecto, sin embargo es interesante observar como, tanto en la Carta de las Naciones Unidas como en la de los Estados Americanos, existen disposiciones que regulan la intervención colectiva. Así, el punto séptimo del Artículo segundo de la Carta de la O.N.U., señala: Ninguna disposición de esta Carta autorizará a las Naciones Unidas a intervenir en los asuntos que son esencialmente de la jurisdicción interna de los Estados, pero este principio no se opone a la aplicación de las medidas coercitivas prescritas en el capítulo VII. Dicho rubro, establece que el Consejo de Seguridad determinará la existencia de toda amenaza a la paz, quebrantamiento de la misma o acto de agresión y hará recomendaciones o decidirá qué medidas serán tomadas: las cuales van desde bloqueos hasta intervenciones armadas, para mantener o restablecer la paz y seguridad internacionales. Cabe mencionar que en el capítulo en comento, se

-----  
(151) Cfr. García Moreno, op. cit; supra, nota 13ª, p. 100.

encuentra el Artículo 51, que regula el derecho de legítima defensa individual o colectiva, que tienen los miembros de dicha organización en caso de un ataque armado en su contra. (152) Un ejemplo reciente del ejercicio de estos Artículos, es la Resolución 661, adoptada por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas el 6 de agosto de 1990 y publicada en el Diario Oficial de la Federación del 22 del mismo mes y año, en la cual dicho órgano de las Naciones Unidas impone sanciones a Iraq y Kuwait, por virtud de la invasión del primero sobre el segundo y su posterior anexión. (153)

Por lo que hace a los Estados Americanos, el Artículo 28 de la Carta de la O.E.A. establece: "Si la inviolabilidad, o la integridad del territorio o la soberanía o la independencia de cualquier Estado Americano fueren afectadas por un ataque armado o por una agresión que no sea ataque armado, o por un conflicto entre dos o más Estados americanos o por cualquier otro hecho o situación que pueda poner en peligro la paz de América, los Estados Americanos en desarrollo de los principios de la solidaridad continental o de la legítima defensa colectiva, aplicarán las medidas y procedimientos establecidos en los tratados especiales, existentes en la materia". (154)

(152) Cfr. Sepúlveda César, Derecho Internacional, op. cit: supra, nota 48, p. 522, 520-243.

(153) Cfr. Diario Oficial de la Federación, Mexico Ed. Secretaría de Gobernación, 22 de agosto de 1990, p. 2.

(154) Cfr. Sepúlveda César, Derecho Internacional, op. cit: supra, nota 48, p. 578.

Uno de estos tratados es el suscrito por nuestro país el 28 de noviembre de 1947, dicho instrumento es el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca, el cual en sus Artículos 3 y 6 obliga a las partes a tomar medidas colectivas en los casos de ataque armado contra las Américas o de agresiones que no constituyan ataques armados y que perturben la paz de las Américas. De acuerdo con el Artículo 5o. del documento en comento, las medidas que pueden ser tomadas colectivamente como sanciones contra el agresor tienen tanto la forma de medidas diplomáticas o económicas como la del uso de la fuerza. (155) Cabe comentar que este tratado (TIAR), ha perdido efectividad en los últimos años como fue el caso del conflicto anglo-argentino por las Islas Falkland o Malvinas, o la invasión norteamericana a Panamá acaecida en 1979.

Toda vez que el principio de la no intervención no es absoluto, es decir en ciertas circunstancias se admite la intervención; muchos países, como es el caso de México, han establecido fórmulas jurídicas para la defensa de su integridad. En ese sentido la fracción I del Artículo 27 de la Constitución Política Mexicana establece, que los extranjeros pueden adquirir el dominio de las tierras, agua o sus accesiones u obtener

(155) Cfr. México: Relación de Tratados en Vigor, México Ed. Secretaría de Relaciones Exteriores, junio 1969, p. 71.

concesiones de explotación de minas o aguas, siempre que  
convenzan ante la Secretaría de Relaciones en considerarse como  
nacionales respecto de dichos bienes, de no invocar, por lo mismo  
la protección de sus gobiernos por lo que se refiere a aquéllos,  
bajo la pena, en caso de faltar al convenio, de perder en  
beneficio de la Nación, los bienes que hubieren adquirido en  
virtud de lo mismo. (136)

A manera de conclusión, podemos afirmar que la  
prohibición de intervenir, es el elemento básico e indispensable  
para el funcionamiento equilibrado y justo de la organización  
internacional. Sin la presencia de este principio, la suerte de  
los Estados quedaría librada a sus propias fuerzas, con las  
consecuencias previsibles. Sin la obligación de no intervenir,  
los derechos fundamentales del Estado no serían sino meras  
ilusiones cuyo cumplimiento dependería del capricho y voluntad de  
los fuertes. A pesar de lo anterior, hay que reconocer que en la  
aplicación de este principio encontramos dos extremos. Por un  
lado, la excepción a su estricto cumplimiento que para que no  
tenga un carácter ilícito, debe ser una sanción decretada en base  
a un delito internacional, presente de una comunidad de Naciones  
jurídicamente organizada en contra de uno o más de sus miembros

(136) Cfr. Constitución..., op. cit.: supra, nota 1, p. 33.

comprometidos de antemano a aceptar tal procedimiento, el cual debe efectuarse de acuerdo con normas establecidas con anterioridad al hecho objeto de la punición, y llevándose a efecto con imparcialidad.

El otro extremo de este principio, consiste en que su estricto cumplimiento menoscaba la libertad que tienen los Estados de tratar de influir en la política y en los actos de otros Estados de conformidad con el Derecho Internacional y en cumplimiento con el principio de igualdad soberana de los Estados y con el deber de cooperar conforme a los principios de la Carta de las Naciones Unidas. En pocas palabras, la aplicación de este principio no debe ser tan débil que permita el manejo del mundo por parte de las grandes potencias, ni debe ser tan estricto que impida a los países realizar su política exterior.

#### **II.4. Solución Pacífica de las Controversias.**

Las relaciones que se presentan entre los Estados miembros de la Comunidad Internacional, no siempre son de cordialidad y amistad: en muchas ocasiones el ejercicio de la política exterior de un país, lo lleva al enfrentamiento con otro país o grupo de países. En estos casos, la misma Comunidad Internacional ha estructurado un conjunto de mecanismos para la solución pacífica de las controversias que surgen entre sus

miembros. El término antes indicado, es genérico: es decir, no existe un sólo medio para solucionar las controversias o disputas entre los países, así existen muchos medios para alcanzar la enunciación de este principio.

Antes de referirnos a los diversos mecanismos pacíficos con los que cuentan los Estados para resolver sus diferencias y disputas, es conveniente referirnos al modo en que dichos mecanismos se clasifican. De acuerdo con Peirano Basso, los medios no jurisdiccionales o diplomáticos de solución pacífica de controversias son: La negociación, consulta, investigación o encuesta, conciliación, buenos oficios y mediación. También señala el mismo autor, que existen los medios políticos, mismos que se desarrollan en dos etapas: La primera, comenzó a partir de los Tratados de Versalles con los mecanismos instituidos por el Pacto de la Sociedad de Naciones; la segunda, se inicia en 1945 con el sistema establecido en la Carta de las Naciones Unidas, que hace posible la intervención del Consejo de Seguridad para el mantenimiento de la paz y seguridades internacionales. Por último, se refiere a los medios jurídicos, que son los procedimientos arbitrales y los judiciales. (157)

Por otra parte, Colliard indica que los procedimientos  
-----  
(157) Cfr. Peirano Basso Jorge; Buenos Oficios y Mediación. Montevideo Ed. Idea, 1983, p.p. 13, 21.

arriba indicados se pueden clasificar en dos grandes categorías. El primer tipo, en el que se les propone a las partes una solución, la que no están obligados a aceptar y que comprende: la mediación, los buenos oficios, la investigación y la conciliación. La segunda categoría está integrada por aquéllos que otorgan un carácter obligatorio a la solución elaborada, y son el arbitraje y el recurso judicial. (158)

Modesto Seara Vázquez, señala que la solución pacífica de controversias, se puede dar por tres métodos. El diplomático, que abarca las negociaciones diplomáticas, los buenos oficios, la mediación, la conciliación y la investigación. El judicial, que abarca el arbitraje; y el tercero o, solución pacífica de los conflictos internacionales realizado en las organizaciones internacionales.

En la Resolución 2049 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, se hace referencia a la negociación, investigación, mediación, conciliación, arbitraje, arreglo judicial y el recurso a los organismos o sistemas regionales como los medios que tienen los Estados para arreglar sus controversias. En el mismo sentido se encuentra redactado el

(158) Cfr. Colliard, op. cit; supra, nota 140, p.p. 323-326.

Artículo 53 de la Carta de la O.N.U. Los Artículos 23 y 24 de la Carta de la Organización de los Estados Americanos establecen, que todas las controversias internacionales que surjan entre los Estados Americanos serán sometidas a los siguientes procedimientos pacíficos: La negociación directa, los buenos oficios, la mediación, la investigación, conciliación, arbitraje y los que especialmente acuerden, en cualquier momento, las partes. (159)

Por último, el Doctor Sepúlveda al respecto señala que existen dos clases de medios de arreglo de las controversias entre Estados. Los políticos como son la negociación, los buenos oficios, la mediación, las comisiones de investigación y la conciliación, y por otro lado, los jurídicos que abarcan la decisión judicial y el arbitraje. (160) En este sentido, considero que es oportuna la distinción, que a pesar de las distinciones antes señaladas, en realidad todas las cuestiones que afectan a los Estados, aun las más mínimas, tienen fondo político ya que el Estado es una institución política. En este aspecto, todas las disputas son políticas. Pero por otro lado, todas esas controversias también son jurídicas, en tanto que todas pueden resolverse por algún medio legal.

(159) Cfr. Sesna Vázquez, Derecho Internacional Público, op. cit; supra, nota 128, p.p. 131-132.

(160) Cfr. Sepúlveda César, Derecho Internacional, op. cit; supra, nota 45, p.p. 385, 403, 522.

La negociación, se puede definir como el arreglo directo, de Estado a Estado, por la vía diplomática común, de los conflictos que surgen entre ellos. Este método es el más antiguo, más simple y el mayormente utilizado en muchos pactos de soluciones diplomáticas, antes de recurrir al arreglo judicial o al arbitraje obligatorio. La Carta de las Naciones Unidas, en su Artículo 33, en relación con el 27, señala que antes de someter una controversia al Consejo de Seguridad se intentará arreglarla primeramente por vía de negociación. (161)

Seara Vázquez precisa, que este tipo de métodos para solucionar conflictos entre los Estados, es realizado tanto por los Agentes Diplomáticos y los Ministros de Asuntos Exteriores, como por los Jefes de Estado en negociaciones directas entre Estados, o en el seno de conferencias internacionales y de organizaciones regionales o mundiales. (162)

Este método de solución pacífica de controversias entre los Estados, debe distinguirse de la consulta, que es la actividad desarrollada por las partes con miras a averiguar los puntos de vista del otro, en cualquier asunto. De acuerdo a Jorge Feirano Sasso, este es un procedimiento más amplio que la

(161) *Ibidem.*, p. 365.

(162) Cfr. Seara Vázquez, *Derecho Internacional Público*, op. cit., supra, nota 139 a p. 351-352.

negociación directa, dado que no solo cubre las negociaciones emprendidas para el arreglo de un diferendo entre las partes, sino también el examen de una situación, con lo cual las partes consultantes no están "a priori" en posiciones encontradas. Este procedimiento, aparece instituido en algunos tratados y convenciones como un procedimiento independiente y autónomo: Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (Arts. 22, 27 y 28), y en el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (Arts. 5, 8, 11, 12). (163)

Antes de continuar, considero pertinente aclarar que en mi opinión, no se puede considerar absolutamente a la negociación como un medio para solucionar pacíficamente las controversias entre los Estados, toda vez que un Estado al realizar su política exterior, es decir al ejercer frente a otro Estado o grupos de Estados un conjunto de decisiones, objetivos o directrices necesariamente si no son idénticas a la del otro Estado, deberá entrar en negociación con él mismo, es decir deberá ejercer la diplomacia frente a dicho Estado, implicando necesariamente una negociación a efecto de que se acepten dichas directrices u objetivos, lo cual no se traduce en la pre-existencia de un conflicto. De ahí que, no siempre se puede considerar a la

(163) Cfr. Feirano Basco, op. cit. supra, nota 157, p. 14.

negociación como un medio para solucionar los conflictos entre los Estados.

El siguiente mecanismo para resolver las diferencias que surgen entre los Estados es la investigación; la cual, a diferencia de las instituciones que se estudiarán más adelante, no tiene mas finalidad que la de establecer los hechos que han dado lugar a un conflicto sin entrar en ninguna calificación jurídica. Este procedimiento consiste en que comisarios nombrados especialmente, elaboran un informe objetivo para conocer la naturaleza exacta de los hechos que originaron la existencia de una diferencia. Instituida por un convenio especial en el que participan los Estados en litigio, la Comisión Internacional de Investigación se limita a preparar y presentar este informe.

Después de instituirse en la primera Conferencia de la Haya en 1899, el procedimiento se utilizó con éxito en 1904-1905 en relación con el incidente del Dogger Bank, durante el cual la armada rusa hundió unos barcos pesqueros británicos a los que tomó por torpederos japoneses. La segunda Conferencia de la Haya en 1907, reglamentó con toda precisión este mecanismo que se utilizó satisfactoriamente en varios casos. Como acertadamente señala Claude Albert Colliard, esta investigación no debe confundirse con la investigación prevista por el Artículo 34 de la Carta y realizada por el Consejo de Seguridad a la petición de este y que comprende una diferencia o una situación que puede acarrear un desacuerdo o generar un conflicto. La investigación

del referido Artículo. tiene como fin, no una versión objetiva de los hechos para presentarla a las partes, sino la determinación de la posible amenaza en contra de la paz y de la seguridad internacional si continúa esta diferencia o situación. (164)

Por último, Modesto Seara Vázquez señala que las características del procedimiento de las comisiones de investigación son las siguientes:

A) Las comisiones son establecidas "a posteriori",  
B) No podrán ocuparse más que de establecer la realidad de los hechos,

C) El recurso a este procedimiento es voluntario,

D) Los Estados se reservan la facultad de no someter a estas comisiones los litigios en los que estimen envueltos su honor o sus intereses vitales,

E) El informe de la comisión no es obligatorio para las partes. (165)

Por otra parte encontramos la conciliación; la cual es un medio pacífico de arreglo que incluye el examen del litigio por personalidades competentes, que constituyen una comisión creada previamente y encargada de redactar un informe que

(164) Cfr. Colliard, op. cit: supra, nota 140, p. 324.

(165) Cfr. Seara Vázquez, Derecho Internacional Público, op. cit; supra, nota 126, p. 205.

contenga proposiciones útiles. Considero que es un paso más allá de las comisiones de investigación, pues los conciliadores no sólo investigan los hechos conductivos a la disputa, sino que sugieren alguna solución viable. De acuerdo con Seara Vazquez y el resto de los autores, los dictámenes de las comisiones no obligan a las partes, aunque cabe aclarar como lo hace el mismo autor, que durante el procedimiento de conciliación, las partes se comprometen a no iniciar ninguna acción de carácter violento. (166)

Por regla general, estas comisiones de conciliación se establecen mediante tratados. Estos tratados, agrega Peirano Basso son de distintas clases:

1) Tratados de conciliación del tipo escandinavo, que instituyen un único procedimiento de conciliación para toda clase de conflictos.

2) Tratados del tipo belga, que solicitan dos procedimientos sucesivos, primero el conciliatorio, y en caso de que éste fracasase, el arbitral.

3) Tratados del tipo alemán, que establecen dos procedimientos paralelos, aplicables a dos distintas categorías

(166) *Idem*, p. 284.

de litigio, el procedimiento arbitral para los conflictos jurídicos y el de conciliación para los políticos.

4) Tratados de conciliación y arreglo judicial, del tipo suizo que combinan ambos procedimientos. (167)

Diversos autores mencionan que después de la Primera Guerra Mundial se firmaron cientos de tratados que preveían la conciliación, y se crearon más de 100 comisiones. Sólo en casos bien limitados se recurrió a este medio. Incluso la utilización de este medio es cada vez menos frecuente y sus resultados recientes no han sido satisfactorios. Así César Sepúlveda, nos dice que en 1947, en ocasión de una disputa entre Suiza y Rumania, por el arresto de un ciudadano rumano, funcionó una comisión establecida en virtud de un tratado en vigor desde 1926, pero Rumania abandonó la comisión. En 1947 otra comisión instituida de acuerdo con un pacto de 1937 entre Francia y Tailandia fracasó en su misión, pues su informe fue rechazado por la segunda. (168)

Los siguientes medios no jurisdiccionales de arreglo de las controversias entre los Estados, son la mediación y los buenos oficios; estos se pueden definir como la acción informal

(167) Cfr. Ferrero Basco, op. cit; supra, nota 157, p. 16.

(168) Cfr. Sepúlveda, César, Derecho Internacional, op. cit; supra, nota 48, p. 189.

de un tercero (Estado, organización internacional o persona calificada) tendiente a obtener que las partes en un conflicto actual o potencial lleguen a un mutuo entendimiento, ya sea buscando un simple acercamiento entre las mismas, ya sea ofreciendo fórmulas concretas de solución al diferendo. (169)

A pesar de que en la práctica, ambos términos son manejados conjuntamente; se pueden distinguir, señalando que los buenos oficios ocurren cuando un país exhorte a las Naciones contendientes a recurrir a la negociación entre ellos; mientras que la mediación se da conduciendo esas mismas negociaciones.

De ambas instituciones, Seana Vázquez deduce los siguientes elementos: a) Nunca puede ser considerado acto inamistoso el ofrecimiento de los buenos oficios o de la mediación de un tercero; b) Cualquiera tercero puede ofrecer sus buenos oficios o mediación; c) Cualquiera de los Estados en conflicto puede solicitar a un tercero su intervención en este sentido; d) Los terceros solicitados pueden aceptar o negarse a aceptar los buenos oficios o la mediación. (170)

La mediación o buenos oficios, ha probado ser un

(169) Cfr. Ferrand Basso, op. cit; supra, nota 157, p. 25.

(170) Cfr. Seana Vázquez, Derecho Internacional Público, op. cit; supra, nota 126, p. 282.C

eficaz instrumento para arreglar las controversias entre los Estados. Tal como se señaló anteriormente, esta mediación puede ser realizada por un Estado, una organización internacional o por una persona calificada. Así por ejemplo, en el caso de mediación de un Estado podemos citar, la mediación japonesa, que en 1941 puso fin a las hostilidades franco-siamesas en Indochina; o la realizada por Brasil, Argentina y Estados Unidos en la Guerra del Chaco. En el caso de la mediación de una organización internacional, son innumerables los ejemplos a citar, así venimos la intervención de la O.N.U. en el conflicto de Suez de 1956, o la realizada por la O.E.A. en el conflicto limítrofe entre Honduras y Nicaragua en 1961. Por último para ejemplificar la intervención de una persona calificada, basta citar la realizada por el Conde Folke Bernadotte, entre Israel y los Estados Árabes en 1946, o la de S.S. Juan Pablo II en 1979, entre Argentina y Chile en el caso del Canal de Beagle. (171)

Arbitraje, señala el Doctor Sepúlveda, es un método por el cual las partes en una disputa convienen en someter sus diferencias a un tercero o a un tribunal constituido especialmente para tal fin, con el objeto de que sea resuelto conforme a las normas que las partes especifiquen; usualmente

(171) Cfr. Federico Basso, op. cit; supra, nota 157, p.p. 41, 43, 55, 90, 106.

normas de Derecho Internacional, y con el entendimiento de que la decisión ha de ser aceptada por los contendientes como arreglo final. (172)

Consiste pues el arbitraje de controversias internacionales en métodos y reglas legales aplicadas por árbitros electos por las partes contendientes. Se distingue de la mediación, en que el arbitro debe pronunciar una resolución en una cuestión de derecho, en tanto que el mediador propone un compromiso o recomienda lo que mejor se puede hacer, no lo más justo.

Los Estados pueden decidir de tres modos el sometimiento de un conflicto al arbitraje:

A) Tratados de Arbitraje: Son concluidos especialmente con la finalidad de someter una serie determinada de conflictos que puedan surgir en el futuro entre los Estados firmantes.

B) Cláusulas Compromisorias: Incluidas en un tratado, por las cuales se acepta este recurso y su aplicación a los conflictos que puedan originarse como consecuencia de la aplicación de ese tratado particular.

-----  
(172) Cfr. Scobeeva Cesar, Derecho Internacional, op. cit: supra, nota 42, p. 370.

C) Compromisos de arbitraje: Surgen una vez nacido el conflicto, al que las partes deciden poner fin, mediante esta institución. (173)

La historia de esta institución, se remonta al siglo XI A.C., en Mesopotamia, en donde a través del tratado celebrado entre Entemema, Rey de Lagash y el reino de Uman, se designaba al Rey Nislim de Uish, como árbitro para resolver los conflictos que pudiesen surgir en la aplicación de dicho tratado territorial. En Grecia, el recurso al arbitraje se hace más frecuente, y continuó siendo utilizado en la Edad Media, época en la actuaba normalmente como árbitro el Papa o el Emperador. Sin embargo, es a partir de 1794 con la firma del tratado Jay entre los Estados Unidos e Inglaterra, cuando el arbitraje empieza a ocupar el actual lugar en las relaciones internacionales. El recurso al arbitraje experimenta un gran impulso a lo largo del siglo XIX, pero se trata de casos aislados, y hubo que esperar a 1864 pero que, con la I Conferencia de la Paz de la Haya, se constituyese la Corte Permanente de Arbitraje. La cual, más que una corte, consiste en una larga lista de personas de reconocida competencia en materia de Derecho Internacional. Cada parte signataria puede nombrar no más de cuatro miembros, que duran

(173) Cfr. Eazar Vacquez, Derecho Internacional Público, op. cit; supra, nota 108, p. 286.

seis años, pero con posibilidades de redesignación. De ahí se toman los árbitros que de acuerdo con los Estados contendientes, han de componer el tribunal arbitral. (174)

César Segulveda, al respecto de esta institución señala, que el funcionamiento de este cuerpo singular no ha dado simetría ni coherencia al sistema de arbitraje, no ha creado una jurisprudencia uniforme y regular. Pero como quiera que sea, nos indica que es el necesario antecedente de la Corte Internacional de Justicia, aunque concluye que este instrumento es poco favorable a los intereses de los países débiles, como es el caso de México, el cual lo ha utilizado en varias ocasiones, ya que es de difícil manejo y redacción imprecisa. (175) También debe agregarse al respecto, que existen muchos asuntos para los cuales el arbitraje no da resultado. Pues, como se sabe las partes ejercen un control cuádruple sobre el procedimiento arbitral. De ello depende en primer lugar, decidir si la disputa se somete al arbitraje. En segundo término, controlan la selección de árbitros. Están en sus manos, las reglas de proceso, y por último, aún después del laudo, ejercen control sobre el efecto del mismo, ya que de acuerdo con el Derecho Internacional, una sentencia es nula si existió abuso de derecho o si se obtuvo con fraude.

(174) *Ibidem*, p.p. 286-287.

(175) Cfr. Segulveda César, *Derecho Internacional*, op. cit; *supra*, nota 48, p.p. 392, 396.

Ahora, analizaremos el arreglo judicial o jurisdicción internacional, como medio para solucionar las controversias entre los Estados. Dentro de este concepto de jurisdicción internacional quedan incluidos los tribunales de justicia, que se distinguen de los tribunales arbitrales, antes indicados, por el carácter formal y orgánico de los primeros, comparado con las características de flexibilidad e improvisación de los arbitrales. La existencia de estos tribunales, ha sido un ideal largamente anhelado por los doctrinarios en la materia.

El punto de partida de la justicia internacional, se haya en el Artículo 14 del Pacto de la Sociedad de Naciones que previó la creación de un Tribunal Permanente de Justicia Internacional; el cual de 1922 a 1946, conoció de 29 asuntos contenciosos entre Estados y dictó 27 opiniones consultivas. Con la Segunda Guerra Mundial, dicha corte cesó sus actividades y con la Carta de San Francisco, se disolvió para ser reemplazada por la Corte Internacional de Justicia, la cual según la propia Carta en su Artículo 22, es el órgano judicial principal de las Naciones Unidas. Sin embargo, su jurisdicción es estrecha y limitada, pues sólo puede conocer de controversias de Estados miembros de la O.N.U. y firmantes del Estatuto de la referida Corte, los terceros Estados pueden utilizarla eventualmente. (176)

(176) Cfr. Arellano García, op. cit: supra, nota 67, p.p. 251-245.

Sobre la jurisdicción de la Corte, Arellano García indica que esta puede ser: Voluntaria, cuando las partes de común acuerdo, deciden que tal o cual materia sea resuelta por la Corte; es obligatoria, cuando las partes de un Tratado han convenido en cláusula especial que para cualquier controversia que emerja del instrumento ella habrá de referirse a la Corte. También aparece como obligatoria la jurisdicción de la Corte en el caso de la llamada "cláusula opcional", contenida en el Artículo 36 del Estatuto de la Corte. Por virtud la cual los Estados pueden reconocer en cualquier tiempo, como obligatoria con respecto a ellos, la competencia de la Corte en controversias de tipo legal que se refieran: A) A la interpretación de un Tratado; B) A cualquier cuestión de Derecho Internacional; C) A la existencia de un hecho que si se establece constituiría violación de una obligación internacional, y D) La naturaleza o extensión de la reparación que ha de hacerse por el quebrantamiento de una obligación internacional... (177)

Esta cláusula opcional, que está destinada a dar a la Corte la categoría y los atributos de un auténtico tribunal de derecho, resulta todavía un tanto utópica, al grado que ha llevado a varios autores a insistir que parece conveniente que la  
-----  
(177) Ibidem, p.p. 243-244.

Corte tuviere sólo jurisdicción voluntaria. En efecto, casi la totalidad de Estados que han aceptado la llamada "cláusula opcional" lo han hecho con numerosas y especiales reservas, con el propósito de salvaguardar hasta el máximo intereses domésticos. Así por ejemplo, en años recientes Estados Unidos negó la jurisdicción de la Corte, en el caso presentado por Nicaragua por las minas colocadas por la armada Estadounidense alrededor de los puertos nicaraguenses. Es cierto que el papel de los tribunales internacionales es por ahora modesto y recortado, es verdad también, que ha hecho falta el hábito para acudir con frecuencia a estos organismos de arreglo. Pero su verdadero alcance se logrará cuando los Estados miembros de la Comunidad Internacional, reconozcan la eficacia de este medio pacífico para solucionar sus controversias.

Pasando al último medio para solucionar los conflictos de los Estados, a manera de introducción podemos señalar que uno de los propósitos obvios de las organizaciones internacionales sean generales, sean regionales; es el de ajustar las disputas entre sus miembros mediante la acción, procedimiento de la propia Organización. Así el arreglo pacífico de controversias, constituye un capítulo importante en la Carta de las Naciones Unidas, comprendiendo los Artículos 33 al 36.

Dentro de las Naciones Unidas, las partes en una controversia deben buscar un ajuste por medios de su propia selección. La Organización no debe intervenir a menos que, del

fracaso de las partes para encontrar solución, resulte posible peligro para la paz, y en ese caso los esfuerzos de la Organización deben dirigirse a instar a las partes a alcanzar un ajuste o a recomendar los procedimientos apropiados a los que deben recurrir los contendientes.

Señala Carlos Arellano García, que el Consejo de Seguridad y la Asamblea General, son los órganos que deben conocer las disputas, actuando concurrente y asiadamente. (178) La segunda, tiene poderes bastante limitados en materia de resolución de conflictos o de acciones para el mantenimiento de la paz. El verdadero poder en esta materia corresponde al Consejo de Seguridad, que actúa como super Estado al tener posibilidad no sólo de adoptar decisiones sino de imponerlas por la fuerza. El Artículo 24 de la Carta, precisa que los miembros de la Organización confieren al Consejo de Seguridad la responsabilidad primordial de mantener la paz y seguridad internacionales, y reconocen que el Consejo actúa en nombre de ellos al desempeñar las funciones que le impone aquella responsabilidad.

A manera de conclusión, Samuel Fernandez Illanes indica que desde un punto de vista global se pueden distinguir tres métodos diferentes de pacificación según la Carta de la O.N.U.:  
-----  
(178) Ibidem. p. 150.

El primero, consiste en ir a las raíces mismas de un conflicto procurando la acción preventiva del organismo, antes de que se produzca. El segundo, si el anterior no logra su objetivo, consiste en la aplicación de los distintos medios o procedimientos destinados a evitar el agravamiento de las crisis producidas y buscando solución, procurando que sus efectos sean los menos perjudiciales. Y el tercero, si los dos anteriores fracasaran y el conflicto implica un peligro serio para la seguridad internacional, puede consistir en una reacción colectiva en ciertos casos represiva, destinada a reestablecer la paz. (179) De lo anteriormente señalado, cabe precisar que la acción represiva por parte de los miembros de las Naciones Unidas para terminar un conflicto entre los Estados, no puede ser considerada como un medio pacífico para la solución de las controversias, ya que la represión nunca será un método pacífico. Tal como quedó demostrado en el conflicto ocurrido en el Golfo Pérsico.

Por lo que respecta a los Estados Americanos, según la Carta de la O.E.A., sus miembros deben someter las controversias que surjan entre ellos a los procedimientos pacíficos que la Carta indica, antes de remitirlos al Consejo de Seguridad de la

(179) Cfr. Fernando Illanes Samuel; "Solución Pacífica de Controversias y el Mantenimiento de la Paz", Revista Chilena de Derecho, Chile Ed. U. Pontificia Católica de Chile, no. 2, vol. 12, mayo-agosto 1961, p. 274.

O.N.U. (Art. 20). Si una de las partes en conflicto cree que esta no puede ser solucionado por la diplomacia normal, las partes tienen la obligación de llegar a un acuerdo para la adopción de algún otro procedimiento pacífico (Art. 20). Por otra parte y para terminar de analizar todos los medios para la solución pacífica de las controversias. Los organismos especializados y otras instituciones funcionales organizadas para la cooperación internacional en el campo económico, cultural, científico, tecnológico y otros, pueden verse enfrentados a controversias sobre la interpretación y aplicación de sus instrumentos constitutivos. Además, pueden emprender la mediación o la conciliación en cualquier controversia tal como lo hizo el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento en el caso del conflicto de Indus Waters entre India y Paquistán. El instrumento constitutivo de cada organismo contiene disposiciones para la solución de controversias relativas a la interpretación y aplicación de sus disposiciones. (189)

Una vez revisados los métodos existentes para resolver pacíficamente las controversias y señaladas cada una de sus particularidades especiales; abordaremos el siguiente de los principios contenidos en la redacción de la fracción A del Artículo 89 constitucional.

(189) Cfr. Johnson, op. cit; supra, nota 34, p.p. 671, 672-674.

## II.5 La Proscripción de la Amenaza o el Uso de la Fuerza en las Relaciones Internacionales.

El principio arriba indicado, incluye dos prohibiciones expresas; que son obligaciones de "no hacer", para darles cumplimiento se requiere de una actitud pasiva de abstención, por parte de los Estados. Estas prohibiciones son el uso de la amenaza o de la fuerza en las relaciones internacionales. Algunos autores, como es el caso de Antonio Linares Fleytas, engloban ambos términos dentro del vocablo "agresión", señalando que se define a la misma, como la amenaza o el uso de la fuerza por un Estado o Gobierno contra otro Estado. (181) Para efectos de esta obra, ambos términos se utilizarán separadamente, con el propósito de comprender plenamente su significado y alcance.

Este principio es resultado de una larga evolución en la que el ejercicio del ius ad bellum, se ha ido sometiendo a ciertas limitaciones y condiciones hasta que, finalmente se ha convertido en ilícito. Son hitos importantes, en este proceso el Tratado General de Renuncia a la Guerra, suscrito el 27 de agosto de 1928 (frecuentemente citado como Pacto Briand-Kellog, en

(181) Cfr. Linares Fleytas Antonio; "Las Cuestiones Consideradas y las Decisiones Adoptadas por la Comisión de Derecho Internacional de la O.N.U; Durante la Celebración de su Tercer Período de Sesiones", Revista de Derecho Internacional, La Habana Ed. U. de Cuba, no. 120, año (X), tomo LV, diciembre 1951, p. 25.

atención a quienes fueron sus artífices). En el Artículo 2.º párrafo 4 de la Carta de las Naciones Unidas al tenor del cual: "Los miembros de la Organización, en sus relaciones internacionales se abstendrán de recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza contra la integridad territorial o la independencia política de cualquier Estado, o en cualquier forma incompatible con los propósitos de las Naciones Unidas".(182)

Sorensen señala que lo sorprendente en esta reglamentación es la referencia a la "amenaza o al uso de la fuerza" en lugar de la "guerra" o "recurso a la guerra". Con esto, la Carta evitó las dificultades técnicas que surgieron en los documentos anteriores, en relación con el significado del término "guerra". La cuestión fundamental, consistió en determinar si el precepto arriba señalado, implica una prohibición general de tomar cualquier iniciativa en el uso de la fuerza. Porque la Carta no se refiere a cualquier uso de la fuerza sino a aquel "contra la integridad territorial o la independencia política de cualquier Estado, o en cualquier otra forma incompatible con los propósitos de las Naciones Unidas". Aquí cabe indicar, que la definición señalada en la Carta de la O.N.U. es demasiado reducida, tal como se verá más adelante. En el mismo sentido el

(182) Cfr. Bier de Méjico. op. cit; supra, nota 55. p. 56.

autor antes citado precisa que sería contrario al desarrollo progresivo del Derecho Internacional el interpretar que la Carta autoriza el empleo de la fuerza en situaciones que ella misma, inequívocamente, no ha exceptuado del principio enunciado en el Artículo 2o. (183) En relación con esto, debe mencionarse también el preámbulo de la Carta en el cual las partes se comprometen a "asegurar.....que no se usará la fuerza armada sino en servicio del interés común".

Pasando a analizar el primer término que abarca este principio, es decir la amenaza, la misma es definida por Max Sorensen, como la promesa expresa o implícita, por parte de un Gobierno, de recurrir a la fuerza, condicionada a la no aceptación de ciertas demandas de ese Gobierno. (184) Por su parte Antonio Linares, señala que implica toda manifestación que denote que se pretende llevar a cabo un acto violento con la finalidad de intimidar a un Estado para que no ponga en práctica una determinada acción política o modifique la que ya se estuviere realizando. (185) La amenaza de recurrir a la fuerza se puede efectuar en forma verbal, mediante noticias publicadas en la prensa, por medio radial o televisivo, o por la adopción de ciertos preparativos militares, movimientos o demostraciones

(183) Cfr. Sorensen, op. cit: supra, nota 34, p.p. 685-686.

(184) Ibidem, p. 715.

(185) Cfr. Linares Antonio, op. cit: supra, nota 106, p. 175.

(como fué el caso de la crisis de los misiles entre URSS-Cuba y EUA en el año de 1962).

La gran mayoría de los tratadistas al acordar el tema del "uso de la fuerza"; se refieren a la misma, como el uso de la fuerza armada. Lo cual definitivamente es inadmisibile, toda vez que no solamente por medio de las armas es como se realizan dichos actos prohibidos por el Derecho Internacional. Ya que existe el uso de la fuerza económica, política e incluso social y en este sentido en el preámbulo de la Resolución 2625, se señala que es deber de los Estados el abstenerse, en sus relaciones internacionales, de ejercer coacción militar, política, económica o de cualquier otra índole contra la independencia política o la integridad territorial de cualquier Estado. (186) Esto indica que la tendencia hacia una interpretación más amplia del concepto "fuerza" tiene mayor difusión. Lo cual tiene un significado esencial para el desarrollo de las relaciones pacíficas entre los Estados. Ya que indudablemente, la utilización de la fuerza económica por uno o varios Estados contra otro u otros Estados puede representar un gran peligro para la independencia política de estos últimos, sobre todo para los pequeños, pudiendo desestabilizar significativamente las relaciones internacionales

(186) Cfr. González Gálvez, op. cit; supra. nota 127, p. 112.

en oposición a los objetivos de las Naciones Unidas.

Así como la forma y la intensidad de la fuerza usada por los Estados varía, y se clasifica de distintas maneras en el derecho. Los fines perseguidos por los Estados cuando recurren a la fuerza son igualmente divergentes y variados. Al respecto, Ha: Sorensen señala que, en terminos generales, los usos de la fuerza pueden dividirse en aquellos que tienen como objeto hacer que un Estado se someta a los terminos de solución de una controversia exigidos por quien emplea la fuerza y aquellos que no guardan relacion directa con un determinado conflicto entre ambos Estados pero sirven a los intereses generales de quien emplea la fuerza, estén o no, dichos intereses, protegidos por el derecho. Esta categoría, comprende el uso de la fuerza economica, politica o social; mientras que en la primera categoría quedan incluidos la retorsión, las represalias, el bloqueo pacifico y la intervención. Por lo que respecta a la guerra, el referido autor precisa, que puede pertenecer a cualquiera de las dos categorías, puesto que es capaz de desempeñar papeles diferentes. (187)

Pasando a analizar los medios de compulsión tradicionales, distintos a la guerra; podemos señalar en primer lugar:

(187) Cfr. Sorensen, op. cit: supra, obra cit., p. 692.

lugar que la retorsión, es la respuesta a un acto no amistoso por parte de un Estado, que no llega a constituir un acto de fuerza, y que permanece dentro de los límites del derecho. La expulsión de ciudadanos extranjeros, la restricciones impuestas a su residencia, a sus viajes o al ejercicio de ciertas profesiones o la exclusión provisional de barcos extranjeros de los puertos, son ejemplos de actos de retorsión realizados en respuesta a actos similares anteriormente cometidos por otro Estado. Las represalias son los actos de un Estado realizados contra otro para obligarlo a convenir en el arreglo de una controversia derivada de un delito internacional de este último. De acuerdo con Sorensen, las represalias, contrariamente a la retorsión, son medidas que, aisladamente consideradas, serían ilegales, pero que excepcionalmente pueden tomarse, con el sólo propósito de obligar al delincuente a acatar la ley cuando un Estado viola los derechos de otro. Para que sea legal, el recurso de las represalias sólo puede llevarse a cabo después de presentarse una demanda de reparación y de haber fracasado esta. (188) Además, las represalias deben ser proporcionales al perjuicio sufrido. Un ejemplo de la falta de proporción entre el acto que provocó las represalias y las represalias mismas, fue el bloqueo de la costa griega y la captura de los barcos griegos por parte del Reino

(188) Ibidem, p. 693.

Unido, en 1850, en su conflicto con Grecia relativo a Don Pacifico, un súbdito británico residente en Atenas, cuya casa había sido saqueada en 1847 por una multitud griega, y quien no agotó los trámites de reparación locales antes de que se llevaran a cabo las represalias británicas. También debemos recordar el incidente denominado "la guerra de los pasteles" por el cual Francia ejerció un despliegue excesivo de fuerzas sobre el territorio mexicano, con motivo de los daños causados a un ciudadano francés.

El bloqueo pacífico ha sido considerado por los autores como una forma separada de solución forzada de los conflictos, aunque siempre fue un medio de represalia o de intervención. Desde 1827 cuando barcos británicos, franceses y rusos bloquearon la costa de Grecia durante la lucha contra Turquía por su independencia, el bloqueo pacífico surgió como una medida distinta del bloqueo en tiempos de guerra. Otros casos de bloqueo pacífico se produjeron, pero continuó la duda de si siendo contrario al derecho marítimo en tiempos de paz podía ser un medio legal de solución de conflictos. Max Sorensen, señala que debido a las prohibiciones contenidas en el IV párrafo del Artículo 2 de la Carta de las Naciones Unidas, el bloqueo pacífico es ahora una institución obsoleta del Derecho Internacional. Ya no puede utilizarse legalmente, a menos que lo motive un bloqueo anterior de otro Estado o un acto de fuerza comparable. Además, nos señala el mismo autor, que debido al actual desarrollo de las comunicaciones aéreas, un impedimento al

transporte marítimo no puede ya lograr el fin de un bloqueo, puesto que el bloqueo de las fuerzas navales puede ser burlado por las comunicaciones aéreas. (189) Por último cabe precisar que, a pesar de que después de 1945 no ha existido ningún caso de bloqueo pacífico que se ajuste a los requisitos del antiguo derecho, en la práctica contemporánea los Estados a veces han recurrido a medidas semejantes. Tal es el caso del bloqueo, que en 1949 Taiwan realizó alrededor de los puertos en poder del Gobierno del Pueblo, o el reciente conflicto surgido en el Golfo Pérsico entre Iraq, los Estados Unidos y sus aliados.

Por lo que respecta al último de los medios de compulsión tradicional, podemos señalar que la intervención armada es la interferencia dictatorial, por parte de un Estado o un grupo de Estados, en los asuntos internos o externos de un Estado o Estados, mediante el uso de la fuerza. (190) La intervención armada, por constituir un empleo unilateral de fuerza por un Estado contra otro es siempre ilegal. Aún así deben distinguirse dos clases de intervención. La primera consiste en la intervención de un Estado para solucionar un conflicto, en beneficio del interviniente. Aquí se incluye la intervención llevada a cabo aun antes de que la controversia haya surgido formalmente. Así, Estados Unidos ha intervenido en Haití en 1929-

(189) Ibidem, p.p. 694-695.

(190) Ibidem, p. 695.

30, en República Dominicana en 1765, en Granada en 1763 y en Panamá en 1789, por citar algunos casos. La Unión Soviética por su parte, lo ha hecho en Hungría en 1956, en Checoslovaquia en 1968 y en Afganistán en 1980; de igual manera podemos citar la intervención Belga en el Congo realizada en 1960.

Sorensen se refiere al segundo tipo de intervención, señalando que se realiza cuando un tercer Estado interfiere en un conflicto entre otros dos Estados, para imponer sus términos de solución, o para modificar el acuerdo alcanzado por las partes. (191) Por lo que respecta a la guerra, esta es definida por el mismo autor como la contienda entre dos o más Estados, en la cual sus respectivas fuerzas armadas están enfrentadas en acciones de violencia recíproca. (192) El tema de la guerra, es uno de los que más obligatoria tiene dentro del Derecho Internacional, desgraciadamente excede del objetivo del presente trabajo, su análisis exhaustivo. Sólo cabe señalar que la violencia y la fuerza empleadas durante la guerra están reguladas por el derecho de la guerra (ius in bello), mientras que los derechos y deberes que surgen entre los beligerantes y neutrales son materia del derecho sobre neutralidad.

(191) Ibidem, p. 697.

(192) Ibidem, p. 712.

Este principio, como los anteriormente estudiados tiene ciertas excepciones. Al respecto Manuel Díez de Velasco, señala que la Resolución 2.523 se remite a la Carta en cuanto a los casos en que es legítimo el uso de la fuerza, así la Carta de la O.N.U. permite tal uso en cuatro casos: 1) En las cláusulas, históricamente superadas, sobre los Estados enemigos durante la Segunda Guerra Mundial (Arts. 107 y 53); 2) En el ejercicio inmanente de la legítima defensa, individual o colectiva (Artículo 51); 3) En la aplicación del derecho de libre determinación de los pueblos; y 4) En el marco de las medidas coercitivas decididas o recomendadas por los órganos competentes de las Naciones Unidas (Arts. 42 y 53 de la Carta, 8 y 9 letras b, del Reglamento de la Asamblea General). (193)

Cabe precisar, que en los casos excepcionales indicados, debido a la íntima relación y complementación entre el principio de referencia y el de no intervención, mientras se esta en presencia de un caso en que la utilización de la fuerza es legítima, dentro de las excepciones a la obligación general ya vistas, la obligación correlativa de arreglo pacífico subsiste íntegramente, sin excepciones, aun para los casos de fuerza legítima, en virtud de su calidad "de nacer". Sin embargo, ante -----  
(193) Cfr. Díez de Velasco, op. cit; supra, nota 55. p. 80.

la imposibilidad material de cumplirla, al existir un caso de fuerza legal, se suspende la aplicación práctica de la obligación de solucionar pacíficamente las controversias.

Por último, podemos señalar que la conceptualización del principio de proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales, es un gran avance dentro del desarrollo progresivo del Derecho Internacional y un principio fundamental del comportamiento de los Estados en el ámbito internacional. Pero puede suscitar dificultades de interpretación debido, por ejemplo, a su relación indefinida con otros principios referentes al mantenimiento de la paz y la seguridad internacional y en particular, con los del capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas que tratan de la acción en casos de amenazas a la paz o el quebrantamiento de la misma o actos de agresión.

## II.6. Igualdad Jurídica de los Estados.

La doctrina de la igualdad de los Estados es uno de los principios del Derecho Internacional más reiterado, analizado, criticado y comentado por los juristas, expresado con dogmática vehemencia por los políticos de todo el mundo y muy a menudo, olvidado por los honores de Estado que desfilan a través de las páginas de la historia, solucionando, o intentando solucionar, los problemas internacionales. Con tantas las excepciones de la

igualdad de los Estados hechas desde la concepción del principio en el siglo XVII, que bien puede decirse se encuentra firmemente establecido en el Derecho Internacional.

A pesar de lo anterior, la clara concepción del principio de isonomía, como también se le conoce a dicho principio, no se ha logrado plenamente. El primer motivo por el cual no se ha alcanzado una uniformidad en la definición de la isonomía, se debe a que tanto en los instrumentos de Derecho Internacional como en la doctrina existente, se habla de dos términos: Igualdad soberana de los Estados e igualdad jurídica de los Estados.

En mi opinión, considero que ambos términos son diferentes, toda vez que la utilización del término igualdad soberana, tiene connotaciones de tipo político, ya que se encuentra fundado en el concepto de soberanía, término por demás complicado y eminentemente político; de ahí que algunos autores consideran a la igualdad, no como un derecho natural sino como un atributo esencial del Estado, fundado en la soberanía. La no aceptación del término igualdad soberana como sinónimo de igualdad jurídica no puede entenderse plenamente en el texto de Ann Van Wynen Thomas y A. J. Thomas Jr. quienes señalan:

"El lo que se quiere significar es que todos los Estados se encuentren igualmente facultados para hacer valer los derechos que se encuentran dotados, así que tienen igual interés en el

reino del derecho, tal afirmación sería cierta para los Estados, como para los ciudadanos e individuos.... Este, sin embargo no es el significado de la doctrina. Si analizamos los autores encontraremos que lo que fué significado, es realmente que los derechos de los Estados son iguales en si mismos, y no meramente el derecho de hacer valer sus derechos". (194)

En términos generales, lo que se pretende deslindar es que, por un lado existe la igualdad soberana de los Estados, la cual tienen todos por el hecho mismo de ser miembros de la Comunidad Internacional, y por el otro lado, existe la igualdad jurídica de los Estados, que se traduce en la facultad de ejercer los derechos que le son conferidos por el Derecho Internacional.

En este primer libro, incluso existen algunos autores que no distinguen ambos términos, así el internacionalista mexicano Antonio Gómez Robledo, señaló durante el decimoctavo período de sesiones de la Asamblea General de la O.N.U.: "El principio de igualdad soberana no se entiende como igualdad de poder, que es una ficción, sino mas bien como igualdad jurídica, o sea igualdad de derecho y ante el derecho, que se aplica a todos los Estados, grandes y pequeños, agregando que ningún Estado por poderoso que sea, puede reclamar un tratamiento

(194) Cfr. Thomas Van Wyck Ann y Thomas Jr. A.J.: "Igualdad de los Estados en el Derecho Internacional, Realidad o Ficción", Revista del Colegio de Abogados de Buenos Aires, Buenos Aires Ed. Colegio de Abogados de Buenos Aires, no. 3, tomo XXXI, septiembre-diciembre 1951, p.p. 121-122.

especial o una exención con respecto a este principio". (175)

Tal como se señaló anteriormente, consideramos que por un lado, existe la igualdad soberana de los Estados, la cual es idéntica en esencia para todos los Estados, toda vez que todos cuentan con los mismos elementos constitutivos y funcionales. Pero por desgracia por el otro, encontramos la igualdad jurídica, la cual es la facultad de hacer valer los derechos que tienen los Estados ya sea en conferencias diplomáticas o en la vida internacional en general, la que no siempre es idéntica para los mismos. Aunado a que las opiniones doctrinales no han aportado los elementos suficientes para la clara definición del término de la "isonomía", los instrumentos de Derecho Internacional también han causado confusiones en la materia. Así, la Resolución 2625 (XXV) de la Asamblea General de Naciones Unidas, que incluye los principios de Derecho Internacional referentes a las relaciones de amistad y a la cooperación entre los Estados, señala que el principio de igualdad soberana de los Estados, comprende los elementos siguientes:

- a) Los Estados son iguales jurídicamente,
- b) Cada Estado goza de los derechos inherentes a la plena

(195) Cfr. Linares Antonio, op. cit: supra, nota 176, p. 207.

soberanía,

c) Cada Estado tiene el deber de respetar la personalidad de los demás Estados,

d) La integridad territorial y la independencia del Estado son inviolables,

e) Cada Estado tiene el derecho de elegir y llevar adelante libremente su sistema económico, político, social y cultural,

f) Cada Estado tiene el deber de cumplir plenamente y de buena fe sus obligaciones internacionales y de vivir en paz con los demás Estados. (196)

De lo anterior, se observa que la referida Resolución comprende, dentro del término de la igualdad soberana diferentes conceptos: así el inciso a) se refiere a la igualdad jurídica; el b) a la soberanía; el c) y d) a la no intervención; el e) a la autodeterminación; y por último, el f) hace mención a otro de los principios, enunciados por dicha Resolución que es el que exhorta a los Estados a cumplir de buena fe las obligaciones contraídas por ellos de conformidad con la Carta.

Ahora bien, no solo la opinión de los tratadistas y los mismos instrumentos fundamentales de Derecho Internacional

(196) Cfr. González Sáez, *loc. cit.* supra, nota 120, p. 118.

Publico, han hecho mas confuso el asunto; sino que en la práctica, en los foros internacionales no se puede hablar de una igualdad entre los Estados. En este sentido, el diplomático mexicano, Rafael de la Colina señala que, Contrariamente a la llamada "igualdad soberana" que menciona el Artículo I de la Carta de la C.N.U., hay multiples disposiciones que la contradicen, y así nos refiere una breve lista de los principales artículos que otorgan jerarquía más elevada a los miembros permanentes del Consejo de Seguridad, a saber, Estados Unidos y la Union Soviética y las tres grandes potencias aliadas a estas durante la Segunda Guerra Mundial, dichos Artículos son los siguientes:

Artículo 4: Admisión de nuevos miembros;

Artículo 5: Suspensión de un miembro y restitución del mismo en el ejercicio de sus derechos y privilegios;

Artículo 6: Expulsión de un miembro;

Artículo 10: Prohibición de la Asamblea General de hacer recomendaciones sobre una controversia o situación que se halle bajo la consideración del Consejo de Seguridad, a menos que éste lo solicite;

Artículo 23: Designación en la Carta de los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad;

Artículo 27: Derecho de veto ejercido por los miembros permanentes del Consejo de Seguridad;

Artículo 47: Composición del Comité del Estado Mayor;

Artículo 53: Autorización del Consejo de Seguridad requerida

para la aplicación de medidas coercitivas en virtud de acuerdos regionales o por organismos regionales;

Artículo 83: Competencia exclusiva del Consejo de Seguridad en materia de zonas estratégicas en territorios fideicomitidos;

Artículo 84: Competencia exclusiva del Consejo de Seguridad por lo que atañe al uso de las fuerzas voluntarias, de las facilidades y de la ayuda de los territorios fideicomitidos a fin de cumplir con las obligaciones contraídas para mantener la paz y la seguridad internacionales;

Artículo 86: Inclusión en el Consejo de Administración Fiduciaria de los miembros del Consejo de Seguridad que no estén administrando territorios fideicomitidos;

Artículo 97: Nombramiento del Secretario General;

Artículos 106 y 107: Acuerdos transitorios sobre seguridad internacional;

Artículo 108: Ratificación de reformas a la Carta;

Artículo 109: Ratificación de modificaciones recomendadas por las Conferencias Generales. (197)

En los preceptos antes señalados se convalida el papel preponderante del Consejo de Seguridad, o sea, en realidad, el de las potencias que lo señalan. Con lo cual se amplía la confusión sobre el término. Aunado a lo anterior, nos encontramos con

-----  
(197) Cfr. De la Colina Rafael: "El Principio de Isonomía y la No Intervención", Jurídica, México Ed. Departamento de Derecho de la UIA, no. 12, 1980, p. 110.

teóricos que, definitivamente no le dan validez al suprarreferido principio. Así, Thomas J. Lawrence y otros detractores de la igualdad de los Estados, argumentan que este principio no guarda relación con lo que ocurre en la realidad. Para ellos, la vida concreta de las Naciones no es otra cosa que un sinnúmero de desigualdades que se expresan en diversas formas, ya sea en cuanto al número de población, grado de civilización, potencial bélico, desarrollo económico, etc. (198)

Es necesario detenernos, a fin de reflexionar en el sentido de que la igualdad de los Estados no es un término sencillo de comprender. En primer lugar, existen dos términos utilizados como sinónimos que son: La igualdad jurídica y la igualdad soberana. Pero como se señaló anteriormente, ambos términos no deben ser confundidos, ya que a pesar de estar inextricablemente vinculados, son conceptos diferentes. Así la igualdad soberana, es la condición de igualdad que comparten todos los Estados miembros de la Comunidad Internacional, por el hecho mismo de ser Estados; y la igualdad jurídica, que proviene de esa igualdad soberana es "aquel aspecto del sistema general de derechos y deberes internacionales en virtud del cual, todos los Estados, ejercen iguales derechos y deberes". (199)

(198) Cfr. Cruz-Chaga Gandarillas (icente: La Igualdad Jurídica de los Estados, Santiago de Chile Ed. U. Jurídica de Chile, 1968, p.p. 9-10.

(199) Ibidem, p. 17.

Así, por virtud de la igualdad soberana, todos los Estados por sí mismos, son iguales, pero al momento de ejercer y adquirir derechos y obligaciones (igualdad jurídica) los planos para los distintos Estados dejan de ser idénticos. Para entender claramente lo anterior, es necesario remitirnos al derecho propio de cada Estado, así desde el punto de vista del derecho nacional, la igual capacidad jurídica consiste en la facultad de una persona de adquirir uno o más derechos (es decir, demandar ciertas acciones, omisiones o beneficios, con la ayuda y consentimiento del derecho), sin restricciones o impedimentos que se funden en su "status" personal. Esta definición significa en sí misma, que la capacidad jurídica de algunas personas se encuentra restringida por razón de su "status" mientras que otras no han sido así afectadas. Diferencias en el status personal, por lo tanto, determinan diferente capacidad legal. Status tales como infancia, demencia o estado conyugal, restringen el ámbito de los derechos que personas, en esas condiciones, pueden adquirir. Aunque tales personas son iguales ante la Ley, esto es, iguales para hacer valer o defender los derechos sustantivos que se le pueden haber otorgado, son todavía desiguales en lo que se refiere a capacidad para adquirir derechos.

En este sentido, Ann Van Wynen Thomas y A.J. Thomas Jr. señalan, que ciertos Estados se encuentran sujetos a especiales limitaciones en el ejercicio de los poderes derivados de la soberanía estatal, y que afectan su status. Un protectorado, por ejemplo, se encuentra limitado en la adquisición y ejercicio de

derechos, desde que el control de las relaciones exteriores es generalmente ejercido por el Estado protector. Igualmente, un Estado neutralizado se encuentra restringido en su capacidad jurídica, desde que tal Estado acuerda no recurrir a la guerra ni celebrar alianzas o tratados de garantía. Además, obviamente, un Estado mediterráneo no tiene la misma capacidad para adquirir derechos que un Estado marítimo. En el mismo sentido, continúan señalando, que en la sociedad la igualdad es un postulado básico de la democracia, desde el nacimiento, educación, riqueza, personalidad, etc., afectando por tanto la administración de justicia. Tal desigualdad de capacidad física es manifiesta, y es también obvio que un hombre pobre puede ser obstaculizado en el ejercicio de su derecho a gozar de su propiedad o restringirlo en su libertad contractual. Lo mismo puede ser dicho de las personas en el Derecho Internacional. De hecho, un Estado pequeño no tendrá la misma habilidad para ejercer todos sus derechos, del mismo modo que lo tiene una gran potencia. (200)

En pocas palabras lo que se quiere decir es que, en teoría todos los Estados son iguales, pero al ejercer derechos derivados de la igualdad soberana, es decir al referirnos a la igualdad jurídica no se puede decir que se trata de una igualdad

-----  
(200) Cfr. T. V. N. Ann, Thomas Jr. A. J.; Igualdad Jurídica de..., op. cit; supra, note 174, p.p. 174-175, 178-179.

plena; porque aunque todos los Estados son iguales, hay Estados más iguales que otros. Y en este sentido observamos como en el máximo foro de la organización internacional, es decir en el seno de la O.N.U., existen países más importantes que otros. Pero cabe señalar que gozar de perfecta igualdad exigiría la regla de unanimidad y esta impone la voluntad de la minoría sobre la mayoría, obstruyendo así un efectivo gobierno. Por lo tanto, considero que cualquier institución política debe encontrarse en condiciones de someter a compromisos lo ideal con lo práctico, de tal manera que de la fusión de los conceptos pueda ser alcanzado un equilibrio funcional.

A pesar de lo que pudiera pensarse, estimo absolutamente necesario el ejercicio de la igualdad jurídica de los Estados, para la existencia de una Comunidad Internacional estable; sólo que en la práctica, al no aplicarse correctamente el referido principio, es necesario que al enunciarse se haga con las precisiones o aclaraciones que se deseen amenazar.

#### **II.7. Cooperación Internacional para el Desarrollo.**

La cooperación entre los Estados con el propósito de ampliar sus intereses económicos es tan antigua como el mismo Derecho Internacional. Hasta hace poco, era rasgo característico de esta cooperación el hecho de que su base legal debía buscarse principalmente en los acuerdos bipartitas entre los Estados; pero

con el proceso de descolonización de los países y pueblos coloniales posterior a la segunda guerra mundial el hecho de la existencia de los países subdesarrollados, y sobre todo a partir de la década de los ochentas, se introducen una serie de elementos nuevos en las relaciones internacionales y el Derecho Internacional.

Estos hechos han provocado un cambio en los instrumentos del Derecho Internacional y en los organismos que tratan el problema. Así, en la actualidad este cambio se ha reflejado en dos cuestiones primordiales:

1. Los instrumentos legales se negocian y se redactan en forma de convenciones generales sobre una base universal o regional. Las obligaciones que los Estados contratantes convienen recíprocamente asumir, de esta manera, la función de normas legales de carácter general.

2. Se establecen órganos o instituciones permanentes para desempeñar las funciones otorgadas por las convenciones básicas. De aquí el término de "Cooperación Institucionalizada". El modelo orgánico aparece muy diversificado, pues se adapta a las necesidades prácticas y a las exigencias culturales peculiares de cada caso. (201)

(201) Cfr. Sorensen, op. cit; supra, nota 34, p. 371.

Sobre los países subdesarrollados, cabe citar a Claude Albert Colliard, quien señala que las características de esos conglomerados estatales son a saber: 1. Tasa elevadísima de crecimiento; 2. Actividad económica primaria; 3. Debilidad en el consumo y en el ingreso per capita. (202)

La toma de conciencia del problema de los países subdesarrollados, así como el análisis del subdesarrollo y la aplicación de medidas en el plano internacional para remediar la situación, ha provocado una intensa actividad en el seno de la organización internacional. En la Carta de las Naciones Unidas no se encuentra ninguna referencia expresa que de modo específico aluda a los países subdesarrollados. Sin embargo, la cuestión no es totalmente extraña al contenido de la Carta, donde se encuentra el germen inicial para la posterior actividad de las Naciones Unidas en la cooperación para el desarrollo. De acuerdo a Manuel Díez de Velasco, tres rasgos fundamentales de la Carta están en la base del actual programa de cooperación de las Naciones Unidas en relación con los países subdesarrollados:

A. El interés por los problemas internacionales de carácter económico, puesto de manifiesto en los Artículos 1, 3 y 55; por

-----  
(202) Cfr. Colliard, op. cit: supra, nota 140, p.p. 679-680, 683.

los que se especifica el propósito de realizar la cooperación internacional en la solución de problemas internacionales de carácter económico y social;

B. Esbozar la idea de cooperación internacional en la solución de problemas internacionales de carácter económico y social;

C. Canalizar la cooperación internacional a través de un mecanismo internacional específicos. (203)

Con el análisis de la labor realizada por la Organización de las Naciones Unidas en esta materia, cabe detenernos a señalar que la cooperación, cuando es prestada por un sólo Estado se denomina cooperación bilateral, y si la presta un organismo internacional, recibe el nombre de multilateral. Según Max Sorenson la cooperación se puede dar en cuatro grandes rubros: Pagos internacionales, comercio y finanzas; transporte y comunicación; cultura, ciencia y tecnología; y por último, la cooperación en materia de protección laboral, bienestar social y salud. (204) Por otro lado, Claude Albert Colliard reduce la cooperación internacional a dos campos, la asistencia técnica y la asistencia económica. La primera consiste en la comunicación de conocimientos humanos para permitir el progreso; mientras que

(203) Cfr. Diet de Velazco, op. cit: supra, nota 55, p. 145.

(204) Cfr. Sorenson, op. cit: supra, nota 59, p. 369.

la asistencia económica. Es definida como el conjunto de préstamos o donativos para asegurar las inversiones. (205)

A pesar de que el tema que nos ocupa es de vital importancia para el mantenimiento de una concordia entre las Naciones, no se ha logrado una clara definición del alcance que el mismo tiene. Prueba de ello es la Resolución 3281 (XXIX) de la Asamblea General de las Naciones Unidas, tomada el 12 de diciembre de 1974, en la que se proclamó la Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados; documento en cuya redacción fue brillante la intervención de la delegación mexicana. El Artículo 17 de la misma señala: "La Cooperación Internacional para el Desarrollo es objetivo compartido y deber común de todos los Estados. Todo Estado debe cooperar en los esfuerzos de los países en desarrollo para acelerar su desarrollo económico y social, asegurándoles condiciones externas favorables y dándoles una asistencia activa, compatible con sus necesidades y objetivos de desarrollo, con respeto de la igualdad soberana de los Estados y libre de cualesquiera condiciones que menoscaben su soberanía. (206)

De lo anterior, se observa que dicho texto no puede ser

(205) Collard, op. cit; supra, nota 140, p. 688.

(206) Ibidem, p. 690.

tomado como una definición válida del término que nos ocupa; sino más bien como la enunciación de un ideal. Me atrevería a definir el principio de la Cooperación Internacional para el Desarrollo, como aquel conjunto de actividades que deben de realizar los Estados dentro del marco de la "Solidaridad Internacional" y dentro del límite de sus posibilidades, con el fin de que todos los miembros de la Comunidad Internacional alcancen niveles de desarrollo equiparables en todos los aspectos.

No sólo en el campo epistemológico, existen deficiencias doctrinales sobre la materia, sino que también existen encontradas opiniones sobre la naturaleza del deber de los Estados de prestarse cooperación. Para algunos autores, este principio es sólo de carácter declarativo e identifica un deber moral dentro de una norma práctica de conducta internacional. Considero que la concepción antes señalada es errónea, toda vez que el supranumerado principio, es una obligación jurídica y una parte del Derecho Internacional. En el mismo sentido, se expresa Antonio Linares, quien señala: "Según lo dispuesto en la Carta de las Naciones Unidas, el deber de cooperar se ha convertido en una norma general de la conducta de los Estados". (207)

---

(207) Cfr. Linares Antonio, op. cit; supra, nota 136, p. 15.

En lo que se refiere a los países a quienes debe extenderse la cooperación internacional, el representante suplente de México en su oportunidad, ante el Comité Especial de los Principios de Derecho Internacional referentes a las Relaciones de Amistad y a la Cooperación entre los Estados, el licenciado Joaquín Mercado, señaló que no existen límites en los objetivos hacia los que hay que tender en virtud de lo dispuesto en el Artículo 53 de la Carta de las Naciones Unidas y que parece evidente que la obligación de cooperar se extiende a todos los países, sean o no miembros de las Naciones Unidas. (208)

Por lo que respecta a las clases de cooperación, como se señaló anteriormente, se da la cooperación técnica que abarca cuatro renglones: a) Investigación y acrecentamiento de los recursos naturales de los países; b) Formación de un gran número de técnicos; c) Desarrollo y transmisión de posibilidades tecnológicas; d) Creación de las estructuras permanentes necesarias al desarrollo. Sobre la cooperación económica podemos decir que ésta se ve reflejada en inversiones que en los países subdesarrollados se clasifican en tres categorías:

1. Inversiones no lucrativas.- No se puede determinar su
- (208) Ibidem, p. 20.

rentabilidad según medidas de utilidad económica.

2. Inversiones de base.- Relativas a los equipos fundamentales: Transporte y comunicaciones.

3. Inversiones productivas.- Que se aplican a las actividades económicas del sector primario. (209)

Las normas jurídicas en las que se registran las reglas y formas existentes de cooperación, son clasificadas en cuatro categorías por Antonio Linares quien señala, que la primera clasificación se refiere a las decisiones y propuestas formuladas por organismos oficiales y privados; la segunda clasificación la destina al tratamiento de las normas contenidas en los tratados y acuerdos internacionales; la tercera clasificación la constituyen las normas insertadas en declaraciones y otros instrumentos internacionales adoptados por los Estados; la cuarta clasificación contiene las resoluciones aprobadas por la Organización de las Naciones Unidas. (210)

Para concluir, cabe mencionar la actividad que en la materia ha realizado la Organización de las Naciones Unidas. Empezaremos por señalar que la Asamblea General de la O.N.U. es el órgano competente para fijar las directrices a seguir en

-----  
(209) Cfr. Colliard, op. cit; supra, nota 140, p.p. 703, 719.

(210) Cfr. Linares Antonio, op. cit; supra, nota 136, p. 21.

cumplimiento del propósito de la Carta de la Cooperación Internacional para el Desarrollo. La concreción de esa política y la realización práctica de esas directrices son misiones encomendadas al Consejo Económico y Social. Según Manuel Díez de Velasco, hasta los años sesenta no se puede decir que existía una estrategia clara de la Asamblea General en relación al desarrollo de los países subdesarrollados. La acción concertada que los países afroasiáticos inician fuera del marco de las Naciones Unidas, a partir de la Conferencia de Bandung (1955), las conferencias en la cumbre de los países no alineados, la creación del Grupo de los 77, así como las declaraciones contenidas en la Carta de Argel y la del Cairo, etc., tienen como resultado, cohesionar la política de los países subdesarrollados en el marco de la Organización y crear un fuerte grupo de presión a la hora de marcar las directrices de la Organización en materia de cooperación para el desarrollo. (211)

Las directrices de acción de Naciones Unidas son expresadas en resoluciones que han instituido los llamados decenios del desarrollo, que son el marco temporal de diez años en el que se inscriben las diversas actividades proyectadas y se definen los objetivos por alcanzar. La Resolución 1.515 (XV) y el

(211) Cfr. Díez de Velasco, op. cit: supra, nota 55, p. 137.

primer decenio de las Naciones Unidas para el desarrollo, suponen un primer intento de planificación global de la cooperación internacional en materia económica y social, planificación que se hace a mediano plazo para el periodo 1960-70. El objetivo fundamental del decenio se centró en que el crecimiento de la economía de las diversas naciones se sostenga por sí mismo. El segundo decenio de las Naciones Unidas para el desarrollo cubre el periodo comprendido entre 1970 y 1980 y sus objetivos básicos están contenidos en la Resolución 2512 (XXV) de la Asamblea General, en la que se adoptó como plan de acción la estrategia internacional del desarrollo, la cual trata sobre la ayuda exterior y mantiene el objetivo de 0.70% del P.N.B. como porcentaje que debe ser dedicado por los países desarrollados a la ayuda pública al desarrollo. A la fecha, no ha existido otra Resolución de Naciones Unidas que estructure un nuevo decenio para el desarrollo.

Señala Claude Albert Colliard que los organismos más significativos creados en el marco de las Naciones Unidas en relación con el desarrollo económico y social de los países subdesarrollados son el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (P.N.U.D.), la Conferencia de Comercio y Desarrollo (U.N.C.T.R.D.), y la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (O.N.U.D.I.). Estos organismos, de acuerdo con el referido autor, tienen como tarea la puesta en práctica de las tres líneas básicas que hasta ahora caracterizan la estrategia de las Naciones Unidas para el desarrollo: La

canalización de ayuda hacia actividades de reinversión, la cooperación a fin de corregir los efectos perjudiciales que el comercio internacional provoca en la economía de los países en desarrollo, y la promoción en los países en desarrollo de industrias de exportación y de sustitución de importaciones. (212)

De lo anterior, podemos determinar que el concepto de "cooperación internacional para el desarrollo", es un término ambiguo y con profundas raíces económicas con lo cual su exacta definición se complica, toda vez que los planes económicos para un país en un período determinado, no pueden ser iguales para otro en el mismo período u en otro. A pesar de lo anterior es preciso señalar que la puesta en práctica del referido principio, es un elemento importante para el mantenimiento de la concordia entre los diversos miembros integrantes de la Comunidad Internacional.

Ahora pasaremos a revisar el contenido del último de los principios contenido dentro de la fracción décima del Artículo 89 de nuestra Constitución.

---

(212) Cfr. Collard, op. cit; supra, nota 140, p.p. 511-512.

## II.8. La Lucha por la Paz y la Seguridad Internacionales.

Durante siglos la búsqueda por la consecución del principio arriba indicado, fue labor de innumerables estudiosos y estadistas. Pero no es sino hasta los años posteriores al fin de la Segunda Guerra Mundial, cuando la preocupación por alcanzar la paz y la seguridad internacionales se convirtió en un asunto vital dentro de la agenda exterior de varios Estados y de la Organización de las Naciones Unidas. Lo anterior fue provocado por el surgimiento de la "guerra fría", período en que la amenaza contra la paz y seguridad internacionales fue constante. Fue el resultado de una lucha por la hegemonía mundial entablada entre la Unión Soviética y los Estados Unidos.

Toda vez que sobre el tema se han vertido innumerables opiniones, nos limitaremos a señalar las de los autores más renombrados en la materia. Así Umberto Gori, señala: Acerca de la definición de paz, la primera consideración que hay que hacer es que no puede definirse sino en relación y en estrecha conexión con la definición de guerra". Nos aclara el autor que aquí, se impone una verificación: Mientras, frecuentemente, de dos términos opuestos uno es definido por medio del otro, en el caso de los dos opuestos paz-guerra es siempre el primero que se define por medio del segundo y no viceversa. Así la paz entendida como no guerra puede definirse como el estado en el que se encuentran grupos políticos entre los cuales no existe una

relacion de conflicto caracterizado por el ejercicio de la violencia durable y organizada. (213)

G. I. Tunkin, afirma que la paz internacional es la ausencia de conflictos bélicos entre los Estados. Más adelante en su obra "Derecho y Fuerza en el Sistema Internacional", el mismo autor con una gran influencia ideológica precisa: "El concepto socialista de la paz parte de la proposición de que una eterna e inviolable paz internacional sólo se puede lograr por la vía de la liquidación tanto de la propiedad privada sobre las armas y sobre los medios de producción, como del antagonismo de clases y mediante el establecimiento del socialismo y del comunismo". (214)

De lo anterior, considero que ambas definiciones no son del todo completas; ya que en primer lugar, no es admisible definir algo, basado en una negación de lo que no es; en segundo lugar, estimo que la definición esbozada por el internacionalista Tunkin no es acertada, ya que es inadmisibile tener un concepto socialista de paz y uno capitalista por otro lado.

Considero por tanto, que la paz es un estado específico, previsto y regulado por el Derecho Internacional; un

(213) Cfr. Gori, op. cit; supra, nota 28, p.p. 1174-1178.

(214) Cfr. Tunkin, op. cit; supra, nota 124, p.p. 125-126.

estado que se determina posteriormente a un acuerdo con el cual los Estados cesan las hostilidades y regulan sus futuras relaciones en un marco de respeto y tranquilidad recíproca. Acerca del significado del término seguridad internacional, a pesar de que el propósito primordial de la Organización de las Naciones Unidas, es el de mantener la paz y seguridad internacionales; no se ubicó autor alguno que se refiriera al concepto de seguridad internacional. Probablemente el motivo de la ausencia de un concepto sobre dicho término, se debe a que tal concepto se encuentra íntimamente ligado al concepto de paz, aunque entendido más bien como la situación en que se encuentran los países que provoca que no existan hechos que puedan poner en peligro el estado de paz mundial.

Tal como se señaló líneas arriba, de conformidad con el numeral uno de la Carta de la O.N.U., el propósito esencial de las Naciones Unidas es el mantenimiento de la paz y de la seguridad internacionales, con tal fin la organización deberá tomar medidas colectivas eficaces para prevenir, eliminar las amenazas a la paz, para suprimir actos de agresión u otros quebrantamientos de la paz. Según nos señala Manuel Díez de Velasco, el órgano que tiene la responsabilidad primordial del mantenimiento de la paz es el Consejo de Seguridad. Junto a él y también de conformidad con la Carta, tenemos a la Asamblea General, que si bien por los Artículos 11 y 12 tiene competencia limitada en la materia, la ha visto aplicada por la conocida

Resolución "Unión pro-paz". (215)

El señalado autor, nos indica que por lo que el Consejo de Seguridad se refiere, el Artículo 39 de la Carta dice que: "Determinará la existencia de toda amenaza a la paz, quebrantamiento de la paz o acto de agresión y hará recomendaciones o decidirá qué medidas serán tomadas de conformidad con los Artículos 41 y 42 para mantener o reestablecer la paz y la seguridad internacional". Estas medidas, que por cierto no solo están contenidas en los dos Artículos antes citados, son a saber:

a) La declaración de agresión que pueda ser acordada por el Consejo de Seguridad, según el Artículo 39;

b) Las medidas provisionales, contenidas en el Artículo 40 de la Carta;

c) Las que no implican el uso de la fuerza, previstas en el Artículo 41 y que consisten en: "La interrupción total o parcial de las relaciones económicas y de las comunicaciones ferroviarias, marítimas, aéreas, postales, telegráficas, radioeléctricas y otros medios de comunicación, así como la ruptura de relaciones diplomáticas";

d) Finalmente, existen otras medidas previstas en la Carta  
-----  
(215) Cfr. Díaz de Velasco, op. cit; ibid., nota 55, p. 133.

que son aquellas que implican el uso de la fuerza. Las mismas están recogidas en el Artículo 42; para llevar a efecto tales medidas, es necesario la creación de un complejo de fuerzas militares al servicio de las Naciones Unidas, mediante la celebración de acuerdos especiales de conformidad con lo establecido por el Artículo 43 de la propia Carta. (216)

Como se señaló anteriormente, la Asamblea General es otro de los órganos de las Naciones Unidas que puede ser llamado a intervenir en casos de amenaza a la paz o de actos de agresión; pero tal intervención no se deriva directamente de la Carta, pese a las prescripciones de los Artículos 11 y 12 de la misma, sino de la celebre Resolución 377 (V) del 3 de noviembre de 1950 de la propia Asamblea, conocida como la "Unión pro-paz" o "Unión para el mantenimiento de la paz". La misma fue acordada como consecuencia de la ineficacia del Consejo de Seguridad en el conflicto de Corea; así como por la inviabilidad de poner en práctica la acción coercitiva conforme al Artículo 42, al no haberse concluido los acuerdos previstos en el Artículo 43 (convenios especiales con los miembros), así como las dificultades políticas expresadas a través del ejercicio del derecho de veto. De acuerdo a lo expresado por Manuel Díez de

(216) Ibidem, p.p. 136-137.

Velazco, por la Resolución 377 (V) se le otorga a la Asamblea General, en los casos en que el Consejo de Seguridad por la falta de unanimidad de sus miembros permanentes no cumpla con sus responsabilidades, la facultad de recomendar a los miembros de las Naciones Unidas, en los casos de amenaza a la paz, medidas colectivas que no impliquen el uso de la fuerza, y para el supuesto de quebrantamiento de la paz o actos de agresión, cuando fuere necesario medidas comprensivas del empleo de la fuerza armada. (217)

En dicha Resolución se recomendó también a los miembros el mantenimiento de fuerzas armadas nacionales que entrenadas, organizadas y equipadas debidamente, estuvieran preparadas para actuar cuando lo recomendará el Consejo de Seguridad o la Asamblea General para que fuesen puestas al servicio de las Naciones Unidas. En este sentido las Naciones Unidas han estructurado diversas operaciones de mantenimiento de la paz, entre las que se pueden citar: Las fuerzas de emergencia de las Naciones Unidas, utilizadas durante la crisis del Canal del Suez en 1956, La O.N.U.C. (Operación de Naciones Unidas en el Congo), y por último las fuerzas de emergencia de las Naciones Unidas, establecidas para la vigilancia del cese al fuego entre Egipto e Israel en el año de 1973. (218)

(217) Ibidem, p. 135.

(218) Ibidem, p. 141.

Se puede señalar, que a pesar de los esfuerzos realizados por las Naciones Unidas para lograr la paz dentro de la sociedad internacional; la meta aún no ha sido alcanzada. En este sentido Félix C. Calderon nos señala: "La O.N.U. exhibe, en la madurez de sus 40 años, un balance deficitario en su tarea primordial de mantener la paz y la seguridad internacionales, y un importante superávit en el cumplimiento de sus otras tareas, gracias a sus sobresalientes aportes al proceso de descolonización, al derecho del mar, a la protección de los derechos humanos, a la preservación del medio ambiente, a la utilización pacífica del espacio ultraterrestre, al desarrollo económico y social y a la no proliferación de las armas nucleares." (219)

Pero ante este escepticismo es necesario indicarles a aquellos que reprochan al Derecho Internacional el haber fracasado, por no haber logrado durante siglos desterrar la guerra de la política internacional, que se hayan en un error fundamental. Durante siglos (la época clásica), el Derecho Internacional Público no hizo el intento de desterrar la guerra de la política internacional. Al contrario, la guerra era un instrumento legal de la política exterior. Sólo teniendo presente

(219) Cfr. Calderon C. Félix; "Las Naciones Unidas hacia el Futuro: El mantenimiento de la Paz y la Seguridad Internacionales". Los ej. Frasis. Lima Ed. "U. de Lima", no. 6, diciembre 1985, p. 13.

este contexto se puede comprender en toda su amplitud la enorme importancia del cambio producido en el Derecho Internacional de nuestros días; el paso de la libertad de hacer la guerra, tal como se preveía en el clásico Derecho Internacional Público, a la prohibición de la guerra y la violencia en la legislación actual. Este desarrollo ha tenido lugar sólo en unos cuantos decenios; conduciendo a todo el orden del Derecho Internacional Público a una fase de transformación que todavía no podemos dar hoy en día por concluida.

## II.9. Derecho Comparado.

En este último inciso del segundo capítulo, nos avocaremos a realizar un breve análisis de derecho comparado. Así, una vez revisado el contenido de cada uno de los principios de política exterior contenidos dentro del texto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en virtud de la reforma de mayo de 1988; realizaremos un breve estudio sobre las disposiciones constitucionales de varios países que cuentan con principios en la materia, con el fin de determinar las similitudes y diferencias con el sistema normativo mexicano en la materia.

1) Cuba.- En el Artículo décimosegundo de su Constitución se encuentran los principios que norman la actividad

exterior de la Isla Caribeña, a saber:

Artículo 12.- "La República de Cuba hace suyos los principios del internacionalismo proletario y de la solidaridad combativa de los pueblos y, a) Condena al imperialismo, promotor y sostén de todas las manifestaciones fascistas, colonialistas, neocolonialistas y racistas.....b) Condena la intervención imperialista directa o indirecta en los asuntos internos o externos de cualquier Estado....c) Califica de delito internacional las guerras de agresión y de conquista....ch) Reconoce el derecho de los pueblos a repeler la violencia imperialista.....d) Trabaja por la paz digna y duradera asentada en el respeto a la independencia de los pueblos y al derecho de éstos a la autodeterminación; e) Funda sus relaciones internacionales en los principios de igualdad de derechos, soberanía e independencia de los Estados y el interés mutuo, j) Determina su afiliación a organismos internacionales y su participación en conferencias y reuniones de ese carácter, teniendo en cuenta los intereses de la paz y el socialismo, de la liberación de los pueblos, del avance de la ciencia, la técnica y la cultura, del intercambio internacional y el respeto que se observe a sus propios derechos nacionales". (220)

---

(220) Cfr. El Constitucionalismo en las postrimerías....; op. cit; supra, nota 102, p.p. 365-366.

De lo señalado anteriormente, podemos encontrar algunos puntos de coincidencia con los preceptos constitucionales de nuestro país. Así por ejemplo el inciso b), se puede identificar claramente con el principio de no intervención; por otra parte el principio de autodeterminación se encuentra reflejado en el inciso d); por último, en el inciso e), se ve plasmado el principio de igualdad jurídica de los Estados. A pesar de las coincidencias establecidas en las líneas anteriores, considero que existe una diferencia fundamental entre los principios de política exterior de México y los de Cuba. Basado en la diferente ideología que norma la actividad de cada uno de dichos países.

3) Ecuador.- Es otra de las Naciones en las que dentro de su Constitución se encuentran plasmados principios de política exterior. Dicho documento establece en su artículo tercero que: "El Estado ecuatoriano proclama la paz y la cooperación como sistema de convivencia internacional y la igualdad jurídica de los Estados; condena el uso o la amenaza de la fuerza como medio de solución de los conflictos y repudia el despojo bélico como fuente de derecho. Propugna la solución de las controversias internacionales por métodos jurídicos y pacíficos y declara que el Derecho Internacional, es norma de conducta de los Estados en sus relaciones recíprocas. Propugna también la Comunidad Internacional, así como la estabilidad y fortalecimiento de sus organismos y dentro de ello, la integración iberoamericana, como sistema eficaz para alcanzar el desarrollo de la comunidad de pueblos unidos por vínculos de solidaridad, nacidos de la

identidad de origen y cultura". (221)

De lo anterior se puede observar que, en términos generales, los textos constitucionales de Ecuador y México coinciden en muchos aspectos. Aunque en lo que respecta a la autodeterminación de los pueblos y a la no intervención, ambos no se encuentran claramente definidos en la Constitución ecuatoriana.

3) Guatemala.- Está regido por una Constitución que incluye una regulación específica sobre política exterior. Dentro del título III, en el capítulo III se establecen los Artículos que regulan las relaciones internacionales del Estado guatemalteco. El numeral 149 establece que Guatemala normará sus reglas y prácticas internacionales con el propósito de contribuir al mantenimiento de la paz y la libertad, al respeto y defensa de los derechos humanos, al fortalecimiento de los procesos democráticos e instituciones internacionales que garanticen el beneficio mutuo y equitativo entre los Estados. Por otra parte el Artículo 151, establece que el Estado mantendrá relaciones de amistad, solidaridad y cooperación con aquellos Estados cuyo desarrollo económico, social y cultural, sea análogo al de

-----  
(221) Ibidem, p. 498.

Guatemala, con el propósito de encontrar soluciones apropiadas a sus problemas comunes y de formular conjuntamente, políticas tendientes al progreso de las Naciones respectivas. (222)

Se puede señalar que tanto en México como en Guatemala, dentro de sus respectivos textos constitucionales se encuentran plasmados los lineamientos sobre política exterior; la diferencia entre ambas Naciones estriba, en que por un lado en la fracción X del Artículo 89 de la Constitución mexicana, se establece la obligación del Ejecutivo de seguir ciertos principios precisos de política exterior en tanto que en las disposiciones guatemaltecas antes descritas, no se hace mención a principios en particular, sino más bien se refiere a principios, reglas y prácticas internacionales, con lo cual se da una mayor libertad para el manejo de la política exterior guatemalteca.

4) Honduras.- La Constitución hondureña es otra en la que no se realiza una enumeración específica de los principios que deben seguirse en política exterior, la misma en su Artículo secimocinco, dispone: "Honduras hace suyos los principios y prácticas del Derecho Internacional que propenden a la solidaridad humana, el respeto de la autodeterminación de los

-----  
(222) Ibidem. p. 227.

pueblos, a la no intervención y al afianzamiento de la paz y democracia universales. Honduras proclama como ineludible la validez y obligatoria ejecución de las sentencias arbitrales, judiciales de carácter internacional". (223)

A primera vista, parecería que el texto referido hace una enunciación general de los principios, pero también debe señalarse que, remarca especialmente la observancia de ciertos principios de política exterior como son la solidaridad, la autodeterminación, no intervención y la búsqueda de la paz. Por otra parte, vale la pena resaltar lo establecido en la parte final del suprarreferido artículo, en relación a la ejecución de sentencias. Señalamiento que podría parecer innecesario toda vez que existe la cláusula opcional dentro del Estatuto de la Corte Internacional de Justicia; que es el mecanismo al cual se adhieren los Estados para reconocer la jurisdicción de dicho tribunal. Aunque se explica, por el enredo conflictivo que ha tenido dicho país, con Nicaragua y El Salvador sobre la jurisdicción del Golfo de Fonseca.

5) Nicaragua. - La Constitución dada por el régimen sandinista el diecinueve de noviembre de 1986, y aun vigente en

-----  
(223) Ibidem, p. 724.

dicho país, establece en su Artículo 3: "La lucha por la paz y por el establecimiento de un orden internacional justo, son compromisos irrenunciables de la Nación nicaraguense. Por ello nos oponemos a todas las formas de dominación y explotación colonialistas e imperialistas y somos solidarios con todos los pueblos que luchan contra la opresión y la discriminación".(224)

Se desprende que por la ideología y la situación particular que imperaba durante el gobierno sandinista, los principios fundamentales de la política exterior de Nicaragua, eran la lucha por la paz y la no intervención.

6) Panamá.- Es otra de las Naciones centroamericanas que, dentro de su Norma Fundamental establecen principios a seguir dentro de su política exterior. Aunque cabe mencionar que entre los países estudiados, Panamá es el que cuenta con la disposición más corta y a la vez más genérica, toda vez que el Artículo 4 de su Constitución señala: "La República de Panamá acata las normas del Derecho Internacional".(225) Considero, que esta redacción es excesivamente genérica y a la vez cambiante ya que, las normas del Derecho Internacional no son rígidas; pero por el otro lado, podría ser conveniente el hecho de tener una

-----  
(224) Ibidem, p. 874.

(225) Ibidem, p. 907.

redaccion en este sentido, ya que mantiene agila la actividad exterior de los Estados.

7) Uruguay.- En el Artículo 6 de la Constitución Política de dicha República, se establece: "En los tratados internacionales que celebre la República propondrá la cláusula de que todas las diferencias que surgan entre las partes contratantes serán decididas por el arbitraje u otros medios pacíficos. La República procurará la integración total y económica de los Estados latinoamericanos, especialmente en lo que se refiere a la defensa común de sus productos y materias primas". (226)

Lo anterior, no podría señalarse como un enunciamiento de principios de política exterior; aunque se pueden distinguir el principio de solución pacífica de controversias y el de cooperación internacional para el desarrollo, como los principios básicos de la política exterior uruguaya.

5) Paraguay.- La Constitución paraguaya del 23 de agosto de 1967 establece en su Artículo 9 que: "La República admite los principios del Derecho Internacional; condena la guerra de

-----  
226) Ibidem, p. 1067.

agresión y de conquista y toda forma de colonialismo e imperialismo; acepta la solución pacífica de las controversias internacionales por medios jurídicos; y proclama el respeto a los derechos humanos y a la soberanía de los pueblos. Aspira a vivir en paz con todas las Naciones y a mantener con ellas relaciones de amistad, culturales y de comercio, sobre la base de la igualdad jurídica, la no intervención en los asuntos internos y la autodeterminación de los pueblos". (227)

En mi opinión, la disposición antes citada es bastante completa y en diversos puntos coincidente con lo establecido en la legislación mexicana.

9) Venezuela.- Dentro del texto de la Constitución venezolana, se establecen los principios a seguir en materia de política exterior por parte de dicha República sudamericana; pero en este texto las directrices en la materia no se encuentran dentro del articulado mismo, sino en la introducción. Así, se señala en la Constitución venezolana, que: "Venezuela cooperará con las demás Naciones y, de modo especial, con las Repúblicas hermanas del continente, en los fines de la Comunidad Internacional, sobre la base del recíproco respeto de las  
-----  
(227) *Ibidem.* p. 274.

soberanías, la autodeterminación de los pueblos, la garantía universal de los derechos individuales y sociales de la persona humana, y el repudio de la guerra, de la conquista y del predominio económico como instrumento de la política internacional".(228)

Esta modalidad, es decir que los lineamientos sean establecidos, no en el articulado de la Constitución, sino en la introducción de la misma; considero que es una opción acertada, que innova el modo de regular la materia.

10) Antes de concluir, abordaremos la regulación que se realiza en materia de política exterior en la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas. Haciendo la aclaración que es común que en los países regidos por sistemas comunistas, se incluyan disposiciones que establezcan criterios en materia de política exterior. Así, G. I. Tulin nos señala que dentro de la Constitución de la U.R.S.S. se encuentran las siguientes orientaciones fundamentales de la política exterior de la Unión Soviética:

A) El aseguramiento de la paz, la seguridad internacional y el desarme (Art. 28);

(228) Idem, p. 1145.

B) El fortalecimiento de la cooperación fraterna con los países socialistas (Art. 30);

C) La coexistencia pacífica entre los Estados con diferente estructura social (Art.28);

D) El apoyo a la lucha de los pueblos por la liberación nacional y el progreso social (Art.26);

E) El desarrollo de la cooperación con todos los Estados sobre la base de las normas y principios de Derecho Internacional (Art.29). (229)

Para terminar podemos señalar que, por un lado, se omitieron diversos países que tienen un peso específico dentro de la Comunidad Internacional, y que cuentan con importantes lineamientos dentro de su política exterior. El motivo de la omisión, radica en que dichos lineamientos no están incluidos dentro de sus respectivos textos constitucionales; por lo cual un estudio de tales directrices, excedería el objetivo del presente trabajo y se ubicaría más bien dentro del campo de las relaciones internacionales como disciplina. Por otra parte podemos señalar, que a pesar de que son muchos los países que han elevado a rango constitucional sus principios de política

-----  
(229) Cfr. Funkin, op. cit; supra, nota 124, p. 191.

exterior; cada uno de ellos cuenta con diferentes principios, que son aquéllos que norman su actividad al exterior y que lógicamente no tienen por que coincidir en todo, con el resto de los países.

### III. RECIENTES REFORMAS A LA FRACCION X DEL ARTICULO 89 CONSTITUCIONAL.

#### III.1. Referencias Históricas.

Una vez revisado el contenido de cada uno de los principios que fueron integrados a la fracción X del Artículo 89 constitucional, estudiaremos ahora las referencias históricas de los mismos. Por dichas referencias, entenderemos en el presente inciso, todos aquéllos documentos, tratados e instrumentos de Derecho Internacional, que como disposiciones normativas son antecedentes de dichos postulados.

Señala Carlos Arellano García, que entre los primeros documentos que contenían disposiciones sobre principios de política exterior, encontramos la declaración del Derecho de Gentes, sometida en 1795 a la Convención Francesa, por el Abate Gregoire, quien señalaba los siguientes principios que debían normar la actividad de los Estados: El derecho del país a la inalienabilidad de su soberanía; el derecho de cada país a organizar y cambiar su forma de gobierno; el reconocimiento de que el ataque contra la libertad de un país es una ofensa contra los demás países; la subordinación contra los intereses particulares de una Nación a los intereses generales de la raza

humana. (200) Anterior a dicha época, y como antecedente primario del principio de la autodeterminación, encontramos al Habeas Corpus Act de 1679, y el Bill of Rights de 1689.

Por lo que respecta a la no intervención, Virgilio Godoy señala que la primera vez que se esbozó su concepción en los Estados americanos, fué en el seno del Congreso de Panamá realizado en 1826, en el cual se firmó el Tratado de Unión Perpetua, Liga y Confederación, en el que se estableció que el objeto de dicho acuerdo sería el de mantener en común, defensiva y ofensivamente, la soberanía e independencia de todas y cada una de las potencias confederadas de América contra la sujeción extranjera. Aunque señala que la no intervención fue afirmada más claramente como norma en el Congreso Americano de 1848. (201) En cuanto a la solución pacífica de las controversias, Samuel Fernández Illanes indica, que las Convenciones de la Haya de 1899 y 1907 son su primer antecedente: toda vez que, en dichas conferencias se estructuraron los diversos mecanismos para la solución pacífica de las controversias. (202)

Como antecedente importante del presente tema, debemos también la Declaración de los Derechos y los Deberes de las Naciones, promulgada por el Instituto Americano de Derecho

(200) Cfr. Ameliano García, op. cit; supra, nota 147, p. 433.

(201) Cfr. Godoy, op. cit; supra, nota 149, p.p. 65-66.

(202) Cfr. Fernández Illanes, op. cit; supra, nota 173, p. 281.

Internacional el 6 de enero de 1916, en el que se establecieron los siguientes principios, mismos que debían normar la actividad de los Estados:

I. Todas las Naciones tienen derecho a existir, a proteger y conservar su existencia.....;

II. Todas las Naciones tienen derecho a la independencia.....;

III. Cada Nación, según la Ley y ante la Ley, posee iguales condiciones que cualquier otra Nación que pertenezca a la Sociedad de las Naciones.....;

IV. Todas las Naciones tienen derecho a un territorio ubicado dentro de límites definidos y también a ejercer una jurisdicción exclusiva sobre su territorio. (233)

La parte primera del Tratado de Versalles de 1919, es decir, el Pacto de la Sociedad de Naciones, también es un antecedente importante. Así, el Artículo décimo prohíbe la no intervención, en tanto que la prohibición de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales está contenida dentro del numeral 11 de dicho Pacto. Por último, la solución pacífica de las controversias quedaba regulada en los artículos 12, 13 y 15. (234)

(233) Cfr. Arellano García, op. cit; supra, nota 67, p. 447.

Otros documentos importantes que podemos citar son: El Protocolo para el Arreglo Pacifico de las Disputas Internacionales de 1924, mejor conocido como Protocolo de Ginebra; el Acta General para el Arreglo Pacifico de las Controversias Internacionales del 26 de septiembre de 1928; el Tratado de Renuncia a la Guerra o Pacto de Briand-Kellog. En opinion de Samuel Fernández Illanes, la importancia de este último acuerdo, radica en la firmeza de sus disposiciones, y en su esfera de aplicación, a un mayor número de países que la Sociedad de Naciones. Asimismo, nos indica Fernández Illanes, que desde el punto de vista jurídico, este tratado modificó las normas internacionales del derecho a la guerra contenidas en el Pacto de la Sociedad de Naciones.

Por lo que respecta a los instrumentos surgidos en el continente Americano, nos comenta el referido autor, que los mismos son varios. Así podemos citar entre otros: El Tratado para Evitar o Prevenir Conflictos entre los Estados americanos, o Pacto Gondra del 3 de mayo de 1923; el Convenio General de Conciliación Interamericana; el Tratado General de Arbitraje Interamericano y el Protocolo Adicional de Arbitraje Progresivo, ambos del 5 de enero de 1929; el Pacto Saavedra Lamas del 10 de octubre de 1933; el Tratado Interamericano sobre Buenos Oficios y Mediación del 23 de diciembre de 1936, el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca del 2 de septiembre de 1947 y el Pacto de Bogotá o Tratado Americano de Soluciones Pacificas suscrito el 30

de abril de 1948. (235)

Como se puede observar, la actividad de los países americanos en la materia es amplia; pero probablemente en donde se fijaron con mayor claridad los deberes y derechos de los Estados americanos, fue en el seno de las Conferencias Panamericanas. Así, en el Artículo cuarto de la declaración de la séptima Conferencia Panamericana se estableció con toda precisión, la igualdad jurídica de los Estados; por otra parte, la no intervención quedó estrictamente prohibida en el Artículo octavo del referido documento, dado en el año de 1933 en Montevideo Uruguay. Así también, el Artículo décimo de la multitudada declaración establece: "Es de interes primordial de los Estados la conservación de la paz. Las divergencias de cualquier clase que entre ellos se susciten deben arreglarse por los medios pacíficos reconocidos". (236)

Otro documento de gran importancia fue la Declaración de Chapultepec, dada dentro de la Conferencia Interamericana sobre Problemas de la Guerra y la Paz, realizada en México en el año de 1945. En la referida acta, se establece que la comunidad de Estados americanos mantiene los siguientes principios,

-----  
(235) Cfr. Fernández Illanes, op. cit; supra, nota 179, p.p. 283-306.

(236) Cfr. Arellano García, op. cit; supra, nota 67, p.p. 449-450.

esenciales, como normativos de sus relaciones:

1) El Derecho Internacional es norma de conducta para todos los Estados.

2) Los Estados son jurídicamente iguales.

3) Cada Estado es libre y soberano, y ninguno podrá intervenir en los asuntos internos o externos de otro.

4) El territorio de los Estados americanos es inviolable y es también inmutable, salvo el caso de acuerdos pacíficos.

5) Los Estados americanos no reconocen la validez de la conquista territorial.

6) Conservar la paz y mantener las mejores relaciones posibles con todos los Estados, es misión de los Estados americanos.

7) Los conflictos entre los Estados solamente tendrán solución pacífica.

8) Se proscribire la guerra de agresión en cualquiera de sus formas.

9) La agresión de un Estado americano constituye una agresión a todos los Estados de América.

10) Los Estados americanos son solidarios en sus aspiraciones e intereses comunes.

11) Los Estados americanos reiteran su ferviente adhesión a los principios democráticos, que consideran esenciales para la paz de América..... (237)

Sin duda, otro documento importante en el tema que nos ocupa, es la Carta de la Organización de las Naciones Unidas, firmada el 26 de junio de 1945 en la ciudad de San Francisco California. De acuerdo al Artículo segundo de la misma, la organización y sus miembros procederán de acuerdo con los siguientes principios:

1. La Organización está basada en el principio de la igualdad soberana de todos sus miembros.

2. Los miembros de la Organización, a fin de asegurarse los derechos y beneficios inherentes a su condición de tales, cumplirán de buena fé las obligaciones contraídas por ellos de conformidad con esta Carta.

3. Los miembros de la Organización arreglarán sus controversias internacionales por medios pacíficos, de tal manera que no se pongan en peligro la paz, la seguridad internacional y la justicia.

4. Los miembros de la Organización, en sus relaciones internacionales, se abstendrán de recurrir a la amenaza o al uso

(237) Ibidem, p.p. 451-452.

de la fuerza contra la integridad territorial o la independencia política de cualquier Estado, o en cualquier otra forma incompatible con los propósitos de las Naciones Unidas.

5. Los miembros de la Organización prestarán a ésta, toda clase de ayuda en cualquier acción que ejerza de conformidad con esta Carta, y se abstendrán de dar ayuda a Estado alguno contra el cual la Organización estuviere ejerciendo acción preventiva o coercitiva.

6. La Organización hará que los Estados que no son miembros de las Naciones Unidas se conduzcan de acuerdo con estos principios en la medida que sea necesario para mantener la paz y la seguridad internacionales.

7. Ninguna disposición de esta Carta autorizará a las Naciones Unidas a intervenir en los asuntos que son esencialmente de la jurisdicción interna de los Estados, ni obligará a los miembros a someter dichos asuntos a procedimientos de arreglo conforme a la presente Carta; pero este principio no se opone a la aplicación de las medidas coercitivas prescritas en el capítulo VII. (238)

Podemos observar que los principios reconocidos por la Organización de las Naciones Unidas son: Igualdad, cumplimiento

---

(238) Cfr. Székely Alberto; Instrumentos Fundamentales de Derecho Internacional Público, Mexico Ed. UNAM, 1989 (2a. ed.) p.p. 17-18.

de buena fe de las obligaciones internacionales, arreglo pacífico de controversias, proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza, cooperación internacional, autodeterminación y no intervención. Cabe señalar que dentro de las disposiciones de la referida Carta, se siguen regularido los principios arriba indicados. Así el Capítulo sexto, regula el arreglo pacífico de las controversias; el séptimo, las acciones contra la amenaza a la paz o quebrantamiento de la misma; y el noveno, se refiere a la cooperación internacional, económica y social.

Por lo que respecta a los Estados americanos, el Artículo quinto de la Carta de la O.E.A., suscrita en Bogotá Colombia el 30 de abril de 1948, establece que los Estados Americanos reafirman los siguientes principios:

a) El Derecho Internacional es norma de conducta de los Estados en sus relaciones recíprocas.

b) El orden internacional esta esencialmente constituido por el respeto a la personalidad, soberanía e independencia de los Estados y por el fiel cumplimiento de las obligaciones emanadas de los tratados y de otras fuentes del Derecho Internacional.

c) La buena fe debe regir las relaciones de los Estados entre si.

d) La solidaridad de los Estados Americanos en los altos fines que con ella se persiguen, requiere la cooperación política de los mismos, sobre la base del ejercicio efectivo de la democracia representativa.

e) Los Estados americanos condenan la guerra de agresión, la victoria no da derechos.

f) La agresión a un Estado americano constituye una agresión a todos los demás Estados americanos.

g) Las controversias de carácter internacional que surjan entre dos o más Estados americanos deben ser resueltas por medio de procedimientos pacíficos.

h) La justicia y seguridad sociales son bases de una paz duradera.

i) La cooperación económica es esencial para el bienestar y la prosperidad comunes de los pueblos del continente.

j) Los Estados americanos proclaman los derechos fundamentales de la persona humana sin hacer distinción de raza, nacionalidad, credo o sexo.

k) La unidad espiritual del continente se basa en el respeto de la personalidad cultural de los países americanos y demanda su estrecha cooperación con las altas finalidades de la cultura humana.

l) La educación de los pueblos debe orientarse hacia la justicia, la libertad y la paz. (279)

El pacto regional americano antes señalado, no es el único de los instrumentos regionales que establece una serie de -----  
(239) Ibidem, p. 90.

principios de conducta para sus miembros. Por ejemplo, la Carta de la Organización de Unidad Africana, suscrita el 25 de mayo de 1963 en Addis-Abeba; en su Artículo tercero señala que los Estados miembros afirman solemnemente los siguientes principios: igualdad soberana de todos los Estados miembros; no injerencia en los asuntos internos de los Estados; respeto de la soberanía, de la integridad territorial de cada Estado y de su derecho inalienable a una existencia independiente; solución pacífica de diferencias por medio de negociaciones, mediaciones, conciliación y arbitraje; condena actividades subversivas ejercidas por los Estados vecinos o por cualquier otro Estado; dedicación sin reserva a la causa de emancipación total de los territorios africanos que todavía no son independientes; afirmación de una política de no-alineamiento respecto de todos los bloques.

Por otra parte, el Pacto de la Liga Árabe, establece que sus miembros deben observar los siguientes principios básicos en sus relaciones con los demás miembros de dicha Organización: Solución pacífica de las controversias, no intervención y cooperación. (240)

Es dentro del seno de los organismos internacionales donde la labor de definición y conceptualización de los             
(240) Ibidem, p.p. 147-148, 152-157.

principios que deben observar los Estados en el manejo de su política exterior, ha tenido mayor éxito. Al respecto, es necesario destacar la labor que, en la materia, ha realizado la Organización de las Naciones Unidas en sus tareas de desarrollo progresivo del Derecho Internacional. Sin lugar a dudas, el documento de mayor trascendencia en dicha labor, es la Resolución 2625(XXV) de la Asamblea General de la O.N.U. dada el 24 de octubre de 1970, que contiene la declaración sobre los principios de Derecho Internacional referentes a las relaciones de amistad y a la cooperación entre los Estados de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas. Dichos principios son a saber, los siguientes:

1. El principio de que los Estados, en sus relaciones internacionales, se abstendrán de recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza contra la integridad territorial o la independencia política de cualquier Estado, o en cualquier forma incompatible con los propósitos de las Naciones Unidas;

2. El principio de que los Estados arreglarán sus controversias internacionales por medios pacíficos de tal manera que no se pongan en peligro ni la paz, ni la seguridad internacional, ni la justicia;

3. La obligación de no intervenir en los asuntos que son de la jurisdicción interna de los Estados, de conformidad con la Carta;

4. La obligación de los Estados de cooperar entre sí, conforme a la Carta;

5. El principio de la igualdad de derechos y de la libre

determinación de los pueblos;

6. El principio de la igualdad soberana de los Estados.

7. El principio de que los Estados cumplirán de buena fe las obligaciones contraídas por ellos de conformidad con la Carta. (241)

A partir de la década de los setentas fue decreciendo notablemente la actividad que en todos los órdenes se dió en relación con las normas que debían de observar los Estados en el manejo de su política exterior. Las iniciativas presentadas en el seno de las organizaciones internacionales y la labor de los doctrinarios fue centrandose en otros temas como son: Los derechos humanos, la discriminación racial, la protección y defensa del medio ambiente, el derecho del mar, el desarme nuclear y el nuevo orden económico internacional. Sobre este último tema, considero que son importantes ciertos documentos para el establecimiento del principio de la cooperación internacional para el desarrollo. Tales documentos son: La Declaración sobre el Establecimiento del Nuevo Orden Económico Internacional; la Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados (aprobada mediante la Resolución 3281, de la Asamblea General de la O.N.U. el 12 de diciembre de 1974); el Tratado de

(241) Cf. González Salas, op. cit: supra, nota 109, p. 110.

Montevideo, que es aquél que establece una zona de libre comercio e instituye la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio; El Convenio de Panamá, constitutivo del Sistema Económico Latinoamericano (SELA) y el Tratado de Montevideo de 1980, que instituye la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI). (242)

En México, el primer y único antecedente contenido en un texto legal que trata el tema que nos ocupa, es el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, sancionado en Apatzingán el 22 de octubre de 1814. El Artículo noveno de dicho ordenamiento, señala: "Ninguna Nación tiene derecho para impedir a otra el uso libre de su soberanía. El título de conquista no puede legitimar los actos de fuerza; el pueblo que lo intente debe ser obligado por las armas a respetar el derecho convencional de las Naciones". (243)

Tal como se señaló anteriormente, la única disposición legal que contenía expresamente principios en materia de política exterior, antes de la reforma de 1986, es el Artículo noveno de la Constitución de Apatzingán, que prohíbe la no intervención. Si tomamos en cuenta lo dispuesto por el Artículo 133 constitucional

-----  
(242) Cfr. Scorsby, op. cit; supra, nota 238, p.p. 1103, 1108, 1703, 1775, 1857.

(243) Cfr. Carrillo Flores Antonio; "El Principio de la No Intervención en Política Exterior de México", Memoria de El Colegio Nacional, México Ed. El Colegio Nacional, no. 1, tomo IX, 1976, p. 37.

en el sentido de que los tratados que celebre el Presidente de la Republica con aprobación del Senado son leyes supremas de la Unión, es menester referirnos a algunos de los antecedentes históricos del tema. Así, podemos señalar que México ha suscrito 4 tratados de arbitraje; 12 relativos a la utilización de ciertas armas en el caso de guerra; 9 tratados multilaterales sobre la solución pacífica de las controversias internacionales; sobre cooperación científica y técnica nuestro país ha suscrito y ratificado 41 tratados con cuarenta y siete Estados diferentes; en materia de cooperación económica ha celebrado y aprobado 49 tratados con veintinueve Estados; por último, ha celebrado 24 tratados en materia de cooperación industrial. (244)

Antes de concluir, es necesario referirnos a los principios de coexistencia pacífica; éstos vienen siendo los principios de política exterior esbozados por los países de regímenes comunistas, en contradicción con los principios establecidos en la Resolución 3625 de la Asamblea General de las Naciones Unidas. De acuerdo con Ernesto de la Guardia y Marcelo Delpech, la "coexistencia pacífica" es un ideal que proviene directamente del pensamiento de Lenin, y que se basa en dos supuestos inevitables para el comunismo: Uno es su victoria final

-----  
(244) Cfr. México: Relación de ..., supra, nota 155, p.p. 4-5, 55, 58, 65, 74, 86-98, 100-101, 109.

sobre el capitalismo; y otro, es el periodo prolongado durante el cual ambos sistemas deben coexistir hasta la victoria del primero. (245) En ese mismo sentido se expresa el autor soviético Tunkin, quien señala que la coexistencia pacífica de Estados con regímenes socio-económicos diferentes y ante todo contrarios, idea que fue planteada por V.I. Lenin, tiene como objetivo, que el cambio en la historia de la humanidad -el paso del capitalismo al socialismo- se realice sin guerras internacionales, particularmente sin guerras entre los Estados de los dos sistemas socio-económicos antagónicos. De acuerdo a dicho autor, la coexistencia pacífica incluye los siguientes principios: La renuncia a la guerra como medio para resolver los conflictos entre los Estados y su solución por medios pacíficos; el respeto a la soberanía y a la igualdad de los Estados; la igualdad de los diferentes sistemas sociales; la no intervención en los asuntos internos; el respeto al derecho de las Naciones a la autodeterminación y a los principales derechos del hombre; el desarrollo de la cooperación internacional mutuamente ventajosa, que contribuye al fortalecimiento de la paz; y la lucha contra la agresión, por el desarme y por el cumplimiento de buena fe de las obligaciones internacionales. (246)

-----  
(245) Cfr. De la Guardia Ernesto, Delpech Marcelo: "El Comité de las N.U. de los Principios de Derecho Internacional Referentes a las Relaciones de Amistad y Cooperación entre los Estados", Lecciones y Comentarios, Buenos Aires Ed. Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, no. 33, 1968, p. 71.

(246) Cfr. Tunkin O.I. "La Coexistencia Pacífica y la O.N.U.", Foro Internacional, México Ed. El Colegio de México, no. 42, vol XI, octubre-diciembre 1970, p.p. 410-412.

El término "coexistencia pacífica", aparece en 1954 durante la Conferencia de Ginebra sobre Corea e Indochina. En ese mismo año, en el Tratado entre India y China, se consagraron los "Cinco Principios" (Fanch Shih) de la coexistencia pacífica:

- 1) Mutuo respeto de la integridad territorial y soberanía de la otra parte.
- 2) No agresión.
- 3) No intervención en los asuntos internos de la otra parte.
- 4) Igualdad y beneficios recíprocos.
- 5) Coexistencia pacífica. (247)

Al respecto, considero que la expresión "coexistencia pacífica" es un término con un gran bagaje ideológico, que al fin y al cabo contiene los mismos principios que la Comunidad Internacional ha aceptado como rectores en el manejo de las relaciones entre los Estados, por lo cual resultan innecesarias en la época actual, las discusiones que al respecto se realizan, sobre cual es el término correcto.

Podemos concluir señalando, que la mayoría de los

---

(247) Cfr. De la Guardia. Delpech, op. cit; supra, nota 245, p. 73.

instrumentos que a lo largo de la historia han contemplado una serie de directrices sobre la actividad exterior de los Estados, siempre han coincidido en la existencia de ciertos principios que son esenciales para el correcto funcionamiento de la convivencia mundial. Los cuales, en nuestro país, a partir de 1936, en mayor o menor medida, fueron incluidos dentro del texto constitucional, para así convertirse en las líneas directrices que el Estado Mexicano debe observar en la realización de su política exterior. Por lo tanto válidamente podemos señalar que estos fueron los antecedentes históricos que dieron lugar a la reforma antes citada.

### III.2. Opiniones Doctrinales.

En el presente inciso nos referiremos a las opiniones que los doctrinarios en la materia, sostienen acerca de cuáles son los principios que México ha observado en la conducción de su política exterior; en este mismo sentido, mencionaremos la opinión de los encargados del manejo de la política exterior mexicana, para así determinar si nuestro país ha sustentado siempre una serie de principios en particular, o si éstos han ido cambiando con el transcurso de los años.

Por todos es sabido que a lo largo de su historia, México ha basado su política exterior en una serie de principios,

los cuales ha ido estructurando con los años. Así, Mario Djeda señala que en los primeros años de vida autónoma, ante la actitud de España de no resignarse a perder su antigua colonia, la preocupación primordial del país fue la de sobrevivir como Estado independiente. Años más tarde la pérdida de Texas, California y Nuevo México, imprimió en la política exterior mexicana el afán de guardar la integridad territorial nacional. (248) De esta época, podemos deducir entonces que los principales básicos de la política exterior mexicana fueron la no intervención y la autodeterminación.

De acuerdo con J. Ramón Brito Mondaca, con el fusilamiento de Maximiliano, la preocupación total de nuestra política exterior deja de ser la supervivencia, que ya se siente más afianzada, y es entonces cuando se busca el apoyo económico extranjero, mediante la concertación de acuerdos bilaterales. Porfirio Díaz sigue la línea de acción esbozada e incluso dinamiza la misma, y con él puede decirse que la política exterior se canalizó a lograr en México la práctica del modelo de desarrollo capitalista, mediante la inversión extranjera. (249)

Con la Revolución se inició una nueva etapa de la diplomacia mexicana. Durante este periodo, la política exterior

(248) Cfr. Djeda Mario: "La Política Exterior de México: Objetivos, Principios e Instrumentos", Revista Mexicana de Política Exterior, México Ed. Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos, no. 2, vol. 1, enero-marzo 1984, p. 7.

(249) Cfr. Brito Mondaca, op. cit; supra, nota 23, p. 318.

se convirtió en la línea de defensa externa de las reformas que produjo dicho movimiento. Así, la primera vez que se enunciaron, oficial y categóricamente, los principios capitales de nuestra política externa, fue en 1918. Ellos se contienen en el informe que rindió al país el Presidente Venustiano Carranza, el 10. de septiembre de 1918. Estos principios conocidos como "Doctrina Carranza" fueron:

1. Todos los países son iguales, deben respetar mutua y escrupulosamente sus instituciones, sus leyes y su soberanía;

2. Ningún país debe intervenir en ninguna forma y por ningún motivo en los asuntos interiores de otro. Todos deben someterse estrictamente y sin excepciones al principio universal de no intervención;

3. Ningún individuo debe pretender una situación mejor que la de los ciudadanos del país donde ha de establecerse, ni hacer de su calidad de extranjero un título de protección y de privilegio; nacionales y extranjeros deben ser iguales ante la soberanía del país en que se encuentran;

4. Las legislaciones deben ser uniformes e iguales en lo posible, sin establecer distinciones por causa de nacionalidad, excepto en lo referente al ejercicio de la soberanía; y

5. La diplomacia no debe servir para la protección de

intereses de particulares, ni para poner al servicio de éstos la fuerza y la majestad de las Naciones. Tampoco debe servir para ejercer presión sobre los gobiernos de países débiles. (250)

Se puede observar que los principios de la época, se reducen a los siguientes: Igualdad de los Estados, no intervención, Doctrina Calvo y la proscripción del uso de la fuerza en la relaciones internacionales. De acuerdo con el Doctor César Sepúlveda, al finalizar la Segunda Guerra Mundial, los siguientes, eran los grandes principios de nuestra política exterior:

- A. La no intervención.
- B. La igualdad de los Estados.
- C. La libre determinación de los pueblos.
- D. La solución pacífica de los conflictos entre Estados.
- E. El repudio a la guerra en todas sus formas.
- F. El desarme, tanto nuclear como el de armas convencionales.
- G. El no reconocimiento de adquisiciones territoriales obtenidas por la fuerza.
- H. La doctrina Estrada sobre reconocimiento de

(250) Cfr. Cardona Salvador: "La Política exterior de México y el Derecho Internacional", Ciencias Políticas y Sociales, México Ed. UNAM FCPS, no. 27, año VIII, enero-marzo 1982, p. 34.

gobiernos.

I. La diplomacia no debe emplearse como instrumento de opresión. (251)

Dichos principios han sido mantenidos hasta nuestros días, prueba de ello es la inclusión de algunos dentro de la nueva redacción del Artículo 89 constitucional. Aunque cabe precisar que otros, sin embargo, fueran excluidos de dicho ordenamiento, a pesar de haber sido inspiradores de gran parte de la actividad de México en los foros internacionales. Sobre este punto abundaremos posteriormente, por el momento nos referiremos a los principios, que de acuerdo con los técnicos en la materia, son los que conforman la actividad de nuestro país en el manejo de la política exterior.

Para el Embajador Manuel Tello, los principios rectores e invariables de la política exterior mexicana son: La proscripción del uso de la fuerza, la solución pacífica de las controversias, la no intervención, la igualdad jurídica de los Estados y la libre determinación de los pueblos. (252) Por su parte, Ricardo Valero señala que dichos principios son: No intervención, libre autodeterminación de los pueblos, igualdad

(251) Cfr. Sepúlveda César, Vigencia Actual de ....; op. cit; supra, nota 125, p. 7.

(252) Cfr. Tello Manuel: Política Exterior de México. México Ed. PCE, 1975, p. 18.

jurídica de los Estados, solución pacífica de diferencias y cooperación creciente entre los miembros de la Comunidad Internacional. (253) La no intervención, la autodeterminación de los pueblos, el principio pacifista, la práctica en materia de reconocimiento de gobiernos y la tesis en materia de responsabilidad internacional, nacionalización de bienes extranjeros y la solución pacífica de controversias; son los principios y doctrinas sustanciales de la política exterior mexicana, de acuerdo a la opinión de Hector Manuel Ezeta. (254)

De acuerdo con Salvador Cardona, México se ha singularizado como un país profundamente pacifista y quizá el principio al cual atribuye mayor importancia, es el relativo a la proscripción del uso de la fuerza para la solución de los conflictos que surjan entre los Estados o como medio para hacer valer sus intereses nacionales frente a otro Estado. Este principio implica el de la solución pacífica de las controversias internacionales. (255) Para Jorge Chabat, los principios tradicionales de la política exterior mexicana son: La autodeterminación de todas las Naciones; el principio de no intervención; el nacionalismo y el derecho a la independencia; la seguridad colectiva, desarme y solución pacífica de

(253) Cfr. Valero Ricardo; "Política Exterior de México", Foro Internacional, México Ed. Colegio de México, no. 50, vol. XIII, octubre-diciembre 1971, p. 292.

(254) Cfr. Ezeta Hector Manuel; "Las Nuevas Dimensiones de la Política Exterior Mexicana", Penamirante Político, México Ed. Cultura y Ciencias Políticas, no. 62, vol. XXI, febrero 1970, p. 20.

(255) Cfr. Cardona, op. cit; supra, nota 250, p. 29.

controversias: igualdad jurídica de todas las Naciones; respeto y estricta coherencia a los principios del Derecho Internacional. (256) Para Erito Mondaca, la igualdad jurídica de los Estados; la autodeterminación de los pueblos; la no intervención en asuntos internos extranjeros; la no agresión mediante el uso o la amenaza de la fuerza; el cumplimiento de buena fe de las obligaciones internacionales y la solución pacífica de las controversias, son los principios fundamentales de la política exterior mexicana. Pero, el referido autor, señala que por otra parte, el desorden internacional, ha llevado a México a forjar otros principios complementarios de su política exterior, en un afán de contribuir a la lucha por un orden internacional más justo: Pluralismo ideológico y distensión; respeto a los derechos humanos y condena de políticas discriminatorias (como el apartheid); desarme y apoyo al establecimiento de un nuevo orden económico internacional. (257)

El maestro Cesar Sepulveda, se refiere a la no intervención, a la igualdad de los Estados, a la vocación pacifista, al ajuste por vía pacífica de los conflictos entre Estados y a la Doctrina Estrada, relativa al reconocimiento de gobiernos; como los principios capitales de la política exterior

(256) Cfr. Chebat Jorge; "Condicionantes del Activismo de la Política Exterior Mexicana", Fundamentos y Prioridades de la Política Exterior de México, México Ed. Colegio de México, 1986 (1a. ed.), p. 20

(257) Cfr. Erito Mondaca, op. cit: supra, nota 33, p. 316.

mexicana. (258) Otro de los expertos en la materia, es el Doctor Modesto Seara Vázquez, quien señala que los principios que informan la actitud internacional de México, son: La autodeterminación, la no intervención, la independencia en las relaciones internacionales, la lucha por la seguridad colectiva, el principio pacifista, el principio de la organización internacional y el desarme. (259)

Podemos ver que la mayoría de los tratadistas coinciden en señalar determinados principios, como aquellos que guían la política exterior de nuestro país, y que a la postre en mayor o menor medida fueron incluidos al texto constitucional mexicano, aunque salta a la vista, la exclusión de dos de ellos; la política de no discriminación (anti-apartheid) y la de reconocimiento de gobiernos o Doctrina Estrada. La primera de ellas, no se incluye en el texto constitucional, probablemente porque se creyó que el régimen segregacionista sudafricano en algún momento dado abandonaría sus políticas de segregación racial: lo cual, apenas en nuestros días, se empieza a observar. Pero es digno de comentar la exclusión de este principio, a pesar de que nuestro país siempre ha suscrito, e incluso en ocasiones ha promovido las Resoluciones de las Naciones Unidas, que

(258) Cfr. Sepúlveda Cesar, *Agencia Actual de ...* op. cit: supra, nota 125, p.p. 7, 11, 13-14, 16.

(259) Cfr. Seara Vázquez: *La Política Exterior...*, op. cit: supra, nota 18, p.p. 36, 39-41.

condenan tal actitud y ha llegado a romper relaciones diplomáticas con aquel país africano, siendo en la actualidad, el único país con el que, por determinación mexicana y de manera unilateral, no se tienen relaciones.

En relación a la Doctrina Estrada, es verdaderamente inexplicable su no inclusión dentro de los principios constitucionales, toda vez que ha sido considerada como la "Joya de la diplomacia mexicana"; ya que a pesar de que nuestro país intervino activamente en la formulación de los otros principios en el seno de las organizaciones internacionales, tal como quedó asentado anteriormente, este principio es el único de origen netamente mexicano, y es común escuchar que esta posición es una de las piezas vitales de la política exterior.

Pasando a explicar en qué consiste esta doctrina, es menester señalar que el 27 de septiembre de 1930, el Secretario de Relaciones Exteriores, Genaro Estrada, emitió una declaración que pretendía ser una respuesta a las situaciones que en torno al reconocimiento de algunos gobiernos de América del Sur (Perú, Bolivia, Argentina), se habían presentado. Su parte medular a la letra señala:

".....México no se pronuncia en el sentido de otorgar reconocimiento los, por que considera que esta es una practica denigrante que, sobre herir la soberanía de otras naciones, coloca a estas 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 regimenes 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 sustituir a sus gobiernos o autoridades ...." (260)

Posteriormente, el primero de diciembre de 1944, la Secretaría de Relaciones Exteriores dió una explicación e interpretación oficial a dicha Doctrina señalando que, fundamentalmente, sostiene:

1. México no se pronuncia en el sentido de otorgar reconocimientos.

2. El gobierno de México se limita a mantener o retirar, cuando lo crea procedente, a sus agentes diplomáticos. (261)

Considero que a pesar de que con la doctrina Estrada  
-----  
(260) Cfr. Beara Vázquez, La Paz....., op. cit; supra, nota 254,  
p.p. 376-377.  
(261) Ibidem, p. 376.

se pretende terminar con la despreciable práctica del reconocimiento de gobierno, lo anterior no se cumple; toda vez que, en mi opinión, el mantener o retirar al personal diplomático de un país, en el sentido estrictamente formal, implica que se le otorgue o niegue el reconocimiento. Independientemente de estos comentarios, continúo considerando inexplicable la exclusión de dicha Doctrina dentro de los principios constitucionales de política exterior mexicana, aunque al parecer la razón pudiera esgrimir, en lo que señala César Sepúlveda, quien indica que: "Bien entendida la Doctrina Estrada, representa, a la vez, una reafirmación del principio de la no intervención y del principio de la igualdad de los Estados". (262) Pues bien, en este caso parece ser que el legislador, en obvio de repeticiones, no incluye la doctrina mexicana en materia de reconocimiento de gobierno, toda vez que se incluía ya dentro de otros principios. Aunque cabe precisar que hubiese sido conveniente, que la pulcritud legislativa observada por los representantes populares, hubiese sido analizada en el resto de los principios, ya que tal como se comentó en el Capítulo anterior, muchos de los principios que están incluidos en la redacción constitucional, se encuentran incluidos en otros, que también ocupan un lugar dentro de nuestro máximo texto legal.

-----  
(262) Cfr. Sepúlveda César, Vigencia Actual de ....., op. cit; supra, nota 125, p. 1c.

Con el objeto de analizar totalmente, cuáles son los principios que conducen la política exterior de nuestro país, a continuación nos referiremos a las opiniones que de manera oficial, han expresado al respecto los últimos dos Presidentes: Miguel de la Madrid y Carlos Salinas de Gortari.

En el Plan Nacional de Desarrollo, presentado por el Licenciado Miguel de la Madrid para el periodo gubernamental, 1983-1988, se establece que: "Los lineamientos fundamentales de la acción internacional de México se originan en las luchas de nuestro país para consolidar la independencia económica y política de la Nación. Los principios que la forman son expresión del ser nacional y del Estado revolucionario surgido de nuestro proceso histórico: Autodeterminación de los pueblos, no intervención en los asuntos internos de los Estados, solución pacífica de las controversias, igualdad jurídica de los Estados y cooperación internacional para el desarrollo".(263) A pesar de que el referido plan es el que establece las estrategias, objetivos y prioridades de las actividades gubernamentales para dicho periodo, en el mismo se omitieron la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales y la lucha por la paz y seguridad internacionales, como principios

(263) Cfr. Plan Nacional de Desarrollo (1983-1988), Mexico Ed. Secretaría de Programación y Presupuesto, 1987 (2a. ed.), p. 88.

de la política exterior a observar por el régimen en cuestión. A pesar de que en el año de 1988, dichos principios sí fueron incluidos en la reforma al Artículo 89 Constitucional. Dicha lamentable omisión, se repite nuevamente en el texto del sexto informe de gobierno, que el Presidente Miguel de la Madrid, presentó al H. Congreso de la Unión, al señalar: "...Al principio de mi mandato me comprometí a continuar la acción internacional de México, apegado a una política de principios, basada en la autodeterminación de los pueblos, la no intervención, la solución pacífica de controversias, la igualdad jurídica de los Estados y la cooperación internacional para el desarrollo. Estos principios fueron elevados a rango constitucional mediante la reforma al Artículo 89 de nuestra Carta Magna....".(264) Aquí, la omisión es aun mas grave, ya que pareciese que el Ejecutivo hubiese olvidado los principios que sólo un año antes, había sometido al Congreso de la Unión, para que éste los aprobase y los convirtiera por tanto, en normas constitucionales que debían dirigir la actividad exterior de nuestro país.

Por lo que respecta al régimen del Presidente Salinas de Gortari, es necesario destacar que en el Plan Nacional de

(264) Cfr. Sexto Informe de Gobierno.- 1988, que rinde ante el H. Congreso de la Unión Miguel de la Madrid, Mexico Ed. Presidencia de la República, 1988, p. 20.

Desarrollo, 1987-1944, se establece: "Sobre la base de los principios de autodeterminación de los pueblos y no intervención en los asuntos internos de los Estados, solución pacífica de las controversias, igualdad jurídica de los Estados, cooperación internacional para el desarrollo, proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza, lucha por la paz y la seguridad internacionales, México modernizará su política exterior.... Estas iniciativas se enmarcan en una política exterior que, por moderna no sacrifica, en su diseño y en su práctica, los principios que identifican el quehacer diplomático mexicano. La no intervención y la autodeterminación de los pueblos, han sido y seguirán siendo, norma diaria en la acción exterior de México, como también habrán de serlo la cooperación internacional para el desarrollo, la resolución pacífica de los conflictos, la búsqueda de la paz, la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales y la igualdad jurídica de los Estados". (265)

Hasta aquí, vemos que el Plan Nacional de Desarrollo que regula la actividad del régimen salinista, se encuentra apegado a lo establecido por el Artículo 89 Constitucional, en relación con los principios que deben guiar el manejo de la

-----  
(265) Cfr. Plan Nacional de Desarrollo (1969-1974), México Diario Oficial de la Federación Ed. Secretaría de Gobernación, 31 de mayo de 1969, p.p. 17, 38, 40.

política exterior de México, a pesar de que reitera a la no intervención y a la autodeterminación de los pueblos como las normas principales. Pero resulta importante mencionar que en el texto del referido plan, se señala: "Asimismo, la política exterior de México se ha ajustado a otros preceptos que continuarán vigentes, y que son: La defensa de los derechos humanos, la soberanía sobre los recursos materiales, la defensa y práctica del derecho de asilo, la procuración de una justicia económica internacional, el respeto al pluralismo ideológico, la búsqueda de una práctica democrática en la toma de decisiones en la Comunidad Internacional, y la solidaridad internacional".(266)

Pareciera que el actual régimen, no sólo habla de los principios constitucionales obligatorios, sino que se refiere también a otros principios, los cuales por cierto son de redacción vaga e imprecisa, como aquellos que debe observar nuestro país. En el mismo sentido, recientemente el Secretario Fernando Solana Morales, en su comparecencia ante el Senado de la República, indicó: "...La actividad internacional del Gobierno de la República se ha abegado a los principios constitucionales: la autodeterminación, la no intervención, la solución pacífica de las controversias, la igualdad jurídica de los Estados, la

cooperación internacional, la proscripción de la amenaza y el uso de la fuerza, y la lucha por la paz y la seguridad del mundo, han sido la norma de la acción internacional. También lo han sido otros principios históricos que México ha hecho suyos, como son: La soberanía sobre los recursos naturales, la defensa y práctica del derecho de asilo, la procuración de un orden internacional más justo, el respeto al pluralismo ideológico, la participación igualitaria de todos los países en los asuntos de interés común, y la solidaridad latinoamericana". (267)

Considero grave que los funcionarios del actual gobierno, se refieran a otros principios que no son los contenidos dentro de la fracción décima del Artículo 89 de la Constitución. Ya que, por un lado, le resta validez a los principios constitucionalmente reconocidos, y por otro, pareciese que el gobierno esta manejando la política exterior fuera del marco legal que establece nuestra Carta Magna. Estamos de acuerdo en que es imperativa una modernización del país, pero consideramos inaceptable que la misma se pretenda lograr fuera de las normas legales, ya que de lo contrario no tendría ningún sentido la reforma al citado Artículo 89 constitucional.

---

(267) Cfr. Palabras de Fernando Solana, Secretario de Relaciones Exteriores, ante el Senado de la República, México Ed. Secretaría de Relaciones Exteriores, 1990. p.p. 3-4.

Una vez revisados los antecedentes doctrinales de los principios antes referidos, podemos válidamente afirmar que a lo largo de la historia ha existido un consenso casi generalizado sobre cuáles son las normas que nuestro país ha observado en el manejo de su política exterior. Señalando que en la actualidad, las mismas son parte de la Ley Suprema, por lo cual es inaceptable que sean divididas en aras del proyecto nacional.

### III.3. Iniciativa del Ejecutivo.

Conforme lo establecido por la fracción I del Artículo 27 de la Ley Organica de la Administración Pública Federal, el Secretario de Gobernación envió con fecha 5 de noviembre de 1987 a la H. Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, la iniciativa de decreto que reforma la fracción X del Artículo 87 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para su estudio y aprobación. (256)

La iniciativa mencionada, establece que la construcción de nuestro proyecto nacional coincide con la gestación de los principios que integran nuestra política exterior. Así, señala que la lucha de independencia fue aquella que dió origen al ----- (268) Cfr. Diario de los Debates, México Ed. Senado de La República, no. 20, 1987, p. 6.

principio de autodeterminación, posteriormente se refiere a la época independiente, como la que forjó la no intervención. Después menciona al movimiento de reforma, como un instrumento de innovación y de transformación social, que se distinguió por fortalecer los principios de la República. Al tratar la etapa de la revolución, se establece que con la misma, los principios de nuestra política exterior son incorporados a los objetivos de los gobiernos emanados de aquella. (269)

Al continuar el análisis del referido documento, observamos que se señala: "El Estado Mexicano invariablemente ha puesto de manifiesto su auténtico espíritu pacifista. Esta afirmación adquiere validez plena con solo mencionar la participación mexicana en la Convención para el Arreglo Pacífico de los Conflictos Internacionales de la Haya, a la cual México fue el primer país en adherirse en el año de 1901, o en el Pacto de Bogotá o Tratado de Soluciones Pacíficas, del cual México fue el primer Estado miembro". (270) Al respecto, cabe hacer dos comentarios. En primer lugar, considero que el hecho de que nuestro país haya sido el primer Estado en suscribir dos instrumentos para el arreglo de disputas internacionales, que después fueron suscritos por un sinnúmero de países, no se

-----  
(269) Ibidem.

(270) Ibidem, p. 7.

traduce en la expresión de un auténtico espíritu pacifista. Por el contrario, estimo que la manifestación de dicho espíritu, se ha hecho patente en la sujeción a arbitrajes que México ha aceptado sobre algunos conflictos (El Chamizal, La Salinidad del Río Colorado y las Islas Clipperton), en los cuales inclusive los laudos respectivos fueron desfavorables a nuestro país, y aún así, acatados. Por otra parte, es necesario precisar en el sentido de que el nombre correcto del Pacto de Bogotá es "Tratado Americano de Soluciones Pacíficas", y no como erróneamente se indicó en el documento en cita.

Otro señalamiento en el texto en comento, que en mi opinión no es del todo correcto es el siguiente: "Los principios de la política exterior reflejan los intereses de la Nación. Los mexicanos exigimos a la Comunidad de Naciones, el respeto al derecho de establecer bases de convivencia, conforme a nuestro legado histórico". (271) Considero en ese sentido, que el hecho de que ciertos principios de convivencia internacional estén incluidos dentro de la Constitución, un ordenamiento estrictamente interno, es decir, no supranacional: no tiene fuerza obligatoria con relación a otros países, por lo tanto los mismos, solo se encuentran obligados en relación con

-----  
(271) Ibidem, p. 4.

disposiciones legales que tienen fuerza vinculativa para dichos Estados.

El Presidente de la Maorid, en otro pasaje de la iniciativa señala: "Es imprescindible para bien de las relaciones internacionales, que la fuerza de los intereses de los Estados encuentre su respaldo en la legitimidad de sus causas y no en el poderío de su maquinaria bélica o de su fortaleza económica. México tiene esa convicción, y lo demuestran sus constantes pronunciamientos ante foros internacionales, que buscan reafirmar la vigencia del principio de la igualdad jurídica de los Estados, como lo confirma la suscripción de las Cartas de la Organización de las Naciones Unidas y de la Organización de los Estados Americanos, en cuyo texto se recoge el espíritu del principio de que todos los Estados son iguales entre sí". (272)

De lo anterior cabe hacer algunas reflexiones; la convicción de un país por la protección y respeto de un determinado principio no queda demostrada únicamente por la suscripción de documentos que dieron origen a dos organizaciones, las cuales tienen entre sus miembros a la gran mayoría de las Naciones del mundo o de una determinada región; máxime si en el

-----  
(272) Ibidem, p. 7.

texto de las mismas no se hace referencia a la igualdad jurídica sino a la igualdad soberana de los Estados. Siendo, que tal como se estableció en el capítulo anterior, ambos conceptos no son sinónimos, sino que sus significados son diametralmente opuestos. En este sentido, Alonso Gómez-Robledo Verdusco señala: "En el decreto de reformas se habla de igualdad jurídica de los Estados, creyendo probablemente los eminentes redactores del mismo que con ello enmendaban para bien, la redacción de Naciones Unidas y otros tratados internacionales que hablan de igualdad soberana de los Estados". (273)

Otro punto de la iniciativa referida, que merece comentarios, es el siguiente: "Los principios de la política exterior nacional constituyen base esencial del Estado Mexicano, son parte representativa de los valores que han guiado al pueblo mexicano en la edificación de su proyecto como Nación". (274) Aquí encontramos la referencia a lo que la mayoría de los tratadistas han coincidido en señalar, es decir, que la política exterior mexicana es una política de consenso prevalece una base de sustentación que dá solido apoyo y firmeza a la conducción de las relaciones internacionales. En este sentido, ya también coincidido en que nuestra política exterior es una política de

-----  
(273) Cfr. Gómez Robledo Verdusco Alonso; "Elección a Rango Constitucional de los Principios de Política Exterior", Boletín Mexicano de Derecho Comparado, Mexico Ed. UNAM, no. 63, vol. 21, septiembre-diciembre, 1988, p. 160.

(274) Cfr. Diario de los Debates, op. cit; supra, nota 156, p. 8.

tradición y consenso, pero estoy en desacuerdo en la fundamentación de dicho consenso y tradición, ya que los valores que al respecto cada uno de los mexicanos tiene, es totalmente diferente. Así, no tiene la misma opinión sobre la política exterior de México, un industrial maquilador del Estado de Tamaulipas, que un indígena Triqui o Mixe de la sierra oaxaqueña. También, por ejemplo, los principios que debe observar nuestro país en el manejo de la política exterior, no serán los mismos que señale un obrero de la Ciudad de México a los que señale un ejidatario del Estado de Zacatecas. De ahí que, no se puede afirmar que los principios de política exterior son parte de los valores que de comun acuerdo todos los mexicanos han establecido. En mi opinión, este consenso se ha dado en virtud de que el gobierno los ha establecido y toda vez que por cincuenta años hemos tenido un gobierno de partido único, los principios ideológicos que ha establecido dicho gobierno se han mantenido. Al respecto Mario Ojeda, opina: "La razón que en forma principal explica el alto grado de consenso y tradición de la política externa de México, es el hecho, de que un mismo partido se ha mantenido en el poder durante los últimos cuarenta y cinco años, partido que, por otra parte, nunca se ha tenido que enfrentar a oposición organizada de verdadera importancia. Independientemente de los efectos positivos o negativos que este suceso haya producido internamente, no cabe duda de que el sistema de partido preponderante o único, como prefieren llamarlo, le ha dado a la política exterior mexicana una solida

base de consenso y tradición". (275)

En estos momentos, cabe preguntarse una cosa. Si los principios de política exterior han sido proclamados desde hace muchos años por nuestro país, y existe un consenso generalizado de cuáles deben ser éstos, porqué se esperó hasta 1987 para elevarlos a rango constitucional? La respuesta, velada a dicha interrogante, la podemos encontrar en el texto mismo de la iniciativa, al leer las siguientes líneas:

"Son innumerables los obstáculos extremos que la patria ha enfrentado a lo largo de su existencia y los sucesos recientes siguen forjando un escenario lleno de desafíos. Particularmente en la presente década, México ha tenido que resistir el embate de graves crisis internacionales tanto de índole económica como política, derivadas de la falta de voluntad de terceros Estados para conformar un sistema internacional justo y armonico. La confrontación y la incertidumbre han sido características cotidianas de un horizonte externo que carece de bases equitativas, bases que son necesarias en un sistema cuyas relaciones e interdependencia son cada vez más complejas e intensas..... Por el papel que México desempeña en el contexto internacional y la manera firme y perseverante con la que el país

---

(275) Cfr. Ojeda Mario; Alcances y Límites de la Política Exterior de México, Mexico Ed. Colegio de México, 1984 (2a. ed.), p. 93.

ha venido sustentando los principios esenciales de la política exterior, resulta importante que éstos figuren en el texto de la Ley Fundamental. Ciertamente, dichos principios son coincidentes con el espíritu del Constituyente; empero, la trascendencia que tiene la política exterior para el Estado mexicano exige que la incorporación sea explícita". (276)

Considero que el motivo principal, que originó la iniciativa para las reformas constitucionales, fué el franco enfriamiento en que habían entrado las relaciones México-estadounidenses, provocado principalmente por la activa participación mexicana en el conflicto centroamericano (Grupo Contadora). Así, la referida reforma pretendió ser una reafirmación a la independencia con la que México maneja su política exterior. Para otros autores, como es el caso del maestro Gómez-Robledo, la razón de las reformas es otra. El señala: "Probablemente la única explicación -nunca justificación- al pretender incorporar a la Constitución los principios rectores que siempre han conformado nuestra política exterior, sería la de generar, con ello, su mayor difusión y propagación entre todos los habitantes". (277)

---

(276) Cfr. Diario de los Debates, op. cit; supra, nota 268, p.p. 8-9.

(277) Cfr. Gómez Robledo, op. cit; supra, nota 273, p. 1166.

Por último, qu'era hacer mención a otro enunciado de la referida iniciativa. Este es, a saber, el siguiente: "La conducta internacional del país ha mantenido apago estricto a esos principios, lo que se ha traducido en una posición de negociación sólida y una voz respetada. La legitimidad de dichos principios le garantiza a México una mayor efectividad en la defensa de sus intereses".

Soy de la opinión, que es muy conveniente que un país maneje su política exterior fundamentándola en determinados principios rectores ya que, lo mismo para las Naciones como para los individuos, el prestigio de ser fiel a los principios constituye un valor trascendental. En este mismo sentido se expresan Kaplan y Katzenbach, quienes señalan: "El prestigio a la lealtad y pandonor reportan numerosas ventajas a una Nación. Se respetan sus acuerdos y se aceptan mejor sus ofertas porque se les dá crédito". (278) Ahora bien, esta sujeción a principios no debe ser mecánica, una política que responda, en todo momento y bajo cualquier circunstancia, a un criterio de principios no es una política dinámica y correcta. Al respecto, Humberto García Elizondo establece: "Es curioso que el aspecto de la continuidad de la política exterior nacional se interprete de manera

(278) Cfr. Kaplan A. Morton, Katzenbach Nicholas; Fundamentos Políticos del Derecho Internacional, México Ed. Limusa Wiley S.A., 1965 (1a. ed.), p. 382.

automática como un signo positivo, cuando si se considera la naturaleza dinámica de la política internacional, en general, y el estado de cosas actual. en lo particular, lo razonable sería justamente lo contrario. En un mundo complejo, conflictivo y en cambio permanente, una política de la que se destaca la tradición y la continuidad -inamovilidad de principios y permanencia de objetivos- como sus aspectos más sobresalientes, bien podría ser una política a la zaga y poco flexible. Una política que no evoluciona, que no se transforma y se supera a sí misma, es una política rígida y anquilosada que no marcha al ritmo del cambio global". (279)

Opino que una política exterior de principios es válida, sólo en primera instancia, los principios son necesarios y útiles si se les aplica de manera inteligente, pero no son suficientes por sí mismos. Los principios fundamentan y establecen de antemano la orientación a seguir, pero tienen poco que aportar en materia de medidas concretas que deben adoptarse en la práctica, en casos específicos. Es difícil no estar de acuerdo con los principios de la política exterior de México, puesto que son también principios universales del Derecho Internacional. En este sentido, los principios son válidos y

-----  
(279) Cfr. Garza Elicondo Humberto: "Desequilibrios y Contradicciones de la Política Exterior de México", Foro Internacional, México Ed. Colegio de México, no. 4, vol. XXIV, abril-junio 1984, p.p. 444-445.

virtualmente incuestionables. Sin embargo, considerarlos inmutables e inflexibles: adherirse a ellos en todo momento, crea limitaciones y conflictos. Ciertamente, no se puede afirmar que en el curso de los últimos años México haya observado estos principios al pie de la letra en su política hacia América Central, por citar un ejemplo. Víctima de su propia retórica la política exterior se encuentra prisionera en una cárcel conceptual que le impide su libre y natural desarrollo.

Lo anterior queda reafirmado, con la situación que actualmente se está presentando en el mundo; donde todos los esquemas y formas de relaciones entre los Estados se están modificando seriamente. Frente a esto, la modernización de la política exterior mexicana, es indispensable. Ante la entrada del siglo XXI la política exterior tiene que ser reelaborada, reformulada y redefinida. Si México está realmente transformándose, es necesario un viraje en la política exterior que vaya acorde con la nueva situación del contexto internacional. No tiene sentido resistirse a esta conclusión por temores de oportunidad política. Virar, cambiar el rumbo, no significa cambiar el contenido, cambiar las líneas estratégicas, no significa abandonar los principios, sino adecuarlos a la nueva configuración mundial. En este mismo sentido, se expresa el Doctor Jorge Carpizo, quien señala: "Los principios fundamentales de la política exterior mexicana no deben estar sujetos a revisión, en este sentido debe existir continuidad. A su vez estos principios deben ser adaptados a las nuevas realidades nacionales y a los cambios mundiales, deben especificarse en

nuevas estrategias y programas". (280)

Para terminar, cabe señalar que la multicitada reforma, además de especificar los principios que debe observar el Ejecutivo en el manejo de la política exterior, establece dos modificaciones más en la redacción de la fracción X del Artículo 89 de la Constitución. En primer lugar se substituyó el término "negociaciones diplomáticas" por el de "política exterior", como la actividad realizada por el Ejecutivo en la materia. Por otra parte, se ajustó la expresión correspondiente a la ratificación de los tratados por el Congreso Federal, para hacerla congruente con los Artículos 76, fracción I, y 133 de la Constitución, que precisan que tal acto aprobatorio corresponde específicamente al Senado. En este sentido, tal como se señaló anteriormente, considero que ambas modificaciones son correctas.

Así, la iniciativa elaborada por el Ejecutivo y presentada a las Cámaras para su aprobación, está redactada en los siguientes términos:

"Dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, sometiéndolos a la aprobación del Senado. En la

-----  
(280) Cfr. Carpizo Jorge; "Algunas Reflexiones sobre el Poder Judicial Federal y sobre las relaciones internacionales de México", Legislación y Jurisprudencia, México Ed. UNAM, vol. II, mayo-agosto 1982, p. 565.

conduccion de tal politica, el titular del Poder Ejecutivo observará los siguientes principios normativos: La autodeterminación de los pueblos; la no intervención; la solución pacífica de las controversias; la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales; la igualdad jurídica de los Estados; la cooperación internacional para el desarrollo y la lucha por la paz y la seguridad internacionales".(281)

Una vez realizados algunos comentarios sobre la iniciativa para reformar la fracción X del Artículo 89 constitucional, pasaremos a revisar la actividad que sobre la aprobación de dicha reforma tuvieron tanto la Cámara de Diputados como la de Senadores.

#### III.4. Discusión en las Cámaras.

En el Senado de la Republica, una vez recibida la referida iniciativa, el 9 de noviembre de 1967 fué turnada a las Comisiones Unidas Primera de Gobernación de Puntos

-----  
(281) Cfr. Diario de los Debates, op. cit: supra, nota 268, p. 9.

Constitucionales y de Relaciones Exteriores; primera, segunda, tercera, cuarta y quinta secciones. Dichas Comisiones emitieron el dictamen de la primera lectura el día 13 del mismo mes y año. (262)

Dicho dictamen merece algunos comentarios. En términos generales el documento en comento se encuentra redactado en terminos demagogicos y poco claros. Encontramos pasajes en los que entra en franca contradiccion con lo señalado por el Ejecutivo en la iniciativa sujeta a discusion; asi, señalan los representantes populares en una parte de este dictamen: "Estos principios son los que han orientado a nuestro pais, desde su surgimiento a la vida independiente en la relaciones con las demás naciones". (263) Siendo que, tal como quedó asentado en el inciso que precede, el Ejecutivo señaló que los referidos principios se fueron forjando poco a poco con el transcurso del tiempo y algunos, como la lucha por la paz y seguridad internacionales o la cooperacion internacional para el desarrollo, son conceptos que fueron definidos hasta principios del presente siglo. Por otra parte, se observa que el legislador cae en los mismos defectos que el Ejecutivo, en torno a quien es el creador de los principios de la politica exterior. Así, en dicho

-----  
(262) Ibidem, p. 10.

(263) Ibidem, p. 67.

dictamen, se señala: "Es el pueblo de México quien ha creado su propia política exterior .... Los principios serán norma y defensa y permitirán que el pueblo de México que los ha creado los preserve y los defienda".(284)

En mi opinión, los senadores cometen un grave error que pone en entredicho la separación de poderes en nuestro país, al adular en exceso al Ejecutivo. Así en un pasaje del dictamen se lee: "Los senadores que suscribimos el presente dictamen creemos de justicia dejar constancia de la calidad excepcional de la exposición de motivos que acompaña a la iniciativa. Se trata de un documento en el que el Presidente Miguel de la Madrid, destacado constitucionalista, resume con lucidez y profunda penetración filosófico-jurídica, los grandes momentos del proceso histórico a lo largo del cual el pueblo mexicano ha ido escribiendo la proeza de su consolidación nacional".(285)

Considero que aparte de equivocada la opinión antes señalada, es del todo incorrecto que se asiente en el documento que revisa la iniciativa del Ejecutivo, este tipo de apreciaciones. Así, entre adulaciones y lenguaje demagógico, en el dictamen de la primera lectura se aprobó sin cambios la

-----  
(284) Ibidem, p. 68, 70.

(285) Ibidem, p. 67.

iniciativa en comento.

El día 16 de noviembre de 1957, se sometió a discusión el dictámen de segunda lectura. En el cual, tomaron la palabra seis senadores, todos ellos miembros del partido revolucionario institucional. El primero de ellos, fué el senador Alejandro Sobarzo Loiza, quien indicó que la inclusión de los principios de política exterior debía ser aprobada por tres motivos principales: El primero, es por el consenso con el que se han creado; el segundo, por la interdependencia con la que vive el mundo; y el tercero, para que así exista una base legal que evite cambiar el rumbo de nuestra política exterior en el futuro. (286)

Como segundo orador en dicho dictámen, tomó la palabra el senador Hernandez Haddad quien se refirió en su exposición a la autodeterminación y a la no intervención. Posteriormente pasó a la tribuna el senador Alfonso Zegbe Sanen, quien además de tratar el tema relativo a la solución pacífica de las controversias y la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales; realiza dos reflexiones que merecen comentarse. En primer lugar, indica: "Por otra parte, como miembro del partido revolucionario institucional no puedo

-----  
(286) Ibidem, p. 13.

sino expresar mi solidaridad con la iniciativa de reformas constitucionales para elevar a rango de Ley Fundamental los principios de nuestra política exterior". Aquí observamos con tristeza, que el citado representante popular, olvida su mandato electoral y representativo, y realiza un análisis subjetivo basado en consideraciones de tipo partidista; reafirmando así, la supremacía del Poder Ejecutivo sobre el Legislativo en la materia. El referido representante, señala posteriormente que a pesar de las críticas existentes en torno a que, la inclusión de los principios de política exterior es innecesaria, toda vez que México ha suscrito los instrumentos internacionales en los que los mismos se contienen; dicha inclusión es prioritaria ya que: "La trascendencia de la reforma constitucional puesta a consideración del Poder Constituyente Permanente, radica precisamente en elevar a una categoría jurídica distinta los principios que norman nuestra participación en la comunidad de Naciones. De Tratado con connotación de Ley Federal en lo interno, ahora se propone que sean Norma Fundamental. Su solidez y aspiración de permanencia es por lo tanto evidente". (287)

En mi opinión, no encuentro la evidencia en las palabras antes transcritas, sino que por el contrario estimo que

-----  
(287) Ibidem, p. 14-17.

dichas reformas no son absolutamente indispensables, así me adhiero a lo expuesto por el maestro Gómez Robledo, quien señala: "La elevación a rango constitucional de alguno de los principios rectores de nuestra política exterior no se justifica en forma alguna. Todos y cada uno de los principios, están contenidos en forma explícita e implícita en la Carta de la O.N.U., al igual que en la Carta de la O.E.A. México, que es parte de tales tratados-, por haber firmado y ratificado ambos instrumentos internacionales, está obligado jurídicamente a la cabal observancia de los preceptos normativos ahí contenidos. A esto hay que añadir que nuestra Constitución en forma expresa consagra que todos los tratados que no la contravengan y hayan sido celebrados por nuestro país con la aprobación del Senado serán Ley Suprema de toda la Unión. Además, parece olvidarse que muchos de los llamados "principios rectores" son ya parte del derecho consuetudinario; esto es, del Derecho Internacional general, luego quiere decir que independientemente de que un país sea o no parte en un tratado internacional, está obligado por tales conceptos, sin que obviamente tenga la menor importancia que ellos estén repetidos en forma por demás errática y deshilvanada en la Constitución de un país".(289)

---

(289) Cfr. Gómez Robledo, op. cit; supra, nota 273, p.p. 1165-1166.

Sobre el principio de la igualdad jurídica de los Estados, hizo uso de la palabra el senador por Aguascalientes Roberto Casillas Hernández; posteriormente Gonzalo Martínez Cóbala se refirió al principio de la cooperación internacional para el desarrollo y para concluir la senadora Silvia Hernández de Galindo tomó la tribuna para tratar lo relativo a la lucha por la paz y la seguridad internacionales. (289)

Una vez realizadas estas participaciones, y al no haberse dado impugnación alguna a los dictámenes, la citada iniciativa fue aprobada en lo general y en lo particular por 87 votos, pasando así el 10 de noviembre a la Cámara de Diputados. (290)

Dicha Asamblea recibió la documentación respectiva el 17 de noviembre de 1967, la cual fue turnada a la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales misma que elaboró el dictamen respectivo y lo sometió al pleno de la Cámara el 26 de diciembre del mismo año. Dicha Comisión, señala que coincide con la iniciativa del Ejecutivo para reformar la fracción X del Artículo 89 Constitucional; e incluso la coincidencia llega a tal

---

(289) Cfr. Diario de los Debates, op. cit; supra, nota 368, p.p. 15-23.

(290) Cfr. Ibidem, p. 23.

grado, que en el dictámen respectivo se transcriben literalmente párrafos enteros de la iniciativa. (291) El grave error de ésto, radica en que se transcriben también los errores de la iniciativa del Ejecutivo, ya que los párrafos transcritos son los que hablan sobre la vocación que nuestro país ha tenido por el pacifismo y por la igualdad jurídica de los Estados: vocación que de acuerdo con el Ejecutivo se demuestra con la suscripción de México de las Cartas de la O.N.U. y de la C.E.A. y del mal llamado Tratado de Soluciones Pacíficas. Opinión, que tal como quedó señalado anteriormente, es errónea.

En dicho dictámen los diputados miembros de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales, razonan en el sentido de que la reforma constitucional propuesta, reviste una importancia fundamental para el país, toda vez que: "Su contenido se refiere a principios estructurales que servirán para la buena marcha de la Nación, es de la mayor relevancia dentro del proceso político-transformador no sólo hacia el exterior sino también en lo interno. Existe una vinculación innegable entre los principios políticos que el Estado mexicano sustenta en los asuntos internos y en los internacionales". (292)

---

(291) Cfr. Diario de Debates, México Ed. Cámara de Diputados, tomo II, IX, año III, noviembre-mayo 1987, p.p. 13-14, 290-291.  
(292) Ibidem, p. 15.

Considero que los motivos antes señalados son correctos; pero cabe preguntarse si se ameritaba una reforma constitucional al efecto, toda vez que tanto en lo interno como en lo externo, Mexico se encuentra obligado por disposición constitucional a seguir dichos principios. Al respecto, guardaré mi opinión particular para tratarlo con mayor detenimiento dentro de las conclusiones de este trabajo.

Una vez que dicho dictamen fue leído al pleno de la Cámara, se sometió a discusión en lo general y en lo particular; solicitaron el uso de la palabra un total de 7 diputados, de los cuales cinco lo harían en pro de la iniciativa de reforma y dos lo harían para dar un voto razonado. (293)

El primero en hacer uso de la palabra fue el diputado por el partido acción nacional, Jesús González Schmall, quien dió un voto razonado a favor de la iniciativa señalada, toda vez que es de vital importancia para el país; también exigió congruencia entre lo que se dice y lo que se hace, y en este sentido señaló: "Por lo pronto, dejamos nuestro voto aprobatorio por esta reforma; pero también nuestro señalamiento fraternal, pero exigente, reclamando la congruencia, reclamando la consistencia  
-----  
(293) Ibidem, p. 13.

entre lo que se dice y lo que se hace; reclamando que los valores que proclamamos hacia lo internacional los vivamos en interno, en nuestra propia casa". (294)

En mi opinión, es necesario, tal como lo afirma el diputado González Schmall, que lo que se proclama en el exterior sea observado en el fuero interno del país, ya que de lo contrario se estaría teniendo una incongruencia en la política exterior mexicana y así, si no podemos cumplir en lo interno ciertos principios como el de autodeterminación, es inútil y peligroso que se incluyan en el texto constitucional.

Posteriormente, en representación del partido popular socialista, hizo uso de la palabra el C. Martín Tavira Urriostegui, quien señaló que en todo momento y bajo cualquier circunstancia la referida iniciativa debía de ser aprobada. Con estas palabras termina el diputado su intervención, que debió ser para analizar escrupulosamente la reforma propuesta: "...No podemos estar en contra de esta reforma constitucional, que es histórica, digase bien señores y señores diputados, es una reforma histórica, marcamos un hito en la historia de nuestra patria". (295)

-----  
(294) Ibidem, p. 17.

(295) Ibidem, p. 21.

Acto seguido y por razones su voto tomó la palabra el diputado por el partido revolucionario de los trabajadores, José Luis Díaz Moll quien señaló que su partido coincide con la defenaa de los principios que hoy se integran a la Constitución, pero que no implica que estén de acuerdo con la política exterior del gobierno mexicano y así llega a cuatro conclusiones en su intervención: 1) La fortaleza de los principios que en la política exterior se ha dado la Nación tienen su origen en las gestas heroicas del pueblo mexicano en mantener nuestra independencia; 2) Una cosa son los principios y otra el gobierno, no se vale apropiarse de luchas heroicas que ha dado el pueblo de México y que pueden ser respetadas o no por un gobierno determinado; 3) Debemos eliminar la búsqueda de la conservación de privilegios de clase sobre el interés nacional; 4) Existen estrechos vínculos entre la política económica interna y la política exterior. (296)

Más adelante y en nombre del partido mexicano socialista, intervino el diputado Arturo Whaley Martínez quien propuso algunas modificaciones a la multitudinaria iniciativa; estas consistían en agregar, en el segundo renglón después de "tratado", la expresión "convenio" y además agregar dos (296) Ibidem, p.o. 29-27.

principios mas que serian: "La lucha contra toda forma de colonialismo y el no alineamiento a bloque militar alguno". De acuerdo con dicho representante popular, la reforma debia incluir las propuestas de su partido toda vez que era necesario para así configurar la independencia de las relaciones exteriores de Mexico, la cual se veia seriamente dañada en atencion a la situacion mundial en dicha época. Después como la palabra el diputado por el frente cardenista, Jose Angel Aguirre Romero, quien en vez de analizar la iniciativa presidencial, sometió a consideracion del pleno, una propuesta suscrita por los partidos de izquierda a efecto de que el Presidente de la Republica, en cumplimiento a los principios del Artículo 89 Constitucional, se solidarizara con el pueblo de Nicaragua en su lucha por la autodeterminación. (297)

Después de estas intervenciones de los representantes de los partidos de izquierda, tomaron la palabra los diputados priistas, Palafox Vázquez y Bremer Martino, y del P.D.M. José Trinidad Cervantes Aguirre, para hablar en favor de la reforma. Toda vez que en sus intervenciones no se realizó un análisis profundo del tema que nos ocupa, en obvio de repeticiones continuaremos analizando lo sucedido en la Cámara de Diputados el

-----  
(297) Ibidem, p.p. 24-27.

26 de diciembre de 1967. Posteriormente regresaron a la tribuna los diputados Whaley y Aguirre para defender las propuestas por ellos presentadas. (298)

Afortunadamente ambas propuestas fueron desechadas, la primera por 189 votos en contra y 57 en pro, y la segunda por la vía económica. Cabe señalar que de las dos modificaciones que pretendía integrar el diputado Whaley, una sería notoriamente improcedente (la de incluir la lucha contra toda forma de colonialismo y el no alineamiento a bloque militar alguno), toda vez que son términos ajenos con un gran contenido ideológico y que de modo general se encuentran contenidos dentro del resto de los principios que incluye la fracción X del Artículo 29 constitucional. Pero por lo que respecta a la propuesta de incluir a los convenios, como los instrumentos del Derecho Internacional, que deben ser aprobados por el Senado: considero que es una posición correcta y que sería conveniente realizar estudios más profundos para incluir dichos convenios, como aquellas actividades del Ejecutivo en política exterior que deben ser sometidas a la aprobación del Senado. Ya que de lo contrario, se permitiría al Ejecutivo realizar negociaciones de enorme trascendencia en la materia, que escaparían del control del

(298) *Ibidem*, o.p. 28

Senado; como ocurrió con las negociaciones del Acuerdo General del Aranceles Aduaneros y Comercio o con la inminente firma de un tratado de libre comercio entre México, Estados Unidos y Canadá.

Una vez realizados estos comentarios, señalaremos que el 26 de diciembre de 1987, por 248 votos a favor y ninguno en contra, fué aprobado el decreto que reforma la fracción X del Artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Dicha reforma, fué turnada para efectos constitucionales a las legislaturas estatales. (299)

Las legislaturas de los Estados de Aguascalientes, Baja California, Campeche, Coahuila, Chiapas, Durango, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora y Veracruz, en cumplimiento a las disposiciones constitucionales aprobaron la iniciativa en comento, hecho lo cual se turnó el expediente respectivo a la Comisión Permanente del H. Congreso de la Unión, a efecto de que se elaborara el proyecto de declaratoria respectiva. (300)

El día 9 de mayo de 1988, la Comisión Permanente del H.

---

(299) Ibidem, p. 35.

(300) Ibidem, p. 7.

Congreso de la Unión, aprobó por 18 votos a favor y 3 abstenciones la reforma a la fracción X del Artículo 89 Constitucional, (301) misma que fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 11 del mismo mes y año, en los siguientes términos:

Artículo 89: Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes:

.....X.- Dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, sometiéndolos a la aprobación del Senado. En la conducción de tal política, el titular del Poder Ejecutivo observará los siguientes principios normativos: La autodeterminación de los pueblos; la no intervención; la solución pacífica de las controversias; la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales; la igualdad jurídica de los Estados; la cooperación internacional para el desarrollo y la lucha por la paz y la seguridad internacionales". (302)

Una vez revisada la actuación de los representantes populares en relación con la reforma a la fracción X del Artículo

(301) Ibidem, p. 17.

(302) Cfr. Diario Oficial, op. cit; supra, nota 49, p. 2.

89 constitucional. no podemos sino lamentar su pobre actuación ya que como se ha visto su función se limitó a realizar comentarios vagos e imprecisos sobre el contenido de dicha reforma, ajen de externar elogios innecesarios e innecesarios para el autor de la iniciativa.

Desgraciadamente en el seno de las Cámaras no se dio un análisis profundo y serio sobre la conveniencia y el contenido exacto de cada uno de los principios que a partir de esa fecha y por mandato constitucional el Ejecutivo debe observar en la conducción de la política exterior. Queda demostrado así, que en la materia es casi absoluto el poder del Presidente de la República, quien encuentra muy poca o casi nula oposición para intervenir en la actividad legislativa.

## CONCLUSIONES

Tomando como base lo expuesto en los capítulos que anteceden, podemos formular las siguientes conclusiones:

**PRIMERA.** - En nuestro país, a pesar de que en la Constitución se establece la división de poderes; por el régimen presidencialista que nos caracteriza, es innegable la supremacía del Poder Ejecutivo frente a los otros dos Poderes del Estado. Dicha superioridad se traduce en diversas facultades que tiene el titular del Ejecutivo, las cuales quedan fuera del control de los Poderes Legislativo y Judicial. Dentro de tales facultades encontramos la de determinar casi la totalidad de los aspectos internacionales en los cuales interviene el país.

En cuanto al control que se ejerce sobre dichas facultades, es poco lo que aportó la reforma a la fracción X del Artículo 89, toda vez que en caso de que el Presidente no observara dentro de sus actividades los principios establecidos en dicho precepto, no implicaría ninguna responsabilidad por su parte, salvo en el caso de que dichas actividades se configuraran dentro de lo establecido en el capítulo primero del Libro Segundo del Código Penal y el Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y que su actuación se encuadrara dentro del tipo penal de traición a la patria.

**SEGUNDA.** - Las actividades que ha tenido el titular del Poder Ejecutivo en el manejo de las cuestiones internacionales del país, han recibido diversos nombres: "Negociaciones diplomáticas", "política internacional", "relaciones internacionales", "diplomacia" y "política exterior". En este sentido, considero que la nueva redacción de la fracción A del Artículo 89 constitucional es acertada, ya que utiliza el término "política exterior", para definir al conjunto de cuestiones internacionales que maneja el Ejecutivo. En el presente trabajo se conceptualizó el término de política exterior como "el conjunto de decisiones, objetivos o directrices que toma un Estado a través de sus representantes frente a otros Estados u organismos internacionales".

**TERCERA.** - Se concluye también que las diversas y casi ilimitadas facultades del Ejecutivo en materia de política exterior, las ha tenido en mayor o menor medida desde el surgimiento de nuestro país a la vida independiente. Pero es imposible que el titular del Poder Ejecutivo por sí mismo las ejerza todas, motivo por el cual cuenta con toda una organización a su servicio que se integra primordialmente por el Secretario de Relaciones Exteriores y los funcionarios y empleados a su cargo, incluyéndose aquí, a los miembros del Servicio Exterior Mexicano, en las categorías que lo componen.

Después de haber analizado toda esta infraestructura del Ejecutivo, podemos señalar que la Secretaría de Relaciones Exteriores ha perdido facultades y atribuciones en el manejo de la política exterior, como es el caso de los asuntos de deuda externa, narcotráfico y apertura comercial, en beneficio de otras dependencias de la Administración Pública Federal.

**CUARTA.-** En base al estudio comparativo realizado, se puede también concluir que en la mayoría de los países del mundo es el Presidente o titular del Poder Ejecutivo, quien maneja casi sin límites la política exterior de sus respectivos Estados.

**QUINTA.-** México ha sustentado desde su vida independiente una serie de principios que norman su actividad internacional, muchos de los cuales fueron incluidos en la fracción X del Artículo 69 de la Constitución. El primero que se menciona en dicho precepto es la autodeterminación de los pueblos, sobre el mismo cabe hacer algunos comentarios finales. Primeramente es un principio que en la práctica choca con el respeto que se debe tener por la integridad territorial de los Estados (derecho de secesión); por otra parte debe entenderse como: "La decisión, objetivo o directriz de respeto que toma un Estado en relación a la forma de organización política, económica, cultural y social del pueblo que lo integra o que integra otro Estado y por otro lado la decisión de un pueblo con clara identidad propia de elegir libremente su forma de organización política, económica, cultural y social". Solo de

este modo se comprendera al mismo en su verdadera dimension bipolar, para asi evitar su confusion con otros preceptos. Claro esta, que el ejercicio de este principio solo podra garantizarse efectivamente en la medida en que se permita a los individuos ejercer efectivamente sus derechos y libertades fundamentales, es decir, la existencia y funcionamiento de estructuras y mecanismos mediante los cuales se ha de expresar la libre determinacion, depende de la posesion y del ejercicio efectivo de los derechos y libertades individuales.

**SEXTA.** - Por lo que respecta a la no intervencion; al no ser absoluta, es decir al aceptar excepciones, su definicion se complica. Aun asi, podemos senalar que para que se configure este principio se requiere que se de una compulsion o acto coactivo de un Estado sobre otro, en alguno de los siguientes campos del segundo: Personalidad del Estado; elementos politicos, economicos y culturales que lo constituyen; ejercicio de los derechos soberanos de los Estados; regimen del Estado; identidad nacional de los pueblos y sistema politico, economico y cultural de un Estado. Ahora bien, si en la actualidad existe dificultad para definir a este principio, considero que con un mundo tan interdependiente como el que se avecina, los terminos de definicion de la no intervencion se deben de flexibilizar.

**SEPTIMA.** - Acerca de la solucion pacifica de las controversias, considero que es un principio indispensable para que los Estados puedan convivir pacificamente, pero debe

señalarse que es necesario la revitalización de muchos de sus medios, toda vez que los mismos han perdido efectividad y credibilidad en el transcurso de los años, tal como sucede con los jurisdiccionales. Por lo respecta a los métodos utilizados dentro de las conferencias u organismos internacionales, cabe indicar que de conformidad al modo como se está perfilando la nueva configuración económica mundial, será conveniente revisar sus procedimientos y alcances a efecto de que no caigan en la ineficiencia que ha caracterizado a otros mecanismos y así en el futuro podamos asegurar que al surgir una diferencia entre los Estados, la misma no traerá consecuencias graves para el mundo.

**OCTAVA.** - En relación a la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales, es necesario que para la debida conceptualización de la misma, se incluya dentro de su significado a toda clase de fuerzas, desde la armada hasta la social; para efectos de que cumpla con su verdadero papel como principio a observar por los países en el manejo de su política exterior. Haciendo hincapie que en el futuro, será frecuente el uso de la fuerza y/o amenaza económica por parte de ciertos países para imponer sus decisiones en un mundo tan económicamente interdependiente.

**NOVENA.** - Sobre la igualdad jurídica de los Estados, debemos señalar que la misma significa aquél aspecto del sistema general de derechos y deberes internacionales en virtud del cual, todos los Estados ejercen iguales derechos y deberes. Concluyendo que se diferencia del término igualdad soberana de

los Estados, ya que el mismo es la condición de igualdad que comparten todos los Estados miembros de la comunidad internacional por el hecho mismo de serlo. De esta manera, es absolutamente imposible miembros de la comunidad internacional por el hecho mismo de serlo. De esta manera, es absolutamente imposible que ambos términos puedan ser utilizados como sinonimos, como comunmente se hace.

**DECIMA.** - La cooperación internacional para el desarrollo es, probablemente, el término cuya redefinición en las épocas actuales sea más urgente, ya que en la década de los 70's se entendió bajo la fórmula de que era obligación de los países desarrollados ayudar y proveer lo necesario para el crecimiento económico de los Estados con niveles bajos de desarrollo, pero en la actualidad se debe entender como la congregación de los países en bloques determinados, para que con el trabajo conjunto se alcancen los máximos niveles de desarrollo.

**DECIMA PRIMERA.** - La lucha por la paz y la seguridad internacionales es un principio esencial para el desarrollo ordenado de la comunidad internacional, aunque cabe hacer la aclaración que con el fin de la guerra fría y con el surgimiento de un multipolarismo económico y un unipolarismo en lo militar, será necesario estudiar las acciones y objetivos de la Organización de las Naciones Unidas, a efecto que la misma pueda cumplir su fin principal.

**DECIMA SEGUNDA.** - Se puede concluir que en general todos los principios incluidos en el Artículo 59, son términos difíciles de comprender, al ejercerlos en la práctica su definición se complica aún más, ya que unos se contienen dentro de otros, aunado a que han perdido validez con el paso de los años y que no son absolutos, es decir admiten excepciones. Por lo que al incluirlos en el texto constitucional, su manejo se dificulta ya que no son términos sencillos que se puedan estar invocando en todo momento, ante cualquier situación. Por lo cual, además de que provocan que la política exterior no sea dinámica, al utilizarlos sin comprender plenamente su significado se pueden estar contrariando los principios, y por lo tanto a la Constitución misma.

**DECIMA TERCERA.** - Otros países como el nuestro, han elevado a rango constitucional determinadas normas de conducta para el manejo de su política exterior. Algunos han hecho una descripción de cada uno de los principios a observarse; otros, como Panamá, con mejor técnica jurídica y legislativa, han señalado que observarían las normas del Derecho Internacional, evitando así caer en repeticiones innecesarias, imprimiendo también a su política exterior el dinamismo propio del Derecho Internacional.

**DECIMA CUARTA.** - Los principios incluidos dentro de la nueva redacción del Artículo 59 constitucional son aquellos que, en términos generales, han sido aceptados como las normas fundamentales de convivencia internacional en la gran mayoría de

los países del mundo y por los tratadistas más connotados. Por lo mismo cabe señalar, que dichos principios no son mexicanos, es decir, no fueron creados por nuestro país, como muchas veces se señala. Sino que en la mayoría de los casos han sido fruto de las actividades en el seno de las conferencias internacionales. Aunque es extraño que un principio netamente mexicano, como es el de "reconocimiento de gobiernos o doctrina Estrada", no haya sido incluido dentro de dicho precepto constitucional.

**DECIMA QUINTA.-** En cuanto a la iniciativa del Ejecutivo que originó la referida reforma, podemos indicar que la misma adolece de algunos errores, como son el lenguaje demagógico que utiliza o el señalamiento de la causa que motiva que México tenga una política de consenso. Ahora bien, el Ejecutivo no señala el motivo de las reformas; sin embargo es evidente que el distanciamiento ocurrido en las relaciones México-Estados Unidos fue un factor que la motivó; por lo cual se trató de un movimiento político del Presidente de la Madrid, a fin de demostrar a los Estados Unidos de América la independencia con la que pretendió manejar la política exterior mexicana.

**DECIMA SEXTA.-** En las Cámaras, vemos con tristeza que la discusión sobre la aprobación de las reformas fue casi nula, y la que se efectuó fue de muy bajo nivel, ya que ningún legislador analizó a fondo el contenido y significado de los principios y las consecuencias político-jurídicas que conlleva su inclusión en la Carta Magna, sino que su participación se limitó, en la

mayoría de los casos, a apoyar y aducir la iniciativa del Ejecutivo. Con lo que queda demostrada la supremacía con la que cuenta este frente a los otros dos poderes del Estado.

Para finalizar, considero que la inclusión de ciertos principios en la fracción X del Artículo 89 de la Constitución, tiene más perjuicios que beneficios. Ya que poco hace para atemperar el amplio poder con el que cuenta el Ejecutivo en la materia. Por otra parte, al ser enunciados de contenido poco preciso, no es fácil que se invoquen o ejerzan ante cualquier situación, y por el contrario existe el peligro de caer en contradicciones en el manejo de la política exterior. Al mismo tiempo si esta se basa en principios inamovibles, provoca que sea una política rígida y carente del dinamismo necesario para enfrentar la situación tan interdependiente que actualmente vive el mundo.

De ahí que considere la conveniencia de limitar el manejo de la política exterior dentro de un marco normativo que genere respeto y confianza, pero dicho no debe tener rango constitucional; toda vez que se corre el grave riesgo de que un gobierno posterior la modifique, atentando en contra de la Constitución mexicana, la cual debe ser respetada sobre cualquier otra norma, y no estar sujeta a los caprichos de un gobierno.

Por tal motivo considero que debe ser incluida dentro de una norma de tipo secundario que bien podría ser la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en el apartado

correspondiente a la Secretaría de Relaciones Exteriores; o en el texto de la Ley Orgánica del Servicio Exterior Mexicano.

## BIBLIOGRAFIA

- (1) Arellano García Carlos. Derecho Internacional Público. México Ed. Porrúa S. A., 1983 (1a. ed.) p. 820.
- (2) Barboza A. Pedro. "Relaciones Internacionales: El Jefe de Estado". Revista de Abogados del Estado de Zulia. Venezuela Ed. Colegio de Abogados del Estado de Zulia, nos. 100-102, 1984, p.4000.
- (3) Bernal Carlos. "Convenios Ejecutivos ante el Derecho Internacional". Jurídica, México Ed. Departamento de Derecho UIA, no. 12, 1980, p. 1129.
- (4) Brito Moncada J. Ramón. "Consideraciones sobre la Política Exterior de México", Jurídica. México Ed. Departamento de Derecho UIA, no. 13, 1981, p. 360.
- (5) Brucan Silviu. La Disolución del Poder, Sociología de las Relaciones Internacionales y Políticas, (tr. Francisco G. Aramburu) México Ed. Siglo XXI, 1979 (1a. ed.), p. 352.
- (6) Burgoa Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano, México Ed. Porrúa, 1982 (4a. ed.), p. 761.
- (7) Cahier Philippe. Derecho Diplomático Contemporáneo, (tr. y notas de José V. Torrente y Marcelino Oreja) España Ed. Rialp S.A., 1965 (1a. ed.), p. 685.
- (8) Calderon C. Félix. "Las Naciones Unidas hacia el Futuro: El mantenimiento de la Paz y la Seguridad Internacionales". Ius et Praxis. Lima Ed. U. de Lima, no. 8, diciembre 1985. p. 202.

- (9) Cardona Salvador. "La Política Exterior de México y el Derecho Internacional". Ciencias Políticas y Sociales. México Ed. UNAM FCPS, no. 27, año VIII, enero-marzo 1982, p. 170.
- (10) Carpizo Jorge. "Algunas Reflexiones sobre el Poder Judicial Federal y sobre las Relaciones Internacionales de México", Legislación y Jurisprudencia, México Ed. UNAM, vol. 11, mayo-agosto 1982, p. 671.
- (11) El Presidencialismo Mexicano. México Ed. Siglo XXI, 1988 (8a. ed.) p. 240.
- (12) Estudios Constitucionales. México Ed. UNAM (serie 6 estudios doctrinales, 48, IIJ) 1983 (2a. ed.) p. 479.
- (13) Carrillo Flores Antonio. "El Principio de la No Intervención en la Política Exterior de México", Memoria de El Colegio Nacional, México Ed. El Colegio Nacional, no. 1, tomo IX, 1976, p. 160.
- (14) Carrillo Salcedo J. Antonio. Estado y Derecho Internacional. Madrid Ed. Tecnos, 1976 (2a. ed.), p. 443.
- (15) Casarreau y La Rosa Orsini. Prácticas de Derecho Internacional Público. Madrid Ed. Tecnos, 1978 (2a. ed.), p. 603.
- (16) Colliard Claude Albert. Instituciones de Relaciones Internacionales. España Ed. FCE, 1978 (1a. ed.), p.p. 852.
- (17) Cruchaga Gandarillas Vicente. La Igualdad Jurídica de los Estados. Santiago de Chile Ed. U. Jurídica de Chile, 1968, p. 110.

(18) Chabat Jorge.

"Condicionantes del Activismo de la Política Exterior Mexicana", Fundamentos y Prioridades de la Política Exterior de México", México Ed. Colegio de México. 1986 (1a. ed.), p. 278.

(19) De la Colina Rafael.

"El Principio de Isonomía y la No Intervención", Jurídica, México Ed. Departamento de Derecho de la UIA, no. 12, 1959, p. 599.

(20) De la Guardia E. Delpech H.

"El Comité de las N.U. de los Principios de Derecho Internacional Referentes a las Relaciones de Amistad / Cooperación entre los Estados", Lecciones y Ensayos, Buenos Aires Ed. Facultad de Derecho y Ciencias Sociales. no. 36. 1968, p. 200.

(21) Díez de Velasco Manuel.

Instituciones de Derecho Internacional Público, Madrid Ed. Tecnos, 1970, p. 402.

(22) Duverger Maurice.

Instituciones Políticas y Derecho Constitucional, Barcelona Ed. Ariel, 1970 (5a. ed.) p. 679.

(23) Espada Ramos Ma. Luisa.

"Comité Especial de los Principios de Amistad y Cooperación entre los Estados: Sus Trabajos y Resultados", Revista Española de Derecho Internacional. Madrid Ed. Consejo Superior de Investigaciones Científicas. no. 2, vol. XXIV, 1971, p. 265.

(24) Ezeta Héctor Manuel.

"Las Nuevas Dimensiones de la Política Exterior Mexicana", Pensamiento Político. México Ed. Cultura y Ciencias Políticas, no. 32, vol. XI, febrero 1976, p. 168.

- (25) Fernandez Illanes Samuel. "Solución Pacífica de Controversias y al Mantenimiento de la Paz", Revista Chilena de Derecho, Chile Ed. U. Pontificia Católica de Chile, no. 2, vol. 12, mayo-agosto 1981, p. 422.
- (26) Fraga Gabino. Derecho Administrativo, México Ed. Porrúa S.A., 1987 (16a. ed.) p. 506.
- (27) García Moreno V. Carlos. "El Principio de No Intervención en los Conflictos Internos de los Estados Soberanos", Revista Jurídica de la Universidad de Puerto Rico, Puerto Rico Ed. U. de Puerto Rico, no. 1, vol. LII, 1983, p. 139.
- (28) Garza Elizondo Humberto. "Desequilibrios y Contradicciones de la Política Exterior de México", Foro Internacional, México Ed. Colegio de México, no. 4, vol. XXIV, abril-junio 1984, p. 679.
- (29) Garzano Raúl. Diccionario de Política, España Ed. Tecnos, 1977 p. 385.
- (30) Godoy R. Virgilio. "Breve Introducción al Principio de No Intervención", Revista de Derecho y Ciencias Sociales, Nicaragua Ed. U. Nacional Autónoma de Nicaragua 1967, p. 164.
- (31) Gómez Robledo V. Alonso. "Elevación a Rango Constitucional de los Principios de Política Exterior", Boletín Mexicano de Derecho Comparado, México Ed. UNAM, no. 63, vol. 21, septiembre-diciembre 1988, p. 2740.
- (32) González de L. Antonio. "Quién administra las Relaciones Internacionales de México", Relaciones Internacionales, México Ed. UNAM 1978, no. 1, vol. 11, enero-marzo 1974, p. 207.

(33) González Gálvez Sergio.

"México y las Naciones Unidas: El Imperio del Derecho como Objetivo Común", Continuidad y Cambio en la Política Exterior de México: 1977, México Ed. El Colegio de México, no. 20, 1977, p. 237.

(34) Gori Umberto, Pistone Sergio.

Diccionario de Política, (tr. Raúl Crisofio) México Ed. Siglo XXI, 1982 p. 1740.

(35) Kaplan A. Morton, Katzenbach Nicholas.

Fundamentos Políticos del Derecho Internacional, México Ed. Limusa Wiley S.A., 1965 (1a. ed.), p. 412.

(36) Linares Antonio.

Los Principios y Normas Internacionales que rigen las Relaciones Amistosas y de Cooperación entre los Estados, Caracas Ed. Univ. Central de Venezuela, 1967, p. 364.

(37) Linares Fleites Antonio.

"Las Cuestiones Consideradas y las Decisiones Adoptadas por la Comisión de Derecho Internacional de la O.N.U. Durante la Celebración de su Tercer Período de Sesiones", Revista de Derecho Internacional, La Habana Ed. U. de Cuba, no. 120, año XX, tomo LIX, diciembre 1951, p. 130.

(38) Monestiquiu, Charles Louis de Secondat, Baron de la Brede y de.

Del Espíritu de las Leyes, Paris Ed. Garnier Hermanos, 1939 (ed. especial-versión castellana de Nicolás Estevarez) p. 513.

(39) Moreno Daniel.

Diccionario de Política, México Ed. Porrúa S.A., 1950 (1a. ed.) p. 250.

(40) Moreno Quintana Lucio M.

Tratado de Derecho Internacional, Buenos Aires Ed. Sudamericana, 1962, p. 576.

- (41) Djeda Mario. "La Política Exterior de México: Objetivos, Principios e Instrumentos", Revista Mexicana de Política Exterior, México Ed. Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos, no. 2, vol. 1, enero-marzo 1984, p. 102.
- (42) Alcances y Límites de la Política Exterior de México, México Ed. Colegio de México, 1984 (2a. ed.), p. 215.
- (43) Olton Roy, Plano Jack C. Diccionario de Relaciones Internacionales, (tr. José Meza Nieto) México Ed. Limusa, 1963, p. 465.
- (44) Peirano Basso Jorge. Buenos Oficios y Mediación, Montevideo Ed. Idea, 1983, p. 125.
- (45) Peñalosa Tomás. "La Formulación de la Política Exterior de los Estados Unidos de América y su Impacto sobre México", Continuidad y Cambio en la Política Exterior de México: 1977, México Ed. El Colegio de México, no. 20, 1977, p. 237.
- (46) Rodríguez Carrón Alejandro. "Regulación de la Actividad Internacional del Estado en la Constitución", Revista de Derecho Político, España Ed. U. Nal. de Educación a Distancia, no. 15, 1982 p. 408.
- (47) Ruiz de Sánchez L. Irene. "El Jefe de Estado como Órgano de las Relaciones Internacionales", Boletín del Centro de Relaciones Internacionales, México Ed. UNAM CIDE, no. 17, abril 1977, p. 222.
- (48) Saenz Vázquez Modesto. Democracia Internacional, México Ed. Porrúa S.A., 1980 (1a. ed.), p. 681.

- (49) La Política Exterior de México, México Ed. Esfinge S.A., 1967 (1a. ed.) p. 254.
- (50) "La Política Exterior de México, Un Mensaje vigoroso y de Vanguardia", Pensamiento Político, México Ed. Pensamiento Político, no. 30, tomo VIII, octubre 1971, p. 286.
- (51) La Ex. Frecaria de Vassalles a Danzig, México Ed. UNAM FCPS, 1970 (1a. ed.), p. 561.
- (52) Paq y Conflicto en la Sociedad Internacional, México Ed. UNAM FCPS, 1969 (1a. ed.), p. 410.
- (53) Sepúlveda Amor Bernardo. "Reflexiones sobre la Política Exterior de México", Foro Internacional, México Ed. El Colegio de México, no. 4, vol. XXIV, abril-junio de 1984, p. 670.
- (54) Sepúlveda César. Derecho Internacional, México Ed. Porrúa S. A., 1981 (2a. ed.) p. 507.
- (55) "Vigencia Actual de los Principios de Política Exterior del Estado Mexicano", Relaciones Internacionales, México Ed. UNAM FCPS, nos. 26-27, vol. VII, julio-diciembre 1979, p.191.
- (56) Sorensen Max. Manual de Derecho Internacional Público, México Ed. FCE, 1985 (2a. reimpresión) p. 319.
- (57) Székely Alberto. Instrumentos Fundamentales de Derecho Internacional Público, México Ed. UNAM, 1989 (2a. ed.) p. 3997.
- (58) Tena Ramírez Felipe. Leves Fundamentales de México, 1906-1975, México Ed. Porrúa S.A., 1975 (2a. ed.) p. 101.

- (55) Tello Manuel. Política Exterior de México, México Ed. FCE, 1975, p. 238.
- (60) Tunkin G.I. El Derecho y la Fuerza en el Sistema Internacional. México Ed. UNAM, 1989 (1a. ed.), p. 205.
- (61) . "La Coexistencia Pacífica y la O.N.U.", Foro Internacional, México Ed. El Colegio de México, no. 42, vol. XI, octubre-diciembre 1970, p. 420.
- (62) Thomas Van Wynen Ann y Thomas Jr. A.J. "Igualdad de los Estados en el Derecho Internacional, Realidad o Ficción", Revista del Colegio de Abogados de Buenos Aires, Buenos Aires Ed. Colegio de Abogados de Buenos Aires, no. 3, tomo XXXI, septiembre-diciembre 1953, p. 500.
- (63) . La No Intervención. Buenos Aires Ed. La Ley, 1957, p. 556.
- (64) Valero Ricardo. "Política Exterior de México", Foro Internacional, México Ed. Colegio de México, no. 50, vol. XIII, octubre-diciembre 1972, p. 310.
- (65) El Constitucionalismo en las postrimerías del siglo XI. Las Constituciones Latinoamericanas, México Ed. UNAM, 1988, p. 1204.
- (66) La Cancillería Mexicana. México Ed. Secretaría de Relaciones Exteriores, 1974, p. 189.
- (67) México: Relación de Tratados en Vigor, México Ed. Secretaría de Relaciones Exteriores, Junio 1989, p. 93.
- (68) Constitución Española, Madrid Ed. Boletín Oficial de las Cortes, 1978, no. 170, p. 3900.
- (69) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México Ed. Pac. 1966, p. 210.
- (70) Diario de Debates. México Ed. Cámara de Diputados, tomo II, IX, año III, noviembre-mayo 1957, p. 1314.
- (71) Diario de los Debates. México Ed. Senado de La República, no. 20, 1987, p. 700.

(72) Diario Oficial de la Federación. México Ed. Secretaría de Gobernación, 11 de mayo de 1988; 26 de enero de 1989 y 22 de agosto de 1990.

(73) Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, México Ed. Porrúa S.A., 1989, (20a. ed.) p. 924.

(74) Ley Orgánica del Servicio Exterior Mexicano. México Ed. Secretaría de Relaciones Exteriores, 1982, p. 187.

(75) Palabras de Fernando Solana, Secretario de Relaciones Exteriores, ante el Senado de la República, México Ed. Secretaría de Relaciones Exteriores, 1990, p. 60.

(76) Plan Nacional de Desarrollo (1985-1990), México Ed. Secretaría de Programación y Presupuesto, 1987 (2a. ed.), p. 421.

(77) Plan Nacional de Desarrollo (1986-1991), México Diario Oficial de la Federación Ed. Secretaría de Gobernación, 31 de mayo de 1989, p.p. 368.

(78) Sexto Informe de Gobierno.- 1988, que rinde ante el H. Congreso de la Unión Miguel de la Madrid, México Ed. Presidencia de la República, 1988, p. 70.