

32/308

UNIVERSIDAD ^{del} TEPEYAC

9
203

ESCUELA DE DERECHO
CON ESTUDIOS RECONOCIDOS OFICIALMENTE POR
ACUERDO No.3213 CON FECHA 16-X-1979
DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

PARA EL DESARROLLO TOTAL



ALCANCE JURIDICO DE LAS CARTAS DE
CELEBRADAS ENTRE MEXICO Y EL FONDO
MONETARIO INTERNACIONAL

TESIS
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
PRESENTA
MANUEL LUIS RABADE Y FERNANDEZ
ASESOR DE TESIS:
LIC. CESAR GONZALEZ AGUIRRE
CEDULA PROFESIONAL 988651

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN



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.

" I N D I C E "

<u>CAPITULO I:</u>	Pag.
FONDO MONETARIO INTERNACIONAL	1
<u>CAPITULO II:</u>	
EL ESTADO MEXICANO	23
<u>CAPITULO III:</u>	
ACUERDOS, CONVENIOS Y TRATADOS	54
<u>CAPITULO IV:</u>	
CARTAS DE INTENCION	79
<u>CAPITULO V:</u>	
ALCANCE JURIDICO	106
<u>CONCLUSIONES:</u>	131
<u>BIBLIOGRAFIA:</u>	142

CAPITULO I: FONDO MONETARIO INTERNACIONAL.

- 1.1 Antecedentes históricos y generalidades**
- 1.2 Convenio Constitutivo del F. M. I.**
- 1.3 Estructura del F. M. I.**
- 1.4 Funciones**
- 1.5 Derechos Especiales de Giro**
- 1.6 Relaciones con las autoridades del sistema financiero mexicano**

1.1. Antecedentes y Generalidades del Fondo Monetario Internacional

Fue en 1944, un año antes de que finalizara la Segunda Guerra Mundial, cuando tuvo lugar una conferencia sobre temas monetarios internacionales en Bretton Woods, Estados Unidos. Fue en el mes de julio de 1944 cuando representantes de 44 países asistieron a la conferencia en la cual se creó el Fondo Monetario Internacional. El mérito de estos acuerdos, se debe en gran parte a Keynes y por el otro lado al subsecretario del Tesoro de los Estados Unidos Harry D. White. El propósito de estos acuerdos era preparar las economías de los países para una etapa de paz, mediante un sistema monetario internacional que favoreciera el proceso de reconstrucción y al mismo tiempo, evitar el que los países destruidos por la guerra adoptaran políticas cerradas que tensaran las relaciones económicas internacionales.

Se estableció que el mencionado sistema monetario internacional, se basaría en el llamado Patrón Oro, o sea, aquel en el que se constituirían las reservas de los países en oro y en algunas monedas fuertes (Dólar y Libra Esterlina), que serían convertibles inmediatamente en oro, con base en un precio fijo de 35 dólares la onza troy (una onza troy = 31.10348 gramos de oro fino).

Cada moneda establecería su paridad de acuerdo con el oro o el tipo de cambio con el dólar, y la cotización de las monedas debería ser mantenida por los gobiernos de los distintos países dentro de un margen del 1 por ciento, por arriba o por abajo de su paridad, es decir, que comprarían su moneda, a cambio de oro o divisas, si la misma tendía a la baja, y la venderían, por otras monedas, si tendía a la alza.

Sólo en caso de un desequilibrio grave un gobierno podría reevaluar o devaluar su moneda, si la modificación en el tipo de cambio fuera superior al 10, se requería la autorización del Fondo --

Monetario Internacional (FMI), que fue el organismo creado por la -- conferencia de Bretton Woods.

Los recursos para la operación del Fondo, se constituían por -- cuotas, que cada país entregaría, el importe de las cuales se deter -- minaba por el poder económico de sus miembros. Tales cuotas sirvie -- ron de base para la distribución de los votos dentro de los órganos del Fondo.

"La cuota de cada país se hallaba compuesta por el 25% en oro, y el 75% en moneda nacional. A cambio de esta participación, los -- países miembros adquirían la posibilidad de obtener derechos de gi -- ro o, dicho de otro modo, en caso de necesidad, mediante la entrega de moneda nacional al Fondo, podían comprar la moneda extranjera -- que precisaran para efectuar sus pagos. Finalizando el período para el cual se les hubiera concedido el préstamo, debían recomprar su -- moneda, a cambio de monedas de reserva o de la divisa adquirida. El límite máximo de crédito, al que podían acceder, se calculaba te -- niendo en cuenta la norma según la cual el Fondo no podía tener en su poder más del 200% de la cuota de un país en moneda nacional. -- Posteriormente, para los países subdesarrollados se estableció el -- 225% pero sólo en determinados casos." (1)

En consecuencia, la liquidez internacional que se traduce en -- las posibilidades de tener medios de pagos para cubrir las necesi -- dades de las transacciones internacionales, constituir reservas que permitan hacer frente a los posibles déficits y obtener préstamos, -- estaba dada por las reservas de oro y de dólares pero, como la dis -- ponibilidad de oro o de dólares no eran en aquel entonces suficien -- tes y sólo los Estados Unidos estaban en condiciones de proveer to -- das las necesidades materiales para la reconstrucción, tal país con el llamado Plan Marshall, prestó a los demás países, más de 12 000 -- millones de dólares.

Con esto, el Patrón Oro se convirtió en un Patrón Dólar. Este -- mecanismo acordado estaba basado en la confianza en la convertibili -- dad del dólar, en oro al precio de 35 dólares la onza troy. La via -- bilidad de tal mecanismo estaba limitado, ya que era vulnerable -- porque la creación de liquidez no iba a ser ordenada, ya que la --

(1) El Sistema Monetario Internacional. pp. 52-53

producción minera de oro nada tiene que ver con el aumento o disminución de las transacciones internacionales y por otra parte, el -- que Estados Unidos prestara el capital forzosamente iba a conducir a déficits en su balanza de pagos, de tal modo que en un momento -- dado la convertibilidad del dólar en oro al precio de 35 dólares la onza ya no sería posible primero de hecho y luego de derecho en -- 1971.

El mecanismo arriba explicado, debía funcionar hasta que los países europeos, decidieron la convertibilidad de sus monedas y esto ocurrió a finales de 1958, porque tal decisión implicaba que sus reservas eran lo suficientemente importantes para hacer frente a -- todos los compromisos de cambio; es a finales de 1958 cuando el Sistema Monetario Internacional, concebido en 1944 empieza a funcionar como tal (en el interin, funcionó la Unión Europea de Pagos que fungía como cámara compensatoria de las deudas entre varios países y -- así evitaba el disponer de dólares para transacciones corrientes).

Y es entonces cuando se inicia la crisis. En efecto, los crecientes déficits norteamericanos hace imposible la conversión de -- los eurodólares (o sea los dólares en poder de no residentes del -- emisor) en oro, al precio ya varias veces citado, ya en 1960 los -- eurodólares superaban el valor de las reservas de oro de Estados -- Unidos; en 1965 ya no cubrían éstas ni los dólares en poder de los bancos centrales. La situación persiste y el 18 de diciembre de --- 1971 se firman en Washington los acuerdos Smithsonianos: el dólar -- se devalúa en un 8% y otras monedas se revalúan (yen, marco, franco, peseta, florín, etcétera). A los pocos meses el dólar se devaluó en otro 10%. El 13 de febrero de 1973 fue anunciada otra devaluación -- del dólar en un 10%, con ello el sistema monetario de Bretton Woods se hunde definitivamente. Y se va al abismo, no sólo por la inconvertibilidad del dólar, sino porque el sistema antes referido hizo más dependientes las economías y monedas de los países, al existir convertibilidad y libertad en los movimientos del capital.

Si ahora el dólar era inconvertible de facto y de iure, el -- juego de Estados Unidos era claro: devaluando el dólar sus exportaciones se abarataban en los países europeos, cuyas monedas se veían

revaluadas y, por lo tanto, sus exportaciones se encarecían; en --- conclusión, Estados Unidos conquistaba mercados extranjeros. Ello - explica que Alemania Federal y Japón adquiriesen grandes sumas de - dólares para evitar que la devaluación de la moneda norteamericana- fuese en porcentajes mayores.

Como nueva base del sistema, dentro del Fondo Monetario Inter nacional, se buscaron medidas encaminadas a crear liquidez, y no -- tanto el ataque frontal al desequilibrio de balanzas de pago y de - los mecanismos de ajuste. Fué así como nacieron los nuevos activos- internacionales de reserva, que sustituyeron al metal y al dólar: - Los Derechos Especiales de Giro (DEG'S). Se creó una nueva cuenta - especial en el FMI con el 85% de los votos (para ampliarse necesita el mismo porcentaje) y a cada país miembro se le autoriza a girar - sobre dicha cuenta hasta el porcentaje que posee el total de cuotas en el FMI. Los DEG'S se emiten en moneda nacional que designe el -- país que gira contra la cuenta y el país propietario de la moneda - pedida recibe una cantidad equivalente de DEG'S, que puede contabi- lizar dentro de sus reservas.

"Un país sólo está obligado a proporcionar moneda propia has- ta el punto en que su exceso de DEG'S sea el doble de su propia --- asignación acumulativa neta. Si un país utiliza más del 70% de su - asignación de DEG'S durante un quinquenio como promedio viene obli- gado a devolver el exceso de este porcentaje en oro o divisas con-- vertibles en la moneda comprada. . . .

. . . Por tanto, puede decirse que, el importe total de la cuenta - de DEG'S, el 30% son facilidades de crédito y el restante 70% nuevo activo de reserva. La utilización de la cuenta de los DEG'S supone- el pago de unos intereses casi simbólicos. Los DEG'S son indevalua bles, porque el que gira contra su cuenta se compromete a mantener- su valor o reponerlos en oro." (2)

Hasta aquí se han bosquejado los datos históricos en cuanto - al sistema monetario internacional, pero se tiene que hacer un pa-- réntesis para dejar en claro que, así como el sistema que se adoptó en Bretton Woods estaba hecho para resolver el problema de los paí- ses económicamente fuertes, las reformas que se han hecho a tal - -

(2) Ibid., p. 98.

sistema no han sido de fondo (porque han ido orientadas sobre todo a la creación de liquidez) y sólo responden a intereses de los -- países industrializados que se han recuperado de los daños de la -- Segunda Guerra Mundial y que ya no aceptan la hegemonía monetaria-norteamericana. Esto se advierte en la forma en que se reparten -- los DEG'S; se hace tal reparto en la misma proporción que la participación del capital en el FMI, o sea, de acuerdo con las cuotas -- respectivas de cada país miembro.

Queda por tanto en claro, que los intereses de los países en vías de desarrollo, no se han satisfecho en las negociaciones monetarias internacionales, aunque se hallen representados en el llamado Grupo de los Veinte. El poder de decisión de los países del -- Tercer Mundo se limita a criterios meramente de magnitud de reservas monetarias y las grandes decisiones se concentran en el Grupo de los Diez, luego se ha desechado la propuesta tercermundista de vincular los DEG'S con el financiamiento al desarrollo.

En los últimos movimientos en materia internacional monetaria no se vislumbra que se tome en cuenta tal propuesta, más bien, se orientaron a consolidar el Sistema Monetario Europeo que se -- creó a mediados de 1978.

El Grupo de los Veinte, "tal grupo está formado por Estados- Unidos, Gran Bretaña, Italia, República Federal Alemana, Francia, -- Suecia, Japón, Países Bajos, Bélgica, Canadá y Australia como desarrollados y Argentina, Brasil, México, Etiopía, Marruecos, Zaire, -- India, Indonesia e Irak como subdesarrollados. El Grupo de los Diez, está conformado por todos los países desarrollados, mencionados -- anteriormente, menos Australia." (3)

Nos damos cuenta de que este organismo nació de la necesidad de ordenar el concierto económico internacional, que era un caos, -- al terminar la Segunda Guerra Mundial; que originó que naciera como única potencia económica de Occidente, los Estados Unidos de -- Norteamérica que hasta nuestros días controla la economía de los -- países de Europa Occidental y del Tercer Mundo, y que en la actualidad Japón compite por obtener el liderazgo en la hegemonía económica frente a los Estados Unidos.

Este organismo nació de la necesidad de promover la cooperación monetaria internacional, facilitar el crecimiento equilibrado del comercio internacional, mantener la estabilidad en los cambios, establecer un sistema multilateral de pagos y reducir la duración y la intensidad de los desequilibrios de las balanzas de pago de los países miembros del Fondo.

Para lo cual, el Fondo Monetario Internacional estableció un Patrón Oro Dólar, un código de políticas y mecanismos de ajuste de las balanzas de pagos y creó un fondo financiero de apoyo a esos procesos de ajuste.

1.2 Convenio Constitutivo del Fondo Monetario Internacional

El Convenio Constitutivo del Fondo Monetario Internacional, contiene las reglas y lineamientos por los cuales se va a regir la estructura, funcionamiento y objetivos de este organismo internacional - económico. En tal convenio también se establecen los derechos y obligaciones de los miembros, la admisión y expulsión de éstos en su caso, la forma y procedimiento, de cómo se van a realizar las diferentes operaciones que lleva a cabo el Fondo Monetario Internacional, también por medio de este ordenamiento, se asigna el monto de las cuotas que aportará cada país miembro y su poder decisorio dentro del mismo Fondo, también regula las relaciones frente a países no miembros, regula en su caso también, la estructura interna y las diferentes direcciones, oficinas, departamentos, etc., que requiere el Fondo para realizar sus diversas funciones, por último, establece los procedimientos de tipo administrativo y contencioso, para por una parte ejecutar sus decisiones, y por la otra resolver las inconformidades, que en un momento dado, planteen y hagan valer los países miembros.

A continuación se hará una relación de los preceptos más importantes, que contiene el Convenio Constitutivo del FMI:

"Art. II.- Establece que países pueden ser miembros del Fondo, clasificándolos en miembros originarios (los representados en la Conferencia Monetaria y Financiera de la ONU, y cuyos gobiernos aceptaron ser miembros del Fondo), y otros miembros (los países cuyos gobiernos se adhirieron con posteridad a los términos del Con-

venio)." (4)

"Art. VIII.- Se establecen las obligaciones de los países - miembros, las cuales se reducen a las siguientes:

Evitar restricciones a los pagos y a las transferencias por transacciones internacionales corrientes, así como prácticas monetarias discriminatorias.

La convertibilidad de saldos en poder de otros países miembros suministro de información, y atender consultas de los demás -- países miembros respecto de convenios internacionales existentes."- (5)

"Art. IX.- Para cumplir con sus funciones el FMI cuenta, en los territorios de cada país miembro, con el estatus, las inmunidades y privilegios que establecen la diplomacia internacional, además cuenta con personalidad jurídica y capacidad para contratar, -- adquirir bienes y disponer de ellos y entablar juicios.

Sección 8 del mismo art. IX.- Establece las inmunidades y -- privilegios que gozarán los funcionarios y empleados del Fondo, -- también se refiere esta sección a los procedimientos judiciales, -- restricciones cambiarias, restricciones de inmigración, requisitos de extranjería así como facilidades de libre tránsito." (6)

"Art. XV.- Establece que los miembros integrantes podrán retirarse por propia voluntad o ser expulsados del Fondo, en este último caso, si dejaran de cumplir las obligaciones que les impone el mismo ordenamiento en el caso de retiro de algún miembro deberá -- efectuar la liquidación de su cuenta el Fondo." (7)

"Art. XII.- En este artículo se encuentra regulada la administración del propio Fondo, en el cual se establece que el Fondo Monetario Internacional estará estructurado por:

La Junta de Gobernadores, compuesta por un representante titular y uno suplente, por cada uno de los países miembros, que tienen 250 votos, más un voto por cada cien mil dólares de su cuota de suscripción (Sección 5).

(4) Miguel Acosta Romero, Derecho Bancario, p. 679

(5) Idem.

(6) Idem.

(7) Ibid., p. 680

Puede delegar facultades en los Directores Ejecutivos, siempre que no sea ninguna de las que marca la Sección 2 de este mismo artículo, las cuales son:

La de admitir nuevos miembros, y las relativas a las cuotas, paridades de las monedas, cooperación con otros organismos internacionales, distribución de ingresos, expulsión de miembros apelaciones contra interpretaciones del convenio, recompras entre las diversas clases de reservas, respecto de las transferencias a la reserva general y para establecer procedimientos para que los Directores -- Ejecutivos puedan obtener una votación de los Gobernadores sobre un asunto determinado, sin necesidad de convocar a una reunión de la Junta. La sesión de la Junta se considerará válida, con la asistencia de una mayoría de los Gobernadores que representen como mínimo las dos terceras partes del total de los votos.

La integración y funcionamiento del Directorio Ejecutivo, se regula en la Sección 3 del propio art. XII del Convenio Constitutivo el Directorio Ejecutivo es un cuerpo compuesto de veinte directores que no necesariamente tiene que ser los mismos gobernadores que dirigen las operaciones regulares del Fondo, y que se designan de la siguiente manera: cinco de sus miembros serán designados por los -- cinco países con mayores cuotas de suscripción, que actualmente son: Estados Unidos de Norteamérica, Gran Bretaña, República Federal de Alemania, Francia y Japón, con un miembro de cada uno, y los otros quince por elección entre los demás países que no tienen derecho -- para designar Directores Ejecutivos, por cada Director Titular habrá uno suplente y se elegirán por períodos de dos años.

Ejercen sus funciones en sesión continua, en la oficina principal del Fondo en Washington D. C., y se reúnen cuantas veces sea necesario para arreglar los asuntos del Fondo, constituyéndose -- quórum con la mayoría de Directores que represente la mitad o más -- del número total de votos. En la Sección 4 del artículo XII, se establece que los Directores Ejecutivos, pueden designar las comisiones que juzguen convenientes al Director General y personal correspondiente." (8)

(8) Idem.

"De los artículos XII y XXVI al XXXII.- Se encuentran reglamentadas la Cuenta General y la Cuenta Especial de Giro, en cuanto a las cuotas que deben cubrir los países miembros, y que el propio Fondo determina (éstas están reguladas en el art. III del propio Convenio Constitutivo), las transacciones con el Fondo, las transferencias de capital y las cuestiones relativas a las monedas escasas, así como la información que deban proporcionar los miembros del Fondo, se debe sujetar a lo que establecen los artículos V, VI y VII, del propio ordenamiento." (9)

"Arts. X, XI y XII.- Regulan las relaciones del Fondo con otros organismos, o con países no miembros." (10)

"Art. XIII.- Los Bancos Centrales de cada país miembro, serán depositarios de todos sus activos, tales activos estarán garantizados contra pérdidas, por cada país miembro." (11)

El Convenio Constitutivo del FMI es el ordenamiento máximo, el soporte jurídico en donde se apoyan y nacen, organización, estructura y objetivos de este organismo por una parte y por la otra determinan el funcionamiento y decisiones que emanan de este organismo económico internacional.

1.3 Estructura del Fondo Monetario Internacional

"En términos formales, la máxima instancia de decisión en el FMI es la Junta de Gobernadores, donde cada país miembro es representado por un Gobernador, por lo común su Ministro de Economía o Finanzas o el Presidente del Banco Central. Esta Junta tiene asignadas ciertas funciones según el Convenio Constitutivo de la Institución. Sin embargo, la gran mayoría de estas funciones se delegan a los Directores Ejecutivos. La Junta continúa manteniendo la capacidad de decisión final sobre la admisión de nuevos miembros en el Fondo, la distribución de cuotas y la asignación de DEG'S. Pero en la práctica más bien ratifica decisiones estudiadas previamente ya que sólo se reúne una vez al año, conjuntamente con la Junta de Gobernadores del Banco Mundial." (12)

(9) Ibid., p. 681

(10) Idem.

(11) Idem.

(12) Samuel Lichtensztejn, Mónica Baer, Fondo Monetario Internacional y Banco Mundial, p. 54.

En los países donde no existen carteras ministeriales, las funciones del Ministro de Economía, las desempeñará un Secretario de Hacienda, como es el caso de nuestro país.

Una segunda instancia de decisiones es la Junta de Directores Ejecutivos, que es presidida por un Director Gerente o Director General. En este nivel jerárquico se resuelven los principales asuntos del Fondo. Sin embargo, las decisiones son preparadas antes de las reuniones, lo que implica que el Director General y su equipo tienen una gran influencia sobre ellas. La Junta de Directores Ejecutivos está compuesta de miembros designados directamente, y miembros electos. Los cinco países que poseen las mayores cuotas de la Institución que son: Estados Unidos, Gran Bretaña, República Federal Alemana, Francia y Japón, nombran directamente un Director Ejecutivo cada uno, si entre los Directores no se incluyen representantes del país o de los países cuya moneda haya sido la más utilizada, en los dos últimos años, estos países (como actualmente, Arabia Saudita) pueden designar un Director Ejecutivo adicional. Corresponde mencionar que en la actualidad (1989) Japón pugna por tener un mayor control dentro del FMI por su gran reserva de dólares.

Además de los Directores Ejecutivos indicados, existen otros dieciseis que son electos por diferentes grupos de países, representando cada uno el poder de voto de su grupo.

La otra instancia dentro de la organización interna del FMI está constituida por su propio equipo técnico que se distribuye en cuatro sectores. En primer término, están los Departamentos por área o regionales cuya función es el seguimiento, elaboración de los lineamientos básicos de política económica y de financiamiento del FMI por grupos de países. En su mayoría, estos Departamentos son dirigidos por funcionarios provenientes de las representativas regiones geográficas que tiene a su cargo. En segundo lugar figuran los Departamentos Funcionales y de Servicios Especiales, entre los que destacan el de Investigación y el de Cambio y Relaciones Comerciales, ya que ahí se elaboran los fundamentos teóricos de la política institucional. Finalmente, se debe mencionar los otros dos sectores de actividad, representados por el Departamento de Infor-

mación Estadística y el Servicio de Apoyo.

Entre las instancias formales de decisión, el Fondo Monetario Internacional, cuenta además con dos comités: el Interino o Provisional y el de Desarrollo. El primero, está encargado de diseñar y proponer las reformas del sistema monetario internacional, cumpliendo exclusivamente una función asesora, reasumiendo los cometidos -- originalmente asignados al Comité de los Veinte desde 1972. Está -- integrado por 22 miembros que son propuestos por los países o grupos de países que designen directamente o eligen a los Directores - Ejecutivos, respectivamente el FMI y el Banco Mundial, tampoco tiene una función significativa en materia de decisiones. Su cometido es prestar atención al examen de los mecanismos de asistencia financiera a los países subdesarrollados.

En el Fondo Monetario Internacional, operan orgánicamente -- otros dos grupos que si bien no son reconocidos formalmente, ejercen una real influencia en el proceso de decisiones de esa institución. Uno es el conocido con el nombre de Grupo de los Diez (Estados Unidos, Gran Bretaña, República Federal de Alemania, Francia, -- Bélgica, Holanda, Italia, Suecia, Canadá y Japón, más la presencia de Suiza como miembro honorario y la de Arabia Saudita como observador), este grupo fue gestor en los últimos años de las principales medidas tomadas por el Fondo Monetario Internacional. Este órgano, además de las cuestiones monetarias, trata temas de mayor convergadura que, inclusive sobrepasan el estricto marco del FMI.

"El segundo grupo de expresión dentro del FMI, es el Grupo de los 24 que tuvo su origen en el Grupo de los 77 Países Subdesarrollados. Este grupo que representó en cierta medida una respuesta -- del Tercer Mundo al Grupo de los Diez, fue instituido para defender los intereses de los países más débiles y pobres en las discusiones sobre la reforma del sistema monetario internacional." (13)

"El contacto estrecho que este grupo mantuvo tradicionalmente con la UNCTAD, que simboliza en el plano internacional la aparición del grupo de los 77 países subdesarrollados como bloque, se fué perdiendo a lo largo del tiempo, y actualmente opera en los moldes de la dinámica y los límites que impone el propio Fondo Monetario In--

(13) Javier Ramón Brito Moncada, Op. cit., p. 63

ternacional." (14)

En cuanto a la estructura del FMI, se establecen tres instancias de decisión, que son: la Junta de Gobernadores, la Junta de -- Directores Ejecutivos y el Equipo Técnico que se distribuye en cuatro sectores, además de que operan orgánicamente otros dos grupos, -- que si bien no son reconocidos formalmente, ejercen una tangible -- influencia en el proceso de decisiones de este organismo, uno es el conocido con el nombre de Grupo de los Diez y el segundo grupo de -- expresión dentro del FMI es el Grupo de los Veinticuatro, que tuvo su origen en el Grupo de los Setenta y siete Países Subdesarrollados. Cabe mencionar que el Grupo de los Diez, fue el primer gestor en los últimos años de las principales medidas tomadas por el FMI. -- Este órgano además de las cuestiones de política monetaria ha tratado temas de mayor envergadura, que inclusive, han sobrepasado el estricto marco jurídico del FMI, como son los problemas del entorno económico latinoamericano que inciden de manera directa en el ámbito político y social internos de estos países.

1.4 Funciones del Fondo Monetario Internacional

"Las funciones asignadas al FMI, según su Convenio Constitutivo son las siguientes:

Promover la cooperación monetaria internacional, a través de una institución permanente que proporcionará un mecanismo de consulta y colaboración en materia de problemas monetarios;

Facilitar la expansión y crecimiento equilibrado del comercio internacional, y contribuir con ello a promover y mantener altos -- niveles de ocupación e ingresos reales y a desarrollar los recursos productivos de todos los países asociados, como objetivos primordiales de política económica;

Promover la estabilidad de los cambios, asegurar que las relaciones cambiarias entre sus miembros, sean ordenadas y evitar las -- depreciaciones con fines de competencia;

Ayudar a establecer un sistema multilateral de pagos, para -- las operaciones en cuenta corriente, efectuadas entre los países y a eliminar las restricciones cambiarias que estorbaran el crecimiento del comercio mundial.

(14) Ibid., p. 64

Infundir confianza a los países miembros, al poner a su disposición los recursos del Fondo, en condiciones que los protegieran, dándoles así ocasión de corregir los desajustes de sus balanzas de pagos sin recurrir a medidas que destruyeran la prosperidad nacional e internacional.

De acuerdo con lo anterior reducir la duración y la intensidad del desequilibrio de las balanzas de pagos nacionales." (15)

Como ya fue apuntado oportunamente, los tres aspectos principales que resumen el carácter que el FMI debía asumir, como pieza importante del nuevo sistema monetario internacional, eran:

- a) El establecimiento de un patrón oro-dólar,
- b) La aplicación de un código de políticas y mecanismos de ajuste de la balanza de pagos, y;
- c) la creación de un fondo financiero de apoyo a esos procesos de ajuste.

Dentro de los propósitos del Fondo Monetario Internacional, se encuentran:

Fomentar la cooperación monetaria internacional, y la expansión del comercio internacional.

Promover la estabilidad de los tipos de cambio, lograr que los miembros, tengan sistemas de cambios ordenados y evitar depreciaciones con fines de competencia.

Coadyuvar en el establecimiento de un sistema multilateral de pagos en las transacciones corrientes entre los miembros, y en la eliminación de las restricciones cambiarias que entorpezcan el desarrollo del comercio mundial.

Para la realización de estos propósitos, el Fondo vende divisas a los miembros, con el fin de ayudarlos a que resuelvan sus dificultades de balanza de pagos y asesoría a los gobiernos sobre los problemas financieros. El Fondo recomienda la adopción de medidas anti-inflacionarias con respecto a la inversión y al crédito bancarios, a los gastos gubernamentales y al establecimiento de impuestos. Ha instado a que se tomen medidas fiscales y monetarias que reduzcan la necesidad de imponer restricciones sobre las divisas y

(15) Mónica Baer, Samuel Lichtensztejn, op.cit., pp.35-36.

en casos de acentuada mejoría de la situación de reservas monetarias, ha propugnado una disminución del control de las importaciones.

Los fines del Fondo Monetario Internacional se señalan en las seis fracciones que integran el artículo I de su Convenio Constitutivo y para lograrlos, conforme al Convenio, se fijaron las cuotas que deben cubrir cada uno de sus integrantes y las obligaciones referentes a regímenes de cambios (en relación a otros miembros, supervisión, paridades y monedas diversas).

Dentro del cumplimiento de sus fines, el Fondo auxilia a sus miembros que se encuentran en dificultades financieras, tal ayuda puede asumir la forma de créditos a corto y mediano plazo, en favor de los respectivos gobiernos; el FMI adelanta dinero a tales gobiernos o les provee de oro y divisas que necesitan a cambio de su propia moneda. También pueden otorgarles créditos en cualquier momento sobre los cuales pueden girar los gobiernos si es necesario.

"Los países en situación deficitaria, que soliciten ayuda del FMI, deben consultarle sobre los procedimientos adecuados, para un mejoramiento de su balanza de pagos, debiendo observar una tasa de cambio y un margen de fluctuaciones determinado en relación a ella; la tasa fijada sólo puede modificarse por desequilibrios fundamentales, todo aquello para evitar los males de las devaluaciones competitivas." (16)

"Sin embargo, la crisis monetaria de 1971 y sus consecuencias han afectado profundamente el funcionamiento del Fondo, que se encuentra en una etapa transitoria, que ya no satisface y que requiere un enorme acopio de modificaciones. El Fondo Monetario sólo podrá producir nuevos frutos a los países en desarrollo, cuando sea parte del Patrón Oro y se permita un régimen más flexible para estas naciones. También deberá reprimirse al grupo de los Diez -las naciones más fuertes financieramente- que es en realidad un intruso en el FMI y dar a los países en desarrollo un papel más representativo en el manejo del Fondo. Y por último, el Fondo podría auxiliar a las naciones débiles, con asistencia financiera para su desarrollo, que refuerce sus monedas a través de ganancias en las exporta-

(16) Miguel Acosta Romero, Op.Cit., pp. 683-684.

ciones." (17)

El Fondo ha mostrado bastante utilidad, regulando con más o menos éxito los cambios bruscos monetarios, de las últimas décadas y estableciendo obligaciones jurídicas, en asuntos otrora sujetos sólo al arbitrio o al capricho de los Estados Soberanos. También debe dársele el mérito de que ha logrado imponer, a través de su operación, ciertas conductas monetarias imprescindibles, y se ha obtenido una cooperación monetaria en aumento, a través de su operación, a pesar de sus evidentes yerros.

1.5 Derechos Especiales de Giro

Otra fuente adicional de asistencia financiera por parte del FMI es la que surge de las operaciones con los Derechos Especiales de Giro (DEG). Las particulares características de este mecanismo financiero creado para construir un nuevo activo de reserva internacional y una nueva unidad de cuenta, lo dota de modalidades propias de su emisión, asignación y transacción, bastante diferentes a la de una operación de crédito o de préstamo.

En efecto, los DEG'S se emiten unilateralmente por el Fondo cuando existe una mayoría de 85 por ciento de los votos. Hasta 1982 hubo seis emisiones por un monto total de 21,4 miles de millones de dólares, los que se han distribuido entre los distintos países miembros con arreglo a la ponderación de sus cuotas. Este procedimiento ha brindado a los grandes países industrializados un mayor poder de acumulación de esos activos internacionales.

La asignación y empleo de los DEG'S se contabilizan en cuentas particulares, en un fondo operativo para todos los miembros del FMI que obra en forma análoga a una cámara de compensación. En 1981 no obstante, todos ellos participaban del mismo sin detrimento de que otras instituciones fueran también autorizadas a ser tenedoras de DEG'S. "Las diez organizaciones que han sido autorizadas a ser poseedoras de DEG'S son las siguientes: El Banco Central de los Estados de Africa Occidental (Dakar), el Banco de Pagos Internacionales (Basilea), el Banco Internacional de Fomento (Banco Mundial - Washington) el Banco Nacional de Suiza (Zurich), el Banco Nórdico de Inversiones (Helsinki), el Fondo Andino de Reserva (Bogotá), el - -

(17) Modesto Scara Vázquez, Derecho Internacional Público, p. 423

Fondo Internacional para el Desarrollo Agrícola (Roma), el Fondo -- Arabe (Abu Dhabi) la Junta Monetaria del Caribe Oriental (San Cristobal), el Banco de los Estados Africanos (Yaounde) y el Banco de -- Desarrollo Islámico (Jeddah)." (18)

La asignación de DEG'S a un determinado país permite a éste -- adquirir las monedas de otros países, sea por necesidades provenientes de la situación de su balanza de pagos, sea como base de operaciones financieras de intercambios de deuda entre los países miembros, préstamos o cancelación de obligaciones con el FMI o alguno -- de sus miembros. Los países que deben facilitar su moneda a cambio de DEG'S pueden ser designados directamente por el Fondo o a través de un acuerdo.

El uso de los DEG'S es automático y no está sujeto a consultas o a condiciones que se imponen para el empleo de otros recursos del FMI. No obstante, se han establecido ciertos límites cuantitativos en sus transacciones. Por una parte, todo país tiene la obligación de mantener un mínimo de DEG'S en su poder, equivalente al -- 30 por ciento del monto que le fue asignado. Por la otra, todo país debe ceder su moneda por DEG'S hasta que su tenencia de esos activos no supere el triple de la asignación acumulativa neta que ha -- recibido. En todos los casos, los DEG'S rinden intereses a los países cuyos valores en cartera sean superiores a los que les fueron -- asignados, los que son pagados por aquellos países que están en la situación opuesta. Esas tasas se revisan cada cuatro meses y actualmente están próximas a las que rigen los mercados internacionales -- de capital.

Los DEG'S como activo de reserva inconvertible al oro, se -- calcula como unidad internacional con base en una canasta de cinco monedas convertibles o libremente utilizables, cuya valoración desde 1981 es como sigue:

Dólar (42%), marco alemán (19%), yen (13%), franco francés -- (13%) y libra esterlina (13%). Esta canasta de monedas y el peso de cada una son susceptibles de revisión cada cinco años.

Los DEG'S son una unidad monetaria internacional, creada por la revisión del Estatuto del Fondo en 1970 (Artículo XXI), consti--

tuyen una cuenta que el Fondo expresa el valor de sus activos. El valor de estos derechos se expresó inicialmente en función del oro (una onza de oro fino igual a 35 DEG'S), pero desde 1980 se han tomado otras medidas de valuación (dólar, por ejemplo).

"Los DEG'S son emitidos por el Fondo y asignados a sus países miembros como parte de sus reservas oficiales, en proporción a sus cuotas de moneda originalmente suscritas por los diversos países y para la formación de aquella institución: posteriormente se ha realizado asignaciones sobre bases determinadas por la Dirección del FMI (artículo XXIII a XXV de los Estatutos del Fondo).

"La cobertura de los DEG'S descansa en la obligación incondicional de cada miembro del FMI de aceptar aquellas como medios de pago en operaciones internacionales de compensación. La institución ha tratado de estimular el uso de los DEG'S como principal haber de reserva en el sistema monetario internacional y su uso para el pago de saldos resultantes de balanzas comerciales desfavorables y de -- deudas al propio Fondo." (19)

Los Derechos Especiales de Giro (DEG), se constituyeron para crear un nuevo activo de reserva internacional y una nueva unidad de cuenta, bastante diferentes a una operación de crédito o de -- préstamo y que revolucionaron las políticas monetarias internacionales.

1.6 Relaciones con las Autoridades del Sistema Financiero Mexicano
Las relaciones que México, como país miembro del Fondo Monetario -- Internacional, se establecen en tres niveles o jerarquías. En primera instancia se establecen con el Banco de México, que conforme a su Ley Orgánica del 31 de mayo de 1941, en su artículo 8o. menciona expresamente: Corresponde al Banco de México desempeñar las siguientes funciones:

I. Regular la emisión y circulación de la moneda y los cambios sobre el exterior;

II. Operar como banco de reserva con las instituciones a él -- asociadas, y fungir respecto a éstas como cámaras de compensación;

III. Constituir y manejar las reservas que se requieran para-

los objetos antes expresados;

IV. Revisar las resoluciones de la Comisión Nacional Bancaria, en cuanto afecten a los indicados fines;

V. Actuar como agente financiero del Gobierno Federal en las operaciones de crédito externo o interno y en la emisión y atención de empréstitos públicos, y encargarse del servicio de tesorería del propio Gobierno;

VI. Participar en representación del Gobierno, y con la garantía del mismo, en el Fondo Monetario Internacional y en el Banco -- Internacional de Reconstrucción y Fomento, así como operar con éstos organismos.

En segunda instancia las relaciones con el Fondo Monetario -- Internacional, se establecen a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, que de acuerdo al artículo 31 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, menciona:

A la Secretaría de Hacienda y Crédito Público corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

IX. Intervenir en todas las operaciones en que se haga uso -- del Crédito Público;

X. Manejar la deuda pública de la Federación y del Departamento del Distrito Federal;

XI. Dirigir la política monetaria y crediticia.

En tercera instancia, las relaciones del Estado Mexicano con el Fondo Monetario Internacional, se establecen a través del Poder Ejecutivo Federal, cuyo titular es el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos en cuya persona reside la representación tanto política como administrativa del propio Estado; con este carácter, el -- Presidente de la República signa todos los tratados, acuerdos y con -- venios internacionales en que el Estado Mexicano se obliga como parte contratante; esto se hace con la aprobación del Senado de la República, como expresamente lo señalan los artículos 89 fracción X y 76 fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y que a la letra dice lo siguiente:

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 la fuerza en las relaciones internacionales.

Art. 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 del despacho correspondiente rinda al Congreso; además aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que celebra el Ejecutivo de la Unión.

Nuestro país desde la creación del Fondo Monetario Internacional, se adhirió al Convenio Constitutivo y a sus subsecuentes reformas, adquiriendo el carácter de miembro integrante del mismo. Recientemente, México se vió en la necesidad de renegociar su deuda externa para lo cual contó con el apoyo del Fondo Monetario Internacional logrando un empréstito sindicado por un monto de cinco mil millones de dólares, destinado a la planta productiva de nuestro país.

En otro orden de cosas la Junta de Gobernadores del Fondo, por acuerdo general, decidió el aumento en la cuota de los miembros por más de 30,000 millones de dólares, de los cuales corresponderán a México 339 millones con lo que pasará de 183 a 1,282 millones su participación, siempre y cuando los miembros estén de acuerdo con este aumento de cuotas.

En virtud de la grave crisis económica y financiera, por la que atraviesa México, propiciada en parte por los bajos precios del petróleo, las altas tasas de interés y la política seguida por el Gobierno de los Estados Unidos de disminuir sus aportaciones al Fondo Monetario Internacional, México ha enviado una Carta de Intención al FMI, con el propósito de obtener un financiamiento externo adicional importante y la reestructuración de nuestra deuda externa. En esta carta se plantean nuestros problemas económicos como son: -

el bajo crecimiento de la producción, el desempleo, y las bajas en el precio del petróleo como causas del creciente endeudamiento externo, expresándose la gravedad de la situación y sus consecuencias si no se obtuviese tal financiamiento.

En otras palabras, se envía un informe al FMI, sobre nuestra situación económica y de balanza de pagos, pidiendo el ya citado -- financiamiento externo adicional que permita el financiamiento de -- nuestro aparato productivo y a la vez se nos proporcione un calendario de pagos más de acuerdo a la capacidad de pago del Gobierno de México para lo cual se presentan a consideración del FMI una serie de medidas preventivas y correctivas, como lo son: el aumento o disminución en su caso del ritmo de crecimiento de producción y empleo, abatimiento de la inflación y fortalecimiento de las finanzas públicas y de ahorro interno, así como cuestiones de política monetaria y financiera y también de ajustes al sistema cambiario.

Tal Carta de Intención es estudiada por el Fondo, quién realiza consultas con funcionarios mexicanos, para que en un momento -- dado, de considerarse factible la solicitud del Estado Mexicano se someta a la aprobación de la Junta de Gobernadores, máximo órgano -- decisivo del Fondo Monetario Internacional.

"La asistencia financiera del FMI, tiene una relación orgánica con la ejecución de ciertas políticas económicas, cuya orientación forma parte de la función reguladora que la institución desempeña en el mundo capitalista de postguerra. La supervisión de las -- políticas vinculadas al comercio y al flujo de inversiones internacionales está indisolublemente asociada a la provisión de fondos -- que ese organismo proporciona ante problemas de balanza de pagos. -- Precisamente, la condicionalidad es entendida como elemento esencial de la contribución que el Fondo realiza para aminorar los problemas de balanza de pagos de los países miembros para facilitar el proceso de ajuste internacional." (20)

En conclusión, queda en claro, que los intereses de los países del Tercer Mundo se limita a criterios meramente de magnitud de reservas monetarias y las grandes decisiones se centran en el grupo de los países industrializados, por tanto se ha deshechado la pro--

puesta del Tercer Mundo de vincular los derechos Especiales de Giro con el financiamiento al desarrollo.

CAPITULO II: EL ESTADO MEXICANO.

- 2.1 Los elementos que lo integran.
- 2.2 Los Poderes de la Unión.
- 2.3 El Ejecutivo Federal.
 - 2.3.1 Facultades Constitucionales.
 - 2.3.2 Representante del Ejecutivo Federal.
 - 2.3.3 Validez de los acuerdos, tratados y convenios.
- 2.4 Relaciones con los poderes de la Unión.
- 2.5 Exceso de Facultades.

2. 1. Elementos que integran el Estado Mexicano.

Los elementos que integran al Estado Mexicano se pueden clasificar en: Elementos Anteriores al Estado y Elementos Determinantes del Estado. Los elementos previos al Estado serán el grupo social (cier to número de personas), y el territorio. Quiere decir esto que el elemento humano, es la base del Estado, pues cuando el hombre se -- reune en sociedad, se da el primer elemento que a futuro será parte constitutiva de un Estado. El territorio es el segundo elemento pre vio del Estado, y por tal entendemos el espacio en que viven los -- hombres al agruparse políticamente para formar éste.

"El concepto territorio sólo puede utilizarse como ahora ha-- hecho, cuando está referido al Estado, pues el espacio físico que -- no está referido al Estado, recibe simplemente el nombre de super-- ficie terrestre." (21)

Los Elementos Determinantes o Constitutivos del Estado, vien-- nen a darse cuando ya existe el elemento humano y el territorio que lo alberga, porque entonces es preciso que se den aquellas notas o -- elementos determinantes, que constituyen al Estado y que son los -- siguientes:

a) Poder Político - Que asuma el mando e independiente de -- esa sociedad, es decir, que sea soberano.

b) Un Orden Jurídico - Creado por ese poder soberano para -- estructurar la sociedad política y regir su funcionamiento.

c) Una Finalidad Específica del Estado - Que consiste en la -- combinación solidaria, de los esfuerzos entre gobernantes y gover-- nados, para obtener el Bien Público Temporal (Bien Común)." (22)

El Estado Moderno es una sociedad humana en un territorio, es-- estructurado y regido por un orden jurídico, creado, definido y san-- cionado por un poder soberano, para la realización del Bien Común, -- que es la obtención del Bien Público Temporal, jurídicamente el Es-- tado es una persona moral capaz de derechos y obligaciones y con --

(21) Francisco Porrúa Pérez. Teoría del Estado. p. 263

(22) Idem.

capacidad de ejercicio. Derecho es el conjunto de normas jurídicas-emitidas por la autoridad competente, por considerar las soluciones justas, a los problemas surgidos de la realidad histórica.

El primer elemento constitutivo del Estado es el fin específico, que busca esa sociedad que se ubica en ese territorio, el bien común es el objetivo final de todo tipo de sociedad. El bien público temporal es el fin del Estado, porque es el bien común de todo grupo social, de la comunidad en su conjunto.

Elementos formales del Bien Público:

- 1.- Necesidad de Orden y Paz.
- 2.- Necesidad de Coordinación.
- 3.- Necesidad de Ayuda, Aliento y eventualmente de Suplencia-de las Actividades Privadas.

Como segundo elemento constitutivo del Estado, encontramos el Orden Jurídico, el cual es un modo de regular la vida social, el Derecho es un conjunto de normas jurídicas, que tienen como límites las garantías individuales de todo ciudadano. El Orden Jurídico demarca las obligaciones de gobernantes y gobernados, legitima las acciones de poder que toma un Estado, el Orden Jurídico es un elemento de cohesión social.

Como tercer elemento constitutivo del Estado, encontramos al Poder que es la capacidad de hacer uso de la violencia, en pro del bien común. El poder es una fuerza que radica en el pueblo, en la totalidad del grupo social, sin embargo para poder ejercerlo, lo delega a la autoridad, que por la vía jurídica ejerce dicho poder.

"El poder es un instrumento para gobernar, es la fuerza que constriñe a los individuos, a cumplir con los derechos y obligaciones que tiene asignados en el grupo social, la autoridad necesita del poder para imponer sus decisiones.

Tareas del Poder Público:

- 1) Formular mandatos - función de gobierno.
- 2) Organizar los servicios públicos - función de administración.
- 3) Funciones de coordinación." (23)

La administración, es la actividad por medio de la cual la -- autoridad, logra proveer por medio de servicios, la satisfacción de los intereses que se consideran, incluidos en la esfera del Estado-- y del Bien Público. Servicios a los que tiene que avocarse, la ad-- ministración:

- 1) Servicios de gobierno propiamente dicho, que son la fun-- ción jurídica, es decir, dar órdenes y hacer reinar el gobierno -- (Poder Ejecutivo).
- 2) Realizar el proceso legislativo (Poder Legislativo).
- 3) Velar por el cumplimiento de la ley (Poder Judicial).

Los caracteres esenciales del Estado, los forman: la persona-- lidad moral, esto quiere decir, que en cuanto a agrupación organizada la sociedad humana tiene una naturaleza distinta de la de cada uno -- de los individuos, que la componen, el que el Estado tenga una per-- sonalidad propia significa que, jurídicamente será sujeto a derechos y obligaciones propios, y en consecuencia esos derechos y esas obli-- gaciones son distintos de los que se atribuyen, a quienes forman -- parte de ese grupo social inclusive de quienes forman parte del go-- bierno mismo. Si bien el Estado es un objeto de Derecho Público, en-- tanto gobierno y autoridad, también es objeto de Derecho Civil, cuando, el Estado trata a los particulares y administra su propio domi-- nio, el Estado sigue siendo uno solo, lo que varía son sus funciones, es el mismo sujeto, porque las dos actividades están encaminadas ha-- cia un mismo objetivo, el bien común lo constituye la unidad de la -- persona Estado es la unidad de su fin.

Se puede decir, que el Derecho, es uno de los elementos cons-- titutivos del Estado, además de ser la directriz que norma su acti-- vidad, el Derecho significa el límite racional y objetivo del Estado y el ámbito temporal y público de su actuar, dentro del Derecho Po-- sitivo es el Derecho Constitucional, y el Derecho administrativo, el conjunto de normas que encaminan la actividad estatal.

Sin embargo, la actuación estatal, no debe someterse únicamen-- te, al Derecho Positivo, sino también al Derecho natural que signi-- fica; la esfera moral y por tanto de justicia, a que toda norma po-- sitiva debe apegarse.

La Soberanía, es uno de los atributos del poder; si bien la -- soberanía es un poder absoluto, tiene que guiarse sobre ciertos parámetros que son: la esfera del Derecho y el bien público temporal.

La soberanía radica en todo poder estatal, porque el poder no se explica si no es soberano, el poder lo concreta en la voluntad -- del pueblo, quien lo cede a un grupo de hombres para su ejercicio.

Desde el punto de vista exterior (de Derecho Internacional -- Público), la soberanía significa que los diferentes Estados, se hayan en un plano de igualdad, entre sí, la soberanía de un Estado -- significa que los demás no intervengan en su fuero interno.

El Estado no puede apartarse, en su actuar, de las normas jurídicas, porque de ser así atentaría contra su propia esencia. El -- Derecho significa el límite racional y objetivo del Estado. El concepto de soberanía, se cristaliza cuando se tiene que luchar con -- otros poderes, como en la Edad Media, en que el Estado tuvo que luchar contra la Iglesia, para obtener la supremacía política.

El bien común reside en la comunidad, la que puede delegar el poder a una o varias personas, mediante un acuerdo, que puede ser -- expreso o tácito, pero delegar derechos no significa hacer una renuncia de los mismos.

La soberanía popular es originaria. Mediante un contrato político expreso o tácito, puede transmitirse el ejercicio del poder público, a una o varias personas, cuando este contrato caduca, la -- sociedad puede elegir a quien desea. El pueblo tiene derecho a la -- resistencia pasiva o activa contra un gobierno tiránico, el pueblo es un sujeto capaz de derechos y obligaciones, entre el gobierno y el pueblo, se da una relación jurídica bilateral.

"La concepción de la personalidad humana, implica el aceptar que los seres humanos son anteriores al Estado, y por tanto, poseen derechos previos a éste, los llamados derechos del hombre o derechos fundamentales del hombre.

Las ideas sobre la soberanía puede estimarse bajo estos tres aspectos:

1. Carácter formal de la soberanía. La soberanía es puramente

formal, que expresa el carácter supremo e independiente del poder-político.

2.- Soberanía y el poder del Estado. De este concepto no puede decirse nada respecto al poder del Estado, ya que éste se ha extendido y la naturaleza de la soberanía no ha experimentado cambio alguno.

3.- La soberanía es una característica, nota esencial del poder del Estado, pero un poder que dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste, es decir, la soberanía reside en el pueblo" (24)

En cuanto a los elementos del Estado Mexicano, como son los anteriores: la población y el territorio y los constitutivos que son: el poder público con carácter soberano, el orden jurídico y el bien público temporal como finalidad del propio Estado son requisitos sin equanon, para que todo Estado Moderno exista como tal; si no entrara dentro de los supremos mencionados, sería otro tipo de agrupación social y humana y no quedaría contemplada esta agrupación dentro de lo que es un ente estatal. Nuestra ley máxima del 5 de febrero de 1917, dentro del Título I, Capítulos II, III y IV, regula el elemento humano del Estado mexicano en sus diversas modalidades.

Dentro del Título Segundo, Capítulo I del precitado ordenamiento se mencionan y establecen ineludiblemente la forma de gobierno (Art. 40) y el carácter soberano de nuestro Estado (Art.39) tal soberanía originariamente reside en el pueblo y este la delega en sus representantes (gobernantes) (Art. 41), en el Capítulo II del mismo título, establece cuales son las partes integrantes de la Federación y del territorio nacional, las cuales están establecidos en los art. 41 y 48 de nuestro código supremo en donde se establece el pacto federal, que guardan los estados con la Federación, al integrarse el Estado Mexicano.

2.2 LOS PODERES DE LA UNION.

El Art. 49 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece:

(24) Andrés Serra Rojas, Ciencia Política, p. 415

El Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

Más adelante se menciona que: No podrán reunirse dos o más - poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión conforme a lo dispuesto en el Art. 29. En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del Art. 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar.

Este artículo consagra el principio de la división de poderes que constituye la base y fundamento de todo régimen democrático, este principio busca la defensa de la libertad social a través del correcto reparto de las funciones del Estado. Es así, que el Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial y respectivamente, tiene las siguientes atribuciones: la facultad de dictar leyes, la facultad de hacerlas ejecutar y la facultad de aplicarlas a los casos concretos.

En el Art. 50 Constitucional se establece que, el Poder Legislativo Federal quedará depositado en el Congreso de la Unión, el que a su vez está constituido por dos Cámaras, una de Diputados, como representantes del pueblo, y otra de Senadores, representando a las entidades federativas. De los artículos 51 a 79 de nuestra Constitución Política, se establecen como se elegirá e instalará el Congreso, de la iniciativa y formación de Leyes, de las facultades del Congreso, etc.

El Poder Ejecutivo, de acuerdo al Art. 80 de nuestra ley máxima establece que el ejercicio de éste, se deposita en el Presidente Constitucional de la República, el cual es elegido cada seis años mediante un sistema de elección popular y directo. Las facultades y obligaciones del Presidente de la República quedan establecidas en el artículo 89 del multicitado ordenamiento.

De manera general, las funciones y atribuciones a cargo del titular del Poder Ejecutivo Federal, consisten: en promulgar las leyes expedidas por el Congreso de la Unión; ejecutar las leyes, para lo cual se le atribuye la facultad de expedir reglamentos, --

mismos que se pueden entender como disposiciones que facilitan el cumplimiento de las leyes elaboradas por el Poder Legislativo. También se le autoriza a manejar la Administración Pública.

Por último, en el Art. 94 de nuestra Carta Magna, dispone que el ejercicio del Poder Judicial Federal, se deposita en la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los Tribunales Colegiados de Circuito, Tribunales Unitarios de Circuito y en los Juzgados de Distrito. La principal función del Poder Judicial es la de aplicar las leyes a los casos concretos, administrando así la justicia.

De lo anterior se desprende que el Poder Judicial de la Federación posee las siguientes facultades fundamentales:

a) La protección de las garantías individuales establecidas por la propia Carta Magna;

b) La interpretación y aplicación de las leyes en los casos concretos que son sometidos a su consideración;

c) El funcionamiento como órgano de equilibrio, entre los poderes Ejecutivo y Legislativo de la Federación, así como entre los poderes de ésta y los de los estados, vigilando por el mantenimiento de la supremacía de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Por lo tanto, el Poder Judicial es el único con facultades para resolver conflictos entre los habitantes de la República, en virtud de que los órganos administrativos, tanto federales, estatales o municipales, no tienen tal atribución.

"El estudio de la teoría de las funciones del Estado requiere como antecedente indispensable al conocimiento, aunque sea en forma sumaria, de la teoría de la división de poderes que es de donde aquella deriva.

La división de Poderes, expuesta como una teoría política necesaria para combatir el absolutismo y establecer un gobierno de garantías, se ha convertido en el principio básico de la organización de los Estados constitucionales modernos.

Desde dos puntos de vista puede examinarse esa teoría:

a) Respecto a las modalidades que impone en el ordenamiento-

de los órganos del Estado.

b) Respecto de la distribución de las funciones del Estado en tre esos órganos.

Desde el primer punto de vista, la separación de poderes implica la separación de los órganos del Estado en tres grupos diversos e independiente uno de otro, y cada uno de ellos constituido en forma que los diversos elementos que lo integran guarden entre sí - la unidad que les da el carácter de Poderes." (25)

"Las constituciones modernas han establecido para el ejercicio de la soberanía el Poder Legislativo, el Judicial y el Ejecutivo, cada uno de ellos con su unidad interna adecuada a la función que ha de desempeñar, diversos entre sí, y sólo han discrepado de la teoría, por la tendencia a crear entre dichos Poderes las relaciones necesarias para que realicen una labor de colaboración y de control recíproco." (26)

"Desde el segundo punto de vista, la separación de poderes -- impone la distribución de funciones diferentes entre cada uno de -- los Poderes; de tal manera, que el Poder Legislativo tenga atribuído exclusivamente la función legislativa; el Poder Judicial, la función judicial, y el Poder Ejecutivo, la administrativa." (27)

El principio de la separación de poderes, literalmente interpretado como un principio de división de poderes, no es esencialmente democrático. Por el contrario, lo que corresponde a la idea de la democracia, es la noción de que todo poder debe concentrarse en el pueblo y de que, allí donde no es posible la democracia directa sino sólo indirecta todo poder tiene que ser ejercitado por un órgano colegiado cuyos miembros han sido electos por el pueblo y -- son jurídicamente responsables ante éste.

Si este órgano solamente tiene funciones legislativas, los -- otros llamados a ejecutar las normas expedidas por el primero, tiene que ser responsable ante el órgano legislativo, aun cuando sean también electos por el pueblo.

(25) Gabino Fraga, Derecho Administrativo, p. 28

(26) Idem.

(27) Ibid. . p.29

El órgano legislativo es el que está mayormente interesado en una estricta ejecución de las normas generales expedidas por él. -- El control de los órganos que realizan funciones ejecutivas y judiciales por los órganos que cumplen la función legislativa, corresponde a la relación natural que entre tales funciones existe.

Por eso la democracia requiere que el órgano legislativo tenga control sobre los órganos administrativo y judicial. Si la Constitución de un régimen democrático establece la separación de la -- función legislativa de las funciones de aplicación del derecho, o -- el control del órgano legislativo por los órganos encargados de -- aplicar la ley y, especialmente, si establece el control de las fun -- ciones legislativa y administrativa por los tribunales, ello sólo puede explicarse por razones históricas, pero no justificarse por -- razones específicamente democráticas.

2.3 EL EJECUTIVO FEDERAL

El Poder Ejecutivo de la Federación quedará depositado según el artículo 80 de nuestro código máximo, en un solo individuo, que se -- denominará Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

El antecedente histórico de tal disposición se remonta a la -- Constitución de 1824, en que por primera vez se otorgó el Supremo -- Poder Ejecutivo de la Unión a un solo individuo, este sistema fue -- incorporado también en la Constitución de 1857, de la cual pasó a -- la Constitución que nos rige actualmente, o sea, la Constitución -- del 5 de Febrero de 1917.

La elección del Presidente será directa y en los términos que disponga la ley electoral, tal como lo establece el artículo 81 del mismo ordenamiento. La elección del Presidente de la República se -- llevará a cabo cada seis años.

El primer requisito que se exige para el aspirante a Presidente de la República es:

Ser mexicano por nacimiento, y de padres también mexicanos -- por nacimiento;

Tener una edad mínima de 35 años;

Haber residido en el país durante todo el año anterior al día

de la elección;

No pertenecer al estado eclesiástico ni ser ministro de algún culto;

No estar en servicio activo, en caso de pertenecer al Ejército seis meses antes del día de la elección;

En caso de ser funcionario público, separarse de su puesto -- seis meses antes del día de la elección; y

No tener ninguna de las causas de incapacidad que establece -- el artículo 83 constitucional.

En el artículo 83 de nuestra ley fundamental se establece que el Presidente durará seis años, y por ningún motivo podrá volver a desempeñar ese puesto.

Hay diversos sistemas para suplir al Presidente de la República; la nota común es que, la designación para suplir la ausencia del Ejecutivo provendrá invariablemente del Congreso de la Unión.

Según el momento en que se produzca la ausencia, podrá hablarse de un Presidente provisional, interino o sustituto.

También se contempla en nuestra constitución, la posibilidad de la ausencia absoluta del Ejecutivo Federal, tanto en el artículo 84 como en el 85 de nuestra ley fundamental, estas disposiciones -- encuentran su justificación en el principio de que siempre deberá -- estar en funciones un titular del Supremo Poder Ejecutivo de la -- Unión. La renuncia a cargo de la Presidencia de la Nación, sólo podrá justificarse por causa grave, misma que deberá ser calificada -- únicamente por el Congreso de la Unión, por ser el órgano ante el -- que deberá presentarse la renuncia.

El Presidente de la República, al tomar posesión de su cargo, deberá hacer una protesta pública y solemne de que cumplirá y hará cumplir la Constitución Política y las leyes que emanen de ella, así como desempeñar leal y patrióticamente el cargo que el pueblo le -- confirió al haberlo favorecido con su voto. Con dicha protesta se -- demuestra el principio de que la soberanía del Estado tiene como -- fuente original la voluntad del pueblo.

El Presidente de la República no podrá ausentarse del terri--

torio nacional sin permiso del Congreso de la Unión o de la Comisión Permanente en su caso, como expresamente lo establece el artículo 88 constitucional.

Las facultades y obligaciones del Presidente de la República, están contenidas en el artículo 89 constitucional, y serán objeto de posterior estudio en el presente trabajo.

El Presidente de la República nombrará y removerá libremente a sus colaboradores más cercanos, denominados Secretarios de Estado, o Secretarios de Despacho, como los llama nuestra constitución. El número de dichos Secretarios de Estado y sus atribuciones deben estar expresamente determinadas en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal la cual regula las facultades y obligaciones de dichos funcionarios, cabe citar que dicha ley fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 29 de diciembre de 1976, y entró en vigor a partir del día 1o. de enero de 1977, abrogando a la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado.

Para ser Secretario de Estado se requiere: ser ciudadano mexicano por nacimiento, estar en ejercicio de sus derechos y tener 30 años cumplidos. Todos los reglamentos, decretos y órdenes que emita el Presidente de la República deberán ser firmados por el Secretario de Estado encargado del ramo a que el asunto corresponda, y que sin este requisito no serán obedecidos. Esta firma se conoce con el nombre de refrendo, la falta de éste, traerá como consecuencia la no observancia por parte de los particulares de tal mandato.

"Las Cámaras de Diputados y Senadores, (Congreso de la Unión) tendrán la facultad para que conjunta o separadamente, puedan citar a los Secretarios de Estado, para que informen sobre algún asunto de su competencia o un proyecto de ley, que dichos legisladores consideren de importancia y trascendencia nacional." (28)

2.3.1 FACULTADES CONSTITUCIONALES

El artículo 89 constitucional, establece las facultades y obligaciones del Presidente de la República, tales facultades y obligaciones son enunciativas pero no limitativas, ya que también se encuentran diseminadas otras facultades en diversos artículos de la propia Constitución; las cuales pueden resumirse en las siguientes:

(28) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (Comentada) pp. 93 y 94.

Facultades de carácter general: son las referidas en la fracción I y consisten en promulgar las leyes expedidas por el Congreso de la Unión; ejecutar las leyes, para lo cual se le atribuye la facultad de expedir reglamentos mismos que se pueden entender como -- disposiciones que facilitan el cumplimiento de las leyes elaboradas por el Poder Legislativo. También se le autoriza para manejar la -- Administración Pública.

Facultades para extender nombramientos: a éstas se refieren -- las fracciones II, III, IV, XVI, XVIII, o sea, las de designar a -- los Secretarios de Estado, Jefe del Departamento del Distrito Federal, Procurador General de la República, Agentes Diplomáticos, Ministros y Cónsules Generales, Oficiales Superiores del Ejército, La Armada y La Fuerza Aérea, Ministros de la Suprema Corte de Justicia del Distrito Federal, etc.

Facultades en materia de seguridad interna y externa de la -- nación son las que se mencionan en las fracciones VI, VII, a través de las cuales la Constitución otorga al Presidente de la República el carácter de Comandante Supremo de las Fuerzas Armadas.

Facultades en materia de política internacional: a ella se -- refiere la Fracción X y consiste en que el Presidente representa al Estado mexicano ante las demás naciones y, además dirige las relaciones internacionales. Esta fracción, fué reformada el 11 de mayo de 1988, y en ella el legislador pretende consagrar en nuestra ley fundamental los más altos principios que siempre han regido la política exterior mexicana, con el fin de garantizar su respeto y -- continuidad.

Facultades como legislador: sólo en dos casos excepcionales -- el Congreso de la Unión, le concede al Presidente de la República -- facultades extraordinarias para legislar, estos supuestos, se dan -- en los artículos 29 y 131 de nuestra Carta Magna, esta facultad extraordinaria está contemplada en el artículo 49 del citado ordenamiento, y es una excepción al principio de división de poderes, que consagra tal artículo.

Facultad de intervención en el proceso legislativo: son tres -- los actos jurídico-políticos mediante los cuales el Presidente de --

la República interviene en el proceso de elaboración legislativa, a saber: la iniciativa, el veto y la promulgación de las leyes.

"Facultades en relación con la justicia: es obligación presidencial facilitar al Poder Judicial los auxilios que sus órganos -- requieran para el expedito ejercicio de sus funciones (art.89 frac. XII) mediante el suministro de la fuerza pública necesaria a efecto de que los jueces y tribunales puedan hacer cumplir coactivamente -- sus determinaciones en cada caso concreto. Además, corresponde al -- Presidente conceder, conforme a las leyes, indultos a los reos sentenciados por delitos de orden común, en el Distrito Federal, (art. 89, frac.XIV)" (29)

Facultad para expulsar extranjeros: esta facultad se contiene expresamente en el artículo 33 constitucional.

Facultad expropiatoria: esta facultad, está prevista en el -- artículo 27 Constitucional, la cual incumbe al Presidente en su carácter de jefe de la administración pública y de gobernador nato -- del Distrito Federal.

Facultades en materia agraria: en esta materia, el Presidente es la suprema autoridad, incumbiéndole dictar las resoluciones definitivas entre las que destacan las concernientes a dotaciones de -- tierras y aguas en favor de los núcleos de población que carezcan -- de estos elementos (art. 27 Constitucional, frac. X, XI, XII Y XIII)

Facultad jurisdiccional: se refiere a cuestiones contenciosas por límites de terrenos comunales que se susciten entre dos o más -- núcleos de población, al Presidente de la República, compete resolverlas en primera instancia según el procedimiento que prevee y regula la legislación agraria.

2.3.1 REPRESENTANTE DEL EJECUTIVO FEDERAL

Siguiendo el sistema de la Constitución Federal norteamericana nuestras leyes fundamentales de 1857 y 1917 establecen el depósito del Poder Ejecutivo de la Federación en un solo individuo denominado -- Presidente de los Estados Unidos Mexicanos o Presidente de la República (art. 75 y 80 respectivamente).

Por virtud de la unipersonalidad en la titularidad del órgano

(29) Ibid., pp. 93-94

ejecutivo supremo estatal, en el Presidente se concentran las más importantes y elevadas facultades administrativas, las cuales, unidas a las que tiene dentro del proceso de formación legislativa y como legislador excepcional, lo convierten en un funcionario de significación dentro del Estado, no dependiente de la asamblea legislativa sino vinculado a en relaciones de interdependencia y en cuyo débito goza de una amplia autonomía que lo releva del carácter de mero ejecutor de las decisiones del Congreso, como son las leyes y decretos.

El depósito unipersonal del Poder Ejecutivo es el fundamento-jurídico del régimen presidencialista que se acentúa en la realidad política de los estados latinoamericanos, entre ellos México. En nuestro país tal aumento de las facultades constitucionales del Presidente de la República, ha obedecido a la necesidad de que el Ejecutivo Federal concentre sus funciones, para hacer frente a la siempre creciente y cada vez más complicada problemática nacional, que de manera indirecta ha alterado el sistema de equilibrio entre los poderes del Estado en favor de dicho alto funcionario administrativo.

El sistema presidencial unipersonal, que establece la Constitución de 1917 está jurídica y políticamente consolidado, por estos principios fundamentales, los cuales son: el que prescribe la elección popular directa del Presidente, el que concierne a la irrevocabilidad del cargo respectivo y el que atañe a la relatividad de la responsabilidad de dicho alto funcionario administrativo.

En cuanto al principio de irrevocabilidad, si el nombramiento del Presidente de la República emana de la voluntad del pueblo mexicano, expresada en votación directa, sería ilógico que en cualquier otro órgano del Estado por más jerarquía que tenga, como el Congreso de la Unión, por ejemplo, pudiese removerlo del citado cargo. Sin embargo, el principio de irrevocabilidad no implica que el Presidente no pueda renunciar a su alta investidura, siendo esta posibilidad muy limitada, ya que la renuncia debe basarse en causa grave, que debe calificar dicho órgano legislativo (artículos 86 y 73, fracción XXVII).

Tampoco esto significa que el mencionado funcionario no pueda ausentarse temporalmente del ejercicio de sus funciones, mediante -

la licencia que para tal efecto le otorga el Congreso (artículo 73-fracción XXVI). En ambos casos, la separación definitiva o temporal del Presidente queda sujeta a la calificación que de ella haga el Congreso, la cual no debe formularse oficiosamente sino previa petición fundada del propio funcionario, requisito que corrobora tal principio.

Por último en lo que toca a la responsabilidad relativa del Presidente, se debe establecer que ésta sólo se contrae, durante el ejercicio de su cargo, por traición a la patria y delitos graves -- del orden común (artículo 108 constitucional).

Tales principios ya estudiados, convierten al Presidente en un Jefe de Estado y representante del pueblo en el orden interno e internacional, es la persona que encarna a la nación, no puede ausentarse del territorio donde ésta se asienta sin permiso del Congreso de la Unión o de la Comisión Permanente, según sea el caso (art. 83 const)

La hegemonía del Presidente, sus amplias facultades jurídico-políticas y las seguridades constitucionales que afianzan su situación, como depositario unipersonal del Poder Ejecutivo del Estado Mexicano no convierten a dicho funcionario en un dictador, ya que -- la conducta pública del Presidente, su actuación como órgano administrativo supremo y todos los actos de autoridad que de una u otra forma se realizan están regidos por la Constitución y por la legislación secundaria en general.

Este principio se proclama en el artículo 87 Constitucional, -- en cuanto que el individuo que asuma la Presidencia de la República al tomar posesión de su cargo, debe protestar respeto y sumisión a ambos tipos de ordenamientos y contrae el compromiso de desempeñar leal y patrióticamente el puesto que el pueblo le confirió, mirando en todo por el bien y prosperidad de la Unión. Tal protesta y compromiso parecen meras declaraciones sin trascendencia, pues no se establece ninguna sanción, ni forma de obligar a que se lleve a cabo tal protesta, más bien parece una formalidad.

"No obstante con protesta o sin protesta, los actos inconstitucionales e ilegales del Presidente de la República pueden impugnarse ante la jurisdicción federal (Arts. 103 y 107 Constituciona--

les), por cualquier gobernado, que con ellos resulte agraviado, mediante el Juicio de Amparo, cuya procedencia, además de garantizar al régimen jurídico del país, frente a toda autoridad del Estado, - excluye por sí misma la consideración de que el poderoso presidencialismo entrañe una dictadura en México." (30)

La república presidencial, en la que el jefe del ejecutivo es electo por el pueblo, sigue al modelo de la monarquía constitucional. El poder del Presidente es el mismo o mayor que el de un monarca constitucional. Solamente en el dominio legislativo el Presidente es menos poderoso que el monarca constitucional. El Presidente tiene derecho de veto, mientras que el consentimiento del monarca es necesario para que un proyecto de ley aprobado por el parlamento adquiera fuerza obligatoria. Hay sin embargo monarquías constitucionales en que el monarca sólo tiene el derecho de veto, o en las que ha perdido la posibilidad de negar su aceptación a una decisión parlamentaria. Un elemento característico del sistema presidencial consiste en que ni el Presidente ni los miembros del gabinete nombrados por él son responsables ante el parlamento; los miembros del gabinete se encuentran subordinados al Presidente y conservan su cargo mientras éste lo desea.

Un tipo diferente es la república democrática con gobierno de gabinete. El jefe del ejecutivo es electo por la legislatura, ante la cual son responsables los ministros nombrados por el Presidente. Otro tipo se caracteriza por el hecho de que el gobierno es un órgano colegiado, especie de consejo ejecutivo, electo por la legislatura. El jefe del Estado no es jefe ejecutivo, sino Presidente -- del consejo ejecutivo.

La monarquía constitucional y la república presidencial son democracias en que el elemento autocrático es relativamente fuerte. En la república con gobierno de gabinete y en la república con gobierno colegiado, el elemento democrático es comparativamente más fuerte.

2. 3. 3 VALIDEZ DE LOS ACUERDOS, CONVENIOS Y TRATADOS

Para que un acuerdo, convenio o tratado, sea válido según nuestra Carta Magna, debe ir signado por el representante del Poder --

(30) Ignacio Burgoa Orihuela. Derecho Constitucional Mexicano. p.760

Ejecutivo Federal, como jefe que es del Estado Mexicano, y ratificado en su momento en la Cámara de Senadores, (Arts. 76 frac. I y 133 constitucionales) para que surta plenos efectos jurídicos anteriores.

Los acuerdos, convenios y tratados, son instrumentos que se firman entre el representante de nuestro Estado, el Presidente de la República y los representantes de los demás estados soberanos -- que conforman la comunidad internacional, entre los cuales se llegan a arreglos y pactos de muy diversas índoles, entre los cuales -- los más comunes son los acuerdos de cooperación económica, tecnológica, cultural, comercial, etc.

El Presidente es el director de la política internacional de México (art. 89 const. frac. X), sólo a él compete definirla, dictando cualesquiera medidas que tiendan a establecer y mantener las relaciones de nuestro país con todas las naciones del orbe, sobre la base de el respeto recíproco de su independencia, libertad y -- dignidad, así como las que tiendan a fomentar el intercambio comercial, con ellas mediante la celebración de tratados y convenios cuya aprobación incumbe al Senado (Art. 76, frac. I y 133 Constitucionales).

El Presidente de la República, dirigirá la política exterior y celebrará 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 los conflictos y controversias que se susciten, la proscripción internacional para el desarrollo, y la lucha por la paz y la seguridad internacionales.

"El Presidente de la República, a través de la facultad en -- materia de política internacional, representa al Estado Mexicano -- ante las demás naciones y, además, dirige las relaciones internacionales. La fracción X del art. 89 constitucional, fué reformada el -- 13 de mayo de 1988, en el cual se corrige el error mencionado sobre la ratificación de acuerdos, convenios y tratados, mencionando con anterioridad, en esta reforma el legislador pretende consagrar en --

nuestra Carta Fundamental, los más altos principios que siempre han regido la política exterior mexicana, con el fin de garantizar su respeto y continuidad". (31)

Art. 133 Constitucional: Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados.

La Constitución es la Ley suprema del país. Después le siguen en orden de importancia las leyes federales y los tratados internacionales y se le da la misma jerarquía y fuerza jurídica que tiene una ley federal, por lo tanto, un tratado internacional, tendrá carácter obligatorio dentro del territorio nacional, en el plano internacional sólo tendrá validez, entre los países que hayan suscrito tal tratado, si nada más dos países lo suscribieron se llamará tratado bilateral, si lo suscriben más de dos países, entonces recibirá el nombre de tratado multilateral.

La Constitución hace intervenir en las relaciones internacionales, de modo y en medida diversos, el Presidente de la República, al Congreso de la Unión (en caso de declaración de guerra) y al Senado. El Presidente representa a México en sus relaciones con los demás países y con este título acredita y recibe enviados diplomáticos, se comunica con los gobiernos extranjeros y es el único Poder que en materia internacional es informado oficialmente. La jefatura suprema de las fuerzas armadas y el liderazgo político, apoyan y autorizan su acción internacional.

"La celebración de un tratado se integra en nuestro Derecho Público Interno, por la concurrencia de dos voluntades, como son la del Presidente y la del Senado, tomada la de este último por mayoría de votos de los presentes. . .

. . . Surge así en el derecho interno, un acto único aunque complejo, que a su vez es acto unilateral en la esfera del derecho de gen

(31) Ibid, p.790.

te, puesto que para la producción del acto bilateral, que es el -- tratado, se necesita la concurrencia de voluntad del otro Estado -- contratante." (32)

Las negociaciones entre plenipotenciarios como representante de los jefes de Estado, culminan en la conclusión del tratado, el cual no obliga por ese solo hecho, pues a diferencia del mandato -- civil los plenos poderes reservan siempre para el representado la facultad de rectificar o no el tratado concluído. En nuestro derecho constitucional el Presidente de la República no puede llevar a cabo la ratificación del tratado, sin la previa aprobación de éste por el Senado.

Así, pues, el acto propiamente de derecho interno como es la aprobación del Senado, es acto intermedio entre otros dos que pertenecen al derecho internacional, a saber: la conclusión del tratado por los plenipotenciarios y su ratificación por el Presidente.

El Senado puede desaprobado un tratado concluído por el Presidente o introducir en el enmiendas o reservas. En el primer caso -- el Presidente no puede constitucionalmente ratificar el tratado y -- si lo hiciere, aparte de su responsabilidad constitucional crearía una doble situación jurídica; la de invalidez del tratado en el orden interno conforme al art. 133 y la de su existencia en el orden internacional mientras exista la voluntad del otro Estado signatario, pues debe entenderse que internacionalmente el Senado no es -- parte en la celebración de los tratados, la que se consuma por la voluntad bilateral de los Estados signatarios expresada mediante -- la ratificación de los Jefes de Estado. En cuanto a las enmiendas -- o reservas, carecen de eficacia mientras no sean aceptadas por los Estados contratantes; según su importancia se traducen en el repudio total o parcial del tratado.

La voluntad del Senado se proyecta en la esfera intencional integrando con la del Presidente de México, la voluntad del Estado Mexicano. Nuestra Constitución al igual que la norteamericana, no -- concede intervención al Senado en la abrogación y la denuncia de los tratados. Por lo tanto, la facultad pertenece exclusivamente -- al Presidente, como incluida en la atribución general de dirigir --

(32) Felipe Tena Ramírez, Derecho Constitucional Mexicano, p. 419.

las negociaciones diplomáticas. La abrogación de un tratado, por -- ser acto bilateral que requiere la voluntad de los signatarios del mismo, debería lógicamente exigir la aprobación del Senado, como -- ella fue otorgada para que el Presidente pudiera concertar el otro acto bilateral que dio nacimiento al tratado; pero la Constitución no otorga dicha facultad al Senado, y eso basta para que no la tenga en un régimen de facultades expresas. En cuanto a la denuncia de los tratados es un acto unilateral que pertenece íntegramente al -- dominio del derecho internacional y que por ello corresponde al titular de las relaciones exteriores.

Una vez satisfecho el requisito interno de la aprobación de -- la Cámara Alta, la voluntad del Presidente de la República, queda -- libre para actuar en el plano internacional, al que pertenece la ra tificación de los tratados.

"En el fondo, hay la tendencia a evitar los tratados inconstitucionales, cuestión extremadamente delicada en los regímenes como el nuestro y el norteamericano, en donde el derecho de la Constitución prevalece sobre el derecho internacional." (33)

Como vimos anteriormente, para que los acuerdos, convenios y tratados sean válidos según nuestra Constitución deben ir signados por el Presidente y aprobado por la Cámara de Senadores. Mediante -- los tratados se llega a arreglos de diversa índole como son: los -- acuerdos de cooperación económica, tecnológica, en materia de inter cambio de presos, etc. En el art. 133 constitucional se le da fuerza de ley a los tratados y la misma jerarquía que una ley de carácter federal.

El Presidente de la República a través de la facultad de polí tica internacional representa al Estado mexicano ante las demás naciones y organismos internacionales como el FMI y además dirigen las relaciones internacionales por lo cual una "carta de intención" es -- un convenio que celebra el Presidente de nuestro país con el Director del FMI en el cual el Estado mexicano se compromete a seguir -- ciertas conductas de tipo económico para poder hacerse acreedor a -- un crédito de este organismo internacional por lo cual, toda "carta de intención" para que pueda ser signada por el Presidente y refren

dada por el Secretario de Hacienda necesita estar aprobada por el -
 Senado de la República y seguir todas las normas y reglas que se --
 expresan en los artículos 76, 89 y 133 constitucionales.

Por otra parte y como tema modular del presente trabajo se --
 trata de establecer que una "carta de intención" no llega a la ca--
 tegoría de convenio internacional, sino más bien es un contrato de
 adhesión en que el Estado mexicano, no tiene ningún margen de nego-
 ciación y tiene que sujetarse ciegamente a las condiciones que es--
 tablece el FMI; pues si así no fuera no habría la línea de crédito-
 solicitada y el país se quedaría sin línea de crédito para seguir -
 sosteniéndose y por la debilidad económica de nuestro país se tradu-
 ciría en una grave crisis económica pues dependemos en gran medida
 de los recursos del exterior.

2.4 RELACIONES CON LOS PODERES DE LA UNION

El concepto de "separación de poderes" designa un principio de orga-
 nización política. Presupone que los tres llamados poderes pueden
 ser determinados como tres distintas funciones coordinadas del Es--
 tado, y que es posible definir las líneas que separan entre sí a ca-
 da una de esas funciones no se encuentran coordinadas, sino subordinadas
 y supraordenadas. Además, no es posible definir las líneas-
 que separan estas funciones entre sí. puesto que la distribución --
 entre creación y aplicación del derecho -que sirve de base al dua--
 lismo: poder legislativo y poder ejecutivo(en el sentido más amplio)
 - tiene sólo un carácter relativo ya que en su mayoría los actos el
 Estado son al propio tiempo de creación del derecho a un órgano y -
 la aplicación (ejecución) del mismo a otro, que ninguno de los dos
 pueda cumplir simultáneamente ambas funciones. Difícilmente es posi-
 ble, y en todo caso nunca es deseable, reservar incluso la legisla-
 ción que es sólo una cierta especie de creación jurídica a un "cuer-
 po separado de servidores públicos", excluyendo de tal función a --
 los otros órganos.

Así pues, resulta difícil hablar de una separación de la le-
 gislación relativamente a las otras funciones del Estado, en el sen-
 tido de que el llamado órgano "legislativo" -con exclusión de los -
 denominados órganos "ejecutivo" y "judicial"- fuese el único compe-

tente para ejercitar dicha función. Existe la apariencia de semejanza separación porque únicamente se da el nombre de "leyes" (leges) a las normas generales creadas por el órgano "legislativo". Inclusive cuando la Constitución sostiene expresamente el principio de la separación de poderes, la función legislativa -una y la misma función, y no dos funciones diferentes- se encuentra distribuida entre varios órganos, pero sólo a uno de ellos se da el nombre de legislativo.

Este órgano nunca tiene un monopolio para la creación de normas generales, sino, cuando más, cierta posición de privilegio, caracterizada ya por nosotros. Su designación de órgano legislativo -resulta tanto más justificada cuanto mayor importancia tiene la participación de ese órgano en la creación de normas generales. No hay una separación de poderes sino una distribución de los mismos mediante relaciones de coordinación.

La separación del poder judicial y el poder ejecutivo sólo es posible en una medida relativamente limitada. La separación estricta de los dos es impracticable, puesto que los dos tipos de actividades usualmente distintas. La función judicial es de hecho ejecutiva, exactamente en el mismo sentido que la función ordinariamente designase con tal palabra. La ejecutiva, a su vez, consiste en la ejecución de normas generales.

·Qué especie particular de ejecución de las normas generales es llamada "judicial"?

La cuestión solamente puede ser respondida por medio de la descripción de las actividades típicas de los tribunales civiles y penales. La función judicial consiste esencialmente en dos actos.

En cada caso concreto: 1) el tribunal establece la existencia de un hecho calificado como acto antijurídico civil o penal por una norma general aplicable al propio caso, y 2) el tribunal ordena una sanción civil o penal estipulada en forma general por la norma que ha de aplicarse. Los órganos del poder ejecutivo desempeñan frecuentemente la misma función que los tribunales.

La administración pública se basa en el derecho administrativo, así como la jurisdicción de los tribunales se basa en el civil y el penal. En realidad, el derecho administrativo, que se desarro-

lló con posteridad al civil y al penal tiene más bien el carácter - de derecho legislado que el de derecho consuetudinario. El fundamento jurídico de la administración pública está constituido por las - leyes administrativas. Como la ley civil y la ley penal, la adminis- trativa trata de provocar un determinado comportamiento, enlazando un acto coercitivo o sanción administrativa a la conducta contraria, es decir, al acto antijurídico administrativo. Esta función de los- órganos administrativos es exactamente igual a la de los tribunales aún cuando la última se llame judicial y la primera se denomine eje- cutiva o administrativa. Este cambio de competencia de los tribuna- les a los órganos administrativos, sólo es posible en cuanto las -- funciones de ambos son idénticas.

Así pues, no existe una separación orgánica de dos diferentes funciones. Una función idéntica es distribuída entre máquinas buro- cráticas diferentes, siendo la existencia de sus diversas denomina- ciones algo que sólo puede explicarse por razones históricas. Las - diferencias en la respectiva posición de los órganos y en los pro- cedimientos, tampoco derivan de una diferencia de función, y sólo - pueden explicarse históricamente.

Sin embargo, sólo los órganos administrativos tiene que eje- cutar ciertas acciones que usualmente no son realizadas por los tri- bunales. La autoridad fiscal, por ejemplo, debe establecer que un - individuo tiene una cierta renta y ordenar después que pague el co- rrespondiente impuesto. Sólo en caso de que el individuo no cumpla- con esta orden administrativa, se inicia el procedimiento en que la autoridad fiscal ejercita la misma función de un tribunal. Sólo es- digno de subrayarse el hecho de que las controversias que tienen su origen en un contrato administrativo, pueden ser resueltas por las- autoridades administrativas más bien que por los tribunales.

El llamado poder judicial forma una especie de contrapeso a - los poderes legislativo y ejecutivo. El deseo de establecer tal - - equilibrio fué una de las causas primarias de la evolución de la mo- narquía constitucional, a partir de la absoluta. El control de los- órganos que realizan funciones ejecutivas y judiciales por los órga- nos que cumplen la función legislativa, corresponde a la relación - natural que entre tales funciones existe.

De los tres poderes federales, los dos primeros que enumera - la constitución están investidos de poder de mando; el legislativo - manda a través de la ley, el ejecutivo por medio de la fuerza mate - rial. El tercer poder, que es el judicial, carece de los atributos - de aquellos otros dos poderes; no tiene voluntad autónoma, puesto - que sus actos no hacen sino esclarecer la voluntad ajena, que es la del legislador contenida en la ley, está desprovisto también de toda fuerza material. Sin embargo, el poder judicial desempeña en el - juicio de amparo funciones especiales, que fundan la conveniencia - de darle la categoría de Poder, otorgada por la Constitución; me - diante ellas, el Poder Judicial se coloca al mismo nivel de la Cons - titución, es decir, por encima de los otros dos poderes, a los cua - les juzga y limita en nombre de la ley suprema.

"Montesquieu hablaba de tres poderes, que alcanzara el famoso sistema de frenos y contrapesos, esto es poderes con atribuciones - propias, que colaboraran entre sí, pero que se equilibraran, para - que el ejercicio del poder no fuera arbitrario, lo que no vislumbró Montesquieu, es que si esos tres poderes fueren igualmente fuertes - se neutralizarían, de ahí la necesidad de que uno de ellos (Poder -- Ejecutivo), fuere superior a los otros dos sin que por ello los opa - que o los neutralice." (34)

Las relaciones entre los Poderes de la Unión son de coordina - ción. En un régimen republicano, representativo, democrático y fe - deral como el nuestro, no puede existir si no se dan los tres pode - res ya mencionados, Ejecutivo, Legislativo y Judicial, todos juntos y separados a la vez sirviendo como freno y contrapeso recíproca - mente cada poder; prevaleciendo por situaciones de tipo político y - de representatividad el poder ejecutivo, sin que por esto se opa - quen o anulen los otros dos poderes, y todos realizando funciones - encaminadas a crear y hacer cumplir el orden jurídico vigente en - su caso: es por esto que el poder ejecutivo hace más fácil la apli - cación de la ley mediante los reglamentos, el poder judicial aplica la ley al caso, concreto y el poder legislativo que es el que crea - las leyes. Es por esto que entre los tres poderes de la Unión, no - existe separación, sino más bien una distribución de poderes y ta - reas de aplicación y creación del orden jurídico vigente.

(34) Barón de Montesquieu. Del Espíritu de la Leyes, p. 135.

2. 5 EXCESO DE FACULTADES

Todas las manifestaciones del Jefe del Ejecutivo consagradas constitucionalmente en México cobran gran magnitud en la vida política. La facultad de iniciar leyes, artículo 71, fracción primera, se deposita también en los legisladores federales (realmente a quienes en forma exclusiva debiera pertenecer), y en los congresos estatales, sin embargo el Presidente ha monopolizado la iniciación de leyes y las Cámaras continúan el proceso legislativo en los términos que la línea política presidencial quiere quedando el veto del Ejecutivo como un algo sin vida ya que el Presidente no se objeta a sí mismo, lo cual sería absurdo.

"Por otra parte, la facultad reglamentaria no ostenta su relieve de privilegio, ante el dominio legislativo total en manos del Presidente. Las Cámaras de Senadores y de Diputados, no objetan las designaciones de Ministros y Magistrados respectivamente. Independientemente de lo positivo o negativo que resulte el Poder Legislativo en el Presidente, importa resaltar que si así conviene así se consagra en la Constitución, en la designación de Ministros y Magistrados si resulta mejor que sólo sea el Presidente a quién corresponda la designación, que también así se consigne en la Constitución." (35)

El divorcio entre la ley constitucional y la realidad es lo que aniquila el Estado de derecho.

En la absorción de la facultad de iniciar leyes está de por medio todo el sistema presidencial. El gobierno nacional depende sólo del Presidente a través de todas la Secretarías y Departamentos administrativos que comprenden ítegralmente toda la vida del país, consecuencia explicable de que el Prsidente tenga el monopolio de iniciar las leyes, esto quizás hasta se pueda justificar en ciertos casos, incluso también se pudiera aceptar que en ciertas materias las Cámaras no pudiesen objetar, pero todo debe encuadrarse dentro de la seguridad jurídica y el Estado de derecho. Todo que esté dentro de la Constitución.

En el Poder Judicial Federal, al formarse la corte con los ministros designados por el Ejecutivo, y ratificados por el Senado, inmediatamente que el Presidente los nombra, se da no una colabora-

(35) Juan Antonio Martínez de la Serna, Derecho Constitucional Mexicano. p.243.

ción de poderes sino una integración del Poder Judicial por parte del Ejecutivo de manera real, y de manera mediata por el Senado, el cual a su vez también depende en la realidad del Presidente en su elección y directrices fundamentales. En el poder revisor o poder constituyente permanente cuya finalidad es la reformabilidad constitucional y como se ha mencionado nos ubica dentro de las constituciones rígidas, aparentemente el Presidente no tiene intervención, pues claramente se señala al Congreso de la Unión y a las legislaturas de los Estados como poderes legislativos, federal y local, para que en exclusiva aprueben o no las reformas a la carta máxima.

La Constitución que sexenio a sexenio se modifica tantas veces, nunca ha sido objeto de una reforma que incluya expresamente la iniciativa de llevar a cabo las propias reformas, ello ha originado que se interprete que la iniciación de reformas constitucionales recae en el artículo 71. Así como se ha mencionado que la iniciativa de leyes, por práctica exorbitante la tiene el Presidente, automáticamente también él concentra la actividad del poder reformatorio.

Esta es sin duda otra de las muchas expresiones del exceso de facultades inconvenientes del Ejecutivo.

Las facultades extraordinarias depositadas en el Ejecutivo, conforme al 29 y 49 de muy escasa aplicación ortodoxa, coexisten paralelamente con otras facultades exorbitantes en materia política, extraordinarias que para distinguir las, llamaremos facultades exorbitantes en materia política, extraordinarias o exorbitantes por estar al margen de la Constitución.

En efecto, la más significativa manifestación de presidencialismo o facultad exorbitante consiste en la jefatura suprema y que detecta el Ejecutivo Federal del Partido Revolucionario Institucional, mismo que designa al 100% de los Diputados Federales uninominales o de mayoría relativa, al cien por ciento de los Senadores, al cien por ciento de los Gobernadores y al cien por ciento de los Presidentes de la República.

Elige el Presidente de México al sucesor, el cual al integrar en forma rotunda y exhaustiva su gobierno nombrando libremente todo

el gabinete secretarial, departamental y paraestatal, artículo 89,- fracción II, consolida tal vez el más poderoso de los sistemas presidencialistas cuando menos en lo que respecta el mundo de occidente. Y al final el Presidente de la República Mexicana, logra su mayor fuerza política, precisamente cuando la agota, en efecto es el Presidente en funciones de jefe nato del partido quien al nombrar sucesor, entrega el poder político. El poder constitucional termina ya por último el primero de diciembre del sexto año de gobierno, --naciendo otro Presidente, reproduciendo dialécticamente el mismo acontecer.

El artículo 89 constitucional debería contener en su articulo do, si es que así procede, la facultad que de facto asume el Presidente de jefe máximo del Partido. Es importante revisar ya hasta -- donde conviene que sea el Presidente quién designe a los funcionarios mencionados y que son la unanimidad de todos los responsables del gobierno de la nación. Lo importante es que nada quede oculto a la Constitución. Si así conviniera que la Constitución lo dispongasí por otra parte, como así se estima, se requiere un Presidente -- fuerte, pero es necesario limitarlo, que constitucionalmente así se haga.

Alrespecto, la actual Cámara de Diputados debe ya integrarse mediante el libre juego democrático, sin necesidad de la existencia de los diputados proporcionales, plurinominales o de listas regionales.

Es importante compatibilizar el apremiante problema de la disyuntiva entre la ley constitucional y la realidad política, ese es el gran reto. México necesita la unidad. El Presidente está llamado a representarla.

De lo anteriormente mencionado se concluye: que nuestro país puede considerarse como un Estado, ya que cuenta con los tres elementos esenciales: Población - Territorio - Gobierno.

La población de México está integrada principalmente por los mestizos, es decir, la mezcla de sangre blanca e indígena.

El Territorio Nacional cuya dimensión y límites ya conocemos es el lugar donde se asienta la población y está formado por las -- partes integrantes de la Federación (31 --El Distrito Federal, e islas adyacentes en ambos mares), (Art. 43 Constitucional).

El Gobierno: el pueblo mexicano adopta como forma de gobierno la Federación de tipo republicano, representativo y democrático -- (art. 40 Constitucional).

El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial (art. 49 Constitucional). La -- soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo.-- El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o -- modificar la forma de su gobierno (art. 39 Constitucional).

Nuestra organización política descansa en la Constitución que es la norma suprema del país. También recibe los nombres de Carta -- Política Código Fundamental, Ley Suprema, Carta Magna, Ley de Leyes, Ley por Excelencia, Norma Suprema, etc. Se le dá estos calificati-- vos porque se impone a todos y sobre todos sin excepción de ninguna especie. Ella es la expresión escrita de la soberanía popular, de la voluntad colectiva del pueblo mexicano.

Dijimos que México es una República, porque las personas encar-- gadas del gobierno, se renuevan periódicamente y sólo permanecen en el poder un tiempo determinado fijado por la ley. Seis años para el Presidente de la República, Senadores, Gobernadores. Todas estas -- personas son designadas en elección directa por el pueblo y escogi-- dos de entre los mismos habitantes del país.

Se dice que el gobierno es representativo porque, en efecto, -- los titulares del poder Público son nuestros representantes del -- pueblo (arts. 39 y 41 Constitucionales). Como el pueblo no puede -- ejercer directamente el gobierno es por ello que designa personas -- que lo representan.

Se trata de un Estado democrático porque el poder reside en -- el pueblo, sin distinción de ninguna especie. (art. 39 Constitucio-- nal).

Es un Estado Federal, porque nace de la unión indisoluble de-- los Estados, Distrito Federal e islas que lo componen. Estos inte--

grantes se fusionan territorial, política y jurídicamente para dar nacimiento a un nuevo Estado que recibe el nombre de Federación (del latín Foedus-foederis que quiere decir alianza-pacto).

Respecto de la división de poderes el artículo 49 Constitucional dice: El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. No podrán reunirse dos o más poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, conforme a lo dispuesto por el artículo 29. En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar.

Según el párrafo anterior donde está el artículo transcrito es el que determina la forma de nuestro gobierno, su organización y funcionamiento, y nos dice que se ejerce por medio de tres poderes: Legislativo, Ejecutivo y Judicial, cuya actividad se desarrolla en el ámbito nacional respectivamente le corresponde al legislativo -- como atributo o función fundamental, elaborar las leyes; al Poder Ejecutivo le toca como función principal hacer cumplir las leyes en el orden administrativo, y al Poder Judicial le toca como facultad característica aplicar la ley en casos de controversia o conflicto y resolver acerca de estos, así como la interpretación de las leyes constitucionales. Por esto, no sería posible que una misma persona ejerciera esas diversas funciones, porque ello conduciría a la dictadura o la anarquía. El principio de la división de Poderes es el fundamento de todo régimen democrático y liberal porque:

- a) Obliga a que el poder frene al poder.
- b) Limita el ejercicio de cada poder obligandolo a realizar la función que le corresponde.
- c) Impide el monopolio de poderes, y
- d) El poder siempre está sujeto a las leyes.

Esta teoría de la división tripartita del Poder que se atribuye a Aristóteles, fue brillantemente expuesta en el siglo XVIII por Montesquieu (Carlos de Secondat, barón de Montesquieu), autor entre-

otras obra de El Espíritu de la Leyes.

Según este pensador, los propósitos de combatir el absolutismo y de hacer posible el respeto de las libertades, sólo se logra -- o se puede obtener en un régimen que el Poder sujete al Poder ya -- que éste tiende al abuso; de allí que sea preciso crearle limitaciones, fraccionarlo, evitar que sea una misma persona la encargada de crear la ley, de administrar y de decidir los conflictos, porque -- ello equivaldría a consagrar el despotismo o la tiranía. Es necesario pues, atribuir ese poder a tres entidades diversas, para que -- ninguna pueda adquirir preponderancia sobre los otros poderes, se -- establece entre ellos, una verdadera situación de equilibrio, el -- Poder contiene al Poder, y se logra una actuación armoniosa en beneficio de todos.

CAPITULO III: ACUERDOS, CONVENIOS Y TRATADOS.

3.1 Generalidades.

3.2 Concepto.

3.3 Análisis Constitucional.

**3.4 Análisis conforme a las reglas del
derecho internacional público.**

3.5 Reglas de interpretación.

**3.6 La Teoría de la imprevisión y el
pacta sunt servanda.**

3.1 GENERALIDADES DE ACUERDOS, CONVENIOS Y TRATADOS

Los tratados son por excelencia la manifestación más objetiva de la vida en relación de los miembros de la comunidad internacional. Pueden definirse, en sentido amplio, como los acuerdos entre dos o más Estados soberanos para crear, modificar o extinguir una relación -- jurídica entre ellos.

Los tratados han recibido denominaciones muy diversas, y ello ha contribuido a crear algo de confusión en torno a estos instrumentos internacionales, pero una explicación de cada uno de estos nombres revela que su esencia es un acuerdo internacional de voluntades.

Han sido designados convenciones, acuerdos, convenios, pactos, arreglos, compromisos, declaraciones, concordatos, *modi vivendi*, -- etc., pero ello no tiene significación jurídica.

La convención y el tratado son sinónimos. Ni siquiera puede alegarse la pretendida diferencia de que las convenciones son tratados multilaterales, porque la práctica no ha sido definida en este sentido. El acuerdo es un tratado formal y materialmente, por más -- que los partidarios de las distinciones digan que el acuerdo es de carácter secundario con respecto al tratado. Convenio, pacto y tratado son sólo distintas maneras de designar la misma cosa. El arreglo ha sido siempre un tratado en su forma y en su fondo y no se -- encuentra tal diferencia. El compromiso es sólo un tratado de arbitraje en algunos países, y el empleo de esta denominación no está -- tan generalizado como para usarlo definitivamente.

Las declaraciones no son, en estricto derecho, pactos internacionales, y cuando una declaración toma esta forma, como la de París de 1856 es un tratado, independientemente del nombre que se le haya colocado. El concordato y los *modi vivendi* no son tratados y no cabe entonces la igualación. El primero es un convenio entre la Santa

Sede y algún Estado sobre materias administrativo-religiosas y carece de los atributos y efectos del tratado internacional.

Los segundos constituyen el arreglo provisional de un estado de cosas, pero no puede tener los elementos que integran el tratado y aunque se parecen a ellos en tanto que obligan bilateralmente, no por eso es autorizado considerarlos como tratados.

El constante afán de los estudiosos del Derecho Internacional de clasificar, ha conducido a los autores a intentar divisiones de los tratados, las cuales se mencionan para fines enunciativos. Una primera separación se da entre los tratados bilaterales o multilaterales o colectivos.

Algunos internacionalistas hablan de tratados o pactos unilaterales, para distinguir aquellos en los que una parte contrata con muchos otros, como por ejemplo, el Tratado de Versalles de 1919.

"Se habla también de una separación, atendiendo al contenido en tratados políticos (de alianza), tratados administrativos y tratados comerciales. Otra división se pretende hacer entre tratados--contrato y tratados-ley, pero es imprecisa e inaceptable. La pretendida distinción se hace sólo por razones de conveniencia." (36)

Tradicionalmente se sostiene que los tratados deben poseer -- ciertos elementos y tener presentes ciertas cualidades para que tengan la validez debida. Se habla comúnmente de su capacidad, del consentimiento del objeto y de la causa.

Digamos, por lo que se refiere a la capacidad de las partes -- que el ius tractati es un atributo propio de la soberanía. Sólo los Estados soberanos pueden concertar tratados.

"En lo que corresponde al consentimiento, éste debe ser expresado por los órganos de representación competentes del Estado. El ius representationis está contenido normalmente en el Derecho interno de los Estados, y sólo en épocas de alteración ó anormales esta representación se ejerce de hecho." (37)

(36) César Sepúlveda, Derecho Internacional, p. 120.

(37) Ibid., p. 121.

"De manera que un pacto internacional concertado por un órgano no competente carece de validez por falta de consentimiento expresado legalmente. También el caso del representante que va más allá de sus poderes conduce a la invalidez del tratado por falta de consentimiento adecuado." (38)

El objeto juega un papel importante como elemento de los tratados. Se habla de que deben tener contenido lícito. Y esa licitud, es tanto con respecto al Derecho Internacional como el Derecho Interno. Porque si se suscribe un pacto que tenga por objeto violar abiertamente una norma del Derecho Internacional Positivo -por ejemplo para ejercer piratería- ésta sería tan ilegal como aquél que se suscribe sin respetar una norma de integración o los derechos del propio, por ejemplo, para suprimir las libertades individuales consagradas en la Constitución.

Se aprecia en la doctrina general de manera consistente, la afirmación de que los tratados pueden ser verbales, de palabra. Si en algún tiempo remoto y de manera ocasional ello ocurrió, no hay ahora justificación, ni técnica ó doctrinal, para sostener esa inexactitud. De otra manera no podrán precisarse ni exigirse las obligaciones resultantes de los pactos. No se requieren otras formalidades para configurar un tratado. Pero la práctica ha venido consagrando un cierto estilo, una determinada manera de redactarlos, y aunque este formalismo no se ad solemnitatis causae por lo menos resulta práctico para el manejo de los tratados. Generalmente el tratado va precedido del título. Continúa el proemio que puede contener una recapitulación de los propósitos que mueven a los signatarios a pactar, y, a veces, una breve mención de antecedentes. En el proemio van los nombres de los plenipotenciarios, y la fórmula usual de que se han comunicado sus respectivos plenos poderes y encontrándolos en debida forma conviene, u otra parecida. Siguen después los artículos o sea la parte contractual propiamente dicha. Las últimas cláusulas se refieren a la duración del tratado y al canje o depósito de las ratificaciones. Posteriormente van la fecha, la firma y los sellos.

Sin perder de vista la real naturaleza de los pactos internacionales se podría decir que son contratos, y como tales, están su-

(38) Ibid., p. 123

jetos a reglas de interpretación derivadas de la práctica, de la analogía y del sentido común, que es posible enumerar de manera general, y en vista de que Oppenheim lo realiza magistralmente, a él seguiremos fielmente:

Todos los tratados deben ser interpretados de acuerdo con su sentido razonable, en contradicción a su sentido literal.

Los términos empleados en un tratado deben interpretarse de acuerdo con su sentido usual, en el lenguaje ordinario, excepto cuando no están usados expresamente con cierto significado técnico, o cuando no está aparente otro significado en el contexto del tratado.

Se debe suponer que las partes contratantes se proponen algo razonable, algo adecuado al propósito del tratado y algo no inconsistente con los principios del derecho internacional generalmente reconocidos.

Todo el tratado debe ser tomado en consideración, si el significado de una de sus estipulaciones es dudoso.

El principio in dubio mitius debe aplicarse en la interpretación de los tratados. Si, por consiguiente, una estipulación es ambigua el significado que debe preferirse es el que menos oneroso para la parte que asume una obligación, o que interfiere menos en la soberanía de una parte, o que implica menos restricciones para las partes.

Puede hacerse referencia a tratados previos entre una de las partes y terceros para el propósito de aclarar el significado de una estipulación.

Si son admisibles dos significados de una estipulación según el texto del tratado, debe prevalecer el significado que la parte que propuso esa estipulación conocía en ese tiempo como ser el significado preferido por la parte que la acepta.

Si son admisibles dos significados, debe preferirse aquel que conceda menores ventajas para la parte que se beneficia.

La máxima expressio unius est exclusio alterius ha sido observada en los tribunales internacionales en algunos casos planteados ante ellos.

Es del conocimiento común que si un Estado mantiene un significado de un término que es diferente del que se acepta generalmente, y si a pesar de ello otro Estado entra en pacto con él, ese significado deberá prevalecer.

Si el significado de una estipulación es abiguo y una de las partes contratantes, antes de que surja la controversia, hace saber qué significado se le atribuye, la otra parte no puede insistir en un significado diferente si no protestó oportunamente.

Debe concederse que las partes se propusieron que las estipulaciones del tratado tuvieran ciertos efectos, y no que no tuvieron ninguno. Por consiguiente, no es admisible la interpretación que -- vuelva sin sentido o ineficaz a una estipulación.

Todos los tratados deben interpretarse en el sentido de excluir fraude y de hacer su operación consistente con la buena fé.

Las normas aplicadas comúnmente por los tribunales en la interpretación del derecho interno no sólo aplicables en tanto que -- reglas generales de jurisprudencia.

Si un tratado se concluye en dos idiomas diferentes y existe una discrepancia entre los textos, cada parte está obligada sólo -- por el texto de su propio idioma, a menos de que se hubiese pactado de otro modo.

Es una regla bien establecida en la práctica de los tribunales internacionales que los trabajos preparatorios (notas, memoranda, actas, etc.) pueden auxiliar para el propósito de interpretar -- cláusulas controvertidas de un tratado.

Los pactos internacionales terminan sus efectos por causas -- muy diversas y una de ellas emerge del mismo tratado, en tanto que otras aparecen a posteriori.

Entre las primeras han de mencionarse el término, la condición, la ejecución y la denuncia. Caben, entre las segundas, la renuncia, el incumplimiento, la guerra, la extinción del sujeto, y, -- bajo ciertas circunstancias, la imposibilidad de realizar el objeto y el cambio radical de las circunstancias que motivaron el pacto.

Por lo tanto el autor del presente trabajo concluye que los trata--

dos son la manifestación más objetiva de la vida de relación de los miembros de la comunidad internacional.

Los tratados han recibido denominaciones muy diversas, lo -- cual contribuye a confusión, pero la explicación de cada uno de estos nombres revela que en esencia es un acuerdo internacional de -- voluntades y existe un conjunto de reglas de interpretación derivadas de la práctica y del sentido común, que establecen el alcance -- jurídico de tales pactos.

3.2 CONCEPTO

Tratado es todo acuerdo concluido entre dos o más sujetos de Derecho Internacional. Se habla de sujetos y no de Estados, con el fin de incluir a las organizaciones internacionales.

Las normas que rigen el derecho de los tratados son, a mediados de 1979, esencialmente de carácter, consuetudinario. El 23 de -- mayo de 1969 como culminación de los trabajos emprendidos por la -- Comisión de Derecho Internacional de las Naciones Unidas, se firmó en Viena la llamada Convención de Viena sobre el derecho de los -- tratados que entró en vigor el 27 de enero de 1980, tras haber recibido las ratificaciones de 33 de los signatarios, tal como está -- previsto en el tratado. Con todo, y debido a que en este documento se había reflejado el consenso de los Estados, según señala su artículo primero, al definir el término tratado; sin embargo sus disposiciones no perderán fuerza por el hecho de que en un tratado figuren como partes sujetos que no son Estados, se aplicarán a las relaciones entre las partes que sean Estados. Por otro lado, como en muchas disposiciones no se hace más que recoger normas de origen -- consuetudinario, éstas conservan todo su valor para regir los acuerdos que concluyen, por ejemplo, organismos internacionales.

La Convención de Viena no añade más requisitos a los acuerdos interestatales, para que sean considerados tratados, que el que revistan forma escrita, independientemente de que estén contenidos en un sólo instrumento o en una serie sucesiva de instrumentos -- cualesquiera que sea el nombre que se les haya dado. Pero la -- doctrina y la práctica actual reservan el nombre de tratados para -- aquellos acuerdos entre sujetos de Derecho Internacional (Estados --

organismos internacionales, o sujetos de otra naturaleza), en cuya conclusión participa el órgano provisto del poder de concluir tratados (cuya determinación queda para el derecho interno del sujeto de que se trate), y están contenidos en un instrumento formal único.

Se necesita, entonces, para que haya tratado, que el acuerdo sea celebrado, en primer lugar, entre sujetos del derecho internacional. Así, no pueden considerarse tratados los acuerdos entre Estados y personas particulares, o entre personas particulares o jurídicas que pertenecen a diferentes Estados.

Además, aún cuando el acuerdo sea entre Estados, es necesario que intervenga el órgano provisto del poder de concluir tratados, y que el acuerdo esté contenido en un instrumento formal único. Si, -- por ejemplo, los Estados llegan a un acuerdo a través de un intercambio de notas o de memoranda, no se puede hablar de tratado, en -- sentido estricto.

"Hay que distinguir también los tratados, de las declaraciones de principios que no están destinados a producir efectos de derecho sino que solo pretenden indicar una determinada intención de los gobiernos signatarios. Por ejemplo, la Carta del Atlántico el 7 de agosto de 1941 en que Churchill y Roosevelt no pretendían crear a -- sus países una obligación; su único fin era mostrar a la opinión -- pública mundial cuáles eran sus propósitos comunes. La distinción -- fundamental de estas declaraciones de principios (a menudo llamadas "gentlemen's agreements", o acuerdos entre caballeros), se encuentra en que los tratados están destinados a producir obligaciones jurídicas." (39)

El sustentante concluye de lo anterior que los tratados, son los convenios o los acuerdos a los que llegan los sujetos de la Comunidad Internacional, llámese Estados u Organismos Internacionales. Que a las Convenciones de Viena de 1919 están adheridos y son sujetos del derecho internacional público. Todo tratado que realice un Estado, no debe contravenir las leyes de su fuero interno, ni lesionar su soberanía, además de que deben ser ratificados por los órganos legislativos en su caso o por las Juntas de Gobierno en el caso

(39) César Sepúlveda, op. cit., p. 142.

de los organismos internacionales, para que de tal manera surtan -- efectos entre los países contratantes.

Formalmente todo tratado debe ir por escrito, en los idiomas de los países signantes, con un lenguaje sencillo, debe contener -- una exposición de motivos por la cual se realiza tal convenio, debe mencionar expresamente la duración, los lugares de vigencia o aplicación en caso de no cumplimiento se mencionan las cláusulas penales con las sanciones a las que se hará acreedor el Estado incumplidor, etc.

Los términos acuerdo, tratado y convenio son sinónimos, o sea, la acepción de un mismo concepto que son: los pactos que realizan -- los sujetos del derecho internacional en el ámbito de su competencia.

Cabe mencionar que para que haya tratado debe ser celebrado -- entre sujetos del Derecho Internacional. Así que no pueden considerarse tratados los acuerdos entre Estados y personas particulares.

También debemos distinguir los tratados de las declaraciones de principios ya que estas sólo pretende indicar una determinada intención de los gobiernos signatarios, y los tratados están destinados a producir obligaciones jurídicas.

3.3 ANALISIS CONSTITUCIONAL

El artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos -- Mexicanos establece literalmente:

Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella, y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la ley suprema de toda la Unión. Los -- jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y -- tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las constituciones o leyes de los Estados.

El precepto transcrito es de una relevancia singular, entre -- otras, por las siguientes razones:

A) Establece la jerarquía que corresponde a las diversas normas del sistema jurídico mexicano.

B) Fija una subordinación de la leyes orginarias federales a la Constitución.

C) Determina un mayor valor jerárquico de las normas federales constitucionales, de las normas internacionales contenidas en los tratados internacionales y de las normas federales ordinarias frente a las normas jurídicas constitucionales o normas jurídicas ordinarias de los Estados de la República.

D) Indica una supremacía de la norma jurídica internacional contenida en algún tratado internacional. Es decir, sustenta la tesis monista internacionalista.

E) Señala una mayor jerarquía de la norma jurídica internacional frente a las normas jurídicas constitucionales o secundarias de los Estados de la República.

"Algunos autores como Modesto Seara Vázquez manifiestan su desacuerdo con el establecimiento de la tesis monista nacionalista en el artículo 133 Constitucional. El precepto debiera establecer la obligación del Presidente de la República para apegarse a la Constitución cuando celebre tratados internacionales, así como el deber del Senado de la República de velar porque los tratados celebrados por el Presidente de la República se apeguen a la Constitución. En consecuencia, también debiera establecer la sanción en la que incurrirán el Presidente y el Senado de la República si se apartaran de la Constitución al celebrar un tratado internaional. Por supuesto que la responsabilidad correspondiente se fijaría para los efectos del Derecho interno y no para los del Derecho Internacional." (40)

El artículo 133 Constitucional debiera recoger la moderna orientación, contenida en constituciones como la alemana en 1949 y la francesa de la post-guerra, que le dan supremacía a los tratados internacionales sobre las disposiciones internas.

El artículo 133 Constitucional debiera ser monista internacionalista dado que si nuestro país se apegara a la supremacía de la norma constitucional interna respecto de los tratados internacionales, se engendraría responsabilidad internacional, misma que se le

haría efectiva en cuanto que México no tiene el carácter de potencia irrestricta.

El artículo 133 Constitucional tiene inspiración en el artículo 6o. de la Constitución norteamericana.

El autor del presente trabajo no está de acuerdo con la tesis que sostiene Seara Vázquez con respecto a la teoría monista internacionalista ya que un Estado para que pueda contratar con los demás - sujetos de la comunidad internacional necesita hacerlo con un carácter de soberanía en su fuero interno.

Si se acatara la tesis internacionalista los demás Estados podrían vulnerar nuestro sistema jurídico y por esta razón se protege nuestro fuero interno y nuestra Constitución Política acertadamente le dá al Tratado Internacional la misma jerarquía que una Ley Federal quedando en la cima de la pirámide Kelseniana la Constitución -- Política que es la ley máxima en nuestro fuero interno. Ningún país puede contratar a nivel internacional atentando contra su régimen -- jurídico porque tal acuerdo, tratado o convenio quedaría viciado.

3. 4 ANALISIS CONFORME A LAS REGLAS DEL DERECHO INTERNACIONAL PRIVADO

En este punto vamos a ocuparnos de diferentes técnicas para la solución de problemas derivados del tráfico jurídico internacional. La mayor parte se dedica al estudio de los llamados conflictos de leyes, que se denominan sistema conflictual tradicional. Se estudiará también otra técnica con amplia difusión y que se conoce por conflictos de jurisdicciones o conflictos de competencia judicial. Entre la exposición de las técnicas antes señaladas se hará mención a otras dos, de aparición relativamente reciente; la de normas de aplicación inmediata y la de normas materiales.

De acuerdo con un punto de vista ampliamente compartido, las sociedades evolucionan a través del tiempo. Con el simple transcurso de los años, la vida cambia no sólo dentro de un grupo social determinado, sino también de un grupo social a otro. Algunos de los -- signos observables de esta evolución o este cambio se reflejan en -- los productos y, por tanto, suele ser variable la concepción que se hace de las distintas instituciones sociales que ha de regular.

Por otra parte, es fácil observar que el hombre, por ser un ente que al ocupar un espacio en la naturaleza, se diferencia de los otros seres vivientes por sus productos culturales, uno de los cuales es el Derecho. Para ese hombre-entendido en su totalidad - (psicobiológica) y en las circunstancias socioculturales y naturales en las que se halla enclavado, mismas que determinan su existencia histórica- es el Derecho lo que representa aquello a lo cual aspira; es decir, el mínimo de seguridad, de certeza, de igualdad y de libertad.

Normalmente, los grupos sociales llevan a cabo sus actividades en un espacio geográfico determinado; sin embargo, algunas de esas actividades suelen efectuarse fuera de dicho espacio. Debido a las diferentes regulaciones jurídicas de las instituciones en cada grupo y el afán de obtener un mínimo posible de seguridad, de certeza, de igualdad y de libertad, resulta indispensable lograr el establecimiento de ciertas bases que lo posibiliten. Conforme han evolucionado las sociedades, el tráfico entre ellos se ha incrementado y han surgido diferentes técnicas para la solución de problemas que de ese hecho derivan. El conocimiento y manejo de algunos principios básicos de dichas técnicas jurídicas es lo que nos ocupará.

"Históricamente, el surgimiento de ciertas técnicas, ha sido ubicado durante la Grecia clásica, pero, es a partir de la escuela italiana de los Glosadores (siglo XII) cuando, se inicia el tratamiento sistemático de las mismas.

a) La llamada de conflictos legislativos, que llamamos también de manera estipulativa, sistema conflictual tradicional.

b) La conocida bajo la denominación de conflictos de competencia judicial.

También se hará referencia a otras dos que han surgido en época reciente:

a) La llamada de normas de aplicación inmediata.

b) La que se ha denominado de normas materiales." (41)

(41) Alfred Verdross, Derecho Internacional Público. p. 220

3. 5 REGLAS DE INTERPRETACION

Mediante la técnica del sistema conflictual tradicional, se intenta resolver un problema derivado del tráfico jurídico internacional de manera directa con la aplicación de una norma jurídica que dé la -- respuesta directa. Con objeto de precisar lo anterior, citaremos el concepto que a este respecto tienen dos autores contemporáneos: - - Víctor N. Romero del Prado y Adolfo Miaja de la Muela.

"Romero del Prado (1961) define así la técnica: "es el conjunto de normas jurídicas que tienen por objeto o fin determinar cuáles es la jurisdicción competente o la ley que debe aplicarse en caso - de concurrencia simultánea de dos o más jurisdicciones o de dos o - más leyes, en el espacio, que reclaman su observancia." (42)

De esta definición vamos a distinguir básicamente tres elementos:

1. Un conjunto de normas con un objeto específico,
2. En qué casos opera ese conjunto de normas y,
3. Cómo opera ese conjunto de normas.

"Por su parte, Miaja de la Muela (1972) define así el sistema como dos o más relaciones jurídicas en potencia, tantas leyes como tenga contacto con las personas, cosas o actos que figuren en el su puesto de hecho, pero mientras no se señale exactamente la ley apli cable, es decir, mientras no se resuelva el conflicto, lo único que, sin género alguno de duda, tendremos entre nosotros, es una rela- - ción humana, fáctica propia de la vida. De relación jurídica sólo - se podrá hablar cuando esté fijada la legislación destinada a regular aquella relación humana." (43)

De esta definición se deben distinguir básicamente cuatro elementos:

- a) dos o más relaciones jurídicas en potencia;
- b) la posibilidad de solución de un conflicto;
- c) ciertas conductas humanas o hechos; y
- d) la identificación de una legislación que regule las conductas o los hechos.

(42) Leonel Pérez Nieto Castro, Derecho Internacional Privado, p.208

(43) Ibid., p.208

De los conceptos anteriores podemos inferir algunas reflexiones que nos ayuden a la comprensión del concepto que generalmente se conoce bajo el nombre de conflicto de leyes.

Primero. Existen ciertos problemas que derivados del tráfico-jurídico internacional, originan la necesidad de recurrir a la aplicación del derecho extranjero.

Segundo. En cada sistema jurídico positivo existen una serie de normas cuya función u objeto es posibilitar la aplicación del -- derecho extranjero, o de un orden jurídico local diferente, normas que la doctrina ha denominado, reglas o normas de conflicto.

Tercero. Es convincente la existencia de un mecanismo que, -- frente a un caso determinado, nos gué en la identificación de la -- norma jurídica extranjera aplicable, conforme a los índices (puntos de contacto o conción) presentados por las conductas humanas o hechos, para que, con base en dicha norma, podamos saber de qué tipo de actos jurídicos se trata.

Cuarto. Existe una diferencia importante en los dos conceptos antes expuestos: Romero del Prado se refiere a la jurisdicción competente o a la ley que debe aplicarse y Miaja de la Muela sólo hace referencia a la ley aplicable. Esto se debe a que el primer autor -- considera que tanto las cuestiones de competencia judicial como las de competencia legislativa derivan de la determinación de una legis-- lación aplicable sin hacer distinción alguna entre dichos conceptos.

En conclusión y de acuerdo a los autores citados, la técnica-- conflictual tradicional es un procedimiento mediante el cual de ma-- nera indirecta, se trata de solucionar un problema derivado del trá-- fico jurídico internacional o interestatal a nivel nacional con la aplicación del derecho que dará la respuesta directa.

Mediante la técnica de las normas de aplicación inmediata se-- intenta resolver, de manera directa, un problema derivado del tráfi-- co jurídico internacional con la aplicación del derecho que dará la respuesta directa,

Mediante la técnica de las normas de aplicación inmediata se-- intenta resolver, de manera directa, un problema derivado del trá--

fico jurídico internacional con la aplicación del derecho que dará la respuesta directa.

Mediante la técnica de las normas de aplicación inmediata se intenta resolver, de manera directa, un problema derivado del tráfico jurídico internacional con la aplicación de ciertas normas del sistema que, por su naturaleza, excluyen cualquier otro recurso. Con objeto de completar lo anterior, nos referimos al concepto expuesto por dos autores: Arthur Nussbaum y Philon Francescakis.

"Arthur Nussbaum (1943) fue uno de los primeros en determinar este tipo de normas que el llamó normas internas especialmente condicionadas, mismas que diferenció de las normas o reglas contactuales, pues el contenido de las primeras será suficiente para que bajo condiciones definidas, deba(n) ser aplicada(s) por los tribunales locales como cuestión de orden público, sin tener en cuenta si, de acuerdo a las reglas sobre conflictos de leyes, el contrato se halla de otro modo gobernado por una ley extranjera." (44)

Aquí encontramos cuatro elementos básicos:

- a) se tratará de un conjunto de normas del sistema, diferentes a las conflictuales;
- b) por su contenido y en ciertas circunstancias serán aplicables por los tribunales de manera directa;
- c) se les considera como cuestión de orden público; y
- d) ante la presencia de este tipo de normas, no cabe otro recurso sino el de su aplicación inmediata.

"Philon Francescakis (1958) reinicia el tratamiento de este tipo de normas aportando más elementos para su definición y las denominadas normas de derecho interno de aplicación inmediata: en ocasiones, "la aplicación de leyes extranjeras puede resultar difícil o intolerable, e imposible, porque la propia organización del Estado no toleraría la introducción de elementos heterogéneos. De esta manera, la efectiva aplicación de la leyes que reflejan dicha organización tiene que quedar necesariamente asegurada." (45)

De esta descripción se pueden distinguir claramente tres elementos:

(44) Ibid., p. 212

(45) Ibid., p. 213

- a) condiciones de aplicación;
- b) rechazo a la aplicación de normas jurídicas extranjeras;
- c) predominio de la organización estatal.

De estos conceptos expuestos podemos inferir algunas cuestiones que nos ayuden a la comprensión del concepto que generalmente se conoce bajo el nombre de normas de aplicación inmediata.

"Primero. Existen ciertos problemas que, derivados del tráfico jurídico internacional deben resolverse directamente mediante la aplicación de normas internas sin otro recurso de por medio.

Segundo. En cada sistema jurídico positivo existe una serie de normas cuya función u objeto se encuentra vinculado con cuestiones de organización estatal interés general o colectivo de protección a otros intereses y se ha considerado que dichas normas deben aplicarse sin otro recurso, normas que la doctrina ha denominado leyes de aplicación inmediata, leyes de aplicación necesaria o autolimitantes.

Tercero. Deben existir normas internas que, debido a su función u objeto, no admiten otro recurso que el de su aplicación, por su propia naturaleza, aún en los casos en que estén involucrados elementos de orden internacional." (46)

En conclusión, y de acuerdo con los autores citados, la técnica de normas de aplicación inmediata es un procedimiento mediante el cual se trata de solucionar un problema derivado del tráfico jurídico internacional con la aplicación del derecho interno. Se trata, asimismo, de una técnica suplementaria, en la medida que es reducido el número de este tipo de legislaciones en el sistema.

Mediante la técnica de las normas materiales se intenta resolver de manera directa un problema derivado del tráfico jurídico internacional con la aplicación de ciertas normas del sistema que, por su naturaleza, tiene vocación internacional, excluyendo de esta forma cualquier otro recurso. A fin de ilustrar lo anterior se hará referencia a dos autores: Jacques Maury y Henri Battifol.

De manera general, Jacques Maury (1936) fue uno de los primeros que determinó este tipo de normas de la siguiente manera: El medio técnico escogido por un Estado para resolver una cuestión -en la

(46) Ibid., p.218

especie relativa a la reglamentación de las relaciones internacionales puede tener, y de hecho tiene una influencia cierta sobre la naturaleza y la función de la norma que utiliza. En efecto, en presencia de una situación como elementos extranacionales, los legisladores estatales determinan el derecho aplicable y, si ellos consideran que su derecho material nacional no debe intervenir, indican el derecho extranjero a que habrá de recurrirse.

De aquí se pueden derivar principalmente tres comentarios:

- a) existen varios medios estatales para resolver cuestiones derivadas del tráfico jurídico internacional;
- b) el medio que se ha de utilizar tiene relación con la naturaleza de la norma correspondiente; y,
- c) un primer recurso podrá ser al derecho material nacional y seguidamente podrá recurrirse a una norma de conflicto.

Henri Battifol (1950), comentando una sentencia de la Corte de Casación francesa, la cual estableció la necesaria vinculación de los contratos internacionales con algún sistema jurídico positivo, y refiriéndose a una disposición interna francesa que otorga fuerza obligatoria a los contratos legalmente concluidos, expresó: el contrato no vale si no se encuentra concluido conforme a la ley: la ley, es de esta manera, preexistente (y es ésta) la que determina en primera y última instancia las exigencias del interés general y su conciliación con la libertad individual y la protección a la persona. El desarrollo continuo de leyes imperativas, bajo el impulso de la evolución social y económica, ha demostrado cada vez más claramente que las convenciones se formen en la medida y dentro de los límites permitidos por dichas leyes.

De este concepto vamos a distinguir dos elementos:

- a) el de la preexistencia de la ley, y
- b) el del establecimiento de condiciones.

Podemos deducir algunas cuestiones que nos ayuden a la comprensión del concepto que generalmente se conoce bajo el nombre de normas materiales:

Primero. Existen ciertos problemas que, derivados del tráfico jurídico internacional, pueden resolverse directamente mediante la-

aplicación de normas materiales nacionales, excluyendo en consecuencia cualquier otro recurso.

Segundo. En cada sistema jurídico positivo existe una serie de normas cuya hipótesis o categorías pueden servir para solucionar directamente problemas derivados del tráfico jurídico internacional, - normas con vocación internacional que excluyen el recurso o métodos más complicados.

En conclusión, y de acuerdo con los autores mencionados anteriormente, la técnica de normas materiales es un procedimiento mediante el cual de manera directa se trata de resolver un problema derivado del tráfico internacional con la aplicación de derecho material nacional y, de no ser posible de esta manera, cabrá el recurso a las normas de conflicto. Se trata, así mismo de una técnica complementaria, en la medida en que generalmente es reducido el número de este tipo de normas en el sistema.

Mediante la técnica de conflictos de competencia judicial se intenta determinar directamente la competencia de un juez ó tribunal frente a un problema derivado del tráfico jurídico internacional con la aplicación de normas nacionales. A efecto de precisar y ampliar lo anterior, a continuación referiremos los comentarios de dos autores: Emil Dove y R. H. Graveson.

Emil Dove (1974), al referirse a esta técnica que es empleada por la doctrina angloamericana, comenta lo siguiente: En Europa continental empezamos por buscar la ley aplicable al fondo del derecho y al final la determinación del tribunal competente. Tal es, en efecto, el orden cronológico y lógico para un autor desinteresado: el derecho nace y seguidamente es reconocido o negado. Pero los autores ingleses y americanos perciben los fenómenos jurídicos desde la posición del juez; los miran desde el otro extremo del anteojo. La primera cuestión que se plantea para un tribunal es la de su competencia.

De lo expuesto por este autor podemos distinguir tres elementos principales:

a) En Europa continental se sigue un procedimiento diferente del que llevan a cabo los autores ingleses y americanos;

b) Se busca primeramente la creación de derechos. En cambio, en Inglaterra y Estados Unidos se indaga desde un principio la competencia del juez; y

c) Hay una diversidad en el empleo de las técnicas que redundan directamente en la norma aplicable al fondo del derecho.

En efecto, conforme a las técnicas antes descritas, el objetivo que se pretende, ya sea de manera directa o indirecta, es saber - qué norma jurídica debemos aplicar a las situaciones o hechos que contienen los elementos extranjeros, buscando con ello resolver el fondo del problema. En cambio, la doctrina angloamericana propugna por una técnica diferente: ante una situación o tribunal puede ser directa en los casos de conocimiento judicial para la adquisición de derechos e indirecta cuando se trata del reconocimiento de derechos adquiridos en el extranjero.

"Si una vez establecida la competencia, el juez aplica su propio derecho, habrá una diferencia significativa respecto a los resultados en el conocimiento de la situación o hecho comportando elementos extranjeros. Por ejemplo, de acuerdo al sistema conflictual tradicional la norma aplicable puede ser una norma extranjera, mientras que en este caso será una norma nacional, por lo que los resultados tenderán a ser disímbolos." (47)

Los anteriores comentarios se encuentran reflejados en el planteamiento de R. H. Graveson (1969) hace por cuanto se refiere a la técnica seguida en Inglaterra:

"Los conflictos de leyes inglesas se han desarrollado alrededor de tres cuestiones: el conflicto de jurisdicciones, o, tiene las Cortes inglesas jurisdicción para conocer un caso específico?; así como el reconocimiento y ejecución de sentencias extranjeras, o, mediante qué criterio deben decidir las Cortes inglesas si una sentencia extranjera debe o no ser reconocida o ejecutada en Inglaterra." (48)

Por lo cual el postulante concluye:

Primero. Existen ciertos problemas que, derivados del tráfico jurídico internacional, necesitan ser resueltos por los jueces o tribunales nacionales o reconocer los derechos adquiridos o las sentencias expedidas en el extranjero.

(47) Ibid., p. 219.

(48) Ibid., p. 220.

Segundo. Para el conocimiento de dichos problemas, los tribunales o jueces nacionales deben decidir en primer término acerca de su competencia, decisión que en todo caso será hecha conforme a las normas jurídicas nacionales.

Tercero. Esta manera de proceder se diferencia de las técnicas antes señaladas en la medida que se inicia por la determinación de la competencia y no de la norma jurídica aplicable al fondo del problema.

En conclusión, y de acuerdo con los autores citados, la técnica de conflictos de competencia judicial es un procedimiento mediante el cual de manera directa, se trata de establecer la competencia de jueces o tribunales para el conocimiento y solución de un problema derivado del tráfico jurídico internacional.

Respecto a lo anterior se llega a la conclusión de que, conforme a los autores citados, en relación con la técnica denominada sistema conflictual tradicional, ésta consiste en un procedimiento mediante el cual, de manera indirecta, se trata de solucionar un problema de los que tradicionalmente se ha ocupado el derecho internacional privado sino cualquier otro de los que en la actualidad se ocupa con la aplicación del derecho extranjero, que dará la respuesta directa. Como esta técnica ha sido históricamente la más empleada existe un amplio número de autores que a ella se han referido.

"En estas condiciones podemos decir que la técnica conflictual tradicional, en la doctrina moderna se divide en tres grandes tendencias:

- a) La supranacionalista.
- b) La nacionalista o internista.
- c) la autónoma

a) Primera tendencia. La supranacionalista considera que el derecho internacional privado y, específicamente los conflictos de leyes, deben ser inscritos en un orden jurídico superior al de los Estados individualmente considerados, es decir, que tal materia debe ser descrita como de carácter supranacional.

b) Segunda tendencia. La nacionalista, o internista, considera que la disciplina debe ser estudiada únicamente a partir del derecho interno de los Estados, es decir, que la descripción debe hacerse de procedimientos de carácter nacional o interno.

c) Tercera tendencia. La autónoma considera que a la disciplina se le debe atribuir una posición autónoma en el marco general -- del derecho; esta tendencia es la más reciente, pues se inició hace aproximadamente cuarenta años." (49)

De lo anteriormente expresado el sustentante concluye que hay diferentes sistemas o técnicas para resolver los diferentes conflictos y controversias que se suscitan entre los sujetos del Derecho Internacional Público, tales técnicas o sistemas se apoyan en diferentes puntos de vista, principios y criterios entre los cuales podemos citar que son aplicables las normas para un conflicto (ius -- soli) del Estado donde repercuten el incumplimiento o no observancia del convenio que hayan celebrado los dos Estados contratantes, o cuando este tercer Estado dispone sin que aquél haya consentido tal pacto, afectando su soberanía y patrimonio.

En estas técnicas se explican los diferentes criterios que se pueden aplicar a los conflictos internacionales, pues ya en el plano internacional es más difícil la aplicación del derecho, pues hay que conciliar y conjuntar las normas del derecho interno de cada Estado con las convenciones y tratados internacionales, para que cuando ya se han conjuntado todas estas normas formar las normas de conflicto que serán aplicadas en cada caso concreto pues como ya se ha visto en el plano internacional no hay una uniformidad en la aplicación que se han estudiado no son una pñacea pero si ayudan a establecer los criterios de solución a los problemas derivados del tráfico jurídico internacional.

Tales problemas también tienen diferentes tendencias o puntos de vista para su solución, los cuales se dividen en tres corrientes, la internacionalista, la nacionalista y la autónoma.

La primera corriente de preponderancia a las normas del derecho internacional sobre las normas del derecho interno de cada Estado soberano, en la corriente nacionalista predominan las normas --

(49) Juan Antonio Carrillo Salcedo, Derecho Internacional Privado.
p. 225.

de derecho interno sobre las de derecho internacional, y en la corriente autónoma que es la que ha tenido más auge últimamente; los precursores y estudiosos de tal corriente establecen que el derecho internacional debe ser autónomo e independiente, tener sus propias normas, principios y un campo de aplicación que es distinto al de las otras ramas del Derecho, ese campo de aplicación es el de las relaciones que se dan en el plano internacional tales relaciones -- son entre Estados soberanos y en una situación de igualdad, respetando la autodeterminación de cada Estado, sujeto de tal derecho -- internacional.

3.6 LA TEORIA DE LA IMPREVISION Y EL PACTA SUNT SERVANDA

"El principio pacta sunt servanda que significa: los acuerdos deben ser respetados. De origen consuetudinario, recogido por la Convención de Viena de 1969 en su artículo 26, afirma la obligatoriedad de los tratados, respecto a las partes, añadiendo, además la necesidad de su cumplimiento de acuerdo con la buena fe. Algunas teorías -- encontraban en él la base del sistema jurídico internacional, como Kelsen y la Escuela de Viena, y aunque con ciertas modalidades, -- Dionisio Anzilotti." (50)

"La seguridad de las relaciones internacionales estaría comprometida si se dejase a la voluntad de las partes el cumplimiento o incumplimiento de los pactos. En Viena se ha llegado a precisar, -- incluso, la imposibilidad de invocar el derecho interno como excusa para no aplicar un tratado, excepto cuando esa violación se manifiesta y se refiere a normas fundamentales, entre las que deberían incluirse en primer lugar, las de orden constitucional; en efecto, -- aceptar la validez de esos tratados, sería, en cierto modo, premiar la mala fe de la otra parte, que no dejaría de darse cuenta de que la conclusión del acuerdo se realiza en una forma irregular.

Pero incluso un tratado concluido regularmente puede llegar -- al punto en que una parte tenga la posibilidad jurídica de considerarlo no obligatorio; ese caso se da cuando es aplicable la llamada cláusula rebuc sic stantibus, que significa: si las cosas siguen -- igual, que a continuación estudiaremos." (51)

(50) Modesto Seara Vázquez, op. cit., p. 65

(51) Ibid., p. 67.

Muchos ejemplos de la práctica internacional nos muestran que los Estados se han desligado con frecuencia de obligaciones contractuales, invocando, la cláusula rebus sic stantibus que es el principio que integra la teoría de la imprevisión. Tal cláusula se ha invocado también repetidas veces pero sin que haya, hasta la fecha-jurisprudencia internacional sobre el particular. Esta circunstancia nos impone una búsqueda independiente de la solución del problema.

Como ya advirtió Wackernager, la expresión cláusula rebus sic stantibus atañe a tres problemas distintos:

Se entiende primeramente por ella que los Estados contratantes, al suscribir el tratado, hicieron de la existencia de determinadas circunstancias dejan de darse, pierde entonces el tratado su validez puesto que en la intención de las partes sólo había de valer mientras subsistieran. En este sentido contesta Grocio a la pregunta de si la promesas llevan consigo la condición tácita de que las cosas permanezcan tal como estaban cuando se hicieron: ésta condición sólo vale si el actual estado de cosas fue evidentemente el motivo del tratado. También Vattel afirma que la validez del tratado depende de la permanencia de un determinado estado de cosas si resulta claro y evidente que el problema lo tuvo en consideración e hizo tal pacto exclusivamente en atención al estado de cosas que originó la situación jurídica que dió vida a tal acuerdo internacional.

Anzilotti y Purkhardt, por su parte, piensan que se trata de la cuestión de la interpretación de las declaraciones de voluntad, de las que ha de desprenderse si las partes consideraron determinadas circunstancias como supuesto de ciertos deberes. Si las partes arrancan de esta base, el tratado dejará de ser válido en cuanto a las condiciones de él presupone dejan de darse, toda vez que la voluntad que dió lugar al tratado mismo. Más ello no agota en modo alguno nuestro problema. El problema comienza más bien cuando no puede obtenerse respuesta alguna de la voluntad de las partes al firmar el tratado.

Según otra concepción (y éste es el segundo aspecto del problema de la cláusula rebus sic stantibus), los tratados valen sólo

lo en tanto en cuanto la situación en la que surgieron no se haya alterado de forma que el cumplimiento de una de sus disposiciones sea incompatible con la autoconservación de una de las partes. Pero ello equivale a reducir una cláusula especial, ya que entonces se da el supuesto de la imposibilidad moral o gravamen excesivo, equiparado, como hemos visto, al cumplimiento imposible.

Sólo se da debida cuenta de la autonomía de la cláusula si se parte del supuesto de que después de la firma del tratado las circunstancias pueden modificarse tan esencialmente que no quepa ya pedir a las partes el cumplimiento del tratado celebrado de buena fé, pues la naturaleza del asunto impone la suposición de que las partes no se habrían obligado de haber tenido en cuenta una alteración de las circunstancias como la producida. Lo que entonces se pregunta más bien si las partes se hubiesen obligado también para el caso de producirse estas circunstancias si hubiesen previsto dicha alteración en el momento de firmar el tratado.

De ello resulta que nuestra cláusula no puede, por regla general invocarse en el caso de tratados rescindibles, toda vez que al insertar dicha disposición las partes mismas tuvieron en cuenta la posibilidad de que se alterasen las circunstancias, cuidando de que pudiera entonces rescindirse el tratado.

"Pero no estamos en presencia de una nueva norma jurídico-internacional. De lo que aquí se trata es de que la cuestión de si cambió efectivamente la situación que dio lugar al tratado puede ser objeto de controversia entre las partes, y esta controversia, como cualquiera otra de índole jurídico-internacional, tiene que someterse a los medios normales de la solución pacífica de los conflictos." (52)

Por lo que se refiere a este punto el sustentante concluye -- que en cuanto al principio o ámbito del derecho internacional tanto como en la teoría de las obligaciones significa que todo acuerdo debe ser respetado por las partes contratantes, estrictamente a lo pactado en sus cláusulas independientemente de la realidad económica de los Estados contratantes o de las condiciones que en algunos casos pueden ser adversas para cumplir el pacto.

En este caso los Estados se tienen que apegar a lo convenido en el documento sin invocar causas de carácter externo a tal instrumento, para en un momento dado excusarse de su cumplimiento de un tratado.

Tales causas deben expresarse en forma clara y concreta en el mismo instrumento nada se debe dejar al azar, por otra parte y en contraposición a este principio, nace la teoría de la imprevisión, cuyo máximo principio es el de "rebus sic stantibus", que significa si las condiciones de modo tiempo y lugar, permanecen inalterables sin cambiar habrá lugar al cumplimiento de un tratado, en caso contrario, no será obligatorio tal cumplimiento.

En este caso hay que tener mucho cuidado de que tales condiciones de no cumplimiento se hayan dado de manera natural, y no sea sólo una simulación.

Respecto a tal principio, no existen criterios muy definidos en cuanto a su aplicación, ni jurisprudencia internacional al respecto, que dilucide el criterio a seguir cuando se presentan estos casos, el sustentante en lo personal piensa que incluyendo tal cláusula en un tratado o convenio, se perdería la seguridad jurídica -- del Estado u organismo acreedor en este caso, y si el Estado deudor no puede hacer frente desde un principio a sus obligaciones, desde el momento de las negociaciones debería buscar las condiciones, términos o prerrogativas que ayuden a ser más visible el cumplimiento de sus obligaciones, o en un momento dado no obligarse a lo que no pueda cumplir.

Sólo debe aplicarse la teoría de la imprevisión en casos de fuerza mayor como pueden ser, una guerra o una invasión, o en caso de fenómenos ajenos a la voluntad humana, pero en los demás casos las condiciones de incumplimiento son totalmente previsibles, por los Estados contratantes.

CAPITULO IV: CARTAS DE INTENCION.

- 4.1 Antecedentes, generalidades.
- 4.2 Concepto.
- 4.3 Elementos que contiene.
- 4.4 Naturaleza Jurídica.
- 4.5 Legislación aplicable conforme al Derecho Constitucional.
- 4.6 Legislación aplicable conforme el Derecho Internacional Público.
- 4.7 Análisis conforme a las reglas de los convenios.

**ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA**

4.1 CARTAS DE INTENCION; ANTECEDENTES, GENERALIDADES

Así como la política económica nacional tiene un conjunto de medidas que la conforman, (desde la planeación hasta los programas sectoriales, deben ser aplicados mediante leyes y actos jurídicos), en las relaciones económicas internacionales existe también un nutrido marco jurídico de las normas, creando derechos y obligaciones para los actores de la escena económica internacional.

En Bretton Woods, los países capitalistas desarrollados, y fundamentalmente los Estados Unidos, crearon un sistema monetario internacional basado en las paridades fijas y el patrón oro-dólar a través de una rigurosa normatividad jurídica. No ocurrió lo mismo, sin embargo, en materia financiera, ya que ni se creó un verdadero sistema financiero internacional ni tampoco un ordenamiento jurídico del crédito externo.

A partir de entonces, el financiamiento externo fue adoptando diversas modalidades que se adaptaban funcionalmente a las fases y coyunturas del sistema capitalista en su conjunto y a las características que asumían las relaciones entre el centro y la periferia. Algo similar ocurrió en materia de regulación jurídica del financiamiento externo. Las distintas formas que se han utilizado para instrumentar legalmente los créditos reflejan claramente el rol norteamericano, y la subordinación y dependencia del capitalismo periférico.

La primera y más importante manifestación de ese fenómeno ha sido la forma en que se han ido elaborando las reglas y prácticas que regulan el crédito internacional sobre el particular, las instituciones nacionales de países desarrollados y los organismos internacionales han generado un conjunto de usos, prácticas y reglas que incorporan aspectos sustantivos del derecho privado nacional de las naciones industrializadas, sin tomar en cuenta la significación económica y política que ha adquirido la deuda externa para los países del Tercer Mundo.

Durante una primera etapa que abarca desde 1945 hasta principios de la década de los 70, las fuentes de financiamiento externo de América Latina eran los organismos internacionales o las agencias gubernamentales de los países capitalistas desarrollados, que en conjunto proporcionaban los dos tercios de los créditos. Los receptores de este financiamiento eran los Estados, a través de sus instituciones representativas, o las empresas del Estado y las empresas privadas.

El instrumento jurídico utilizado en forma predominante para la concesión de estos créditos era el contrato, incluso cuando las partes era un organismo internacional y un Estado, como en el caso de los préstamos proporcionados por el Banco Mundial a los países miembros, cuya naturaleza jurídica, en estricto derecho, era la de un tratado internacional. Dichos contratos contenían cláusulas de estilo que, a fuerza de repetirse y ser aceptadas por las partes, terminaron por convertirse en principios de aplicación general.

"Dichas cláusulas eran, entre otras las siguientes: a) aplicación preferente de las estipulaciones del contrato sobre la legislación nacional de los países deudores; b) sometimiento al derecho interno de los países acreedores para resolver cualquier conflicto o interpretación en la aplicación de los contratos; c) atribución de competencia de las naciones acreedoras para resolver las eventuales controversias en torno a los contratos." (53)

A pesar de esta renuncia a algunas de las características principales de la soberanía por parte de las naciones deudoras, la normatividad jurídica de los contratos de préstamos no generó conflictos de importancia debido a que se trataba de créditos blandos concedidos a tasas de interés fijas y poco elevadas, y a plazos más o menos largos. La situación experimenta un vuelco radical durante el transcurso de la década de los setenta.

El instrumento jurídico utilizado para contratar los préstamos sigue siendo el mismo; el contrato de derecho privado, pero las condiciones en que se pactan los créditos son totalmente diferentes. La red bancaria transnacional se convierte per se, en un virtual sistema financiero internacional de proporciones gigantescas, que se articu-

la al proceso de internacionalización del capital y que tiene la -- fuerza necesaria para cambiar radicalmente las reglas del juego en materia crediticia.

Las nuevas condiciones impuestas por la banca transnacional y aceptadas desaprensivamente por la burocracia financiera nacional y por el gobierno no eran, sin embargo, de poca importancia. Los contratos siguieron incorporando las cláusulas de estilo en lo referente a la jurisdicción de los tribunales de los países acreedores y a la aplicación de su legislación y la del contrato en forma exclusiva pero agregaron algunas nuevas que convertirían estos acuerdos en una verdadera crisis a partir de 1982.

"La más importante de ellas fue sin lugar a dudas, la que establecía tasas flotantes de interés sobre el monto de los préstamos, hasta entonces, y desde la creación de los bancos como intermediarios financieros en el sistema capitalista, los créditos otorgados eran a un interés fijo que las partes convenían al momento de pactar el contrato." (54)

Ello implicaba que el banco asumía el riesgo de cualquier variación del costo del dinero durante la vigencia del acuerdo. Pero al aceptar tasas de interés flotantes, que se regularían tomando -- como base la tasa interbancaria de Londres (LIBOR) o la prime rate de los Estados Unidos, los deudores latinoamericanos y del Tercer Mundo en general se convirtieron en innovadores de las seculares prácticas bancarias, asumiendo el riesgo de las variaciones de dichas -- tasas, controladas y manipuladas por sus propios acreedores.

Muy pronto los pueblos latinoamericanos experimentaron en carne propia el resultado de tales condiciones crediticias, ya que las tasas de interés experimentaron alzas que las llevaron de menos del 8% a poco menos de un 20%, generándose un crecimiento de la deuda -- de tales proporciones que, desde 1982, los deudores cayeron en incumplimientos y forzadas negociaciones.

A partir de 1982, se generalizaron las renegociaciones de la deuda externa latinoamericana, ante la virtual imposibilidad de los deudores de cumplir con los contratos en la forma en que éstos habían sido pactados.

(54) Ibid., p. 18.

"Se trata de una crisis de endeudamiento que es aprovechada - por los acreedores para lograr un importante objetivo macroeconómico no contemplado explícitamente en los contratos de préstamos; - acceder al total control de la economía de los países deudores, para hacerlas funcionar prioritariamente para pagar la deuda y, además, - acelerar su articulación funcional y subordinada a la economía del centro capitalista." (55)

La señal de ataque fué una petición de Manufacturerera Hannover Trust al FMI al principio de la presente década, solicitando a esta organización internacional la celebración de un convenio que permitiera la coordinación de esfuerzos entre la banca transnacional y - el Fondo, para imponer a los países deudores una conducta económica - mediante la cual se pudiera enfrentar con éxito, la crisis de endeudamiento. Discretamente, el Fondo prefiere iniciar una "colaboración informal" que, de hecho, produce una simbiosis entre el FMI y - la banca transnacional.

La alianza entre la banca privada y el FMI opera de la siguiente manera:

1) Ante cualquier incumplimiento y petición de renegociación, los sindicatos de bancos ponen como condición para no interrumpir - el flujo crediticio a los deudores y acceder a una renegociación, un acuerdo previo.

2) El FMI interviene otorgando un crédito stand by o contingente al deudor, o un acuerdo de facilidad ampliada siempre que el solicitante se comprometa, mediante la suscripción de una carta de intención, a poner en aplicación estricta un programa de ajuste que contempla la consabida receta monetarista: disminución sustancial - del gasto público desestimulación de la participación del Estado en la economía, venta de empresas estatales, control salarial estricto, limitaciones a la política de subsidios, liberación de precios, ventajas mayores para la inversión extranjera, alzas de las tasas internas de interés, fomento de las exportaciones, apertura al comercio exterior rebajando aranceles, etc.

3) Suscrita la carta de intención y otorgando el crédito contingente los bancos cuentan ya con un poderoso aliado que tiene las

facultades legales para planificar, en la práctica, la política económica de los países deudores; el FMI, organismo controlado por los Estados Unidos. El paso siguiente es conceder nuevos créditos que, aunque notoriamente insuficientes para los requerimientos de las naciones latinoamericanas, les permiten pagar los intereses y no producir una fisura en el sistema financiero internacional dominado -- por la banca privada. Se realiza entonces la renegociación mediante la suscripción de nuevos contratos con características jurídicas -- idénticas a los anteriores, pero que incorporan nuevas cláusulas -- aún más desfavorables para los deudores.

Dos ejemplos bastan para demostrarlo: en los nuevos contratos con el Estado los bancos exigen que éste se convierta en aval de -- las deudas contraídas por las empresas privadas con anterioridad, -- sin esa condición y que ésta renuncie anticipadamente al beneficio de exclusión que permite al aval exigir que el acreedor demande primero al deudor principal y subsidiariamente al aval.

Por ello puede afirmarse que la diferencia entre deuda pública y deuda privada externa ya no tiene importancia desde 1982.

El otro ejemplo de cláusula desfavorable impuesta en los contratos de renegociación es más conocido: se refiere a los márgenes o sobretasas que cobran los bancos por la renegociación, lo que les representó una utilidad extra de 2% en 1983 y de 1.6% en 1984.

4.2 CARTAS DE INTENCION, CONCEPTO

Ni el texto original del Convenio Constitutivo del Fondo Monetario Internacional, ni ninguna de las modificaciones que le han sido introducidas hasta la fecha, (en 1969 y en 1978) autorizan a este organismo internacional para condicionar sus servicios financieros, -- ni menos para intervenir directamente en el diseño y control de la política económica interna de los países miembros.

Al quedar establecido como disposición expresa de la Carta de la ONU, el principio de soberanía estatal exclusiva y no sujeta a -- limitaciones en materia de política económica y social nacional, -- tal principio se convirtió en norma imperativa del Derecho Internacional ya que la Carta de las Naciones Unidas es un instrumento jurídico, que prevalece sobre cualquier otro tratado suscrito por los Estados miembros.

Por las razones anteriores, podemos concluir que ni siquiera en el caso de que el Convenio Constitutivo del FMI, hubiera contemplado la facultad de ese organismo para imponer condicionadamente - políticas económicas nacionales determinadas a los Estados miembros ello sería lícito, ya que tal disposición habría entrado en contradicción con la Carta de la ONU, tratado que es posterior y además - preferente al convenio.

Tampoco sería posible alegar la legalidad de cualquier tratado posterior a la Carta que facultara al Fondo para intervenir, ya que tal instrumento jurídico sería contrario a una norma jurídica - del Derecho Internacional y, por lo tanto, nulo.

La hegemonía de los Estados Unidos, sobre el conjunto del mundo capitalista, constituyó el telón de fondo a los acuerdos de - - Bretton Woods, y posteriormente, de la aprobación de la condicionalidad en el acceso a los recursos financieros del FMI en los inicios de la década de los cincuenta.

Al introducir el sistema de votación ponderada y vincular la cuota asignada a cada Estado miembro con el número de votos al que éste tenía derecho, el Convenio Constitutivo del Fondo Monetario Internacional confirió a los Estados Unidos virtual control de las - decisiones del FMI, ya que el representante norteamericano pasó a - tener el derecho de veto.

Por ello no resulta extraño comprobar que fue la presión norteamericana la que resultó decisiva para establecer la condicionalidad como un elemento clave, para que los Estados miembros hicieran uso de el derecho a la asistencia financiera que les reconocía el - Convenio Constitutivo.

En 1952 las autoridades del Fondo, terminaron de diseñar la - forma que adoptaría la condicionalidad, en vista de que ésta no estaba contemplada en el Convenio Constitutivo. Desde esa fecha, los servicios financieros del Fondo se han modificado y diversificado, - pero los créditos contingentes - que fue la forma de introducir la condicionalidad- se mantienen inalterables. A partir del segundo - tramo de crédito, es decir, en los tres tramos superiores y en los servicios ampliados y de financiamiento suplementario, el FMI otor-

ga acceso a sus recursos con base en un acuerdo de derecho de giro - o stand-by arrangement, bajo el período de vigencia de dicho acuerdo (de uno a tres años), la cantidad disponible se va entregando en forma fraccionada y sujeta al cumplimiento de las condiciones impuestas por el FMI y aceptadas por el gobierno solicitantes. La forma en que se materializa jurídicamente el crédito contingente constituye toda una innovación de los expertos del Fondo, a quienes no se les puede acusar la falta de creatividad. El otorgamiento de un crédito contingente se descompone en tres partes o fases, a saber son las siguientes:

"a) Negociaciones entre las autoridades del Fondo y los funcionarios del gobierno solicitante, en orden a la política económica -- que el Estado debería poner en práctica durante el lapso que cubra el acuerdo. Se trata de los tristemente célebres "programas de ajuste" impuestos por el FMI, empeñado en reducir la inflación restringiendo drásticamente la demanda y "abriendo" las economías de los países -- subdesarrollados al mercado mundial, las medidas de política económica "recomendadas" para obtener tales propósitos son demasiado conocidas para abundar en ellas; liberación de precios, control de salarios, reducción del gasto público, retracción del rol del Estado en la economía, reducción de la masa monetaria, alza de las tasas de interés, eliminación de los subsidios, rebaja sustancial de los aranceles, mejoramiento del "clima de inversión" para las empresas extranjeras, etc.

Aunque los resultados de tales medidas no han contribuido al control de la inflación, el FMI ha persistido en los mismos, con pequeñas variantes en algunos casos que no alteran el contenido neoliberal del programa.

b) Una vez que las partes llegan a lo que eufemísticamente se puede llamar un "acuerdo condicionado", ya que sólo se sigue adelante en el procedimiento si el solicitante accede a las condiciones impuestas por el Fondo, las autoridades del Estado que aspira a obtener el crédito dirigen al Director-Gerente del FMI una carta en la que expone en forma detallada la política económica que se proponen llevar a cabo durante el tiempo que esté vigente el acuerdo, lo original

de este procedimiento es visible. El documento a que se hace referencia es conocido con el nombre de "carta de intención" por las autoridades del Fondo, intenta aparecer como una decisión unilateral y soberana del gobierno que solicita el crédito, ya que ni siquiera menciona jamás las arduas negociaciones, aunque sería más propio hablar de imposiciones, que han antecedido al delineamiento del programa económico.

El propósito de esta nada sutil maniobra es claro, por una parte se trata de ocultar el rol decisivo que ha jugado el FMI en la determinación política nacional, para acallar las eventuales críticas de los partidos de oposición por esta renuncia a una de las facultades soberanas del Estado. Por la otra, se trata de disfrazar el condicionamiento que no está establecido en el Convenio del Fondo y que, como ya se vió, es contrario al Derecho Internacional.

c) Una vez que el FMI ha recibido la "carta de intención" y ha aprobado su contenido, procede a adoptar el acuerdo de crédito que dará acceso al país miembro de la cantidad acordada. Naturalmente, dicho acuerdo sólo se adoptará si las negociaciones de la primera fase han sido exitosas y se reflejan fielmente en la "carta de intención". El acuerdo del FMI hace referencia a la "carta de intención", alabando la iniciativa y buena disposición del país solicitante para adoptar una política económica apropiada, fija la cantidad del crédito, los plazos de recompra, las cuotas en que se fraccionará las situaciones en las que se podrá suspender el acceso del solicitante al crédito, etc." (56)

Las autoridades del FMI no se han hecho mayores problemas para determinar la naturaleza jurídica de este acuerdo. No se trata, afirman, de un tratado internacional sino de una forma sui generis que adopta una acción ejecutiva basada en el Convenio Constitutivo.

"Como sostiene Joseph Gold, el principal experto jurídico del FMI, no cabe duda que el acuerdo de crédito contingente sea otra cosa que el ejercicio por el Fondo de sus facultades para permitir el uso de sus recursos y que constituya un acuerdo internacional independiente. Pero en ningún caso, sostiene este autor, estamos en presencia de un tratado internacional, ya que su carácter obligato-

(56) Julio Sau Aguayo, Condicionabilidad en el FMI, la soberanía nacional y el Derecho Internacional. pp. 59 y 60.

torio emana del Convenio, se trata en todo caso de una figura jurídica de naturaleza sui generis." (57)

El denodado empeño puesto por los representantes del FMI, en ocultar la real naturaleza jurídica del acuerdo contingente, ha dado excelentes resultados. En general, los críticos de los programas de ajuste y sus escuelas de desempleo, miseria generalizada, reducción del poder adquisitivo de los salarios, desnacionalización económica y pérdida de la soberanía, no se han preocupado mucho de lo que aparentemente es un problema técnico, y que, sin embargo, tiene una oculta proyección política; la correcta calificación jurídica de los acuerdos contingentes.

Uno de los puntos más débiles de la condicionalidad, ha permanecido de este modo, oculto a los ojos de los cada día más numerosos y convencidos detractores del FMI, la austeridad impuesta y los programas de ajuste. Poner al descubierto los interesados errores jurídicos de la tesis oficial del Fondo sobre este punto, es a juicio del sustentante, una tarea urgente y necesaria.

Por las razones que a continuación se expresarán, se infiere que el acuerdo de crédito contingente, es un tratado suscrito entre un organismo internacional, el FMI, y un Estado que solicita el crédito. Algunas de las más importantes consideraciones de esta conclusión son las siguientes:

1) Los acuerdos contingentes, son tratados nulos porque violan el principio de soberanía estatal, en materia política económica y social, en efecto, si ni siquiera la ONU puede inmiscuirse en la determinación de tan importante tema en el nivel de los Estadosmiembros, mucho menos puede hacerlo el FMI, cuyo Convenio no contempla tal posibilidad, la que fué expresamente desechada en la Conferencia de Bretton Woods.

2) Los dos documentos que en la especie constituyen el tratado, que plasma jurídicamente el crédito contingente, esto es, la "carta de intención" y el acuerdo posterior del Fondo, deben ser sometidos a aprobación parlamentaria previa en los países en que ello es exigido por su derecho interno, ello supone introducir un factor de democratización en el hermético mundo de la gestión financiera,-

que aparece como reservado a un pequeño número de tecnócratas aparentemente diestros en finanzas internacionales, pero completamente indiferentes a los graves efectos económicos y sociales que producen los paquetes de ajuste en los pueblos deudores.

Lo anterior no sería posible si se le diera, a estos instrumentos la tramitación de un tratado. Formalmente, sobran razones jurídicas para calificarlo como tal, y desde el punto de vista de su contenido, no cabe duda de que se trata de un acuerdo cuya aplicación compromete seriamente la soberanía nacional, afectando los intereses de las mayorías.

"La correcta calificación jurídica del acuerdo contingente de crédito, adquiere de esta manera su real importancia, hay razones que afirman la premisa que estamos en presencia de un tratado, una de ellas es: que la Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados define a este instrumento único o en dos o más instrumentos conexos." (58)

Aunque dicha definición, no contempla los tratados suscritos entre organizaciones internacionales y Estados, ha existido amplio consenso en la doctrina sobre la validez de tales acuerdos.

Tal consenso se consolidó tras el fallo emitido por la Corte Internacional de Justicia en el caso de Africa sud-occidental en 1962, que reconoció la existencia de tratados suscritos entre organizaciones internacionales y Estados.

Tras varios años de trabajo en la Comisión de Derecho Internacional se suscribió en marzo de 1986 la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados entre Estados y Organizaciones Internacionales o entre Organizaciones Internacionales.

Dicha Convención define a los Tratados de esta clase:

"Como un acuerdo internacional celebrado por escrito entre un Estado y una Organización Internacional y regido por el Derecho Internacional." (59)

Los acuerdos sobre créditos contingentes condicionados, no sólo no están contemplados en el Convenio Constitutivo del FMI, sino que ya se ha visto sin lugar a dudas, que la condicionalidad fue --

(58) Alberto Székely. Instrumentos Fundamentales del Derecho Internacional Público, p. 188.

(59) Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados entre Estados Y organizaciones Internacionales o entre Organizaciones Internacionales. p.63

explícitamente rechazada en la Conferencia que elaboró dicho Convenio, sin que se le haya introducido reformas sobre el particular a este texto legal.

De lo cual se concluye que, no puede sostenerse que el crédito contingente y el programa económico que impone el Fondo como condición para otorgarlo, sean concedidos haciendo uso de las facultades que el Convenio otorga al Fondo.

La única forma posible de subsanar ese inconveniente, es la celebración de un nuevo acuerdo independiente entre el FMI y el país solicitante, dicho acuerdo es un tratado, ya que se celebra por escrito entre una organización internacional y un Estado, éste debe ser regido necesariamente por el Derecho Internacional y consta de dos instrumentos conexos entre sí: la carta de intención y el acuerdo interno del Fondo.

Como partes de un tratado, ambos instrumentos deberfan ser sometidos a la aprobación parlamentaria antes de su ratificación y en trada en vigor, independientemente de su anulabilidad por ser contrarios al Derecho Internacional.

En resumen, puede afirmarse que a partir de 1982, "la carta de intención" diseñada en conjunto por el FMI y la banca transnacional es el instrumento principal de la planeación económica nacional de los países subdesarrollados, y en especial de las naciones latinoamericanas, es evidente que los gobiernos no han sido capaces de impedir esta flagrante violación a la soberanía nacional, de modo que es tarea de los pueblos deudores revertir esta situación.

4.3 NATURALEZA JURIDICA DE LAS CARTAS DE INTENCION

La carta de intención es una pieza maestra de creación de los expertos del FMI, tras arduas negociaciones entre una Comisión del Fondo y las autoridades económicas del Estado solicitante, quedan establecidos los términos del programa de ajuste que el gobierno se compromete a adoptar durante 1, 2 y hasta los tres años siguientes, el resultado de tales negociaciones, rigurosamente secretas queda plasmado por escrito en un memorándum que funcionarios competentes habitualmente el Secretario de Hacienda y Crédito Público y el Di--

rector del Banco Central, dirigen en forma de carta al Director Gerente del Fondo Monetario Internacional, la originalidad mayor de este documento radica en que en él no se mencionan ni siquiera indirectamente las negociaciones previas, apareciendo de esta manera -- como una declaración soberana y unilateral de la política económica que, motu proprio, el Estado se propone seguir en el lapso acordado.

Una vez que las autoridades del Fondo reciben la carta de intención proceden a adoptar un acuerdo en virtud del cual se concede al país solicitante, el crédito a condición, obviamente, de que la carta contenga efectivamente la política económica recomendada por el Fondo, el acuerdo contiene cláusulas habituales y comunes al caso, como el propósito del mismo, el período de vigencia, la cantidad disponible, los cargos, los plazos de entrega, las parcialidades y las circunstancias en que el Fondo puede suprimir el derecho del solicitante a girar a cuenta del acuerdo.

Según la tesis oficial del Fondo, el acuerdo de crédito contingente parece ser de índole jurídica sui generis, el objetivo de tal tesis es evidente: impedir que sea calificado como tratado internacional, y concluye que tanto la carta de intención como el -- acuerdo del FMI en un crédito condicionado constituyen dos partes -- de un tratado, ambos deben ser conocidos y aprobados antes de su -- aplicación por los parlamentos, en aquellos países que exigen aprobación parlamentaria a esta clase de instrumentos jurídicos, en México, el Senado tiene que ratificar tales acuerdos, situación que -- en la práctica no se lleva a cabo.

Existen sobradas razones para calificar la forma en que se materializa el crédito contingente como un tratado. Se trata en efecto, de un acuerdo entre dos sujetos de derecho internacional que -- crea derechos y obligaciones para ambos, y que se debe regir por el Derecho Internacional, no hay ninguna duda de que los dos documentos en que consta el crédito están conectados directamente entre sí, tampoco es posible negar que es el Derecho Internacional el que debe regir este instrumento jurídico, y las obligaciones y derechos -- que resultan de él, en un caso parecido, el mandato otorgado por la Sociedad de las Naciones sobre Africa Sudoccidental, la Corte Inter

nacional de justicia dejó claramente establecido que, aunque tal acto aparentemente era un acuerdo interno de la organización internacional, se trataba de un convenio entre la Sociedad de las Naciones y un Estado, razón por la cual la Corte era competente para conocer el asunto planteado, a partir de entonces, no es posible negar la capacidad de un organismo internacional para celebrar tratados.

Esta tesis, sobre la cual la Asamblea General de la ONU pudiera pedir a la propia Corte Internacional de Justicia una opinión consultiva, tiene el mérito de sacar a la carta de intención del riguroso-secreto burocrático con la que es manejada y llevarla al terreno del estudio legislativo previo a su aplicación, lo que daría oportunidad a que los sectores sociales que van a ser afectados por la política de austeridad para expresar su opinión sobre la misma o para oponerse a ella en el momento preciso desde el punto de vista jurídico.

"El acuerdo mediante el cual se concede un crédito contingente y se generan las obligaciones contempladas en los programas de ajuste es un tratado internacional, tal conclusión, a la que forzosamente se llega tomando en cuenta el carácter del acuerdo, no admite discusión alguna después de la firma de la reciente Convención sobre -- Derecho de los Tratados suscritos por Organismos Internacionales de marzo de 1986, la definición que dicha Convención hace de un tratado internacional se aplica en todas sus partes al acuerdo de crédito -- contingente o stand by por su nombre en inglés, compuesto de dos documentos conexos: la carta en la que se contempla la política económica que el Estado solicitante se compromete a seguir en un lapso -- determinado a petición del FMI, y el acuerdo de préstamo, que se -- otorga con la condición de que se cumpla efectivamente la carta de -- intención." (60)

Por lo tanto, tal carta de intención y el acuerdo de préstamo deben ser sometidos al procedimiento de aprobación previa en todos -- aquellos países que contemplan dicho trámite en sus respectivas cons -- tituciones.

Para el sustentante del presente trabajo, en el fondo, la carta de intención viene a ser un contrato de adhesión ya que el FMI -- impone el programa de ajuste económico al país de que se trate, para

ser sujeto del crédito que este organismo internacional otorga, el país deudor tiene que adherirse o plegarse a las condiciones del FMI, para poder obtener tal crédito, sin tener muchas posibilidades de negociación. De este supuesto, nace una relación jurídica desigual, que beneficia enormemente al Fondo, y que deja al Estado signante a merced de éste, por lo que los subsecuentes créditos estarán sujetos al cumplimiento de los programas económicos de ajuste impuestos por el Fondo, si estos no son cumplidos se le retirará la ayuda financiera al Estado contratante.

De lo anteriormente mencionado se deriva el problema tratado en este trabajo, en cuanto a la violación de la soberanía del Estado contratante, al intervenir el FMI en el ámbito interno del país signante del crédito, lo que se deriva en la desigualdad jurídica de las partes, al momento de contratar, que da como resultado la imposición de cláusulas y condiciones lesivas al Estado miembro del Fondo, lo cual deja en evidente estado de indefensión.

Aparentemente el Fondo hace aparecer a la carta de intención como una declaración unilateral del Estado miembro, en el que éste sin presiones se compromete a seguir ciertas políticas económicas, pero en la práctica el Estado deudor es obligado en cierta forma a seguir tal o cual comportamiento económico, de lo anteriormente expresado el sustentante deduce que es difícil determinar la naturaleza jurídica de la carta de intención, aunque en un momento dado, podríamos definirla como un contrato de adhesión que es a lo que más se asemeja en la práctica.

4.4 LEGISLACION APLICABLE CONFORME AL DERECHO CONSTITUCIONAL

Además de las facultades constitucionales que hemos estudiado en cuanto al Senado para ratificar los tratados y fiscalizar en un momento dado la política internacional llevada a cabo por el Ejecutivo contenida en el art. 76 Fracción I con respecto del 133 constitucionales, y la facultad como director de la política internacional de México que le dá al Ejecutivo el artículo 89, fracción X Constitucional.

Pasaremos al estudio del fundamento jurídico que establece la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a la negociación de

México con el FMI donde se soslaya el carácter de organismo internacional autónomo del Fondo y también el carácter de los convenios que se realizan con este, los cuales como se ha establecido en este trabajo son tratados internacionales, en resumen las trabas o limitaciones que se imponen al Ejecutivo son nulas y por lo tanto el poder Ejecutivo tiene un monopolio sobre las negociaciones con el FMI en las que no participa el Poder Legislativo como en Derecho había de ser. Además de que el Senado nunca ratifica las cartas de intención, lo cual es a todas luces inconstitucional y el procedimiento para obtener préstamos está plagado de prácticas ilegales. Como se desprende de los fundamentos que establece la Secretaría de Hacienda y Crédito Público que a continuación se expresan:

Durante todas las negociaciones que llevaron a la firma de estos acuerdos el Ejecutivo Federal ha actuado, en todo momento, en estricto apego al marco legal que rigen las operaciones de crédito público. Su actuación tiene como fundamento legal el Art. 73; fracción VIII Constitucional, el cual señala como facultad del Congreso de la Unión el establecer las bases sobre las cuales el Ejecutivo Federal puede celebrar empréstitos sobre el crédito de la nación. Dichas bases se manifiestan en la Ley de Ingresos de la Federación en la cual se autoriza expresamente al Ejecutivo Federal a contratar, ejercer y autorizar la contratación de créditos, empréstitos u otras formas de ejercicio de crédito público por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público ha cumplido con su responsabilidad de manejar la deuda al amparo de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Dicha Ley, en su Art. 31 establece en forma específica las obligaciones y facultades de esta Secretaría en materia de deuda pública. Entre éstas se encuentran: realizar o autorizar todas las operaciones en que se haga uso del crédito público (Fracción IX); manejar la deuda pública de la Federación y del D. D. F. (Fracción XI).

Por otra parte, la Secretaría ha actuado conforme a lo establecido en la Ley General de Deuda Pública, la cual faculta a contratar y manejar la deuda pública del Gobierno Federal y otorgar-

la garantía del mismo (Art. 4o. Fracción V); contratar directamente los financiamientos a cargo del Gobierno Federal. . . (Art. 5o. Fracción I); tomar las medidas de carácter administrativo relativas al pago del principal, liquidación de intereses, comisiones, gastos -- financieros, requisitos y formalidades de las actas de emisión de -- los valores y documentos contractuales respectivos que se derivan -- de los empréstitos concentrados . . . (Art. 5o. Fracción III). Gracias a estas facultades se puede afirmar que es válida la firma de estos acuerdos por representantes de dicha Secretaría y legalmente -- apoderados por el Secretario de Hacienda.

Es práctica común en materia de derecho financiero en todos -- los países que cuando se documenta un crédito ya sea entre personas físicas o personas morales, la competencia jurisdiccional para los -- efectos de interpretación del instrumento jurídico recae en los domi -- cilios del acreedor y del deudor. Sin embargo, puede existir siem -- pre la libertad de las partes para definir una tercera jurisdicción a la que se someten para la resolución de sus controversias. Por -- eso México puede libremente determinar la jurisdicción que le con -- venga.

La jurisdicción "clásica" en que se basa la mayoría de los -- convenios que se firman con la banca privada internacional es la de Nueva York y la de Londres, pues contienen los elementos legales y -- la experiencia necesarias para dirimir las controversias en materia financiera. En el caso de los convenios firmados por nuestro país, -- las jurisdicciones de México, Nueva York y Londres son aplicables. -- Ello es completamente legal conforme a las leyes en nuestro país, -- pues el derecho que tienen las partes a prorrogar la competencia te -- rritorial está establecido en el artículo 1092 del Código de Comer -- cio que menciona: es juez competente aquel a quién los litigantes -- se hubieran sometido expresa o tácitamente. Por otra parte, el ar -- tículo 1093 del mismo Código establece: hay sumisión expresamente -- cuando los interesados renuncian clara y terminantemente al fuero -- que la ley les concede, designado con toda precisión el juez a quien se someten.

Por lo anterior, la firma de los convenios, además de no implicar, la renuncia a los tribunales mexicanos, si resulta en la -sumisión de los bancos acreedores provenientes de más de 35 países a tribunales distintos a los de su país de origen, lo cual facilita el manejo de posibles controversias tanto para ellos como para el propio deudor, quién en caso contrario podría ser demandado en una diversidad de jurisdicciones.

No obstante lo anterior, desde el punto de vista práctico, y aún cuando los bancos prefieren incluir sus propias leyes nacionales los acreedores saben de antemano que en caso de falta de pago tendrían que demandar en México en virtud de que la mayoría de -- los activos del deudor se encuentran en el país. Sería absurdo demandar en Nueva York o en Londres para intentar después ejecutar la sentencia en México.

Lo anterior es claramente factible de acuerdo a la legislación mexicana. Esta menciona en el art. 253 de la Ley General de -Títulos y Operaciones de Crédito que los títulos de crédito se regirán por la ley y el país que se emitan, incluso estableciendo -- que los títulos que deben pagarse en México son válidos si llenan los requisitos prescritos por nuestra ley, aún cuando sean irregulares conforme a la ley del lugar en que se emitieran.

En función de lo anterior, en las negociaciones llevadas por México se tuvo especial cuidado de que el adeudo no estuviera evidenciado por títulos de crédito que permitiesen a los acreedores - el acceso a la vía ejecutiva, por lo que en caso de demanda se llevaría a juicio ordinario, el cual no implica el embargo de bienes en forma precautoria.

Por último, cabe mencionar que el Derecho Internacional actual considera vigente la Teoría de la Inmunidad Restringida que -concede a los Estados inmunidad en relación con sus actos soberanos o Derecho Público (*jure imperii*) pero no en cuanto a sus actos comerciales o de Derecho Privado (*jure gestionis*).

En este sentido, el gobierno mexicano como deudor está re--nunciando a la inmunidad que le otorga el Acta de Inmunidad Soberana Extranjera de 1976 de los Estados Unidos de América y el Decre-

to de Inmunidad de los Estados emitido por el Reino Unido, pero nunca a la consignada en el Código Federal de Procedimientos Civiles.

Por lo antes señalado se considera que tanto la renuncia a la inmunidad otorgada por las leyes extranjeras, como la aceptación de tribunales y leyes extranjeras y el actuar con un carácter comercial en ningún momento constituye una renuncia, por demás imposible, a la Soberanía del Estado.

Cabe agregar que una renuncia o limitación de la soberanía, sólo ocurriría en caso de que el Estado Mexicano aceptase que dentro del ámbito geográfico en que tiene vigencia sus leyes, hubiese un acto jurídico en contra de dichas leyes. Es evidente que en los convenios que aquí se mencionan no hay ninguna aceptación de esa índole.

De lo anteriormente expresado se deduce, que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público trata con ligereza el aspecto legal de las negociaciones con el Fondo Monetario Internacional, además de que si se empeña nuestra soberanía pues el FMI condiciona nuestras políticas económicas internas para así proteger sus intereses, lo cual es una violación de nuestra soberanía y también, como ya se ha expresado, al imponer tasas flotantes a los intereses de sus créditos, deja en total estado de indefensión a nuestro país, así como el cobro de tasas adicionales por la renegociación lo cual es un gravamen más que se da en el endeudamiento, de todo esto nunca se menciona nada pues no conviene al Ejecutivo que se sepan las desventajas con que se contrata, que como ya hemos visto en su mayoría son imposiciones ya que el juego político que México tiene en el FMI es débil, lo cual permite al Fondo establecer en las cartas de intención y en los acuerdos de crédito cláusulas evidentemente leoninas.

Que aunque se supone que unilateralmente México firma las cartas de intención, los textos de estos son estudiados y corregidos por el FMI, que en última instancia es quién los aprueba.

Todo lo demás es un teatro que se forma para darle apariencia de un concurso de voluntades libres a la firma de tales instrumentos.

Además de que en ningún momento se mencionan las convenciones internacionales sobre el derecho de los tratados, y de lo expresado se deduce que para la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, las negociaciones internacionales no tienen ningún marco jurídico lo -- cual hace que el FMI imponga sus condiciones y prácticas a las cua- les se adhiere México, en detrimento del equilibrio jurídico que -- debe existir en toda negociación que se precie de ser conforme a -- Derecho.

4.5 LEGISLACION APLICABLE CONFORME AL DERECHO INTERNACIONAL PUBLICO

Existen sobradas razones para calificar la forma en que se materia- liza el crédito stand by como un tratado. Se trata en efecto, de - un acuerdo entre dos sujetos de derecho internacional que crea obli - gaciones y derechos para ambos y que se debe regir por el Derecho - Internacional. No hay ninguna duda de que los dos documentos en que consta el crédito están conectados directamente entre sí. Tampoco - es posible negar que es el Derecho Internacional el que debe regir - este instrumento jurídico, y las obligaciones y derechos que resul - tan de él.

En un caso parecido, el mandato otorgado por la Sociedad de - las Naciones sobre Africa Sudoccidental, la Corte Internacional de - Justicia dejó claramente establecido que, aunque tal acto aparente - mente era un acuerdo interno de la organización internacional, se - trataba de un convenio entre la Sociedad de las Naciones y un Esta - do, razón por la cual la Corte era competente para conocer el asun - to planteado. A partir de entonces, no es posible negar la capaci - dad de una organización internacional para celebrar tratados.

Esta tesis, sobre la cual la Asamblea General pudiera pedir a la propia Corte Internacional de Justicia una opinión consultiva, - tiene el mérito de sacar la carta de intención del riguroso secre - to burocrático con la que es manejada y llevarla al terreno del de - bate político previo a su aplicación, lo que daría la oportunidad a los sectores sociales que van a ser afectados por la política de -- austeridad para expresar su opinión sobre la misma o para oponerse - a ella en el momento preciso.

Con la salvedad de que se trata en este caso de un tratado -- suscrito entre un Estado y una organización internacional, y no -- existe aún una convención sobre la materia, aunque si normas consuetudinarias, creemos útil recordar que la Convención de Viena -aplicable a los tratados entre Estados- define a estos últimos como -- acuerdos escritos regidos por el Derecho Internacional que pueden -- constar en un documento único o en documentos conexos, no importando la denominación particular que se utilice en cada caso.

La correcta calificación jurídica del acuerdo de crédito contingente readquiere, de esta manera, su real importancia. Las razones que abonan la tesis de que estamos en presencia de un tratado -- son las siguientes:

La Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados define a este instrumento jurídico como un acuerdo celebrado por escrito entre Estados y regido por el Derecho Internacional, sea que consta -- en un instrumento único o en dos o más instrumentos conexos.

Aunque dicha definición no contempla los tratados suscritos -- entre organismos internacionales y Estados, ha existido amplio consenso en la doctrina sobre la validez de tales acuerdos. Tal premisa se consolidó tras el fallo emitido por la Corte Internacional de Justicia en el caso de Africa-sud-occidental, en 1962, que reconoció la existencia de tratos suscritos entre organizaciones internacionales y Estados.

Tras varios años de trabajo en la Comisión de Derecho Internacional se suscribió en marzo de 1986 la Convención de Viena sobre -- el Derecho de los Tratados entre Estados y Organizaciones Internacionales o entre Organizaciones Internacionales. Dicha Convención -- define los tratados de esta clase como un acuerdo internacional celebrado por escrito entre un Estado y una organización internacio-- nal y regido por el Derecho Internacional.

La única forma posible de subsanar ese inconveniente es la -- celebración de un nuevo acuerdo independiente entre el FMI y el -- país solicitante. Dicho acuerdo es un Tratado, ya que se celebra -- por escrito entre una organización internacional y un Estado, deber ser regido necesariamente por el Derecho Internacional y consta de

dos instrumentos conexos entre sí: la carta de intención y el acuerdo interno del Fondo.

Como partes de un tratado, ambos instrumentos deberían ser sometidos a la aprobación parlamentaria antes de su ratificación y entrada en vigor, independientemente de su anulabilidad por ser contrarios al Derecho Internacional.

En resumen, puede afirmarse que a partir de 1982, la carta de intención diseñada en conjunto por el FMI y la banca transnacional es el instrumento principal de la planeación económica nacional de los países subdesarrollados, y en especial de las naciones latinoamericanas. Es evidente que las clases dominantes no han sido capaces de impedir esta flagrante violación a la soberanía nacional, de modo que es tarea de los pueblos deudores, revertir esta situación.

4.6 ANALISIS CONFORME A LAS REGLAS DE LOS CONVENIOS

La carta de intención, que como ya hemos visto debe ser, considerada junto con el acuerdo de crédito del Fondo, como un tratado internacional, por lo que les son aplicables en todos sus términos, las reglas de los convenios, las cuales estudiaremos a continuación.

"El convenio, es un acuerdo de voluntades para crear, transmitir, modificar o extinguir derechos y obligaciones, y otra negativa, modificar y extinguir derechos y obligaciones, tal como lo marca -- nuestro Código Civil en su artículo 1792. El convenio viene a ser -- el género y el contrato la especie, los convenios que producen -- (crean) o transfieren las obligaciones y derechos toman el nombre de contratos." (61)

Para la existencia de un contrato se requiere: consentimiento y objeto que pueda ser materia del contrato. Tal contrato puede ser invalidado por: incapacidad legal de las partes o de una de ellas, por vicios del consentimiento, porque su objeto, o su motivo o fin, sea ilícito; porque el consentimiento no se haya manifestado en la forma que la ley establece.

La validez y el cumplimiento de los contratos no pueden dejarse al arbitrio de uno de los contratantes, la incapacidad de una de

(61) Clemente Soto Alvarez. Introducción al Estudio del Derecho y Nociones de Derecho Civil. p. 147.

una de las partes no puede ser invocada por otra en provecho propio, salvo que sea indivisible el objeto del derecho o de la obligación-común.

El consentimiento puede ser expreso o tácito, es expreso cuando se manifiesta verbalmente, por escrito o por signo inequívocos.- El tácito resultará de hechos o de actos que lo presupongan o que autoricen a presumirlo, excepto en los casos en que por ley o por convenio la voluntad debe manifestarse expresamente.

El consentimiento no es válido si ha sido dado por error - -- arrancado por violencia o sorprendido por dolo.

El error de derecho o de hecho invalida el contrato cuando recae sobre el motivo determinante de la voluntad de cualquiera de -- los que contratan, si en el acto de la celebración se declara ese -- motivo o si se aprueba por las circunstancias del mismo contrato -- que se celebró éste en el falso supuesto que lo motivó y no por --- otra causa. El error de cálculo sólo da lugar a que se rectifique.

Se entiende por dolo en los contratos cualquiera sugestión o artificio que se emplea para inducir a error o mantener en él a uno de los contratantes, una vez conocido. El dolo o mala fé de una de las partes y el dolo que proviene de un tercero, sabiéndolo aquella, anulan el contrato si ha sido la causa determinante de tal acto jurídico. Si ambas partes proceden con dolo; ninguna de ellas puede alegar la nulidad del acto o reclamarse indemnizaciones, hay violencia cuando se emplea fuerza física o amenazas que importen peligro de perder la vida, la libertad, la salud o una parte considerable de los bienes del contratante. No es lícito renunciar para lo futuro la nulidad que resulte del dolo o de la violencia.

Son objeto de los contratos: la cosa que el obligado debe dar, el hecho que el obligado debe hacer o no hacer, el hecho positivo o negativo, objeto del contrato, debe ser: posible y lícito.

El fin o motivo determinante de la voluntad de los que contratan tampoco debe ser contrario a las leyes de orden público, ni a las buenas costumbres. Cuando se exija la forma escrita para el contrato, los documentos relativos deben ser firmados por todas las -- personas a las cuales se imponga esa obligación.

El contrato es unilateral cuando una sola de las partes se obliga hacia la otra sin que ésta le quede obligada.

El contrato es bilateral cuando las partes se obligan recíprocamente.

Es contrato oneroso aquel en que se estipulan provechos y grávámenes recíprocos; y gratuito aquel en que el provecho es solamente una de las partes.

Pueden los contratantes estipular cierta prestación como pena para el caso de que la obligación no se cumpla o no se cumpla de la manera convenida. Si tal estipulación se hace, no podrán reclamarse además, daños y perjuicios. La cláusula penal no puede exceder ni en valor ni en cuantía a la obligación principal.

Si los términos de un contrato son claros y no dejan duda sobre la intención de los contratantes, se estará al sentido literal de sus cláusulas. Si las palabras parecieren contrarias a la intención evidente de los contratantes, prevalecerá ésta sobre aquellas.

Cualquiera que sea la generalidad de los términos de un contrato, no deberán entenderse comprendidos en él cosas distintas o casos diferentes de aquellos sobre los que los interesados se propusieron contratar. Si alguna cláusula de los contratos admitiere diversos sentidos, deberá entenderse en el más adecuado para que produzca efecto.

Las cláusulas del contrato deben interpretarse las unas por las otras, atribuyendo a las dudosas el sentido que resulte del conjunto de todas en aquella que sea más conforme la naturaleza y objeto del contrato.

El uso o la costumbre del país se tendrán en cuenta para interpretar las ambigüedades de los contratos. Cuando absolutamente fuere imposible resolver las dudas por las reglas establecidas anteriormente, si aquellas recaen sobre circunstancias accidentales del contrato, y éste fuere gratuito, se resolverán en favor de la menor transmisión de derechos o intereses; si fuere oneroso, se resolverá la duda en favor de la mayor reciprocidad de intereses. Si las dudas de cuya resolución se trata anteriormente, recayesen sobre el objeto principal del contrato, de suerte que no pueda venirse en co

nocimiento de cuál fue la intención o la voluntad de los contratantes, el contrato será nulo.

"Las disposiciones legales sobre contratos serán aplicables a todos los convenios y a otros actos jurídicos en lo que no se opongan a la naturaleza de éste o a disposiciones especiales de la ley sobre los mismos." (62)

"El convenio, es un ajuste, acuerdo, convención, a que se llega en una conferencia o congreso internacional; la convención es el convenio, pacto o tratado, especialmente el que se firma sobre varias naciones para reglamentear materias de interés común, regla de conducta que depende de un acuerdo, expreso o tácito, más bien quede una ley positiva, en donde coinciden las voluntades de los Estados signantes causando obligaciones recíprocas." (63)

De lo anteriormente expresado se concluye: que las reglas de los convenios son aplicables en todos sus extremos, a las cartas de intención, que como ya vimos es uno de los documentos que junto con el acuerdo de crédito del Fondo Monetario Internacional, jurídicamente constituyen un tratado internacional, aunque el FMI trate de ocultar esta situación, y de las reglas expresadas anteriormente se infiere, que tales cartas de intención, son muy parciales para el FMI y completamente desventajosas para el Estado miembro, ya que comprometen su futuro, y lo dejan al arbitrio de este organismo internacional, las cartas de intención deberían ser estudiadas y aprobadas por el Senado de la República, y dejar de ser un secreto burocrático, que deja en manos de unos cuantos, decisiones tan trascendentes.

(62) Gran Diccionario Enciclopédico Ilustrado de Selecciones del Reader's Digest. p. 869.

(63) Código Civil para el Distrito Federal. p. 334.

CAPITULO V: ALCANCE JURIDICO

5.1 Generalidades.

5.2 Organismos Financieros Internacionales.

5.3 Marco Jurídico de los acreedores.

**5.4 Carta de Intención.- Procedimientos y
Formulación.**

5.1 GENERALIDADES

Procurando buscar alternativas viables para solucionar la transferencia real de recursos de los países endeudados y evitar que dichas medidas pongan en riesgo el sistema financiero mundial, es importante estudiar la problemática mexicana, laboratorio de los esquemas del Fondo Monetario Internacional, cuya situación ha sido considerada por los Estados Unidos como parte de su "seguridad nacional".

México inicia la década de los años noventa con una alternativa de solución a su deuda externa, en función de las necesidades del capital financiero transnacional en el marco de la crisis estructural del capitalismo y de la internacionalización del capital.

La deuda externa mexicana, planteada como una solución necesaria para lograr el crecimiento y el bienestar social -no alcanzado en la llamada década pérdida-, es parte ahora de una nueva estrategia donde los interlocutores internacionales, -el FMI, el Banco Mundial, el Club de París y el Sr. Brady- buscan una solución de causalidad a través del locutor intelectual el gobierno mexicano, para lograr satisfacer las necesidades de la reproducción capitalista a través de un lenguaje nuevo tal es la modernidad, la estabilidad, el crecimiento y la innovación. En dicho proceso, el agente receptor jugará un nuevo papel al desempeñado durante los últimos cuarenta años, planteando metas políticas y sociales diferentes.

Hoy día, la deuda externa no será sinónimo de crecimiento ni mecanismo estabilizador. Este jugará un papel determinante en la integración de México con Estados Unidos y Japón acompañada de una liberación financiera y comercial así como de un proceso privatizador donde el Estado inventor dejará sus paracostales al libre juego de la oferta y la demanda. La rentabilidad y la modernidad del país buscarán satisfacer las necesidades de la reproducción y la valoración en función del capital transnacional.

La deuda externa dará paso a un nuevo lenguaje; su solución y disminución permitirán una mayor competitividad en aras de la modernidad.

Las formas con que se enfrentó la llamada crisis de liquidez de México durante 1982-1988 fueron, en primer lugar, los acuerdos de estabilización para el período 1983-1985; el acuerdo de tipo stand by para el período comprendido entre junio de 1986 y el transcurso de 1987, firmado con el Fondo Monetario Internacional (FMI) y para 1988, se instrumentó el Pacto de Solidaridad Económica.

En segundo lugar, estuvieron las renegociaciones de la deuda externa. Durante dicho período México tuvo tres renegociaciones con la banca privada internacional. La primera, realizada en 1983 por un monto de 23 mil millones de dólares a un plazo de 8 años y un período de gracia de 4 años. La segunda, realizada en 1985 por un monto de 48 mil millones de dólares incluyendo a la anterior renegociación. Los créditos frescos otorgados a México durante dichos años y el plazo de pago fue por 14 años para pagar y siete años de gracia. La tercera renegociación fué por un monto de 75,250 millones de dólares incluyendo la renegociación anterior; 9,500 millones de dólares de la deuda privada, el crédito de 5 mil millones de dólares otorgados en 1983, 3,800 millones de dólares otorgados en 1984 y 1,800 millones otorgados por el Club de París. El plazo fué de siete años de gracia y 20 años para pagar.

En el marco de la crisis estructural del sistema capitalista, los años ochenta representan para América Latina una progresiva marginación económica del crecimiento alcanzado por los países desarrollados, debido a la enorme transferencia de recursos canalizados hacia los acreedores. La incidencia de políticas de ajuste encaminadas a pagar el oneroso servicio de la deuda externa -resultado del inestable mercado internacional de capitales donde las tasas reales de interés fueron superiores a las tasas nominales-, la disminución de los precios de las materias primas de exportación de la región y la profunda devaluación de los tipos de cambio nacionales, ocasionaron que los indicadores económicos básicos se desplomaran.

No cabe duda que los años comprendidos entre 1982-1988, se -- significaron por la falta de financiamiento a los países de ingreso mediano y aquellos de América Latina cuya deuda externa se caracteriza por haber sido contratada, en su mayor parte, con la banca transnacional.

Los bancos transnacionales se limitaron a dejar de prestar, para con ello, elevar su coeficiente capital/activo y poder tener la capacidad de hacer frente a las pérdidas sin necesidad de quebrar.

"Se entiende por coeficiente capital/activo la reserva para -- pérdidas por concepto de préstamos oficiales a largo plazo concedidos. Cuando un determinado activo se considera incobrable, el monto de la pérdida se deduce de esa reserva y, en consecuencia, no afecta a los ingresos corrientes". (64)

Soportar la transferencia neta de recursos por el pago de intereses --calculados sobre el valor nominal de la deuda cuando ésta ha sufrido una reducción severa en su valor real en el mercado secundario--, impide un crecimiento real de las economías que realizan un rígido ajuste para darle servicio a sus deudas. En el caso de -- los 15 países fuertemente endeudados, esta transferencia ha ascendido a un promedio de unos 25 mil millones anuales en los últimos cuatro años.

El entorno que ha propiciado que el servicio de la deuda externa se vuelva de suma gravedad son las fluctuaciones de los precios mundiales de las materias primas, las tasas de interés internacional y la inestabilidad en los tipos de cambio de la mayoría de -- los países subdesarrollados. Los créditos contratados con la banca transnacional, sujetos a la tasa interbancaria de Londres (LIBOR) -- durante la década de los setenta y los primeros años de los ochenta, dependen de una variabilidad que muchas veces ha provocado que el servicio de la deuda se encarezca extremadamente. Si a ello agregamus que los precios de las materias primas tendieron a la baja y -- el peso de continuas devaluaciones causó procesos inflacionarios e -- hiperinflacionarios, la situación económica y política de los países más endeudados ha tenido que sufrir cambios estructurales y profun-- dos.

La estrategia del Fondo Monetario Internacional ha sido implementar políticas de ajuste con la participación de los préstamos -- del Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo en una -- nueva modalidad llamada condicionalidad cruzada.

"Se entiende por condicionalidad cruzada que los préstamos -- otorgados por el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial, - el Banco Interamericano de Desarrollo, el Club de París y otros - - acreedores tengan la certeza de encaminarse hacia el objetivo de reducir los desequilibrios de balanza de pagos compatibles con el Convenio Constitutivo y las normas de Fondo donde financiamiento y - - ajuste sean acordes". (65)

El Fondo Monetario Internacional creó el Servicio de Financiamiento Compensatorio y para Contingencias, para países con problemas de deuda externa y sigue otorgando préstamos a dichos países, - con el fin de que no se interrumpa el pago del servicio de la deuda externa. Sin embargo, los bancos transnacionales en la medida en -- que han visto que sus préstamos corren el riesgo de disminuir e incluso de declararse impagables, orientan su cartera a los países industriales dedicándose a incrementar sus reservas para enfrentar el no pago de los créditos otorgados a dichos países.

La estrategia del Fondo Monetario Internacional, hasta antes de 1988, había sido la de continuar implementando políticas de ajuste y de estabilización, renegociaciones y nuevos créditos. Incluso en los planteamientos del Plan Baker, se enfatiza, la participación del Fondo en la disponibilidad de nuevos créditos. No es sino hasta el anuncio del Plan Brady que se señala un cambio de orientación para enfrentar el servicio de la deuda y su reducción, vinculada a -- programas de ajuste a mediano plazo que impliquen sólidos elementos de reforma estructural y la firme aplicación continuada de medidas de política económica. Los cambios estructurales, enfatizados a lo largo de los discursos de los directivos de las instituciones financieras, serán, en el marco de un lenguaje de modernidad, crecimiento y estabilidad.

"La estrategia del FMI ha sido puntualizada en varias ocasiones por su director general, en las cuales ha manifestado la necesi

dad de reducir las diversas deudas externas con la aplicación de -- programas de ajuste que impidan poner en duda la estabilidad financiera del sistema internacional.

Para satisfacer este plan de ajuste deben cumplirse cuatro -- condiciones:

1. Adicionalidad en el financiamiento.
2. Calidad en los programas de reforma económica.
3. Disposición voluntaria de todas las partes a explorar a -- fondo, las posibilidades ofrecidas por los planes de reducción de deuda.
4. Solidaridad en el manejo de los problemas mundiales". (66)

Pareciera ser que el mundo capitalista enfrenta un serio peligro ante el estancamiento de varias economías de los países subdesarrollados. Cómo lograr el crecimiento es preocupación de Estados -- Unidos y del Fondo Monetario Internacional. Sin embargo, el crecimiento deseado no es ni responde a los objetivos de una política -- económica de carácter popular. Estos son los deseos del capital financiero transnacional donde la condicionalidad de los préstamos -- está encaminada a una integración más profunda de las economías subdesarrolladas con los países desarrollados en el marco de un proceso de acumulación interdependiente. El cuidado en el otorgamiento -- de los préstamos por parte de los acreedores y deudores que cumplan las reformas económicas estructurales es sinónimo de una mayor precaución en la canalización de los fondos.

Debemos enfatizar que las características de las renegociaciones llevadas a cabo durante el sexenio del Presidente Miguel de la Madrid tuvieron como objetivo primordial posponer el pago del principal y de los intereses a años posteriores. Estas renegociaciones -- se llevaron a cabo en el marco de una estrategia de ajuste implementada con el FMI. A cada renegociación correspondió una política de -- ajuste más profunda por las características de las Cartas de Intención firmadas en su momento con el FMI y la recompensa de nuevos -- créditos. En este sentido, se usaron formas de cambio pasivos por -- activos y los llamados bonos cupón cero que lograron la disminución de una deuda de 104 mil millones de dólares a cerca de 101 mil millones al final del sexenio.

Las características de la actual renegociación son posponer y disminuir el pago del principal así como de los intereses, para reducir la transferencia de recursos por concepto del servicio de la deuda. La renegociación será por un plazo mayor a las anteriores, - nueve años de gracia y un plazo de 30 años para pagar, así como el financiamiento de 7 mil millones de dólares de recursos frescos - - anuales. Esto permitirá un financiamiento de nueva deuda por más de 40 mil millones de dólares durante el actual sexenio. Es decir, cerca de 90 mil millones de dólares de aquí a inicios del siglo XXI. - Por ello, el Presidente Salinas de Cortari en el discurso de toma - de posesión señalaba: No volveremos a crecer de manera duradera, si seguimos, como hasta ahora, transfiriendo al exterior, cada año, el 50 por ciento del producto nacional. Esta situación es inaceptable - y es insostenible. La prioridad ya no será pagar, sino volver a crecer.

De esta manera la estrategia del FMI se ve plasmada en el - - Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 al coincidir directamente con los planteamientos de la Carta de Intención.

Es importante destacar los pasos que se han venido dando para resolver el débito mexicano en el marco de la nueva estrategia planeada por el Fondo Monetario Internacional y el Plan Brady. Debemos señalarlos para percibir el complejo problema de la nueva renegociación con disminución en el servicio de la deuda.

La Carta de Intención firmada por Miguel Mancera, Director General del Banco de México, y Pedro Aspe, Secretario de Hacienda y - Crédito Público de México, dirigida a Michel Camdessus, Director Gerente del FMI, señaló como meta lograr el crecimiento. Sólo que la meta de crecimiento económico fijada no será viable a menos que la transferencia neta de recursos hacia el exterior se mantenga a un - nivel anual equivalente a menos del 2 por ciento del PIB.

En el marco de la estrategia del FMI, las autoridades mexicanas solicitaron una asistencia financiera por valor de 2,800 millones de Derechos de Giro Especial (DEG'S) para respaldar el programa de ajuste económico de México 1989-1992. Dicha solicitud se aprobó - en abril de 1989. Posteriormente, el FMI amplió su asistencia finan

ciera para México por valor de 3,250.7 millones de DEG'S, en un - - plan que comprende un acuerdo trienal establecido en el marco del - - servicio ampliado.

"Los elementos de reducción de la deuda del acuerdo trienal - - DEG'S 2,797.2 millones- incluyen la reserva de un 30 por ciento de cada compra para operaciones de reducción de la deuda. Además, el - - Fondo considerará un incremento del acuerdo establecido en el marco del Servicio Ampliado de un máximo del 40 por ciento de la cuota - - de México, que es de 1,165.5 millones de DEG'S, en caso de que se - - concerten acuerdos financieros con los bancos comerciales acreedo- - res para la reducción del servicio de la deuda". (67)

Destacamos a continuación los puntos más sobresalientes de la Carta de Intención. En el punto siete, inciso c, se menciona que el programa económico de México se diseñó en el contexto de una reducción significativa de la transferencia de recursos al exterior, de una disminución en la carga del servicio de la deuda, considerando la disponibilidad de recursos externos adicionales en el marco de - - un horizonte multianual. México intenta conluir acuerdos financie- - ros con los acreedores externos adicionales en el mismo marco, conducentes a una reducción inmediata y sustancial de la deuda externa. Esto es, sentar las bases para una solución definitiva al problema de la deuda externa del país, a la vez que propiciará durante los - - próximos años flujos financieros incongruentes con las metas del - - crecimiento económico de México.

El punto 16 de la Carta enfatiza la necesidad de un financiamiento de 7 mil millones de dólares o más por año, pero en el marco de una reducción significativa de la deuda externa que no limiten - - el crecimiento del país para finales de la década del noventa.

En el momento de la firma del Convenio de México con el Fondo Monetario Internacional se llevaba a cabo el proceso de negociación con el Banco Mundial para obtener un crédito en apoyo del ajuste es- - tructural por un monto de 1.5 mil millones de dólares, además de - - los préstamos para proyectos específicos vigentes. México solicitará posteriormente, recursos del Banco Mundial para apoyar las opera- - ciones de reducción de deuda. El apoyo del FMI, a través del Servi- - cio Ampliado del Fondo, proporcionaría el marco para la consolda-

ción del crecimiento económico.

La causalidad entre el Convenio firmado por México y el Fondo Monetario Internacional y el Plan Nacional de Desarrollo destaca el lenguaje de cuatro palabras claves en el discurso tanto del Ejecutivo en su presentación, como en el contenido del mismo Plan. Estas palabras vienen a ser modernidad, cambio, estabilidad y crecimiento.

El Plan Nacional de Desarrollo tiene íntima relación con la Carta de intención firmada en el mes de abril de 1989, en cuyos puntos 16 y 17 se plantea que el crecimiento difícilmente será alcanzado si la transferencia externa neta no disminuye a menos del 2 por ciento del PIB; además, la necesidad de cubrir una brecha de financiamiento de 7 mil millones de dólares anuales de recursos frescos del exterior. De ahí que se asegure una disminución de los pagos de amortizaciones para lograr el crecimiento.

Una vez expuestas las premisas de la necesidad de la reducción del débito por el Presidente de la República el 1 de diciembre de 1988, se realizaron entrevistas del Secretario de Hacienda Mexicano con los principales bancos acreedores de los países que conforman el Grupo de los Siete. Japón accedió a efectuar préstamos y nuestros países mostraron disponibilidad para hacerlo, siempre y cuando se firmara una Carta de Intención.

5.2 ORGANISMOS FINANCIEROS INTERNACIONALES

En 1944 se convoca a una reunión, en Bretton Woods, para plantear las bases de un nuevo Sistema Monetario Internacional. De este acuerdo surgen dos mecanismos financieros para la recuperación de los países devastados: el Fondo Monetario Internacional y el Grupo del Banco Mundial que incluye al Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF), Asociación Internacional de Fomento (AIF) y la Corporación Financiera Internacional (CFI).

Fondo Monetario Internacional (FMI). Es una institución que se encuentra dentro del sistema de Naciones Unidas y se ha convertido en el centro institucional del Sistema Monetario Internacional.

Para ello realiza las siguientes funciones: equilibra los problemas de balanza de pagos de sus miembros, promueve la cooperación

en problemas monetarios, facilita la expansión del comercio internacional, propicia la estabilidad de las tasas de cambio, ayuda a establecer sistemas de pagos unilaterales y a eliminar las restricciones de cambio de monedas extranjeras que impidan el desarrollo del comercio mundial.

De los países miembros del Fondo Estados Unidos es el miembro más influyente junto con los demás países desarrollados, que constituyen sólo 25% de los países miembros y poseen 75% de las cuotas y 70% de los votos totales; el 30% restante corresponde a los países periféricos.

A partir de los años sesenta el Fondo amplió sus asistencias interviniendo en los países en desarrollo, aplicando una serie de medidas conocidas como paquetes de estabilización. Dichas recetas se imponen a los países subdesarrollados con efectos casi siempre negativos. Lo fundamental de estos paquetes o programas es lo siguiente:

Políticas domésticas anti-inflacionarias que comprenden la reducción en los gastos públicos y contracción del crédito bancario. Este decremento en los gastos gubernamentales significa una reducción en los gastos de bienestar social y de inversión destinados al desarrollo y, en consecuencia, recesiones económicas. Liquidación de muchas empresas parastatales y su venta forzada a inversionistas extranjeros y por consiguiente un elevado índice de desempleo.

Devaluación y eliminación de controles directos sobre los gastos en divisas extranjeras.

Estímulos a la inversión extranjera por medio de políticas que comprenden desde la legislación antihuelguista, pasando por beneficios impositivos hasta las garantías para la reunión de utilidades.

En esta última función hay que señalar que el Fondo prescribe las políticas necesarias para atraer el capital foráneo y luego le da al país el nivel de crédito que requieren los demandantes de capital externo.

La realidad demuestra que en casi todos los países subdesarrollados estos programas de ajuste han sido completamente nefastos. Sus resultados son casi siempre depresión con mayor dependencia. Su efecto es tan perjudicial que, como lo mencionamos antes - han sido comparados con el esquema de peonaje que existió o existe en las economías de plantaciones.

Continuamente nos preguntamos: porqué los países en desarrollo siguen firmando acuerdos de este tipo con el FMI?. la respuesta es fácil: porque si los países pobres no lo hacen, entonces no pueden obtener ningún préstamo en todo el sistema capitalista.

Las relaciones de intercambio financiero, monetario y comercial son puntos focales del mercado mundial y de la anatomía del poder; dada la complejidad y diversidad de las transacciones monetarias internacionales, éstas requieren la participación activa de los Estados.

Las potencias occidentales han impuesto al Tercer Mundo un estilo de desarrollo neocapitalista periférico que se ejecuta con la complicidad de élites políticas, tecnoburocráticas y empresariales nativas. En efecto, la compatibilidad entre el conservadurismo político y el monetarismo económico de las potencias y organismos financieros y comerciales (FMI, BM Y GATT) ha logrado no sólo implantar la nueva división mundial del trabajo, sino también imponer el sojuzgamiento financiero.

"La nueva simbiosis entre los países en desarrollo y el sistema económico internacional debe partir de replantear el esquema de Bretton Woods: el FMI, BM y GATT ya no podrán cohabitar en el Tercer Mundo. La moderna economía internacional con sus altas (tasas de interés) y bajas (precios de materias primas) requiere contar con nuevas organizaciones acordes a un modelo de interacción y de integración económica de todos los países; es decir, resulta imperativo crear un nuevo banco mundial con sucursales financieras, como el proyectado Banco del Sur. La emisión de una nueva moneda de curso internacional y, sobre todo, precisar el mecanismo de reconversión de la deuda externa del Tercer Mundo". (68)

(68) José Ricardo Ramírez Brun, Países en Desarrollo y Sistema Internacional. p. 29.

5.3 MARCO JURIDICO DE ACREEDORES

La deuda externa de un Estado, no puede sujetarse exclusivamente al régimen jurídico de un país. Las variaciones en el caso de la deuda pública externa de México, concernientes tanto a la multiplicidad de sus acreedores como el sinnúmero de entidades del sector público gubernamental que han sido autorizadas para contratar empréstitos - en el exterior imprimen una complejidad respecto del ámbito normativo del endeudamiento externo, por lo que se tratarán los puntos más relevantes de los vínculos jurídicos del Estado Mexicano con sus acreedores, tanto de origen privado como de origen oficial y multinacional, en especial subrayando las normas aplicables en el caso del Fondo Monetario Internacional, por ser el organismo financiero multilateral que ha tenido mayor influencia en la contratación de empréstitos externos por parte de México en los últimos años, así como en la realización de las últimas negociaciones y renegociaciones relativas al pago del servicio de la deuda externa-mexicana.

En el mundo cada vez más tecnificado y racionalizado en que vivimos, los contratos y convenios que efectúan con la voluntad de crear consecuencias jurídicas, son los instrumentos más usuales para regular entre otros muchos aspectos, el tráfico internacional, que es probablemente el punto más importante del Derecho Internacional.

Lo que las partes consignan en los contratos, es fuente del derecho entre ellas, por lo que quienes suscriben tal acuerdo de voluntades deben cumplir lo pactado; tal es el significado del término pacta sunt servanda. En el texto del contrato, se contienen las reglas que las partes se comprometen a respetar en el futuro.

"Cabarella y Alcalá-Zamora, definen al contrato internacional de índole privado, como: acuerdo de eficacia jurídica concertado entre individuos, empresas u organismos con residencia en jurisdicciones nacionales distintas. Mientras que por otra parte, los autores mencionados citan como contratos internacionales de carácter público, a los acuerdos realizados entre Estados soberanos diversos".

(69)

(69) Guillermo Cabanellas y Luis Alcalá Zamora, Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual, p.35

La contratación de la deuda pública externa de nuestro País tiene elementos de derecho internacional público y asimismo, de derecho internacional privado, dada la multiplicidad de casos en que ha sido necesario recurrir al financiamiento externo y las circunstancias que prevalecen en el país y en el mercado internacional de capitales, al momento de la contratación.

En los mercados de capital, hay recursos abundantes, los bancos han diversificado su interés, que anteriormente se concentraba en los préstamos a empresas privadas para inversiones de capital; y desde hace algunos años, han participado con interés en el financiamiento para equilibrar la balanza de pagos de algunos países, como en el caso de México. Sin embargo, ha surgido la alarma relativa a que los préstamos privados hagan un efecto negativo en la economía de los países deudores retrasando los ajustes proyectados, agotando su capacidad crediticia y, por lo tanto, debilitando el sistema bancario internacional.

Es por ello que los prestamistas de origen privado, antes de concertar préstamos a tales países, acuden casi invariable al dictamen que sobre el crédito de cada país, haya emitido el Fondo Monetario Internacional.

Una vez que el FMI ha aprobado un financiamiento, los bancos concertan préstamos frecuentemente con el Banco Central del país -- miembro (Que en el caso de México es el Banco de México), con la garantía del gobierno, en la confianza de que el país ha emprendido un programa aceptable en el ajuste de su economía, lo que le permitirá cumplir cabalmente con las obligaciones contraídas. La práctica de incluir cláusulas referentes al FMI en los contratos de préstamo, se han generalizado, especialmente cuando en ellos participan sindicatos bancarios, y es a esta modalidad a la que se le denomina financiamiento paralelo.

Para la realización de los contratos de préstamo se hace referencia frecuentemente al buen crédito con que debe contar el país -- en cuestión, ante el FMI, para otorgar el mismo.

La deuda del sector público mexicano con la banca comercial, está formalizada en contratos privados. de redacción relativamente uniforme, y sus estipulaciones recogen las prácticas y costumbres - propias del financiamiento proveniente del mercado del eurodólar.

Como es de suponerse, las presiones financieras externas han provocado que en tales acuerdos, como en muchos otros instrumentos mercantiles, se han estipulado condiciones más ventajosas para quienes figuran como acreedores, enumerándose interminables obligaciones y renunciaciones que pueden llegar a calificarse de gravosas y en determinadas circunstancias, exageradas para los deudores.

Cada cláusula de esos contratos ha sido cuidadosamente redactada y es el resultado de muchos años de experiencia de financieros y abogados especializados. El idioma prevaleciente es el inglés y tanto la jurisdicción como la ley aplicables al incumplimiento y ejecución de estos contratos, son las elegidas por los bancos acreedores que, generalmente, serán las de Londres o Nueva York.

Hay tres rasgos a considerar principalmente, desde el punto de vista jurídico. El primero es su falta de regulación por parte de alguna entidad gubernamental o intergubernamental, y que constituye la razón misma de su existencia. Tal ausencia de regulación implica tanto las operaciones individuales, como las operaciones de los bancos asociados.

La falta de regulación, desde luego significa que un banco no tiene que someterse a las normas que las legislaciones nacionales imponen a quienes se dedican a la actividad bancaria, de las cuales la más crítica es la referente a la reserva o encaje que debe mantenerse en relación con las operaciones realizadas y que no existe para quienes intervienen en este mercado.

Otra característica es la importancia que tienen los préstamos y depósitos interbancarios que permiten trasladar velozmente los recursos sin más formalidad que una llamada telefónica. Así cuando un banco otorga un préstamo, lo hace utilizando sus propios recursos o, conforme a las circunstancias, los obtenidos en préstamo de otros bancos. Esta fluidez en la movilización de recursos, permite satisfacer con prontitud una gran demanda, pero al mismo tiempo,

determina que el incumplimiento de un solo banco pueda hacer peligrar la totalidad del sistema.

Finalmente, el mercado del eurodólar cuenta con sus propias reglas para fijar la tasa de interés de Libor (London Interbank Offered Rate), que corresponde al valor que un banco que opera en el mercado interbancario de Londres, paga a otro banco que opera en el mismo mercado, por un depósito en eurodólar por un plazo no mayor de un año.

Libor se determina por la cotización que los llamados bancos de referencia, participantes en una operación de préstamo, efectúan a una hora determinada el día prefijado contractualmente para determinar el interés aplicable y que generalmente se paga cada tres o seis meses. Libor es un interés variable que fluctúa según el movimiento del mercado de Londres y sobre cuyo monto el deudor paga un porcentaje fijo que se negocia por cada operación.

Es por lo anterior que la deuda mexicana oscila periódicamente, pues se contrajo a los intereses variables de Libor o de Prime-rate, que es el interés que los bancos estadounidenses cobran a sus mejores clientes; ambas tasas reflejan las fluctuaciones de los mercados de Londres y Estados Unidos, respectivamente.

Por lo que toca a los préstamos contratados con los consorcios de bancos (créditos jumbo), tales organizaciones son también un producto de la no regulación del mercado de Londres, desde el punto de vista de los bancos prestamistas, el consorcio tuvo éxito porque permitió canalizar recursos por un volumen superior a la capacidad individual de cada banco participante, reduciendo proporcionalmente los riesgos por cada miembro del consorcio. Los resultados iniciales fueron eficaces, durante los períodos de liquidez anteriores a la crisis, y a la vez ventajosos para los gobiernos que, a través de este mecanismo, lograron con relativa facilidad, préstamos a mediano plazo de entre cinco y siete años o más, por montos hasta entonces sin precedentes en América Latina.

Un consorcio se forma a través de una carta mandato del solicitante de un crédito, autorizado a un banco para formarlo bajo su jefatura. Paralelamente el solicitante acompaña un memorándum de --

información donde detalla su situación económica y financiera, que es primordial, por cuanto si, posteriormente se demuestra haber contenido falsedades, los acreedores pueden reclamar incluso exigiendo el pago de la totalidad del préstamo.

Ambos documentos, la carta-mandato y el memorándum informativo, permiten al banco líder ofrecer participaciones a otros bancos y formar un consorcio que constituirá una relación jurídica separada e independiente del contrato de préstamo que suscribirán el banco líder y el prestatario.

El consorcio supone una alta capacidad organizativa y solidaridad institucional de los bancos, lo cual se refuerza contractualmente por la llamada cláusula de incumplimiento cruzado, que faculta a un acreedor para exigir el pago de la totalidad de un préstamo cuando el deudor ha faltado al cumplimiento de alguna de sus obligaciones financieras con otro acreedor. De tal forma que el sistema bancario se asegura una protección adicional destinada a impedir -- que un deudor opte por cumplir sólo con algunas de sus obligaciones, constriñéndole mediante esta cláusula, al cumplimiento de todas y cada una de ellas.

En el contrato de préstamo, además de los intereses, se estipula que el prestatario debe pagar numerosas comisiones y gastos -- misceláneos que elevan de manera considerable el costo del financiamiento, incluyéndose la comisión de manejo, que consiste en un porcentaje fijo sobre el monto total del préstamo y que debe pagarse -- al banco agente al momento de firmar el contrato, teniendo por objeto la compensación de gastos y esfuerzos hechos por el banco líder.

La comisión de compromisos consiste en un porcentaje anual -- que se paga sobre el monto no desembolsado del préstamo durante todo el período en que el banco mantiene vigente la disponibilidad de los recursos. Cada contrato, pues, contiene numerosas condiciones -- previas que el prestatario debe cumplir como requisito previo al -- desembolso del financiamiento, como lo es esta comisión de compromiso.

La comisión de agencia debe pagarse al banco agente por los --

servicios que presta anualmente durante el período de desembolso y también corresponde a un porcentaje fijo. Además, el prestatario -- debe reembolsar a los bancos los gastos específicos efectuados en la organización del financiamiento.

En atención a la fuente del financiamiento y al domicilio de los bancos prestamistas, anualmente se establece el derecho aplicable al contrato, que por lo regular es el del Reino Unido o el de la ciudad de Nueva York. Por la misma razón se estipula en el contrato que serán los tribunales de esos lugares los competentes para resolver cualquier controversia que surja entre las partes, sin perjuicio de que el acreedor pueda siempre hacer valer sus derechos -- ante los tribunales del país prestatario.

La cláusula de jurisdicción también incluye la designación -- por parte del deudor de un apoderado con facultad para recibir demandas y también la renuncia de inmunidad en lo relativo a la iniciación de juicios y la iniciación de sentencias.

Como habrá podido apreciarse, las disposiciones contractuales descritas, se encuentran abiertamente al margen de algunas de las -- disposiciones constitucionales en nuestro país, que prohíben la resolución de los asuntos públicos por medio de jurisdicciones diversas a la nacional. La infracción a tal disposición, se encuentra -- sancionada con la nulidad del acto.

Sin embargo, además del aseguramiento jurídico previsto en -- los contratos, previendo que los bancos se sientan inconformes con las políticas de algunos países, o abriguen dudas acerca de cuáles -- políticas están aplicando y al no estar en condiciones de exigir a dichos países que expongan con mayor detalle sus políticas, o de -- instarlos para que sigan otras, y considerando al mismo tiempo que desean mantener relaciones con dichos países, considerando también -- que la sustitución del financiamiento privado por el oficial no es conveniente a los bancos privados, se han formulado numerosas sugerencias de que sería acertado crear algún procedimiento mediante el cual el Fondo Monetario Internacional pudiera participar en operaciones conjuntas con los bancos o encabezar alguna forma de negociación con ellos al negociar la ayuda a sus países miembros, como es el caso de México.

Incluso ahora que los prestamistas se mantienen mejor informados y actúan con mayor precaución al conceder préstamos al exterior, ha surgido la tendencia de recurrir al FMI, antes de otorgar nuevos financiamientos. Y cada día es más frecuente que se incluyan cláusulas referentes al Fondo en los contratos con acreedores privados, - especialmente tratándose de sindicatos bancarios o consorcios, lo cual ha sido bien recibido por el Fondo.

México es miembro del FMI en virtud de que se adhirió al texto aprobado en Bretton Woods E.U.A., habiéndose publicado el 31 de diciembre de 1945, en el Diario Oficial de la Federación, el Decreto que autoriza al Ejecutivo Federal para firmar en representación del gobierno federal, el texto del convenio sobre el FMI, el cual - en términos generales enumera las facultades del Banco de México -- para la participación de nuestro país en el FMI, el monto de la - - aportación de México al Fondo, el cual ha ido variando con los años y en 1976, se creyó conveniente que la cuota mexicana se cubriera - íntegramente en moneda nacional, monto que quedó en cuenta a la vista en el Banco de México a disposición del Fondo; tal disposición - se recogió en el decreto del 31 de diciembre de 1976, que señala en su artículo 13, que el Estado Mexicano reconoce la personalidad jurídica del Fondo y prevé que los tribunales federales serán los únicos competentes para conocer de los negocios en que sea parte dicha institución, sus funcionarios o empleados residentes en México que en alguna forma puedan afectar bienes de la propiedad de la institución.

También se señala que los tribunales en ningún caso podrán -- dictar mandamientos coercitivos en contra del FMI, o sus funcionarios y empleados en su capacidad de tales, o que en alguna forma -- afecten los bienes de la misma institución.

El propio decreto dispone que el gobierno federal necesita la autorización expresa del Congreso de la Unión para, en el caso del FMI, aceptar o proponer una modificación de la participación del gobierno de México en ese organismo, así como para aceptar enmiendas del convenio respectivo y hacer préstamos al mismo Fondo.

"En 1976, México firmó con el Fondo un Convenio de Facilidad-Ampliada (FAF), que se firmó en agosto y se ratificó posteriormente en diciembre, en el cual se manifiesta que, utilizando la facilidad-ampliada, el país contaría con tres años para restablecer el equilibrio externo e interno de la economía. El uso de los fondos comprometidos, se sujeta a la observación de distintos topes y restricciones en materia financiera que involucran al sistema bancario (incluyendo al Banco de México, al sector externo y al público) siendo objeto de verificación trimestral." (70)

El convenio de FAF exigía reducir el gasto público, bloquear cualquier intento de controlar los cambios y de ajustar los salarios así como reducir las importaciones productivas y el déficit fiscal. Estas medidas tenían como propósito el de atraer créditos e inversiones extranjeras.

En 1969 se aprobó en el Fondo la existencia de los Derechos Especiales de Giro (DEG), que entraron en vigor en 1970, y que constituyen una unidad de cuenta y activos de reserva, destinados a desplazar definitivamente al oro como centro del sistema monetario.

Sin embargo, en un principio la asignación de DEG, fué de poca consideración, pero a últimas fechas se decidió darles mayor preponderancia, con el objeto de desplazar definitivamente al oro del sistema; su valor al inicio de su existencia, se cotizó en 1.31 dólares, al 31 de diciembre de 1970.

"A la fecha, el uso de DEG, se ha generalizado al grado de ser un punto de referencia para los bancos privados que acuden a la información del Fondo, respecto de posibles países deudores; el FMI ha estado dispuesto a cursar al banco central o a otras autoridades monetarias de alguno de sus países miembros, una carta en la que consta que el país en cuestión se haya en posibilidad de contratar créditos. Otro procedimiento consiste en que el Fondo, a solicitud del país miembro, envíe directamente una carta al banco prestamista." (71)

Los acuerdos del FMI para la obtención de créditos por parte de un país miembro, se sujetan exclusivamente a la normatividad del propio Fondo.

(70) Revista de Comercio Exterior, Abril de 1980, pp. 355 y 356

(71) Joseph Gold, La Ayuda Financiera del F.M.I. p.46.

Ahora bien, los contratos realizados con los acreedores privados, como son los antes descritos, que se efectuaron con consorcios bancarios de múltiples nacionalidades, habrían de reconocerse como acuerdos sujetos al Derecho Mercantil, a las normas establecidas en los propios contratos, y a las normas de derecho conflictual, sin embargo, dada la tendencia de los últimos años por parte de tales consorcios a la consulta e incluso a la solicitud del FMI para que avale los contratos celebrados con ocasión del otorgamiento de nuevos créditos, o de renegociaciones respecto del pago de los ya existentes, la participación de tal organismo, su interés y hasta cierto punto responsabilidad en la realización de múltiples acuerdos -- crediticios, tomando en cuenta que sus objetivos se dirigen a la mejor convivencia económica internacional, torna dudosa la calidad de acuerdos privados de los convenios referidos; además, dada la magnitud de los compromisos adquiridos por un Estado soberano como México con tales organizaciones, cuya influencia como una carga pesada no sólo para el erario del gobierno sino para el propio nivel de vida de los pobladores de la nación es de afirmarse la conveniencia -- de considerar tales acuerdos dentro del marco del Derecho Internacional Público y Privado, con el fin de preservar el equilibrio no sólo económico, sino incluso político en las relaciones de los Estados Unidos Mexicanos con los Estados a los que pertenecen sus acreedores, desde un muy particular punto de vista.

Las legislaciones de algunos países acreedores, como la norteamericana, permiten el embargo de valores líquidos depositados en cuentas corrientes, a fin de abonar el servicio de la deuda de un país moroso. Este derecho de compensación de cuentas, permitiría a los bancos acreedores retener y pagarse directamente lo que se les adeude por concepto de obligaciones de los países deudores, depositado en esos mismos bancos, sin embargo, como sucede en el caso de México, tales bienes no siempre son propiedad de los gobiernos deudores, sino de particulares cuyo patrimonio y personalidad son completamente distintos de los de la entidad estatal deudora; a mayor abundamiento, los actos y reservas que México puede tener en los bancos o territorios del país o países acreedores, son indudablemente inferiores al monto al que asciende su deuda externa.

El postulante concluye que: la deuda del sector público mexicano con las instituciones oficiales de crédito, se ajusta a las -- disposiciones del Derecho Internacional, en tanto que la deuda contratada con la banca privada internacional, debe sujetarse a las -- normas contractuales mismas que en general imponen cargas excesivas para México en su calidad de deudor, incluyendo cláusulas en las -- que ha debido renunciar, como otros países del Tercer Mundo, a la -- inmunidad de jurisdicción, aún siendo ésta una norma general del -- Derecho.

Jurídicamente sería improcedente una actitud por parte de los acreedores en relación con el uso de la fuerza para obtener el pago de la deuda externa mexicana. Sin embargo, los acreedores privados, con base en las legislaciones de sus países, podrían aplicar medidas como la del embargo, respecto de ciertas propiedades del Estado Mexicano que se encuentran a su alcance, debiendo trabarse respecto de los bienes de deudores individualmente identificados, correspondientes a los órganos que contrataron empréstitos.

El Fondo Monetario Internacional ha participado activamente -- en la concertación de préstamos entre el Estado Mexicano y la banca privada internacional. Sin embargo, se ha mantenido jurídicamente -- al margen de tales convenios.

Para los deudores, es imperativa la toma de decisiones y medidas tendientes a colocar en un nivel de justicia, las condiciones -- económicas internacionales, con la finalidad de preservar el orden social interno de estos países deudores y asimismo de conservar el orden y respeto a la paz internacional.

5.4 CARTA DE INTENCION.- PROCEDIMIENTOS Y FORMULACION

A partir de 1982 se generalizaron las renegociaciones de la deuda -- externa latinoamericana, ante la virtual imposibilidad de los deudores de cumplir con los contratos en la forma en que éstos habían -- sido pactados. Se trata de una crisis de endeudamiento que es aprovechada por los acreedores para lograr un importante objetivo macro -- económico no contemplado explícitamente en los contratos de préstamos; acceder al total control de las economías de los países deudores, para hacerlas funcionar prioritariamente para pagar la --

deuda y, además acelerar su articulación funcional y subordinada a la economía del centro capitalista.

La señal de ataque fué una petición de Manufacturera Hannover Trust al FMI al principio de la presente década, solicitando a esta organización internacional la celebración de un convenio que permitiera la coordinación de esfuerzos entre la banca transnacional y el Fondo para imponer a los países deudores una conducta económica mediante la cual se pudiera enfrentar con éxito la crisis de endeudamiento. Discretamente el Fondo prefiere iniciar una colaboración in formal que de hecho produce una simbiosis entre el FMI y la banca transnacional.

La alianza entre la banca privada y el FMI opera de la siguiente manera:

a) Ante cualquier incumplimiento y petición de renegociación, los sindicatos de bancos ponen como condición para no interrumpir el flujo crediticio a los deudores y acceder a una renegociación, un acuerdo previo.

b) El FMI interviene otorgando un crédito stand by al deudor o un acuerdo de facilidad ampliada siempre que el solicitante se comprometa, mediante la suscripción de una carta intención, a poner en aplicación estricta un programa de ajuste que contempla la consabida receta monetarista: disminución sustancial del gasto público, desestimulación de la participación del Estado en la economía, venta de empresas estatales, control salarial estricto, limitaciones a la política de subsidios, liberación de precios, ventajas mayores para la inversión extranjera, alza de las tasas internas de interés, fomento de las exportaciones, apertura al comercio exterior rebajando aranceles, etc.

c) Suscrita la carta de intención y otorgado el crédito contingente los bancos cuentan ya con un poderoso aliado que tiene las facultades legales para planificar, en la práctica, la política económica de los países deudores: el FMI, organismo controlado por los Estados Unidos. El paso siguiente es conceder nuevos créditos que, aunque notoriamente insuficientes para los requerimientos de las naciones latinoamericanas, les permiten pagar los intereses y no pro-

ducir una fisura en el sistema financiero internacional dominado -- por la banca privada. Se realiza entonces la renegociación mediante la suscripción de nuevos contratos con características jurídicas -- idénticas a los anteriores, pero que incorporan nuevas cláusulas -- aún más desfavorables para los deudores. Dos ejemplos bastan para -- demostrarlo: en los nuevos contratos con el Estado los bancos exi-- gen que éste se convierta aval de las deudas contraídas por las em-- presas privadas con anterioridad sin esa condición, y que ésta re-- nuncie anticipadamente al beneficio de excusión, que permite al -- aval exigir que el acreedor demande primero al deudor principal y -- subsidiariamente al aval. Por ello puede afirmarse que la diferen-- cia entre deuda pública y deuda privada externa ya no tiene impor-- tancia des de 1982.

Desde el punto de vista jurídico, el acuerdo mediante el cual se concede un crédito stand by y se generan las obligaciones contem-- pladas en los programas de ajuste es un tratado internacional. Tal-- conclusión, a la que es forzoso llegar tomando en cuenta el carác-- ter del acuerdo, no admite discusión alguna después de la firma de-- la reciente Convención sobre derecho de los tratados suscritos por-- organismos internacionales de marzo de 1986. La definición que di-- cha Convención hace de un tratado internacional se aplica en todas -- sus partes al acuerdo stand by, compuesto de dos documentos cone-- xos: la carta en la que se contempla la política económica que el -- Estado solicitante se compromete a seguir en un lapso determinado a -- petición del FMI, y el acuerdo de préstamo, que se otorga con la -- condición de que se cumpla efectivamente la carta intención.

La carta intención es una pieza maestra de creación de los ex-- pertos del FMI. Tras arduas negociaciones entre una comisión del -- Fondo y las autoridades económicas del país solicitante, quedan es-- tablecidos los términos del programa de ajuste que el gobierno se -- compromete a adoptar durante uno, dos y hasta los tres años siguien-- tes. El resultado de tales negociaciones, rigurosamente secretas, -- queda plasmado por escrito en un memorándum que funcionarios compe-- tentes --habitualmente el Secretario de Hacienda y el Presidente del -- Banco Central-- dirigen en forma de carta al Director-Gerente del -- FMI. La originalidad mayor de este documento radica en que en él no

se mencionan ni siquiera indirectamente las negociaciones previas, apareciendo de esta manera como una descripción soberana y unilateral de la política económica que el Estado se propone a seguir, en el lapso acordado.

Una vez que las autoridades del Fondo reciben la carta intención, proceden a adoptar un acuerdo en virtud del cual se concede al país solicitante el crédito a condición obviamente, de que la carta contenga efectivamente la política económica recomendada por el Fondo. El acuerdo contiene cláusulas standard, como el propósito del mismo, el período de vigencia, la cantidad disponible, los cargos, los plazos de entrega, las parcialidades y las circunstancias en que el Fondo puede suprimir el derecho del solicitante a girar a cuenta del acuerdo.

De acuerdo a la tesis oficial del FMI, incorporada en la Segunda Enmienda del Convenio Constitutivo, el crédito condicionado se otorga mediante un acuerdo interno.

"Según Joseph Gold, el principal experto jurídico del Fondo no hay nada que sugiera en este caso la tácita aplicación de los principios generales del Derecho Internacional en materia de tratados. El mismo autor sostiene que el acuerdo de crédito contingente parece ser de índole jurídica sui generis." (72)

Aunque persigue propósitos bastante claros, el intento de las autoridades del Fondo por impedir que el acuerdo mediante el cual se otorga el crédito contingente sea calificado como un tratado, no resiste el más somero análisis jurídico. Se trata, en efecto de un acuerdo de voluntades entre dos sujetos de Derecho Internacional, ya que nadie discute que los Estados y las organizaciones internacionales lo son, que crea obligaciones y derechos para ambas partes.

El tratado consta, en este caso, de dos documentos conexos: la carta intención, en la que se precisan las obligaciones del Estado solicitante, y el acuerdo del FMI, en el que se establecen sus derechos. Aunque en este último, como vimos, no se hace ninguna referencia a la primera, es obvio que el acuerdo es la contrapartida en la carta de intención ya que si ésta no se ciñe al programa de ajuste requerido por el Fondo, el crédito no se otorga, por lo que pa--

(72) Joseph Gold, El F.M.I. y el Derecho Internacional. p. 28.

rece innecesario abundar en este punto. Con la salvedad de que se trata en este caso de un tratado suscrito entre un Estado y una organización internacional, y no existe aún una convención sobre la materia, aunque sí normas consuetudinarias, creemos útil recordar que la Convención de Viena, define a estos últimos como acuerdos escritos regidos por el Derecho Internacional que pueden constar en un documento único o en documentos conexos, no importando la denominación particular que se utilice en cada caso.

Las autoridades del Fondo intentan escamotear la correcta caracterización jurídica del crédito contingente. La razón principal, a juicio del sustentante en que si se califica como un tratado compuesto de dos instrumentos conexos, ambos, y principalmente la carta intención, quedan sujetos a la aprobación parlamentaria --previa en aquellos países en que existe este trámite constitucional, y una oposición real, que represente sectores populares. Dada la especialísima naturaleza de los programas de ajuste convenidos en cada carta intención, el debate político previo a la política económica que el Estado solicitante del crédito se compromete a realizar -- implicaría una publicidad inconveniente para los propósitos del FMI y una probable agitación social que pudiera paralizar la mecánica --ingeniosa ideada para materializar los créditos contingentes.

En resumen, puede afirmarse que a partir de 1982, la carta de intención diseñada en conjunto por el FMI y la banca transnacional es el instrumento principal de la planeación económica nacional de los países subdesarrollados, y en especial de las naciones latino--americanas. Es evidente que las clases dominantes no han sido capaces de impedir esta flagrante violación a la soberanía nacional, de modo que es tarea de los pueblos deudores revertir esta situación.

La falta de preocupación por la forma jurídica en que se plasman las obligaciones que asumen gobiernos, instituciones y empresas públicas y privadas del Tercer Mundo, contrasta notoriamente con la cuidadosa preparación legal de parte de los bancos y financieras --transnacionales. En realidad, puede afirmarse que toda la normatividad del endeudamiento externo ha sido diseñada por los asesores de-

la banca transnacional y los expertos de organismos multilaterales, sin participación alguna por parte de representantes de los países deudores del Tercer Mundo.

La inexistencia de normas precisas de Derecho Internacional - destinadas a regular el fenómeno del endeudamiento externo perjudica notablemente a los países subdesarrollados, ya que tal vacío ha sido llenado por la elaboración de prácticas y usos uniformes emanados de los organismos y países acreedores.

CONCLUSIONES:

El Fondo Monetario Internacional nació de la necesidad, de promover la cooperación monetaria internacional, facilitar el credimiento -- equilibrado del comercio internacional, mantener la estabilidad en los cambios, establecer un sistema multilateral de pagos y reducir la duración y la intensidad de los desequilibrios de las balanzas de pago de los países miembros del Fondo.

Para lo cual el Fondo Monetario Internacional, estableció un patrón Oro dólar, un código de políticas y mecanismos de ajuste de las balanzas de pagos y creó un fondo financiero de apoyo a esos -- procesos de ajuste.

El Convenio Constitutivo del FMI, es el ordenamiento máximo, -- el soporte jurídico en donde se apoyan y nacen, organización, estructura y objetivos de este organismo por una parte y por la otra determinan el funcionamiento y decisiones que emanan de este organismo económico internacional.

En cuanto a la estructura del FMI, se establecen tres instancias de decisión, que son: la Junta de Gobernadores, la Junta de Directores Ejecutivos y el Equipo Técnico que se distribuye en cuatro sectores, además de que operan orgánicamente otros dos grupos, quasi bien no son reconocidos formalmente, ejercen una tangible influencia en el proceso de decisiones de este organismo, uno es el conocido con el nombre de Grupo de los Diez y el segundo grupo de expresión dentro del FMI es el Grupo de los Veinticuatro, que tuvo su -- origen en el Grupo de los Setenta y Siete Países Subdesarrollados. -- Cabe mencionar que el Grupo de los Diez, fué el primer gestor en los últimos años de las principales medidas tomadas por el FMI. Este organo además de las cuestiones de política monetaria ha tratado temas de mayor envergadura, que inclusive, han sobrepasado el estricto marco jurídico del FMI. Como son los problemas del entorno económico latinoamericano que inciden de manera directa en el ámbito político y social internos de estos países.

El Fondo ha mostrado bastante utilidad, regulando con más o - menos éxito los cambios bruscos monetarios, de las últimas décadas - y estableciendo obligaciones jurídicas, en asuntos otrora sujetos - sólo al arbitrio o al capricho de los Estados Soberanos. También de be dársele el mérito de que ha logrado imponer, a través de su ope - ración, ciertas conductas monetarias imprescindibles, y se ha obtene - do una cooperación monetaria en aumento, a través de su operación, a pesar de sus evidentes yerros.

A partir del año de 1958, en que empezó a funcionar el FMI, - como verdadero organismo internacional económico autónomo, fué gra - cias a la creación de otra fuente adicional de asistencia financia - ra, que surge de las operaciones con los Derechos Especiales de Gi - ro (DEG), que se constituyeron para crear un nuevo activo de reser - va internacional y una nueva unidad de cuenta, bastante diferentes - a una operación de crédito o de préstamo, y que revolucionaron las - políticas monetarias internacionales.

Las relaciones que México tiene con el Fondo Monetario Inter - nacional, se establecen en tres niveles jerárquicos, el primero de - ellos es a nivel del Poder Ejecutivo, representado en la persona -- del Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, de - acuerdo a las facultades que le confiere la propia Constitución de - acuerdo al artículo 89 fracción X, en segunda instancia las relacio - nes de México con el FMI, se establecen a través del Secretario del Despacho de Hacienda y Crédito Público, de acuerdo al artículo 31 - de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, por último las relaciones del FMI, con el gobierno mexicano, se establecen a - través del Banco de México que conforme a su Ley Orgánica, en su ar - tículo octavo fracción VI, establece: que el Banco de México partici - pará en representación del Gobierno Federal, y con la garantía -- del mismo en el Fondo Monetario Internacional, así como con la auto - rización para operar con este organismo.

En cuanto a los elementos del Estado Mexicano, como son los - anteriores: la población y el territorio y los constitutivos que son: el poder público con carácter soberano, el orden jurídico y el bien público temporal como finalidad del propio Estado son requisitos --

sine qua non, para que todo Estado Moderno exista como tal sino entrará dentro de los supuestos mencionados, sería otro tipo de agrupación social y humana, y no quedaría contemplada esta agrupación - dentro de lo que es un ente estatal, nuestra ley máxima del 5 de febrero de 1917, dentro del Título I, Capítulos II, III y IV, están - destinados a establecer las garantías individuales que todo individuo goza por el sólo hecho de encontrarse en territorio nacional -- mexicano.

Dentro del Título II, Capítulo I del precitado ordenamiento - se mencionan y establecen ineludiblemente la forma de gobierno (art. 40) y el carácter soberano de nuestro Estado (art. 39) tal soberanía originariamente reside en el pueblo y éste delega en sus representantes (gobernantes) (art. 41), en el Capítulo II del mismo título, es tablece cuáles son las partes integrantes de la Federación y del te rritorio nacional, las cuales están establecidos en los arts. 41 al 48 de nuestro Código Supremo en donde se establece el pacto federal, que guardan los Estados con la Federación, al integrarse el Estado-Mexicano.

Las Constituciones modernas han establecido para el ejercicio de la soberanía, el Poder Legislativo, el Judicial y el Ejecutivo, - cada uno de ellos con su unidad interna adecuada a la función que - ha de desempeñar, dichos poderes crean las relaciones necesarias - para que realicen una labor de colaboración y de control recíproco.

El Poder Ejecutivo de la Federación quedará depositado según - el artículo 80 de nuestro Código máximo, en un sólo individuo, que se denominará Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

El artículo 89 Constitucional, establece las facultades y - - obligaciones del Presidente de la República, tales facultades y - - obligaciones son enunciativas pero no limitativas, ya que también - se encuentran diseminadas otras facultades en diversos artículos de la propia Constitución.

Para que un acuerdo, convenio o tratado, sea válido según nues tra Carta Magna, debe ir signado por el representante del Poder -- Ejecutivo Federal, como jefe que es del Estado Mexicano, y ratifica do en su momento en la Cámara de Senadores, (Arts. 76 Fracc. I y --

133 Constitucionales para que surta plenos efectos jurídicos ante terceros.

El concepto de "separación de poderes" designa un principio de organización política. Presupone que los tres llamados Poderes pueden ser determinados como tres distintas funciones coordinadas del Estado, y que es posible definir las líneas que separan entre sí a cada una de esas funciones no se encuentran coordinadas, sino subordinadas y supraordinadas.

Todas las manifestaciones del Jefe del Ejecutivo consagradas constitucionalmente en México cobran gran magnitud en la vida política. La facultad de iniciar leyes, artículo 71, fracción primera, se deposita también en los legisladores federales (realmente a quienes en forma exclusiva debiera pertenecer), y en los congresos estatales, sin embargo, el Presidente ha monopolizado la iniciación de leyes y las Cámaras continúan el proceso legislativo en los términos que la línea política presidencial quiere quedando el veto del Ejecutivo como un algo sin vida ya que el Presidente no se objeta a sí mismo, lo cual sería absurdo.

Los tratados son por excelencia la manifestación más objetiva de la vida en relación con los miembros de la comunidad internacional. Pueden definirse, en sentido amplio, como los acuerdos entre dos o más Estados soberanos para crear, modificar o extinguir una relación jurídica entre ellos.

Tratado es todo acuerdo concluido entre dos o más sujetos de Derecho Internacional, Se habla de sujetos y no de Estados, con el fin de incluir a las organizaciones internacionales.

El artículo 133 Constitucional, en su concepción actual, sólo tiene el carácter de una norma que fija válidamente el orden jerárquico de las normas jurídicas para lo interno pero, carece de validez en lo internacional porque atenta contra el principio pacta sunt servanda que ya tiene consagración consuetudinaria y convencional.

Hay diferentes técnicas para la solución de problemas derivados del tráfico jurídico internacional. La mayor parte se dedica al estudio de los llamados conflictos de leyes, que se denomina sistema conflictual tradicional. Se estudiará también otra técnica con -

amplia difusión y que se conoce por conflictos de jurisdicciones o conflictos de competencia judicial. Entre la exposición de las técnicas antes señaladas se hará mención a otras dos, de aparición relativamente reciente: la de normas de aplicación inmediata y la de normas materiales.

La técnica de normas de aplicación inmediata es un procedimiento mediante el cual, de manera directa, se trata de solucionar un problema derivado del tráfico jurídico internacional con la aplicación del derecho nacional. Se trata, asimismo, de una técnica complementaria, en la medida que es reducido el número de este tipo de normas en el sistema.

Mediante la técnica de las normas materiales se intenta resolver de manera directa un problema derivado del tráfico jurídico internacional con la aplicación de ciertas normas del sistema, que -- por su naturaleza, tiene vocación internacional, excluyendo de esta forma cualquier otro recurso.

La técnica de "conflictos de competencia judicial" es un procedimiento mediante el cual, de manera directa, se trata de establecer la competencia de jueces o tribunales para el conocimiento y solución de un problema derivado del tráfico jurídico internacional.

De lo anteriormente expresado el sustentante concluye que hay diferentes sistemas o técnicas para resolver los diferentes conflictos y controversias que se suscitan entre los sujetos del Derecho Internacional Público, tales técnicas o sistemas se apoyan en diferentes puntos de vista, principios y criterios entre los cuales podemos citar que son aplicables las normas para un conflicto (ilussolli) del Estado donde repercuten el incumplimiento o no observancia del convenio que hayan celebrado los dos Estados contratantes, o cuando este tercer Estado dispone sin que aquel haya consentido tal pacto, afectando su soberanía y patrimonio.

Tales problemas también tienen diferentes tendencias o puntos de vista para su solución, los cuales se dividen en tres corrientes, la internacionalista, la nacionalista y la autónoma.

El principio pacta sunt servanda que significa: los acuerdos deben ser respetados. De origen consuetudinario, recogido por la -- Convención de Viena de 1969 en su artículo 26, afirma la obligato-- riedad de su cumplimiento de acuerdo con la buena fe. Algunas teo-- rías encontraban en él la base del sistema jurídico internacional, -- como Kelsen y la Escuela de Viena, y aunque con ciertas modalidades, -- Dionisio Anziolotti.

Muchos ejemplos de la práctica internacional nos muestran que los Estados se han desligado con frecuencia de obligaciones contrac-- tuales, invocando, la cláusula rebus sic stantibus que es el prin-- cipio que integra la teoría de imprevisión. Tal cláusula se ha invo-- cado también repetidas veces pero sin que haya, hasta la fecha, ju-- risprudencia internacional sobre el particular. Esta circunstancia-- nos impone una búsqueda independiente de la solución del problema.

En Bretton Woods, los países capitalistas desarrollados, y -- fundamentalmente los Estados Unidos, crearon un sistema monetario -- internacional basado en las paridades fijas y el patrón oro-dólar a través de una rigurosa normatividad jurídica. No ocurrió lo mismo, -- sin embargo, en materia financiera, ya que ni se creó un verdadero-- sistema financiero internacional ni tampoco un ordenamiento jurídi-- co del crédito externo.

No puede sostenerse que el crédito contingente y el programa-- económico que impone el Fondo como condición para otorgarlo, sean -- concedidos haciendo uso de las facultades que el Convenio otorga al Fondo.

La única forma posible de subsanar ese inconveniente, es la -- celebración de un nuevo acuerdo independiente entre el FMI y el -- país solicitante, dicho acuerdo es un tratado, ya que se celebra -- por escrito entre una organización internacional y un Estado, debe-- ser regido necesariamente por el Derecho Internacional y consta de-- dos instrumentos conexos entre sí: "la carta de intención" y el -- acuerdo interno del Fondo.

Como partes de un tratado, ambos instrumentos deberían ser so-- metidos a la aprobación parlamentaria antes de su ratificación y en-- trada en vigor, independientemente de su anulabilidad por se contra

rios al Derecho Internacional.

En resumen, puede afirmarse que a partir de 1982, "la carta de intención" diseñada en conjunto por el FMI y la banca transnacional es el instrumento principal de la planeación económica nacional de los países subdesarrollados, y en especial de las naciones latinoamericanas, es evidente que los gobiernos no han sido capaces de impedir esta flagrante violación a la soberanía nacional, de modo que es tarea de los pueblos latinoamericanos revertir esta situación.

Para el sustentante del presente trabajo, la carta de intención viene a ser un contrato de adhesión ya que el FMI impone el programa de ajuste económico al país de que se trate, para ser sujeto del crédito que este organismo internacional otorga al país deudor - tiene que adherirse o plegarse a las condiciones del FMI, para poder obtener tal crédito, de este supuesto, nace una relación jurídica -- desigual, que beneficia enormemente al Fondo, y que deja al Estado - signante a merced de éste, por lo que los subsecuentes créditos estarán sujetos al cumplimiento de los programas económicos de ajuste, - impuestos por el Fondo si éstos no son cumplidos se le retirará la - ayuda financiera al Estado contratante.

Aparentemente el Fondo hace aparecer a la carta de intención - como una declaración unilateral del Estado miembro, en el que éste - sin presiones se compromete a seguir ciertas políticas económicas, - pero en la práctica el Estado deudor es obligado en cierta forma a - seguir tal o cual comportamiento económico, de lo anteriormente expresado el sustentante deduce que es difícil determinar la naturaleza jurídica de la carta de intención, aunque en un momento dado, podríamos definirla como un contrato de adhesión que es a lo que más - se asemeja en la práctica.

Durante todas las negociaciones que llevaron a la firma de estos acuerdos el Ejecutivo Federal ha actuado, en todo momento, en estricto apego al marco legal que rige las operaciones de crédito público. Su actuación tiene como fundamento legal el art. 73, fracción VIII Constitucional, el cual señala como facultad del Congreso de la Unión el establecer las bases sobre las cuales el Ejecutivo Federal-

puede celebrar empréstitos sobre el crédito de la nación. Dichas bases se manifiestan en la Ley de Ingresos de la Federación en la cual se autoriza expresamente al Ejecutivo Federal a contratar, ejercer y autorizar la contratación de créditos, empréstitos u otras formas de ejercicio de crédito público por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público ha cumplido con su responsabilidad de manejar la deuda al amparo de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Dicha Ley, en su Art. 31 establece en forma específica las obligaciones y facultades de esta Secretaría en materia de deuda pública. Entre éstas se encuentran: regular o autorizar todas las operaciones en que se haga uso del crédito público (Fracción IX); manejar la deuda pública de la Federación y del Departamento del Distrito Federal. (Fracción X).

Por otra parte, la Secretaría ha actuado conforme a lo establecido en la Ley General de Deuda Pública, la cual faculta a contratar y manejar la deuda pública del Gobierno Federal y otorgar la garantía del mismo (Art. 4o.; Fracción V); contratar directamente los financiamientos a cargo del Gobierno Federal. . . (Art. 5o.; Fracción I); tomar las medidas de carácter administrativo relativas al pago del principal, liquidación de intereses, comisiones, gastos financieros, requisitos y formalidades de las actas de emisión de los valores y documentos contractuales respectivos que se derivan de los empréstitos concertados . . . (Art. 5o.; Fracción III). Gracias a estas facultades se puede afirmar que es válida la firma de estos -- acuerdos por representantes de dicha Secretaría y legalmente apoderados por el Secretario de Hacienda.

Existen sobradas razones para calificar la forma en que se materializa el crédito stand by como un tratado. Se trata en efecto, de un acuerdo entre dos sujetos de Derecho Internacional que crea obligaciones y derechos para ambos y que se debe regir por el Derecho Internacional. No hay ninguna duda de que los dos documentos en que -- consta el crédito están conectados directamente entre sí. Tampoco es posible negar que es el Derecho Internacional el que debe regir este instrumento jurídico, y las obligaciones y derechos que resultan de él.

Las reglas de los convenios son aplicables en todos sus extremos, a las cartas de intención, que como ya vimos es uno de los documentos que junto con el acuerdo de crédito del Fondo Monetario Internacional, jurídicamente constituyen un tratado internacional, aunque el FMI trate de ocultar esta situación, y de las reglas expresadas anteriormente se infiere, que tales cartas de intención, son muy parciales para el FMI y completamente desventajosas para el Estado miembro, ya que comprometen su futuro, y lo dejan el arbitrio de este organismo internacional, las cartas de intención deberían ser estudiadas y aprobadas por el Senado de la República, y dejar de ser un secreto burocrático, y que deja en manos de unos cuantos decisiones tan trascendentes.

Cómo reanudar un crecimiento duradero en los países deudores? - Cómo reformar su capacidad de servir la deuda? Cómo ayudarles a recuperar el acceso espontáneo a los mercados internacionales de capital? Para satisfacer estas condiciones, deben cumplirse cuatro condiciones:

1. Adicionalidad en el financiamiento.
2. Calidad en los programas de reforma económica.
3. Disposición real voluntaria de todas las partes a explorar a fondo, las posibilidades ofrecidas por los planes a reducción de deuda.
4. Solidaridad en el manejo de los problemas mundiales.

La nueva simbiosis entre los países en desarrollo y el sistema económico internacional debe partir de replantear el esquema de Bretton Woods; el FMI, BM y GATT ya no podrán cohabitar en el Tercer Mundo. La moderna economía internacional con sus altas (tasas de interés) y bajas (precios de materias primas) requiere contar con nuevas organizaciones acordes a un modelo de interacción y de integración económica de todos los países; es decir, resulta imperativo -- crear un nuevo Banco Mundial con sucursales financieras, como el -- proyectado Banco del Sur. La emisión de una nueva moneda de curso internacional y, sobre todo, precisar el mecanismo de reconversión de la deuda externa del Tercer Mundo.

La deuda del sector público mexicano contratada con las instituciones oficiales de crédito, se ajusta a las disposiciones del Derecho Internacional, en tanto que la deuda contratada con la banca privada internacional, debe sujetarse a las normas contractuales, -- mismas que en general imponen cargas excesivas para México en su calidad de deudor, incluyendo cláusulas en las que ha debido renunciar, como otros países del Tercer Mundo, a la inmunidad de jurisdicción, -- aún siendo ésta una norma general de derecho.

Jurídicamente sería improcedente una actitud por parte de los acreedores en relación con el uso de la fuerza para obtener el pago de la deuda externa mexicana. Sin embargo, los acreedores privados, -- con base en las legislaciones de sus países podrían aplicar medidas -- como la del embargo, respecto de ciertas propiedades del Estado Mexicano que se encuentran a su alcance, debiendo trabarse respecto de -- los bienes de deudores individualmente identificados, correspondientes a los órganos que contrataron empréstitos.

El Fondo Monetario Internacional ha participado activamente en la concertación de préstamos entre el Estado Mexicano y la banca privada internacional. Sin embargo, se ha mantenido jurídicamente al -- margen de tales convenios.

Para los deudores, es imperativa la toma de decisiones y medidas tendientes a colocar en un nivel de justicia, las condiciones económicas internacionales, con la finalidad de preservar el orden social interno de estos países deudores y asimismo de conservar el orden y respeto a la paz internacional.

La falta de preocupación por la forma jurídica en que se plasman las obligaciones que asumen gobiernos, instituciones y empresas públicas y privadas del Tercer Mundo, contrasta notoriamente con la cuidadosa preparación legal de parte de los bancos y financieras -- transnacionales. En realidad, puede afirmarse que toda la normatividad del endeudamiento externo ha sido diseñada por los asesores de -- la banca transnacional y los expertos de organismos multilaterales, -- sin participación alguna por parte de representantes de los países -- deudores.

La inexistencia de normas precisas de Derecho Internacional - destinadas a regular el fenómeno del endeudamiento externo perjudica notablemente a los países subdesarrollados, ya que tal vacío ha sido llenado por la elaboración de prácticas y usos uniformes emanados de los acreedores.

Crear mecanismos que permitan democratizar efectivamente la toma de decisiones nacionales en materia financiera parece ser el primer paso en tal sentido. La amarga experiencia del endeudamiento externo debe servir, al menos, para que las fuerzas populares de los países deudores tomen conciencia de que no hay, ni en esta materia ni en ninguna otra, problemas técnicos que deben ser resueltos por especialistas. Al final, el costo de esas decisiones las pagan siempre los pueblos.

ACOSTA ROMERO, Miguel,
Derecho Bancario. Panorama del Sistema
Financiero Mexicano. 3a. ed.,
Porrúa, México, 1986.

ARELLANO GARCIA, Carlos,
Práctica Forense Mercantil. 4a. ed.,
Porrúa, México, 1990.

BRITO MONCADA, Javier Ramón,
Derecho Internacional Económico. 1a. ed.
Trillas, México, 1986.

BURGOA, Ignacio,
Derecho Constitucional Mexicano, 7a. ed.,
Porrúa, México, 1988.

BIBLIOTECA SALVAT GRANDES TEMAS,
Sistema Monetario Internacional, 2a. ed.,
Salvat, México, 1975.

CABANELLAS, Guillermo y ALCALA-ZAMORA, Luis,
Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual,
Tomo II, 12a. ed.,
Buenos Aires, 1979.

CARRILLO SALCEDO, Juan Antonio,
Derecho Internacional Privado, 2a. ed.,
Tecnos, Madrid, 1976.

CERVANTES AHUMADA, Raúl,
Títulos y Operaciones de Crédito,
Herrero, México, 1990.

Deuda Externa Pública Mexicana, 1a. ed.,
Fondo de Cultura Económica y
Secretaría de Hacienda y Crédito Público,
México.

Enciclopedia de México, Tomo IV, 2a. ed.,
Enciclopedia de México, S.A, México, 1977.

FRAGA, Gabino,
Derecho Administrativo, 27a. ed.,
Porrúa, México, 1988.

GALINDO GARFIAS, Ignacio,
Derecho Civil, 8a. ed.,
Porrúa, México, 1987.

GOLD, Joseph,
El FMI y el Derecho Internacional, 1a. ed.,
FMI, Washington, D. C.

GOLD, Joseph,
La Ayuda Financiera del FMI,
FMI, E.U.A., 1980.

GOMEZ LARA, Cipriano,
Teoría General del Proceso, 2a. ed.,
UNAM, México, 1980.

Gran Diccionario Enciclopédico Ilustrado de
Selecciones del Reader's Digest, Vol. III, 19a. ed.,
Reader's Digest, México, 1979.

HERNANDEZ A. Octavio,
Derecho Bancario, 2a. ed.,
Porrúa, México, 1983.

KELSEN, Hans,
Teoría General del Derecho y del Estado, 2a. ed.,
UNAM, México, 1988.

LICHTENSZTEJN, Samuel y BAER, Mónica,
Fondo Monetario Internacional, 1a. ed.,
Cultura Popular, México, 1985.

MANTEY DE ANGUIANO, Guadalupe,
La Inequidad del Sistema Monetario Internacional y el
carácter político de la deuda del Tercer Mundo, 1a. ed.,
Facultad de Economía, Colegio de Ciencias y Humanidades,
UNAM, México, 1989.

MARTINEZ DE LA SERNA, Juan Antonio,
Derecho Constitucional Mexicano, 1a. ed.,
Porrúa, México, 1983.

MONTESQUIEU, Barón,
Del Espíritu de la Leyes, 1a. ed.,
Colecc. Sepan Cuántos...
Porrúa, México, 1976.

PALLARES, Eduardo,
Diccionario de Derecho Procesal Civil, 15a. ed.,
Porrúa, México, 1983.

PEREZ NIETO CASTRO, Leonel,
Derecho Internacional Privado, 2a. ed.,
Harla, México, 1987.

PORRUA PEREZ, Francisco,
Teoría del Estado, 22a. ed.,
Porrúa, México, 1987.

QUEROL, Vicente,
El Gatt, 1a. ed.,
P.A.C., México, 1989.

RAMIREZ BRUN, José Rivardo
Países en Desarrollo y Sistemas Internacionales, 1a. ed.,
Colecc. Grandes Tendencias Políticas Contemporáneas,
UNAM, México, 1986.

RODRIGUEZ RODRIGUEZ, Joaquín,
Derecho Bancario, 1a. ed.,
Porrúa, México, 1988.

ROJINA VILLEGAS, Rafael,
Compendio de Derecho Civil, Tomo II, 2a. ed.,
Porrúa, México, 1981.

SAU AGUAYO, Julio,
Condicionabilidad en el FMI, la Soberanía Nacional y
el Derecho Internacional, 1a. ed.,
UNAM, México, 1987.

SAU AGUAYO, Julio,
Deuda Externa y Derecho Internacional, 1a. ed.,
UNAM, México, 1989.

SEARA VAZQUEZ, Modesto,
Derecho Internacional Público, 10a.ed.,
Porrúa, México, 1986.

SEPULVEDA, César,
Derecho Internacional, 12a. ed.,
Porrúa, México, 1981.

SERRA ROJAS, Andrés,
Ciencia Política, 8a. ed.,
Porrúa, México, 1988.

SOTO ALVAREZ, Clemente,
Introducción al Estudio del Derecho y
Nociones del Derecho Civil, 2a. ed.,
Limusa, México, 1983.

SZEKELY, Alberto,
Instrumentos Fundamentales del Derecho
Internacional Público, Tomo I,
UNAM, México, 1981.

TENA RAMIREZ, Felipe,
Derecho Constitucional Mexicano, 16a. ed.,
Porrúa, México, 1989.

VAZQUEZ PANDO, Fernando Alejandro,
Derecho Monetario Mexicano, 1a. ed.,
Harla, México, 1991.

BOLETIN DEL FMI,
Suplemento dedicado al Fondo
FMI, Washington, Noviembre 1982.

BOLETIN DEL FMI,
FMI, Washington, Abril 1989.

BOLETIN DEL FMI,
FMI, Washington, Junio 1989

BOLETIN DEL FMI
El Fondo aprueba un acuerdo por valor de DEG'S 3.200
millones a favor de México,
FMI, Washington, Junio 1989.

BOLETIN DEL FMI
FMI, Washinton, Agosto 1989.

REVISTA DE COMERCIO EXTERIOR, Núm.4,
Banco de Comercio Exterior, México, Abril 1980.

REVISTA LATINOAMERICANA DE ECONOMIA,
Problemas del Desarrollo,
Artículo: México, Deuda Extesrna y Gran Capital, Vol. XXI
GIRON Alicia y BASAVE Jorge,
UNAM, México, Abril-Junio 1990.

CODIGO CIVIL PARA EL DISTRITO FEDERAL
Leyes y Códigos de México, 57a. ed.,
Porrúa, México, 1989.

CODIGO DE PROCEDIMIENTOS CIVILES PARA
EL DISTRITO FEDERAL,
Leyes y Códigos de México, 34a. ed.,

CONSTITUCION POLITICA DE LOS
ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, 6a. ed.
Trillas, México, 1988.