

I. Introducción . . . . .	9
II. Aspectos fundamentales del derecho internacional público .	9
III. Los sujetos del derecho internacional. . . . .	16
IV. Las fuentes del derecho internacional. . . . .	30
V. La Constitución mexicana y las relaciones internacionales .	54
VI. El territorio mexicano. . . . .	62
VII. La Organización de las Naciones Unidas. . . . .	67

## I. INTRODUCCIÓN

En la elaboración de este trabajo hemos querido fundamentarnos en el pensamiento y en la práctica legislativa del derecho internacional público en México a fin de cumplir con el espíritu que anima la obra general del cual forma parte. Para esto hemos revisado, hasta donde ha sido posible, la obra bibliográfica y hemerográfica de los juristas mexicanos. De esta revisión nos hemos percatado que las obras bibliográficas sobre derecho internacional público mexicano son muy escasas, y aunque se publican más artículos, éstos no alcanzan a tratar toda la amplia gama de temas de derecho internacional contemporáneo.

En suma, podemos afirmar que la doctrina de derecho internacional público en México es insuficiente, pues tiene un atraso considerable.

La práctica legislativa, sobre todo la constitucional, en donde hemos hecho hincapié, tiene sus particularidades que también no han sido suficientemente indagadas. Aquí nos referimos a la forma como la Constitución estructura las relaciones del Estado mexicano con su entorno exterior y cómo se relaciona con la normatividad internacional. En este pequeño trabajo hacemos referencias frecuentes a la legislación mexicana.

Por último, hay que mencionar que las limitaciones de tiempo y espacio impiden analizar con mayor amplitud y profundidad las ideas sobre el derecho internacional de los juristas mexicanos; sin embargo, creemos que este trabajo puede ser el primer paso de lo que, a nuestro juicio, debe ser una obra colectiva de mayor amplitud, pues la importancia del derecho internacional público así lo reclama.

## II. ASPECTOS FUNDAMENTALES DEL DERECHO INTERNACIONAL PÚBLICO

### 1. *El derecho internacional y su relación con la política, la moral y las relaciones internacionales*

Este tema es de gran importancia teórico-práctica, ya que muchas veces en la doctrina se confunden los enfoques con los que se analizan los pro-

blemas internacionales. Es decir, en muchas ocasiones al estudiar un problema internacional se confunde el fenómeno jurídico con la política internacional. De ahí se deriva una serie de problemas teóricos, siendo el más común el de la negación del derecho internacional por confundirlo con la política internacional de algunas potencias que violan la normatividad internacional. Por eso creemos que aunque tienen claros puntos de contacto, es necesario señalar sus límites.

Toca a los profesores Sepúlveda y Cuadra el mérito de ser de los pocos tratadistas que se refieren a este tema en México. El profesor Cuadra lo hace en forma tangencial al referirse a la búsqueda de una identidad propia en los estudios internacionales,<sup>1</sup> y el profesor Sepúlveda trata el tema de la relación entre política internacional y el derecho internacional en varios de sus trabajos que incluyen su obra de *Derecho internacional público*.<sup>2</sup>

Así, el profesor César Sepúlveda, siguiendo a Werner Levi y a Stanley Hoffman, opina que la política es precedente al derecho en el tiempo, y que en cierto modo el derecho es un instrumento de la política, pero "ello en ningún modo le resta valor al ordenamiento jurídico, pues en realidad con este instrumento legal se intenta el mantenimiento del orden social, que la política se propone efectuar desde otra categoría y de otra manera".<sup>3</sup> De acuerdo con lo anterior, hay una relación recíproca entre derecho y política, ya que por una parte la política determina "quién será el legislador y qué proceso deben seguirse para formular el derecho"; por su parte, el derecho "formaliza esas decisiones, las hace firmes, duraderas y obligatorias. En este caso, la política permanece vinculada al derecho que creó".<sup>4</sup>

Estamos de acuerdo en que la política y el derecho son dos fenómenos diferentes que coexisten y se ejercen influencia recíproca dentro de un marco amplio denominado relaciones internacionales; muchas veces convergen, pero también divergen. Eso lo podemos ver en la política de

<sup>1</sup> Cuadra, Héctor, "Los estudios internacionales en México (a la búsqueda de una identidad propia)", *Anuario Mexicano de Relaciones Internacionales*, México, vol. VII, primera parte, 1986, pp. 177-222.

<sup>2</sup> Sepúlveda César, *Derecho internacional*, 15a. ed., México, 1988, p. 545; *idem*, *El lugar del derecho internacional en el universo jurídico*, México, 1980; *idem*, "Los modos de creación de normas jurídicas en el sistema internacional de Estados. Una encuesta sobre el desarrollo progresivo del derecho internacional de la era presente", *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, nueva serie, año XXII, núm. 65, mayo-agosto de 1989.

<sup>3</sup> Sepúlveda, César, *El lugar del derecho internacional en el universo jurídico*, *op. cit.*, p. 23.

<sup>4</sup> *Idem*.

algunas grandes potencias contra el derecho internacional; es decir, su política exterior diverge de las normas de derecho internacional.<sup>5</sup>

Para una mejor comprensión y análisis de los fenómenos internacionales hay que tomar en cuenta que forman parte de un sistema que se denomina relaciones internacionales.

En efecto, las relaciones internacionales son un sistema con un componente múltiple: sujetos de derecho internacional, las organizaciones estatales que no constituyen organizaciones internacionales (por ejemplo la Organización de Países no Alineados, el Grupo Latinoamericano de los Ocho, el Grupo de los 77, etcétera), diferentes organizaciones internacionales de carácter privado (organizaciones profesionales, políticas, culturales, etcétera), aun algunos sujetos individuales internacionales como por ejemplo los árbitros internacionales. Estos componentes se encuentran regulados y enlazados por la política internacional y diferentes tipos de normas: el derecho internacional, la moral internacional, y la cortesía internacional.<sup>6</sup>

La moral, la política, la cortesía y el derecho internacionales son fenómenos diferentes del sistema de relaciones internacionales. Que sean diferentes no significa que no estén en constante interrelación. Que la política muchas veces precede al derecho es cierto, pero también lo es que la política se expresa en violación flagrante del derecho internacional y de las normas de la moral internacional. El análisis que realice el internacionalista será más integral si toma en cuenta los factores políticos y aun económicos que influyen al derecho internacional en su formación y modalidades de cumplimiento sin cometer el error de confundirlos.

## 2. *El derecho internacional, un sistema jurídico específico*

Algunos cursos generales de derecho internacional en México se inician reseñando las diferentes posturas de la doctrina sobre la naturaleza del derecho internacional. Aquí se analizan las posturas de los negado-

<sup>5</sup> En una interesante entrevista a los internacionalistas más destacados de Estados Unidos, con la intención de hacer un diagnóstico del estado que guarda el estudio del derecho internacional en ese país, el internacionalista Le Gross expresó que la política exterior norteamericana violatoria del derecho internacional, desalienta a los jóvenes que piensan estudiar esta disciplina jurídica. (Ver "Special Feature: The State of International Legal Education in the United States", *Harvard International Law Journal*, vol. 29, núm. 2, Spring 1988, p. 247.)

<sup>6</sup> Para mayor profundidad en el tema ver la obra de Tunkin, G. I., *El derecho y la fuerza en el sistema internacional*, trad. de Manuel Becerra Ramírez, México, UNAM, 1989.

res del derecho internacional, los que aceptan la existencia del derecho internacional pero que no le conceden naturaleza jurídica, los que consideran que el derecho internacional es una disciplina en transición o bien que se encuentra en un estado primitivo.<sup>7</sup> Algunos tratadistas mexicanos se acogen a alguna de estas corrientes.<sup>8</sup>

El sistema internacional es un sistema jurídico específico diferente del que rige dentro de los Estados. Su carácter específico deriva de los sujetos a los que se aplica y de la ausencia de órganos centralizados.

El derecho internacional tiene como sujeto, a entidades muchas veces muy complejas como son por ejemplo los Estados, que tienen entre sí muchas diferencias en lo que se refiere a su nivel de desarrollo económico, social y cultural; es decir, el derecho interno tiene como sujetos a los individuos y a las personas morales, entidades menos complejas que el conjunto de Estados que interactúan en las relaciones internacionales.

En las relaciones internacionales se carece de órganos que centralicen la función legislativa, ejecutiva y judicial como sucede en el interior de los Estados. No existen órganos que tengan como función el hacer el derecho, ejecutarlo o que tengan el monopolio de la jurisdicción internacional; más bien son los mismos sujetos del derecho internacional quienes crean el derecho, aplican el derecho, muchas veces en forma coactiva, y son ellos también quienes deciden si se someten o no a la jurisdicción internacional. En suma, el derecho internacional es un orden jurídico descentralizado que responde a las características que prevalecen en las relaciones internacionales. Por eso no se puede exigir ni esperar que el orden jurídico internacional tenga las mismas peculiaridades que el orden interno.

Sin embargo, el orden jurídico interno e internacional no son dos estancos separados, ajenos uno del otro; al contrario, se ejercen una influencia recíproca. El derecho internacional puede cristalizarse en normas de derecho interno de los Estados y a su vez la práctica legislativa de ellos puede llegar a convertirse en normas de derecho internacional por la vía de la costumbre internacional. Pero esto es un tema que trataremos más adelante.

De acuerdo con lo antes dicho, el derecho internacional no es un derecho primitivo o que se encuentre en una etapa de evolución inferior; es un sistema jurídico específico creado y aplicado por sus mismos sujetos,

<sup>7</sup> Ver, por ejemplo, la obra de Sepúlveda, César, *Derecho internacional*, op. cit.

<sup>8</sup> Por ejemplo, la profesora Ortiz Ahlf considera que el derecho internacional es "una rama del derecho que se encuentra en proceso primario de evolución", Ortiz Ahlf, Loretta, *Derecho internacional público*, México, Harla, 1988, p. 4.

que regula su conducta con la finalidad de conservar la paz y seguridad

### 3. La relación entre derecho interno e internacional internacionales.

Fundamentalmente dos son las teorías mediante las cuales se explica el nexo que existe entre el orden jurídico interno y el internacional; esas teorías son la dualista y la monista.

La teoría dualista postula que los dos órdenes jurídicos son absolutamente distintos por su carácter y esfera de acción, y que existen independientemente uno de otro, como dos sistemas jurídicos autónomos que están solamente en contacto.<sup>9</sup> Por su parte, la teoría monista en su doble vertiente: a) sobre primacía del derecho interno del Estado sobre el derecho internacional, que postula que solamente cuando éste forma parte del derecho interno se puede aplicar en el interior de un Estado; b) sobre la primacía del derecho internacional, que considera que el derecho interno y el derecho internacional componen las dos partes de un sistema jurídico único.

En primera instancia estamos de acuerdo con Charles Rousseau en el sentido de que "la controversia concerniente a las relaciones entre dos órdenes jurídicos es tan sólo una discusión doctrinal (discusión *d'école*), tanto más cuando la práctica positiva no confirma con carácter absoluto ninguna de las dos tesis en presencia".<sup>10</sup> Sin embargo, también pensamos que es válido hacer la diferencia dado que la trascendencia práctica es muy importante y además sirve como parámetro para analizar el sistema mexicano.

A manera de parangón recordemos que la postura de los Estados Unidos y la Gran Bretaña sobre este problema se expresa en el conocido adagio: *International Law is a part of the Law of the land*.

Con respecto a la relación derecho interno y derecho internacional, la Constitución mexicana vigente de 1917 toca ese tema en su artículo 133. En principio, este artículo tiene una clara inspiración en el artículo VI, inciso 2, de la Constitución norteamericana,<sup>11</sup> pero su evolución e interpretación lo ha alejado significativamente de su modelo original.

<sup>9</sup> Verdross, Alfred, *Derecho internacional público*, 6a. ed., Madrid, Biblioteca Jurídica Aguilar, 1982, pp. 94-104.

<sup>10</sup> Rousseau, Charles, *Derecho internacional público*, 3a. ed., Barcelona, Ariel, 1966, p. 19.

<sup>11</sup> En su artículo VI, inciso 2, la Constitución norteamericana establece: "Esta Constitución y las leyes de los Estados Unidos que de ella dimanen, y todos los Tratados que se celebren o que vayan a celebrarse bajo la Autoridad de los Estados

El artículo 133, que se conoce como "de la supremacía constitucional", dice en su versión actual:

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 puedan haber en las constituciones o leyes de los Estados.

Como podemos ver, en este artículo se establece una jerarquía de las normas en el ámbito mexicano: en primer lugar se encuentra la Constitución, ordenamiento jurídico más alto; en segundo lugar las leyes constitucionales y los *tratados*, y en tercer lugar coexisten el derecho federal y el local.<sup>12</sup>

La Suprema Corte de Justicia, como veremos más adelante, se refiere también al tema, y al respecto ha creado jurisprudencia firme.

Por otra parte, si estamos hablando de las normas internacionales, y en forma concreta de los tratados internacionales, es necesario mencionar que México es parte de la Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados de 1969, a partir del año de 1974, y que esta Convención, en primera instancia, prohíbe a los Estados invocar las disposiciones de su derecho interno como justificación de violación de un tratado,<sup>13</sup> ya que textualmente establece que "una parte no podrá invocar las disposiciones de su derecho interno como justificación del incumplimiento de un tratado" (artículo 27).

Es claro, como lo hace notar el maestro Alonso Gómez Robledo,<sup>14</sup> que el derecho internacional no puede aceptar el incumplimiento de sus propias normas; sin embargo, la misma Convención en su artículo 46

Unidos, constituirán la Ley Suprema de la Nación; y los jueces de todos los Estados tendrán obligación de acatarla, a pesar de cualquier disposición contraria que pudiera estar contenida en la Constitución o en las Leyes de cualquier Estado".

<sup>12</sup> Carpizo, Jorge, "La interpretación del artículo 133 constitucional", *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, nueva serie, año II, núm., 4, enero-abril de 1969, p. 23.

<sup>13</sup> En su artículo 27, la Convención dice textualmente: "El derecho interno y la observancia de los tratados.

Una parte no podrá invocar las disposiciones de su derecho interno como justificación del incumplimiento de su tratado. Esta norma se entenderá sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 46".

<sup>14</sup> Gómez Robledo, Alonso, "Artículo 133", *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, comentada*, México, Rectoría-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1985, pp. 332-334.

hace una reserva a lo dispuesto en el artículo 27, al permitir que los Estados se apoyen en su legislación interna si existe "una violación objetivamente evidente y afecte a una norma de importancia fundamental de su derecho interno".<sup>15</sup>

Por lo tanto, de acuerdo con la Convención de Viena, para poder alegar vicios del consentimiento de un Estado en obligarse por un tratado, deben reunirse los siguientes elementos:

— Que el consentimiento de un Estado haya sido manifestado en violación de una disposición de su derecho de importancia fundamental.

— Que esa disposición de derecho interno concierna a la competencia para celebrar tratados.

— Que esa violación sea manifiesta (que resulte objetivamente evidente para cualquier Estado que proceda en la materia conforme a la práctica y buena fe).

Todo esto lo traemos a colación porque nos da elementos amplios para resolver el problema de determinar qué norma predomina en caso de colisión de la Constitución y un tratado internacional. A nivel interno, vemos que no hay problema porque evidentemente la Constitución tiene prevalencia, como lo señala su artículo 133, pero ¿a nivel internacional? A nivel internacional, en caso de incumplimiento de un tratado por oposición a una norma constitucional, indudablemente existe responsabilidad del Estado, y concretamente del Ejecutivo o del Legislativo, y además creemos que existe cierta obligación moral de renunciar, o dar por terminado el tratado. La excepción se da cuando se reúnan los requisitos señalados por la Convención de Viena en su artículo 46. En este caso bastará que el tratado internacional haya sido celebrado en contravención del artículo 133 para poder alegar vicios del consentimiento y justificar el incumplimiento.

Podemos concluir que la posición del artículo 133 constitucional es, por un lado, sostener la supremacía de la Constitución sobre los tratados internacionales, y por la otra, asimilar al derecho internacional convencional al mismo nivel jerárquico que las leyes del Congreso de la Unión.

<sup>15</sup> Textualmente, el artículo 46 dice: "Disposiciones de derecho interno concernientes a la competencia para celebrar tratados.

1. El hecho de que el consentimiento de un Estado en obligarse por un tratado haya sido manifestado en violación de una disposición de su derecho interno concerniente a la competencia para celebrar tratados no podrá ser alegado por dicho Estado como vicio de su consentimiento, a menos que esa violación sea manifiesta y afecte a una norma de importancia fundamental de su derecho interno.

2. Una violación es manifiesta si resulta objetivamente evidente para cualquier Estado que proceda en la materia conforme a la práctica usual y de buena fe".

En caso de contradicción entre normas de derecho interno y el derecho internacional convencional prevalece la Constitución, pero el Estado incurre en responsabilidad internacional, a menos que se den las hipótesis señaladas en el artículo 46 de la Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados, en cuyo caso es justificable el incumplimiento.

Finalmente, es evidente que no existe tal conflicto entre los dos órdenes jurídicos, entre el derecho interno y el derecho internacional. Los dos actúan en una relación de complementación y de influencia recíproca. Si un orden evade o invade a otro hay una consecuencia, dentro de una hermenéutica jurídica, que puede consistir en la nulidad o bien en la responsabilidad internacional. También las normas de derecho pueden llegar a convertirse en normas de derecho internacional por la vía consuetudinaria o convencional.

Recordemos, por ejemplo, que el orden jurídico interno derivado de la Revolución francesa, por ejemplo, ejerció una influencia total en el derecho internacional. Al contrario, es frecuente que las normas de derecho internacional pasen a formar parte del ordenamiento jurídico interno. Entonces tal "conflicto" entre los dos órdenes jurídicos no existe.

### III. LOS SUJETOS DEL DERECHO INTERNACIONAL

Es en los sujetos de derecho internacional donde el derecho internacional manifiesta marcadamente su evolución. Hasta el siglo pasado el Estado era considerado como el sujeto por excelencia del derecho internacional, entendiendo como sujeto aquel a quien el derecho atribuye un catálogo de derechos y obligaciones.

A principios del siglo pasado, cuando aparecen las primeras manifestaciones de organizaciones internacionales (la primera organización internacional de que se tiene conocimiento es la Administration Générale de l'Octroi de Navigation du Rhin de acuerdo con el tratado de fecha 15 de agosto de 1804)<sup>16</sup> es el punto de partida para terminar con el monopolio del Estado como sujeto de derecho internacional. Actualmente la gama de sujetos de derecho internacional es amplia y está en aumento: los Estados, las organizaciones internacionales, las organizaciones parecidas a las estatales (La Iglesia Católica, la Soberana Orden Militar de Malta), los pueblos que luchan por su liberación, el Comité Internacional

<sup>16</sup> Ver la interesante y sólida obra del jurista argentino Barberis, Julio A., *Los sujetos del derecho internacional actual*, Madrid, Tecnos, 1984, p. 77.

de la Cruz Roja, el Individuo y además se perfilan nuevos sujetos sobre los cuales todavía la doctrina no llega a un consenso.

### 1. *El Estado*

El Estado es el objeto de análisis de varias disciplinas humanísticas. Para el derecho es una "comunidad constituida por un orden jurídico determinado que presenta características propias",<sup>17</sup> tales como la centralización de sus órganos internos, ámbito de validez espacial y temporal de su derecho interno: es decir, un territorio *latu sensu* y una independencia internacional.

En lo que respecta a la centralización de sus órganos, ya decíamos anteriormente que una de las características del derecho interno es que se produce por órganos centralizados; esos órganos centralizados del Estado también tienen el monopolio de la aplicación del derecho, aun coactivamente en caso de incumplimiento, y el Estado también centraliza o monopoliza la función jurisdiccional.

Por otra parte, el Estado aplica su imperio en un "territorio, éste visto en un sentido amplio que comprende la superficie terrestre, el subsuelo, el espacio suprayacente y el mar en la extensión y modalidades que fija el derecho internacional.

También tiene una lógica dimensión personal: la población, cuya ausencia hace imposible el derecho.

Por otra parte, el Estado se presenta en las relaciones internacionales conviviendo e interrelacionando con un conjunto de Estados respecto de los cuales guarda una relación de independencia, de igualdad, en un sistema descentralizado. El Estado no depende de ningún otro, ni de cualquier otro sujeto de derecho internacional.

Estas características están íntimamente vinculadas con la soberanía, o mejor dicho, las anteriores características son manifestación de su soberanía, que es un elemento fundamental que le da estructura al derecho internacional. Gracias a la soberanía puede existir un sistema de Estados que conviven y se relacionan en todos los sentidos.

El derecho crea una serie de principios para proteger a la soberanía de los Estados: la igualdad soberana de los Estados, la no intervención de los asuntos internos de los Estados, la soberanía permanente sobre los recursos naturales de los Estados, etcétera.

<sup>17</sup> *Ibidem*, p. 40.

De esta manera vemos que la soberanía tiene una doble dimensión, o como una moneda, dos caras. En una dimensión, su cara interior, la soberanía consiste en el derecho de autodeterminarse la facultad para reglamentar todo lo referente a su territorio, población y demás aspectos de la vida social; en la otra dimensión, su cara exterior, la soberanía consiste en la independencia de cualquier otro orden estatal sólo limitada por el derecho internacional.

El Estado surge a la vida internacional cuando reúne todos estos elementos, independientemente de que se le reconozca o no, ésta es la denominada teoría declarativa, que es más racional que la teoría constitutiva que postula que los Estados lo son sólo cuando medie un reconocimiento de los demás Estados. Teoría, esta última, demasiado peligrosa, ya que se puede prestar a condicionamientos por los países más fuertes política y económicamente hablando.

El reconocimiento de Estados es diferente del reconocimiento de gobiernos, problema que surge cuando llega al poder un gobierno por la vía no constitucional (golpe de Estado, revolución, etcétera). Los Estados, ante la aparición de un nuevo gobierno, establecen posturas políticas que en la práctica internacional se les ha denominado doctrina, como veremos más adelante.

Se dijo anteriormente que los Estados son independientes frente a los demás Estados, y sólo limitados por el derecho internacional, pero la práctica internacional ha mostrado que existen otro tipo de Estados, a los cuales Barberis ha denominado "dependientes", que además de depender del derecho internacional dependen de otro Estado soberano de común acuerdo. Ejemplo de tales Estados son el reino de Batán, los Valles de Andorra, el Sultanato de Brunei y el Principado de Mónaco.<sup>18</sup>

#### La Doctrina Estrada de reconocimiento de gobiernos

Hay consenso entre los estudiosos en considerar que la Doctrina Estrada surge como una reacción ante la práctica denigrante de condicionar el reconocimiento de los nuevos gobiernos, que trae por consecuencia una intromisión en los asuntos internos de los Estados. También es producto de la experiencia amarga que ha sufrido México de intervenciones armadas, condicionamiento de su gobierno surgido de la revolución por parte de las grandes potencias continentales y extracontinentales.

<sup>18</sup> *Ibidem*, p. 46.

Se le denomina Doctrina Estrada a un comunicado hecho el 27 de septiembre de 1930 por el eminente diplomático mexicano Genaro Estrada, que en ese tiempo se desempeñaba como secretario de Relaciones Exteriores de México:

Con motivo de los cambios de régimen ocurridos en algunos países de la América del Sur, el gobierno de México ha tenido necesidad, una vez más, de decir la aplicación, por su parte, de la teoría llamada de "reconocimiento" de gobiernos.

Es un hecho muy conocido el de que México ha sufrido como pocos países, hace algunos años, las consecuencias de esa doctrina que deja al arbitrio de gobiernos extranjeros el pronunciarse sobre la legitimidad o ilegitimidad de otro régimen, produciéndose con ese motivo situaciones en que la capacidad legal o el ascenso nacional de gobiernos o autoridades, parece supeditarse a la opinión de los extraños.

La doctrina de los llamados "reconocimientos" ha sido aplicada, a partir de la Gran Guerra, particularmente a naciones de este continente, sin que en muy conocidos casos de cambios de régimen en países de Europa, los gobiernos de las naciones hayan reconocido expresamente, por lo cual el sistema ha venido transformándose en una especialidad para las Repúblicas latinoamericanas.

Después de un estudio muy atento sobre la materia, el gobierno de México ha transmitido instrucciones a sus ministros o encargados de negocios en los países afectados por las recientes crisis políticas, haciéndoles conocer que México no se pronuncia en el sentido de otorgar reconocimientos, porque considera que ésta es una práctica denigrante que, sobre herir la soberanía de otras naciones, coloca a éstas en el caso de que sus asuntos interiores puedan ser calificados en cualquier sentido, por otros gobiernos, quienes de hecho asumen una actitud de crítica al decidir, favorable o desfavorablemente, sobre la capacidad legal de regímenes extranjeros. En consecuencia, el gobierno de México se limita a mantener o retirar, cuando lo crea procedente, a sus agentes diplomáticos y a continuar aceptando, cuando también lo considere procedente, a los similares agentes diplomáticos que las naciones respectivas tengan acreditados en México, sin calificar, ni precipitadamente ni *a posteriori*, el derecho que tengan las naciones extranjeras para aceptar, mantener o substituir a sus gobiernos o autoridades. Naturalmente, en cuanto a las fórmulas habituales para acreditar y recibir agentes y canjear cartas autógrafas de jefes de Estado y Cancillerías, continuará usando las mismas que hasta ahora, aceptadas por el Derecho Internacional y el Derecho Diplomático.

En una excelente monografía del profesor César Sepúlveda se califica a la fórmula de la doctrina como “vaga” y “difusa”<sup>19</sup> y de tener una fraseología untuosa y barroca,<sup>20</sup> y tiene razón, de ahí que hasta nuestros días la doctrina Estrada sea motivo de polémicas.

Quitándole fraseología y tratando de encontrar la esencia de la Doctrina, nosotros diríamos que sus elementos esenciales serían:

— México no se pronuncia en el sentido de otorgar reconocimientos.

— México considera que el reconocimiento es una práctica denigrante que, además de herir la soberanía de otras naciones, coloca a éstos en el caso de que sus asuntos interiores puedan ser calificados en cualquier sentido, por otros gobiernos.

— El gobierno de México se limita a mantener o retirar, cuando lo crea procedente, a sus agentes diplomáticos y a confirmar aceptando, cuando también lo considere procedente, a los similares agentes diplomáticos que las naciones respectivas tengan acreditados en México, sin calificar, ni precipitadamente ni *a posteriori*, el derecho que tengan las naciones extranjeras para aceptar, mantener o substituir a sus gobiernos o autoridades.

Estos tres puntos esenciales de la Doctrina Estrada giran alrededor del principio de no intervención en los asuntos internos de los Estados, y por supuesto ha tenido un papel muy importante en tanto que ha servido como freno de la intervención norteamericana en los países del continente. Freno que en muchos casos ha sido rebasado, pero en esta hipótesis se comporta claramente en violación de la normatividad internacional.

La práctica mexicana de la Doctrina Estrada no ha sido del todo armónica, ya que es posible ver ciertas incongruencias. Como ya Sepúlveda observa, México no reconoció al gobierno *de facto* encabezado por Francisco Franco, y reconoció al gobierno de la República en el exilio en agosto de 1945, y otros casos similares ocurrieron en Sudamérica en la década de los cuarenta. Situación similar tenemos en 1989 con el caso panameño, donde el gobierno mexicano hace calificaciones de orden interno que sólo les corresponde a los panameños hacer.

En términos generales, la Doctrina Estrada es una aportación de gran valor a la política exterior del continente americano, ya que está conectada estrechamente con principios de derecho que tiene validez universal. Resta al gobierno mexicano ser congruente con ella en todo momento.

<sup>19</sup> Sepúlveda, César, *La teoría y la práctica del reconocimiento de gobiernos*, 2a. ed., México, UNAM, Facultad de Derecho, 1974, p. 76.

<sup>20</sup> *Ibidem*, p. 78.

## 2. *Las organizaciones internacionales*

Algunas corrientes doctrinales del derecho internacional, verbigracia la soviética, consideran a las organizaciones internacionales como sujetos derivados de derecho internacional, ya que están formadas por Estados. Sin embargo, nosotros creemos que son sujetos independientes y al mismo nivel que los demás sujetos de derecho internacional. El hecho de que estén formados por Estados no tiene trascendencia, como no la tiene que los Estados tengan individuos en su interior.

Las organizaciones internacionales son sujetos indiscutibles del derecho internacional; tienen características propias que las singularizan de los otros sujetos: son creadas por medio de un tratado internacional; pueden participar en la creación de una nueva organización internacional; una vez creadas se diferencian de los Estados que le dieron origen, esto es, tienen una voluntad propia, independiente; su ámbito de competencia no es territorial sino funcional, es decir, su competencia se refiere a ciertas materias (económicas, culturales, políticas, etcétera); poseen un derecho interno propio, que regula el funcionamiento de sus órganos internos y su personal; en su actividad exterior están reguladas por el derecho internacional.

Además, la personalidad jurídica de las organizaciones internacionales se caracteriza por la facultad que poseen de mantener relaciones diplomáticas con los Estados miembros u otros terceros, baste como ejemplo mencionar que la Organización de Naciones Unidas tiene representaciones diplomáticas en casi todos los Estados miembros.

Por otra parte, las organizaciones internacionales tienen una estructura interna común para todas ellas, lo que la doctrina ha llamado "estructura trinitaria orgánica":<sup>21</sup> un órgano representativo de todos los Estados miembros, que recibe diferentes denominaciones: Asamblea General, Conferencia, Consejo o Comité de ministros; un órgano ejecutivo, de número más reducido, conocido por las siguientes denominaciones: Consejo de Seguridad, Junta de Administración, Consejo de Administración, y un órgano administrativo al que se le donomina Secretaría General u Oficina.

La doctrina de derecho internacional tiene una serie de criterios de clasificación de las organizaciones internacionales; la más común es la que distingue a las organizaciones de ámbito universal de las organizaciones de ámbito regional. Las primeras son aquellas que tienen una competen-

<sup>21</sup> Medina, Manuel, *Las organizaciones internacionales*, 2a. ed., Madrid, Alianza Universidad, 1979, p. 54.

cia general, no importando la región; el ejemplo clásico es la Organización de Naciones Unidas (ONU), y también se puede mencionar, entre otras, a la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), la Organización Mundial de la Salud (OMS).

Las organizaciones de ámbito regional son aquellas que tienen una limitación territorial en su competencia. En América Latina tenemos como ejemplo la Organización de Estados Americanos (OEA), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Sistema Económico Latinoamericano (SELA); en Europa Occidental el Consejo de Europa, la Comunidad Europea, el Consejo Nórdico; en Europa Oriental el Consejo de Ayuda Mutua Económica, y el Pacto de Varsovia; en África, el Banco Africano de Desarrollo, la Organización de Unidad Africana; en Asia el Banco Asiático de Desarrollo.

### 3. *Las organizaciones parecidas a las estatales*

Este tipo de organizaciones tienen algunas características similares a las estatales, sin que podamos afirmar que son totalmente organizaciones estatales; sin embargo, son sujetos de derecho internacional. En esta categoría comprendemos a la Iglesia Católica, y a la Soberana Orden de Malta.

### 4. *La Iglesia Católica*

Hay una discrepancia en la doctrina de derecho internacional en lo relativo a determinar quién es el titular de la subjetividad internacional, si la Iglesia Católica, la Santa Sede, o el Vaticano. Por ejemplo, el maestro Sepúlveda no hace diferencia entre el Vaticano y la Santa Sede;<sup>22</sup> la profesora Ortiz Ahlf considera que la Santa Sede y la Ciudad del Vaticano son sujetos diferentes del derecho internacional.<sup>23</sup> En su completísima monografía sobre los sujetos del derecho internacional, el jurista argentino Julio A. Barberis razona que el sujeto del derecho internacional es la Iglesia Católica, y un órgano de ella es la Santa Sede: "la Santa Sede es sólo el órgano regular del gobierno que representa a la Iglesia en el plano internacional y que ésta, es el sujeto de derecho de gentes, con-

<sup>22</sup> Sepúlveda César, *Derecho internacional*, op. cit., pp. 487-489.

<sup>23</sup> Ortiz Ahlf, Loretto, *Derecho internacional*, op. cit., pp. 47-48.

viene mencionar también que excepcionalmente la Iglesia actúa por medio de otros órganos",<sup>24</sup> y aparte reconoce a la Ciudad del Vaticano como sujeto diferente.

Nosotros nos inclinamos por una posición monista. El 11 de febrero de 1929 la Iglesia Católica y el Reino de Italia formaron los denominados Pactos de Letrán, mediante los cuales se crea la Ciudad del Vaticano.

Los Pactos de Letrán traen por consecuencia:

- Regular las relaciones entre Iglesia y Estado.
- Crear una independencia de la Iglesia Católica, así como una organización concreta: ésta compuesta de un territorio que es la Ciudad del Vaticano, una autoridad que la representa: el Sumo Pontífice (la ley fundamental de la Ciudad del Vaticano, en su artículo 1 indica que el Sumo Pontífice es el Soberano de la Ciudad del Vaticano y posee la plenitud del Poder Legislativo, Ejecutivo y Judicial).<sup>25</sup>

En ejercicio de su subjetividad internacional, la Iglesia Católica realiza tratados internacionales denominados concordatos, y tiene derecho a enviar y recibir agentes diplomáticos. Los documentos que regulan la constitución y funcionamiento de la Iglesia Católica son, indudablemente, los Pactos de Letrán y su ley fundamental.

En conclusión, la Iglesia Católica como poder material cuenta con una plena organización que le permite tener una estructura interna e internacional y una indudable subjetividad internacional, aunque no se le considere una organización estatal.

##### 5. *La Soberana Orden Militar de Malta*

La Orden, nacida en el siglo XI, con fines hospitalarios y militares (con una participación importante en las Cruzadas), actualmente, después de cambios de Sede, desde 1834 se radicó definitivamente en Roma. La Soberana Orden es un fenómeno del derecho internacional; está constituida a nivel interno; tiene una Constitución que data del 24 de junio de 1961, y su subjetividad internacional se manifiesta de la siguiente manera:

- Tiene posibilidad de concertar tratados con la finalidad de llevar a cabo su actividad hospitalaria y asistencial.
- Mantiene relaciones diplomáticas con muchos Estados: es decir, es titular del *jus legati*.

<sup>24</sup> Barberis, Julio A., *op. cit.*, p. 100.

<sup>25</sup> *Ibidem*, p. 101.

Como decíamos anteriormente, la Soberana Orden es un fenómeno del derecho internacional, pues por una parte su manifestación de la subjetividad internacional es clara y por otra guarda cierta dependencia religiosa con la Iglesia Católica; sin embargo, ésta le otorga amplia independencia; por ejemplo, la Soberana Orden tiene acreditado ante la Iglesia Católica un representante de carácter diplomático.

Concluamos que la Soberana Orden Militar de Malta es un sujeto parecido a los estatales, sin que sea un ente estatal, más bien un sujeto *sui generis* del derecho internacional.

#### 6. *Los pueblos que luchan por su liberación (conflictos armados sin carácter internacional)*

La subjetividad internacional se ha ido modificando rápidamente, sobre todo en este siglo, adecuándose a las necesidades de las relaciones internacionales. El derecho internacional contemporáneo reconoce como sujetos a ciertos grupos humanos que nacen de una situación de beligerancia, y que están en tránsito de convertirse en formaciones políticas más definidas, como puede ser la de Estado. Por eso, en algunas ocasiones, la doctrina los considera Estados en *status nascendi*.

Lo que es indudable es que su subjetividad internacional es transitoria y se termina cuando una de las partes realiza un control total de la situación.

Las Convenciones de Ginebra, de 12 de agosto de 1949, en su artículo tercero, que es común a todas, y el Protocolo II, que adiciona a dichas convenciones de fecha 1977, contienen reglas precisas aplicables a los conflictos armados sin carácter internacional.

El artículo tercero de las Convenciones de Ginebra se refiere a que los contendientes en un conflicto armado sin carácter internacional deben "tratar con humanidad" a las personas que no participen directamente en las hostilidades; además, prescribe un cierto cuidado para los heridos y enfermos.<sup>26</sup>

<sup>26</sup> El artículo 3 textualmente dice:

"En caso de conflicto armado sin carácter internacional y que surja en el territorio de una de las Altas Partes contratantes, cada una de las Partes contendientes tendrá la obligación de aplicar por lo menos las disposiciones siguientes:

1. Las personas que no participen directamente en las hostilidades, incluso los miembros de las fuerzas armadas que hayan depuesto las armas y las personas que hayan quedado fuera de combate por enfermedad, herida, detención o por cualquier otra causa, serán en toda circunstancia, tratados con humanidad, sin dis-

Por su parte, el Protocolo Adicional a los Convenios de Ginebra relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados sin carácter internacional (Protocolo II) que desarrolla y completa el artículo 3 común a dichos convenios, también obliga a las partes de un conflicto bélico sin carácter internacional a proteger las garantías fundamentales de las personas que no participen directamente en las hostilidades o que hayan dejado de participar en ellas, estén o no privados de libertad.

Las partes contendientes en un conflicto armado sin carácter internacional, es decir, en el interior de un país, son sujetos del derecho internacional, ya que tienen derecho y obligaciones derivadas del derecho internacional convencional, como lo estamos analizando.

Ahora bien, ¿cuándo estamos en la hipótesis de encontrarnos con grupos armados que sean protegidos por las Convenciones de Ginebra y el Protocolo II? La respuesta la da este último instrumento normativo. El Protocolo II señala los requisitos que debe reunir el grupo armado para caer en la hipótesis prevista en la Convención de Ginebra y el Protocolo II:

- a. que el grupo armado tenga cierta organización y actúe bajo un jefe responsable, y
- b. que ejerza un control tal sobre una parte del territorio nacional que le permita llevar a cabo operaciones militares continuas y concertadas, y aplicar las normas del Protocolo II (artículo 1).

El Protocolo II sólo se aplica a conflictos armados; esto significa que no se aplica a “las situaciones de tensiones internas y de disturbios interiores, tales como los motines, los actos esporádicos y aislados de violencia y otros actos análogos” (artículo 1), que evidentemente son regulados por el derecho interno de los Estados.

tinción alguna de carácter desfavorable basada en la raza, el color, la religión o las creencias, el sexo, el nacimiento o la fortuna o cualquier otro criterio análogo.

A tal efecto, están y quedan prohibidos, en cualquier tiempo y lugar, respecto a las personas arriba mencionadas:

a) los atentados a la vida y la integridad corporal, especialmente el homicidio en todas sus formas, las mutilaciones, los tratos crueles, torturas y suplicios,

b) la toma de rehenes,

c) los atentados a la dignidad personal, especialmente los tratos humillantes y degradantes;

d) las condenas dictadas y las ejecuciones efectuadas sin previo juicio, emitido por un tribunal regularmente constituido, provisto de garantías judiciales reconocidas como indispensables por los pueblos civilizados”.

Aquí se presenta un problema teórico muy interesante: cómo es posible obligar a un tercero a que cumpla un tratado internacional?, o en otras palabras, ¿cómo es posible que el grupo armado, que no sea el gubernamental, sea obligado por el Protocolo II o la Convención de Ginebra, si es evidente que por no estar en el poder no los ha firmado? La respuesta se encuentra en el derecho consuetudinario. Para Barberis, una norma consuetudinaria autoriza a las partes en un tratado a conferir derechos y obligaciones a un tercero.<sup>27</sup> Nosotros seríamos de la idea de que estas normas tienen un carácter consuetudinario y de allí su obligatoriedad. Son normas que tienen por objeto humanizar la contienda bélica y que se deben aplicar independientemente de su adopción por las partes en conflicto.

Ahora bien, estas normas no se aplican a los conflictos donde una de las partes lucha contra "la dominación colonial y la ocupación extranjera y contra los regímenes racistas", ya que en este caso se aplica una normatividad diferente.

Por otra parte, es curioso que México sea parte de las Convenciones de Ginebra, mediante firma y ratificación hechas en 1952, también del Protocolo Adicional a los Convenios de Ginebra relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados internacionales (Protocolo I), en virtud de su adhesión hecha en 1983, pero no así del Protocolo adicional a los Convenios de Ginebra relativo a la Protección de las víctimas de los conflictos armados sin carácter internacional (Parte II). Las razones se ignoran.

### 7. *El reconocimiento de beligerancia*

El asunto de los conflictos internos de carácter internacional trae a colación una institución de derecho internacional denominada "reconocimiento de beligerancia" que consiste en reconocer a un grupo sublevado un *status* jurídico internacional. Este grupo sublevado participa en un conflicto interno: guerra civil, insurrección, rebelión política, levantamiento para liberar el país de gobernantes locales o extranjeros, impuestos y no elegidos por el pueblo, la sucesión o el rompimiento de estructuras federales o similares que ya no corresponden a la realidad sociopolítica-económica y a las aspiraciones populares.<sup>28</sup>

<sup>27</sup> Barberis, *op. cit.*, p. 120.

<sup>28</sup> Ver "Reconocimiento de beligerancia", en *Diccionario jurídico mexicano*, México, Porrúa-Universidad Nacional Autónoma de México, 1988, pp. 2686-2687.

Por supuesto, el reconocimiento de beligerancia no supone un juicio valorativo en relación con la rebelión, sino es el reconocimiento de hechos existentes que requiere una regulación internacional para humanizar la contienda bélica.

Las consecuencias jurídicas que se derivan del reconocimiento de beligerancia son de carácter temporal, pues dependen de la prolongación de la lucha armada. El grupo sublevado es considerado como un Estado, solamente por lo que respecta a las operaciones de guerra; por lo tanto, el efecto fundamental del reconocimiento es la obligación de aplicar las leyes de la guerra entre los insurrectos y el gobierno establecido, y en cuanto a los terceros Estados, éstos tienen la obligación de ceñir su conducta a los derechos y obligaciones de la neutralidad, absteniéndose de ayudar a cualquiera de las partes beligerantes.

El reconocimiento de beligerancia puede hacerse en forma expresa o tácita. Evidentemente, el gobierno constituido rara vez dará un reconocimiento expreso, por eso normalmente hay que remitirse al reconocimiento tácito al grupo beligerante contrario.

#### 8. *Los movimientos de liberación nacional (conflictos armados internacionales)*

Este es un concepto producto de una larga evolución que se cristaliza el 14 de diciembre de 1960 cuando la Asamblea General de Naciones Unidas aprobó la resolución 1514 (XV) denominada "Declaración sobre la concesión de la independencia a los países y pueblos coloniales".

El concepto de lucha de los pueblos por su liberación, o de movimientos de liberación nacional, está íntimamente ligado con el principio de autodeterminación de los pueblos. En virtud de este principio los gobiernos de las metrópolis tienen la obligación de abstenerse del uso de la fuerza a fin de que sus colonias puedan llegar pacíficamente a la independencia. En todo caso se aplican las Convenciones de Ginebra y el Protocolo I adicional a las convenciones de Ginebra (1977) y específicamente su artículo 1, parágrafo 4.

Innumerables resoluciones ha dictado la Asamblea General de Naciones Unidas sobre la autodeterminación de los pueblos que inclusive comprende a los pueblos de África del Sur que luchan contra la política del *apartheid*.

Un *status* especial tiene la OLP, a quien se le reconoce como movimiento de liberación nacional y además participa, a invitación de la Asamblea

General, como observador en sus sesiones y trabajo.<sup>29</sup> También posee el estatuto de observador permanente en la UNESCO, OIT, FAO y OMS.

Por supuesto que en el caso de los movimientos de liberación nacional no es requisito esencial que se tenga el control exclusivo de una parte del territorio. Así se desprende del caso de la OLP.

Podemos aquí concluir que los movimientos de liberación nacional son sujetos de derecho internacional, ya que tienen derechos concretos derivados de la normatividad jurídica internacional.

### 9. *El Comité Internacional de la Cruz Roja*

Este Comité, creado en 1863 a iniciativa de Henry Dunant y Gustave Moynier, tiene funciones de asistencia humanitaria internacional, y para cumplirlas es titular de derechos y obligaciones internacionales.

El Comité Internacional está compuesto por tres órganos: la Asamblea, el Consejo Consultivo y la Dirección, de acuerdo con su estatuto de 1915, que ha sido modificado en varias ocasiones.

Los Convenios de Ginebra de 1949 se refieren en varias ocasiones al Comité Internacional de la Cruz Roja, concediéndole derechos y obligaciones. Por ejemplo, el artículo 125 del convenio de Ginebra sobre el Trato a los Prisioneros de Guerra (Convenio número 3), le concede al Comité Internacional facultades para "visitar a los prisioneros de guerra, repartirles socorros, material de cualquier origen [...]", y así, las referencias al Comité Internacional son muy frecuentes en el texto de los Convenios de Ginebra. Lo mismo sucede con los protocolos de 1977. Estos instrumentos internacionales también conceden un papel muy importante en la designación de las potencias protectoras, que son las encargadas de salvaguardar los intereses de las partes en conflicto, como se desprende del artículo 5 del Protocolo I.

Además, el Comité Internacional desempeña otras actividades en el plano internacional que le dan un carácter, indudable, de sujeto de derecho internacional: suscribe tratados, goza de inmunidad de jurisdicción en determinada medida, ejerce la protección de sus funcionarios, cumple funciones análogas a las consulares.<sup>30</sup>

El Comité Internacional de la Cruz Roja tiene una activa presencia en las relaciones internacionales; además, su asistencia es una necesidad en los conflictos o desastres que desgraciadamente asuelan a nuestro

<sup>29</sup> Resolución de la Asamblea General 3237 (XXIX).

<sup>30</sup> Barberis, *op. cit.*, p. 157.

mundo con mucha frecuencia. Por lo tanto, su subjetividad internacional es vista no sólo como una necesidad, sino también con simpatía.

#### 10. *El individuo como sujeto de derecho internacional*

El individuo tiene una subjetividad jurídica muy limitada; sin embargo; no hay duda que es un sujeto del derecho internacional. En primer término, recordemos que las Convenciones de Ginebra de 1949 y sus protocolos de 1977 protegen al individuo; es decir, en este caso el individuo es titular de derechos reconocidos en instrumentos internacionales.

Es precisamente en el ámbito de los derechos humanos y en el del derecho humanitario internacional donde el individuo encuentra sustento para su subjetividad internacional. La Convención sobre el Genocidio, de 9 de diciembre de 1948; la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, de 1951 y su Protocolo de 1967; el tratado de Londres del 8 de agosto de 1945, que crea el tribunal militar internacional para juzgar a los criminales de guerra; las Convenciones sobre derechos humanos de Roma, del 4 de noviembre de 1950 y de San José de Costa Rica de 22 de noviembre de 1969, son, entre otros, documentos de derecho internacional que toman al individuo como titular de derechos y obligaciones internacionales.

Sin embargo, esta subjetividad internacional es muy limitada. Veamos por ejemplo el Reglamento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos aprobada el 8 de abril de 1980, cuyo artículo 23 autoriza a "cualquier persona o grupo de personas [. . .] a presentar a la Comisión, peticiones referentes a presuntas violaciones de un derecho humano; pero solamente la Comisión puede someter el caso a la Corte Interamericana de Derechos Humanos quien es la única que tiene facultades jurisdiccionales". En otras palabras, y utilizando las del profesor Fix-Zamudio, sólo los Estados y la Comisión Interamericana "tienen capacidad procesal de carácter activo para presentar una demanda ante la Corte Interamericana".<sup>31</sup> Es evidente que los derechos de los individuos tienen ciertas limitaciones.

Otros casos en que los individuos tienen subjetividad internacional son los relativos a la piratería marítima, terrorismo y los ya mencionados de los crímenes de genocidio o de guerra.

<sup>31</sup> Fix-Zamudio, Héctor, "El sistema americano de protección de los derechos humanos", *Cuadernos del Instituto de Investigaciones Jurídicas*, México, año I, núm., 1, enero-abril de 1986, p. 66.

## 11. *Otros sujetos del derecho internacional*

La evolución de la subjetividad internacional es muy activa, ya que manifiesta la evolución de las relaciones internacionales en donde aparecen nuevos factores de poder.

Sin embargo, en la doctrina no hay todavía una corriente dominante; son ideas, conceptos que no tienen del todo una base teórico-práctica sólida, pero pueden ser proyecciones de instituciones de la subjetividad del futuro.

Tal es el caso de las empresas transnacionales, la humanidad, los países subdesarrollados, entre otros conceptos.

En el caso de las empresas transnacionales, algunos piensan, a mi manera de ver muy racionalmente, que éstas no deben tener subjetividad internacional y en caso de querer controlarlos se debe hacer por medio de los Estados de los cuales son originarias.<sup>32</sup> Otros, como el maestro César Sepúlveda, muestran cierta inclinación para incluirlas dentro del catálogo de sujetos de derecho internacional.<sup>33</sup>

Los conceptos de humanidad y países subdesarrollados se encuentran también en discusión entre los estudiosos del derecho internacional.<sup>34</sup>

## IV. LAS FUENTES DEL DERECHO INTERNACIONAL

Se entiende por fuentes las formas de manifestación del derecho internacional. Tradicionalmente se ha tomado el artículo 38 del Estatuto de la Corte Internacional de Justicia, que tiene su antecedente en el artículo del mismo número del Estatuto del Tribunal Permanente de Justicia Internacional, como indicador "oficial" de las fuentes del derecho internacional. La doctrina es unánime en este sentido; sin embargo, existe una gran discrepancia en lo que se refiere a la interpretación de sus alcances, como veremos más adelante.

El artículo 38 del Estatuto textualmente dice:

<sup>32</sup> Ver Sepúlveda, Bernardo, "Las empresas transnacionales y la transferencia de tecnología. Reflexiones sobre las perspectivas para su regulación internacional", *Los problemas en un mundo en proceso de cambio*, México, UNAM, 1978, p. 107.

<sup>33</sup> Sepúlveda, César, *Derecho internacional*, op. cit., p. 495.

<sup>34</sup> Ver, por ejemplo, el interesante trabajo de Canchola Castro, Antonio, *Los sujetos del derecho internacional del desarrollo*, México, UNAM, tesis de licenciatura, 1986.

1. La Corte, cuya función es decidir conforme al derecho internacional las controversias que le sean sometidas, deberá aplicar:
  - a) las convenciones internacionales, sean generales o particulares, que establecen reglas expresamente reconocidas por los Estados litigantes;
  - b) La costumbre internacional como prueba de una práctica generalmente aceptada como derecho;
  - c) los principios generales de derecho reconocidos por las naciones civilizadas;
  - d) las decisiones judiciales y las doctrinas de los publicistas de mayor competencia de las distintas naciones, como medio auxiliar para la determinación de las reglas de derecho, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 59.
2. La presente disposición no restringe la facultad de la Corte para decidir un litigio *ex aequo et bono*, si las partes así lo convienen.

Como lo mencionamos anteriormente, en cuanto a sus alcances, la interpretación del artículo 38 del Estatuto de la Corte Internacional de Justicia no es muy uniforme en la doctrina de derecho internacional como lo hace notar el jurista A. Verdross,<sup>35</sup> sobre todo en lo que se refiere a dos aspectos: al carácter ejemplificativo o enumerativo de las fuentes señaladas en dicha disposición y en la importancia jerárquica en que pudieran estar enumeradas las fuentes. Al respecto, hay una corriente mayoritaria en la ciencia del derecho internacional que considera que el artículo 38 en cuestión tiene una terminología puramente descriptiva y "no tiene por objeto restringir en forma alguna la operación de las fuentes que se describen".<sup>36</sup>

La interpretación contraria, es decir, la que considera que no hay más fuente del derecho internacional que las señaladas en el artículo 38 del Estatuto de la Corte Internacional de Justicia es un enorme obstáculo en el desarrollo del derecho internacional. La adecuación del derecho internacional a las relaciones internacionales en constante transformación no sería posible con la existencia de un sistema cerrado de fuentes del derecho. Por otra parte, hay que tomar en cuenta la reivindicación que hacen los países de Asia y África en el sentido de que no participaron en la

<sup>35</sup> Verdross, A., "Les principes généraux de droit dans le système des sources du droit international public", *Hommage a Paul Guggenheim*, Ginebra, Suiza, 1968, p. 521.

<sup>36</sup> Virally, Michel, "Fuentes del derecho internacional", *Manual de derecho internacional*, editado por Max Sorensen, México, FCE, 1985, p. 153.

elaboración del sistema jurídico internacional, y un sistema limitado de fuentes obstaculiza la creación de normas jurídicas de carácter más democrático y justo.

En lo que respecta a la importancia jerárquica en que pudieran estar enumeradas las fuentes, aunque algunos autores consideran que los tratados constituyen la fuente más importante de normas de derecho internacional,<sup>37</sup> en la práctica internacional esto no es así, ya que el juzgador ha aplicado indistintamente las fuentes sin tomar en cuenta un orden jerárquico.<sup>38</sup> Por ejemplo, tenemos que en el caso de Nicaragua vs Estados Unidos de Norteamérica la Corte tuvo que resolver la controversia con base exclusivamente en la costumbre internacional.

El artículo 38 del Estatuto de la Corte Internacional de Justicia no debe verse como una camisa de fuerza que reprima la manifestación de la normatividad jurídica internacional, además de que se debe tomar en cuenta los cambios tan sustanciales que se han producido en las relaciones internacionales. Definitivamente el mundo es muy diferente al que existía en 1921, año en que se puso en vigencia el antecedente del actual artículo 38. El derecho internacional ha seguido evolucionando y debe evolucionar de acuerdo con las necesidades del mundo contemporáneo, cuya característica sobresaliente es la internacionalización total de las relaciones internacionales; esto es, ya Europa no es el centro creador del derecho, ni son 51 Estados los que forman parte de Naciones Unidas. Las relaciones internacionales son más complejas y se requiere una mentalidad más abierta para aceptar y entender las nuevas manifestaciones jurídicas internacionales.

### 1. *La costumbre internacional*

La costumbre internacional es la fuente más antigua, y en opinión del maestro Antonio Gómez Robledo, a pesar de que "esté perdiendo cada día más terreno frente al derecho escrito, más fácil de verificar, más inequívoco [...] conserva todavía su antiguo rango".<sup>39</sup>

<sup>37</sup> Jiménez de Aréchaga, E., *Curso de derecho internacional público*, Montevideo, 1979, tomo I, p. 55.

<sup>38</sup> El mismo criterio expresó el jurista español Adolfo Miaja de la Muela: "no implica grados diferentes de jerarquía al menos entre tratado y costumbre [...] Los principios generales del derecho pueden ser utilizados como regla supletoria de la carencia de tratado y costumbre". Miaja de la Muela, Adolfo, *Introducción al derecho internacional público*, 7a. ed., Madrid, 1979, p. 98.

<sup>39</sup> Gómez Robledo, Antonio, *El ius cogens internacional (estudio histórico crítico)*, México, UNAM, 1982, p. 98.

Como señalamos anteriormente, el artículo 38 del Estatuto de la Corte Internacional de Justicia se refiere a la costumbre internacional como prueba de una práctica generalmente aceptada como derecho. Esta redacción ha sido criticada por la doctrina de derecho internacional, ya que "la costumbre no es la prueba de una práctica, sino que, por el contrario, es el examen de la práctica lo que probará o no la existencia de una costumbre jurídica".<sup>40</sup> La crítica es justa; sin embargo, en la definición de costumbre que da el mencionado artículo 38 podemos desprender los elementos que integran a la costumbre internacional, respecto de los cuales existe unanimidad en la doctrina. Nos referimos aquí al elemento material y al elemento psicológico.

El elemento material consiste en la repetición de ciertos actos, en la constatación de ciertos usos o prácticas entre los Estados. Pero, por supuesto, un uso o mera práctica no se consideran como costumbre internacional si no van acompañados de su elemento psicológico, la *opinio juris sive necessitates*, que significa la convicción de que ese uso o práctica son jurídicamente obligatorios.

La fórmula expresada en el artículo 38 hace mención de la expresión "generalmente", la cual tiene mucha trascendencia. Esta expresión significa que el uso o la práctica sea generalmente aceptada por los Estados, no forzosamente por todos los Estados sino por la mayoría.

Creemos que ya hay unanimidad en la doctrina al considerar que se necesita una mayoría de Estados que acepten la costumbre para que se cumpla el requisito de la *opinio juris*.<sup>41</sup> Pero no por eso la minoría de Estados están obligados a cumplir la norma consuetudinaria, excepciones que protegen a los Estados que no han consentido con tal o cual costumbre. Un Estado queda fuera de la obligatoriedad de la costumbre si así lo hace saber en forma inequívoca. Esto es opinión de la Corte Internacional de Justicia, quien en el caso de las Pesquerías anglo-noruegas expresó:

"Pero si de manera expresa o por una actitud consistente e inequívoca, ha manifestado su voluntad de no someterse a una norma cuando todavía

<sup>40</sup> Jiménez de Aréchaga, *op. cit.*

<sup>41</sup> Los últimos renuentes a aceptar esta posición fueron los internacionalistas soviéticos, quienes ahora están expresando nuevos puntos de vista relativos a la doctrina de derecho internacional. Ver, por ejemplo, Mullerson, R. A., "Sources of International Law: New Tendencies in Soviet Thinking", *American Journal of International Law*, vol. 83, núm., 2, julio 1989, pp. 494-512.

no ha asumido el carácter de norma obligatoria con respecto a dicho Estado, este último quedará fuera de su campo de aplicación".<sup>42</sup>

Pero, ¿qué pasa con los Estados que aparecen después de que se formó la costumbre internacional?, ¿es obligatoria para ellos una costumbre en la que no participaron en su elaboración? Por supuesto, estas cuestiones no tienen una vigencia total, ya que se ha logrado una casi descolonización de todas las naciones, pero sí tienen una importancia teórica.

Por supuesto, la costumbre internacional es obligatoria aun para los Estados recién creados, a menos que el nuevo Estado en forma clara e inequívoca se oponga a ella. De no ser así, el sistema jurídico internacional se dislocaría, ya que muchos de los principios torales del sistema de las relaciones internacionales, que son normas del *jus cogens*, tienen un origen consuetudinario, como serían los principios de no agresión, de no intervención en los asuntos que son esencialmente de la jurisdicción de los Estados, etcétera; no serían aplicados a los nuevos Estados, dejándolos en total vulnerabilidad.

Por otra parte, tomemos en cuenta, como lo hace notar el profesor Antonio Gómez Robledo, que los nuevos Estados conservan su derecho a la subversión, es decir, a "coligarse entre sí para subvertir el orden jurídico injusto que hasta entonces ha regido, y dar nacimiento a un orden nuevo, en consonancia con la justicia".<sup>43</sup>

Ahora bien, otro problema importante de tipo teórico-práctico es el que tiene que ver con la forma de determinar la práctica de los Estados; es decir, cómo podemos constatar la práctica de los Estados en tal o cual sentido. Las formas de tal constatación son múltiples. Mencionemos, por ejemplo, las instrucciones de la cancillería, las notas diplomáticas, y en general todas las expresiones del Estado en las relaciones internacionales realizadas por el personal que tenga la debida representación. Además, también trascienden los actos de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

Es lo mismo para constatar el elemento psicológico de la *opinio juris*. El internacionalista que quiera investigar sobre la existencia de tal o cual costumbre debe tomar en cuenta estos factores. Por ejemplo, creemos que no hay duda de que la facultad que tiene el Estado costanero para fijar una extensión de doscientas millas de zona económica exclusiva es parte del derecho internacional consuetudinario, ya que si bien la encontramos en la III Conferencia sobre Derecho del Mar (III Confemar),

<sup>42</sup> *ICJ*, Fisheries case, Publications of the pleading, vol. I, pp. 382-383.

<sup>43</sup> Gómez Robledo, Antonio, *El ius cogens...*, op. cit., p. 99.

sabemos que todavía no ha entrado en vigencia. Para constatar la existencia de esta norma consuetudinaria basta revisar las Constituciones o leyes internas de varios Estados, empezando por el artículo 27 de la Constitución mexicana, pionera en introducir la figura de la zona económica exclusiva.

Por otra parte, en lo que se refiere a la relación de costumbres y tratados internacionales, podemos afirmar que ésta es muy íntima, a tal grado que es posible encontrar normas de derecho internacional que tienen un carácter mixto: son consuetudinarias para unos y convencionales para otros Estados. Además, hay normas que de convencionales para unos Estados se convierten en consuetudinarias para otros, y viceversa.

Sin embargo, esta íntima relación tiene sus reglas: un tratado de alcance universal no puede ser derogado por una costumbre particular, una costumbre del derecho internacional general no puede ser derogada por el derecho convencional particular.<sup>44</sup>

Hemos dicho que una práctica puede llegar a ser costumbre internacional si es aceptada por una pluralidad de Estados, pero eso no impide que se pueda hablar de costumbre general y de costumbre local. En la costumbre general encontramos que en la práctica la mayoría de Estados participan en las relaciones internacionales, y en el caso de la costumbre local, o también denominada regional, está limitada a un grupo de Estados (es sólo válida para cierto grupo de Estados que tienen como denominador común su posición geográfica).

## 2. *Los tratados internacionales*

El derecho internacional de los tratados es una de las disciplinas que más se ha desarrollado en los últimos años. De ser un derecho que se fue formando en la práctica internacional, con las Convenciones de Viena sobre Derecho de los Tratados de 1969 y la Convención de 1986 sobre Tratados Celebrados entre Organismos Internacionales o entre Organismos Internacionales y Estados, pasó a ser un derecho codificado además con un carácter innovador, ya que la introducción de conceptos como el de *jus cogens*, que aporta un nuevo carácter al derecho internacional convencional al limitar la amplia libertad que antes se tenía para realizar tratados internacionales. Además, la Convención de Viena, que ya entró

<sup>44</sup> D'Estéfano Pisani, *Derecho de tratados*, La Habana, Editorial Pueblo y Educación, 1986, p. 6.

en vigor, en sus 85 artículos se refiere a los temas más importantes del derecho de los tratados.

#### a) Concepto y clasificación de tratado internacional

Hay consenso en la doctrina en considerar que los términos “convención”, “acuerdo”, “pacto”, “protocolo”, “estatuto”, “declaración”, etcétera y otros más, son todos sinónimos de “tratado internacional”. Es decir, al calificar al tratado como tal se debe analizar su contenido.

La Convención de Viena define al tratado internacional como “un acuerdo internacional celebrado por escrito entre Estados y regido por el derecho internacional, ya conste en un instrumento único o en dos o más instrumentos conexos y cualquiera que sea su denominación” (artículo 2).

Se observa de este concepto que el tratado internacional se refiere solamente a los tratados celebrados entre los Estados, por lo cual para una definición más amplia se debe mencionar a los otros sujetos de derecho internacional que también tienen capacidad para celebrar tratados internacionales.

La clasificación que hace la doctrina de los tratados internacionales es muy variada; tiene que ver con el número de participantes, los sujetos que intervienen; con el contenido; con la geografía, etcétera.

De acuerdo con el número de participantes, los tratados se clasifican en multilaterales cuando participan más de dos Estados. De acuerdo con los sujetos que intervienen, los tratados pueden ser entre Estados y organismos internacionales y entre los mismos organismos internacionales y otros sujetos de derecho internacional. Por su contenido, los tratados pueden ser políticos, militares, comerciales, de neutralidad, etcétera. En lo que respecta a la geografía, los tratados pueden ser regionales, subregionales o generales (el ejemplo de este último es la Carta de San Francisco).

#### b) Etapas de realización de un tratado

Para que un tratado internacional tenga plena vigencia se requiere, normalmente, que las partes agoten una serie de etapas, y que cumplan con ciertas formalidades, las cuales serán diferentes dependiendo el tipo de tratado de que se trate: si es un tratado bilateral su elaboración será diferente al de un tratado de carácter multilateral.

Estas etapas y formalidades son las siguientes: la negociación del tratado, la adopción del texto, y finalmente la manifestación del consentimiento en obligarse por un tratado.

La negociación del tratado se realiza por la vía diplomática, en una conferencia internacional (normalmente esta vía procede cuando se trata de la negociación de un tratado multilateral) o en una vía convenida por los representantes de los Estados.

Por supuesto, la expresión de la voluntad de un Estado para obligarse en un tratado internacional sólo lo puede hacer la persona que lo representa, y

a) si presenta los adecuados plenos poderes; o

b) si se deduce de la práctica seguida por los Estados o de otras circunstancias, que la intención de esos Estados ha sido considerar a esa persona representante del Estado para esos efectos y prescindir de la presentación de plenos poderes (artículo 7 de la Convención de Viena).

La misma Convención define qué son plenos poderes: un documento que emana de la autoridad competente de un Estado y por el que se designa a una o varias personas para representar al Estado en la negociación, la adopción o la autenticación del texto de un tratado, para expresar el consentimiento del Estado en obligarse por un tratado, o para ejecutar cualquier otro acto con respecto a un tratado (artículo 2).

Es decir, los plenos poderes es un documento formal cuyo equivalente lo encontramos en los "poderes" que se otorgan ante un fedatario público en el interior de un Estado. Aunque con la diferencia esencial de que los actos de los representantes de un Estado, y concretamente la firma de un tratado, en nuestro sistema jurídico como en el de muchos otros, requiere siempre de ratificación.

En virtud de sus funciones, no requieren plenos poderes:

- a) los jefes de Estado, jefes de gobierno y ministros de relaciones exteriores, para la ejecución de todos los actos relativos a la celebración de un tratado;
- b) los jefes de misión diplomática, para la adopción del texto de un tratado entre el Estado acreditante y el Estado ante el cual se encuentran acreditados;
- c) los representantes acreditados por los Estados ante una conferencia internacional o ante una organización internacional o uno de sus órganos, para la adopción del texto de un tratado en tal conferencia, organización u órgano (artículo 7 de la Convención de Viena).

No hay nada nuevo bajo el sol. Así, vemos que la forma de un tratado tiene gran similitud a la de un contrato privado. El tratado internacional está compuesto de un preámbulo, que en muchas ocasiones es una exposición de motivos; del clausulado, y al final el lugar y la fecha de su realización, elementos estos últimos muy significativos en los tratados internacionales, ya que muchas veces se les conoce por estos elementos, por ejemplo la Convención de Montego Bay de 1982.

El idioma en que se redactan los tratados es por supuesto en el de los países partes. A partir de la creación de la Organización de Naciones Unidas, los idiomas oficiales son cinco: chino, inglés, francés, español y ruso, y los idiomas de trabajo son tres: inglés, francés y ruso.

Sin embargo, el inglés ha llegado a ocupar en la diplomacia y no solamente en la diplomacia sino en la comunicación científica, el lugar que antes ocupaba el francés, y mucho tiempo más atrás el latín.

Ahora bien, en lo que se refiere a la adopción del texto de un tratado, ésta se afectuará por consentimiento de todos los Estados participantes en su elaboración, pero en el caso de la adopción del texto de un tratado en una conferencia internacional se efectuará por mayoría de dos tercios de los Estados presentes y votantes, a menos que esos Estados decidan por igual mayoría aplicar una regla diferente (artículo 9, Convención de Viena).

La Convención de Viena establece una diferencia entre la adopción del texto de un tratado y su autenticación. Ésta procede: mediante el procedimiento que prescriba en él o que convengan los Estados que hayan participado en su elaboración; o a falta de tal procedimiento, mediante la firma, la firma *ad referendum* o la rúbrica puesta por los representantes de esos Estados en el texto del tratado o en el acta final de la conferencia en la que figure el texto (artículo 10, Convención de Viena).

En lo relativo a la manifestación del consentimiento en obligarse por un tratado, encontramos en la Convención de Viena las siguientes formas:

a) La firma. Constituye un medio de expresión del consentimiento del Estado en obligarse por el tratado cuando éste estipula que la firma tendrá dicho efecto; conste de otro modo que los Estados negociadores han acordado que la firma tenga dicho efecto; la intención del Estado de que se trate de dar dicho efecto a la firma se deduzca de los plenos poderes de su representante o haya sido manifestada durante las negociaciones, aun cuando las demás partes requieran ratificación u otro procedimiento comparable.

Claro que no se acepta unánimemente tanto en la práctica como en la doctrina la posición de que sea solamente la firma la manera de expresar el consentimiento. Por ejemplo para Scelle “la teoría de que sólo la firma del tratado compromete”, le parece peligrosa.<sup>45</sup>

Como lo mencionamos en otro lugar, la práctica mexicana exige siempre la ratificación de los tratados que el Ejecutivo realice.

b) El canje de instrumentos. Esto sólo procede cuando los instrumentos dispongan que su canje tendrá ese efecto; o cuando conste de otro modo que esos Estados han convenido en que el canje de los instrumentos tenga ese efecto (artículo 13, Convención de Viena).

c) La ratificación, la aceptación o la aprobación. La ratificación como medio de expresión del consentimiento del Estado procede:

— Cuando el tratado disponga que tal consentimiento debe manifestarse mediante la ratificación;

— Cuando conste de otro modo que los Estados negociadores han convenido que se exija la ratificación;

— Cuando el representante del Estado haya firmado el tratado a reserva de ratificación, o

— Cuando la intención del Estado de firmar el tratado a reserva de ratificación se desprenda de los plenos poderes de su representante o se haya manifestado durante la negación (artículo 14).

La ratificación a que se refiere la Convención de Viena es un acto solemne; se formula en un documento especial y se deposita o se canjea. El tratado es obligatorio para el Estado a partir de su depósito o su canje. Por eso algunos consideran que son tipos diferentes de ratificación: la que existe a nivel interno y la que tiene cabida en la Convención de Viena. Creemos que la ratificación es un solo acto con una diferente manera de manifestarse. La ratificación se hace por el órgano autorizado por la legislación interna. En el caso de México por el Senado, y después se manifiesta en el documento especial que se canjea o deposita.

La práctica norteamericana hace una diferencia de los *treaties* y de los *executive agreements*, que a diferencia de los primeros no requieren de ratificación por el Legislativo. Es evidente que esta es una facultad del Ejecutivo que lo fortalece, y como es natural en varias ocasiones ha sido cuestionada por el Poder Legislativo por considerar que ha habido excesos del presidente norteamericano.

En el caso de México, la facultad para el presidente de realizar tratados ejecutivos no está reconocida en nuestra Constitución, salvo en una

<sup>45</sup> *Ibidem*, p. 17.

cuidadosa interpretación para ciertos casos. Sin embargo, los tratados ejecutivos es una práctica común, en parte por la inoperancia del Senado ante un Poder Ejecutivo característicamente muy fuerte en México.

El consentimiento de un Estado en obligarse por un tratado se manifestará mediante la aceptación o la aprobación en condiciones semejantes a las que rigen para la ratificación.

La aceptación, que es una novedad en la práctica de los Estados, ya que aparece en la segunda mitad de este siglo, es un procedimiento que en opinión de D'Estefano se implantó "para facilitar una forma más simple de ratificación o de adhesión, a fin de que los gobiernos pudieran examinar una vez más el tratado sin tener que someterlo al procedimiento constitucional establecido".<sup>46</sup> Así, la "firma con sujeción a aprobación" generalmente funciona con los tratados que por sus características de forma o fondo no requieren la ratificación del órgano Legislativo interno.

En lo tocante a la aprobación, este es un vocablo cuya implantación parece fundarse en los procedimientos o prácticas constitucionales de aprobación de los tratados que existen en ciertos países. Hoy día se habla del tratado en forma de "firma sujeta a aprobación" o de "tratado abierto a la aprobación".<sup>47</sup>

d) La adhesión. Como simple fórmula diremos que la adhesión procede cuando el tratado o las partes se manifiestan en el sentido de permitir que un tercer Estado que no participó en las negociaciones del tratado pueda incorporarse a él cumpliendo los requisitos señalados en el mismo o por las partes.

La Convención de Viena recogió esta figura de la adhesión, de origen consuetudinario, y expresa que la misma procede:

- a) Cuando el tratado disponga que ese Estado pueda manifestar tal consentimiento mediante la adhesión;
- b) Cuando conste de otro modo que los Estados negociadores han convenido en que ese Estado puede manifestar tal consentimiento mediante la adhesión, o
- c) Cuando todas las partes hayan convenido ulteriormente en que ese Estado puede manifestar tal consentimiento mediante la adhesión (artículo 15).

<sup>46</sup> *Ibidem*, p. 25.

<sup>47</sup> *Ibidem*, p. 26.

Por otra parte, el artículo 16 de la Convención de Viena expresa que salvo que el tratado disponga otra cosa, los instrumentos de ratificación, aceptación, aprobación o adhesión harán constar el consentimiento de un Estado en obligarse por un tratado al efectuarse: *a)* su canje entre los Estados contratantes, *b)* su depósito en poder del depositario, o *c)* su notificación a los Estados contratantes o el depositario, si así se ha convenido.

Como lo decíamos anteriormente, el canje de ratificación es un momento solemne que difiere del tipo de tratado: si es un tratado multilateral generalmente se designa a un Estado o un organismo internacional para que sirva como depositario de los tratados. El depositario, por el solo hecho de serlo, adquiere una serie de obligaciones que son de carácter importante en la vida del tratado; el artículo 77 de la Convención de Viena las señala, a reserva de que las partes puedan acordar lo contrario:

- a)* Custodiar el texto original del tratado y los plenos poderes que se le hayan remitido;
- b)* Extender copias certificadas conforme del texto original y preparar todos los demás textos del tratado en otros idiomas que puedan requerirse en virtud del tratado y transmitirlos a las partes en el tratado y a los Estados facultados para llegar a serlo;
- c)* Recibir las firmas del tratado y recibir y custodiar los instrumentos, notificación y comunicaciones relativos a éste;
- d)* Examinar si una firma, un instrumento o una notificación o comunicación relativos al tratado están en debida forma y, de ser necesario, señalar el caso a la atención del Estado de que se trate;
- e)* Informar a las partes en el tratado y a los Estados facultados para llegar a serlo de los actos, notificaciones y comunicaciones relativos al tratado;
- f)* Informar a los Estados facultados para llegar a ser partes en el tratado, de la fecha en que se ha recibido o depositado el número de firmas o de instrumentos de ratificación, aceptación, aprobación o adhesión necesarios para la entrada en vigor del tratado;
- g)* Registrar el tratado en la Secretaría de las Naciones Unidas;
- h)* Desempeñar las funciones específicas en otras disposiciones de la presente Convención.

En lo que toca a un tratado bilateral, procede simplemente un intercambio de ratificaciones entre los Estados miembros.

### c) Las reservas

Se entiende por reserva una declaración unilateral, cualquiera que sea su enunciado o denominación, hecha por un Estado al firmar, ratificar, aceptar o aprobar un tratado o al adherirse a él, con objeto de excluir o modificar los aspectos jurídicos de ciertas disposiciones del tratado en su aplicación a ese Estado.

La figura de la "reserva" es muy importante en la celebración de los tratados multilaterales, ya que en muchos de ellos será imposible de realizarla si las partes no tuvieran esta oportuna salida. La reserva tiene una razón de ser y es la de permitir a los Estados participar en un tratado internacional sin que le sean aplicadas algunas de sus disposiciones o le sean aplicadas en los términos que se expresan en las reservas, a fin de salvaguardar algunos intereses del Estado que realiza la reserva o por no contradecir alguna disposición de derecho interno fundamental.

Las reservas tienen su razón de ser en los tratados multilaterales, mas no en el caso de los bilaterales, dado que se daría a entender que una de las partes no está de acuerdo con los términos del tratado, motivo por el cual se tendrían que abrir nuevamente las negociaciones.

Como se desprende de la definición antes transcrita, las reservas pueden tener los siguientes alcances:

Excluir una determinada disposición del tratado, o bien modificar su alcance o atribuirle un sentido determinado.

La reserva es voluntaria, pues todos los Estados pueden hacer uso de ese derecho, pero a su vez las partes pueden objetarla en los términos del artículo 20 de la Convención de Viena.

Pero también este derecho a la reserva no es tan amplio que pueda modificar un tratado. Un Estado no puede realizar una reserva si se da cualquiera de las tres siguientes hipótesis contenidas en el artículo 19 de la citada Convención: cuando la reserva esté prohibida por el tratado; cuando el tratado disponga que únicamente pueden hacerse determinadas reservas, entre las cuales no figura la reserva de que se trate, o cuando, en los casos no previstos en las dos anteriores hipótesis, la reserva sea incompatible con el objeto y el fin del tratado.

Por último, en lo que se refiere a este tema, señalaremos que las reservas, dada su naturaleza unilateral, pueden retirarse en cualquier momento, lo mismo puede suceder con las objeciones a las mismas.

#### d) *Pacta sunt servanda*

El principio *pacta sunt servanda* es expresado en la Convención de Viena en los siguientes términos:

Todo tratado en vigor obliga a las partes y debe ser cumplido por ellas en buena fe (artículo 26), es un principio total de derecho internacional.

Cuando algunos críticos del derecho internacional afirman que éste no existe porque algunas grandes potencias lo violan o porque su sistema no posee órganos centralizados de aplicación forzosa de sus normas, están omitiendo que en las relaciones internacionales nos encontramos con un enjambre de tratados en donde el principio *pacta sunt servanda* tiene una vigorosa aplicación. El caso contrario producirá el desplome del derecho internacional.

#### e) El *jus cogens* internacional

Ya dejamos anotado anteriormente que la figura del *jus cogens* internacional que recoge la Convención de Viena tiene una gran significación.

Constituye la transformación del derecho de los tratados de un derecho liberal, donde la voluntad de las partes no tiene cortapisas a un derecho que reconoce normas supremas, en principios inderogables.

Algunos trabajos de los especialistas mexicanos en derecho internacional se han dedicado al estudio de este tema.<sup>48</sup> De los cuales sobresale el excelente trabajo del maestro Antonio Gómez Robledo, cuyo subtítulo es muy elocuente: estudio histórico crítico.

Entonces, la Convención de Viena, con aires renovadores, sanciona con la nulidad a todo aquel tratado que se oponga a una norma de derecho imperativo, como se desprende de la lectura de su artículo 53:

Es nulo todo tratado que, en el momento de su celebración, esté en oposición con una norma imperativa de derecho internacional general. Para los efectos de la presente Convención, una norma imperativa de derecho internacional general es una norma aceptada y reconocida por la comunidad internacional de Estados en su conjunto como norma que no admite acuerdo en contrario y que sólo puede ser modificada por una norma ulterior de derecho internacional general que tenga el mismo carácter.

<sup>48</sup> Ver, por ejemplo, García Moreno, Víctor Carlos, "El *jus cogens* y los tratados", *Revista de la Facultad de Derecho de México*, México, tomo XXX, núm. 117, septiembre-diciembre de 1980, pp. 889-894; Gómez Robledo, Antonio, *El ius cogens internacional*, op. cit.

De lo anterior podemos inferir que la norma de *ius cogens* es una norma de derecho internacional general, que tiene su origen en la costumbre internacional aun cuando algún tratado internacional ya la haya incorporado a sus disposiciones. Tal es el caso de una serie de normas de *ius cogens* que contiene la Carta de San Francisco, por ejemplo: la no agresión, la solución pacífica de controversias; o bien la soberanía permanente sobre los recursos naturales que se encuentra en otros instrumentos como las resoluciones de la Asamblea General de Naciones Unidas.

#### f) Nulidad de los tratados

Por regla general, cuando un tratado internacional se realiza cumpliendo con todos sus requisitos: capacidad jurídica, la expresión de su consentimiento libre de todo vicio, con un objeto lícito y realizable, tiene una vida plena. En cambio, cuando se enfrenta a alguna patología jurídica puede ser susceptible de nulidad.

La Convención que hemos venido comentando parte de la base de la validez de los tratados para derivar de ahí su nulidad: la validez de un tratado o del consentimiento de un Estado en obligarse por un tratado no podrá ser impugnado sino mediante la presente Convención (artículo 42-1).

El capítulo V de la Convención trata lo relativo a las reglas de nulidad de los tratados. En principio,

el hecho de que el consentimiento de un Estado en obligarse por un tratado haya sido manifestado en violación de una disposición de su derecho interno concerniente a la competencia para celebrar tratados no podrá ser alegado por dicho Estado como vicio de su consentimiento, a menos que esa violación sea manifiesta y afecte a una norma de importancia fundamental de su derecho interno.

Una violación es manifiesta si resulta objetivamente evidente para cualquier Estado que proceda en la materia conforme a la práctica usual y de buena fe (artículo 46).

También si los poderes de un representante para manifestar el consentimiento de un Estado en obligarse por un tratado determinado han sido objeto de una restricción específica, la inobservancia de esa restricción por tal representante no podrá alegarse como vicio del consentimiento manifestado por él, a menos que la restricción haya sido notificada con

anterioridad a la manifestación de ese consentimiento, a los demás Estados negociadores.

La Convención también reconoce que son causa de nulidad de los tratados:

a) El error. Un Estado podrá alegar un error en un tratado como vicio de su consentimiento en obligarse por el tratado si el error se refiere a un hecho o a una situación cuya existencia diera por supuesta ese Estado en el momento de la celebración del tratado, y constituyera una base esencial de su consentimiento en obligarse por el tratado (artículo 48).

b) Dolo. Si un Estado ha sido inducido a celebrar un tratado por la conducta fraudulenta de otro Estado negociador, podrá alegar el dolo como vicio de su consentimiento en obligarse por el tratado (artículo 49).

c) Corrupción del representante de un Estado. Si la manifestación del consentimiento de un Estado en obligarse por un tratado que haya sido obtenida por coacción sobre su representante mediante actos o amenazas dirigidos contra él, carecerá de todo efecto jurídico (artículo 50).

d) Coacción sobre un Estado por la amenaza o el uso de la fuerza en violación de los principios de derecho internacional incorporados en la Carta de las Naciones Unidas (artículo 52).

e) Porque el tratado esté en oposición con una norma imperativa de derecho internacional general (*jus cogens*).

El maestro Antonio Gómez Robledo, tomando conceptos del derecho civil, afirma que estos vicios del tratado pueden dar motivo a una nulidad absoluta o relativa. Será absoluta cuando la nulidad sea inmediata, "reduce a la nada el acto jurídico en el momento de hacer",<sup>49</sup> es oponible *erga omnes*, y no desaparece ni por confirmación ni por prescripción.

En cambio, será relativa cuando carezca de alguna de estas características. Por considerarlo oportuno, aquí reproducimos un esquema, adoptado por el maestro Antonio Gómez Robledo, en el que se agrupan metódicamente las causas de nulidad antes mencionadas:

<sup>49</sup> Gómez Robledo, Antonio, *op. cit.*, p. 148.

## NULIDADES

<i>Relativas</i>	a) vicios formales	{	Defecto de competencia (artículo 46)
			Restricción de poderes (artículo 47)
	a) vicios sustanciales	{	Error (artículo 48)
			Dolo (artículo 49) Corrupción (artículo 50)
<i>Absolutas</i>	b) vicios sustanciales	{	Coacción sobre represen- tante (artículo 51)
			Coacción sobre el Estado (artículo 52)
	b) otras causas	{	(artículo 53) <i>Jus cogens</i> existente
			<i>Jus cogens</i> emergente (artículo 64)

## g) Terminación de los tratados

Las causas de terminación de un tratado, de acuerdo con la Convención de Viena, son fundamentalmente seis:

## 1. La voluntad de las partes (artículo 54).

La terminación de un tratado o el retiro de una parte podrán tener lugar:

a) conforme a las disposiciones del tratado, o

b) en cualquier momento, por consentimiento de todas las partes después de consultar a los demás Estados contratantes.

## 2. La celebración de un tratado posterior (artículo 59).

Se considera que un tratado ha terminado si todas las partes en él celebran ulteriormente un tratado sobre la misma materia y:

- a) se desprende del tratado posterior o consta de otro modo que ha sido intención de las partes que la materia se rija por ese tratado, o
- b) las disposiciones del tratado posterior son hasta tal punto incompatibles con las del tratado anterior que los dos tratados no pueden aplicarse simultáneamente.

Se considerará que la aplicación del tratado anterior ha quedado únicamente suspendida si se desprende del tratado posterior o consta de otro modo que tal ha sido la intención de las partes.

### 3. Violación grave de un tratado (artículo 60.3).

Para los efectos del presente artículo, constituirán violaciones graves de un tratado:

- a) un rechazo del tratado no admitido por la presente Convención, o
- b) la violación de una disposición esencial para la consecución del objeto o del fin del tratado.

### 4. Imposibilidad subsiguiente de cumplimiento (artículo 60.1).

Una violación grave de un tratado bilateral por una de las partes facultará a la otra parte para alegar la violación como causa para dar por terminado el tratado o para suspender su aplicación total o parcialmente.

### 5. Cambio fundamental de circunstancias (artículo 62).

Un cambio fundamental en las circunstancias ocurrido con respecto a las existentes en el momento de la celebración de un tratado y que no fue previsto por las partes no podrá alegarse como causa para dar por terminado el tratado o retirarse de él, a menos que:

- a) la existencia de esas circunstancias constituyera una base esencial del consentimiento de las partes en obligarse por el tratado, y
- b) ese cambio tenga por efecto modificar radicalmente el alcance de las obligaciones que todavía deban cumplirse en virtud del tratado.

Un cambio fundamental en las circunstancias no podrá alegarse como causa para dar por terminado un tratado o retirarse de él:

- a) si el tratado establece una frontera, o
- b) si el cambio fundamental resulta de una violación, por la parte que lo alega, de una obligación nacida del tratado o de toda otra obligación internacional con respecto a cualquier otra parte en el tratado.

Cuando, con arreglo a lo dispuesto en los párrafos precedentes, una de las partes pueda alegar un cambio fundamental en las circunstancias como causa para dar por terminado un tratado o para retirarse de él, podrá también alegar ese cambio como causa para suspender la aplicación del tratado.

6. Aparición de una nueva norma internacional de *jus cogens* (artículo 64).

Si surge una nueva norma imperativa de derecho internacional general, todo tratado existente que esté en oposición con esa norma se convertirá en nulo y terminará.

#### *h)* Suspensión

Es posible suspender la aplicación de un tratado en los casos señalados por el artículo 58:

1. Dos o más partes en un tratado multilateral podrán celebrar un acuerdo que tenga por objeto suspender la aplicación de disposiciones del tratado, temporalmente y sólo en sus relaciones mutuas:

- a) si la posibilidad de tal suspensión está prevista por el tratado, o
- b) si tal suspensión no está prohibida por el tratado, a condición de que:
  - i) no afecte al disfrute de los derechos que a las demás partes correspondan en virtud del tratado ni al cumplimiento de sus obligaciones, y
  - ii) no sea incompatible con el objeto y el fin del tratado.

2. Salvo que en el caso previsto en el apartado a) del párrafo 1 el tratado disponga otra cosa, las partes interesadas deberán notificar a las demás partes su intención de celebrar el acuerdo y las disposiciones del tratado cuya aplicación se proponen suspender.

#### *i)* Renuncia o retiro

Una parte del tratado puede manifestar su voluntad de retirarse de él. Esto sólo es posible si la manifestación de denuncia la hace el sujeto por medio de sus representantes legalmente autorizados para celebrar tratados y siempre y cuando el tratado permita la denuncia. El artículo 56 de la Convención de Viena, a este respecto dice:

1. Un tratado que no contenga disposiciones sobre su terminación ni prevea la denuncia o el retiro del mismo no podrá ser objeto de denuncia o de retiro a menos:

- a) que conste que fue intención de las partes admitir la posibilidad de denuncia o de retiro, o
- b) que el derecho de denuncia o retiro pueda inferirse de la naturaleza del tratado.

2. Una parte deberá notificar con doce meses por lo menos de antelación su intención de denunciar un tratado o de retirarse de él conforme al párrafo 1.

### 3. *Los principios generales del derecho*

Con una redacción justamente criticada por la doctrina, el artículo 38 del Estatuto de la Corte Internacional de Justicia se refiere a los principios generales del derecho como fuente del derecho internacional: "c) Los principios generales de derecho reconocidos por las naciones civilizadas". La crítica apunta al lenguaje típicamente europeo, exclusivista: las naciones civilizadas. Sin embargo, más allá de esta crítica la opinión doctrinaria dominante está de acuerdo en que los principios generales del derecho tienen su origen en los principales sistemas jurídicos que se conocen en el mundo. Son principios que son comunes a todos los sistemas jurídicos, tales como: nadie puede ser juez en su propia causa, la ley especial deroga a la general, la ley posterior deroga a la anterior, nadie puede transmitir a otro más derechos de los que él mismo posee, etcétera.

Algunos estudiosos del derecho internacional han puesto en duda que los principios generales del derecho constituyan una verdadera fuente del derecho internacional, ya que de ellos no se deriva ninguna norma. Sin embargo, recordemos que se entiende por fuentes las formas de manifestación del derecho internacional, en consecuencia, estos principios sí se pueden tomar como fuentes del derecho internacional.

Esencialmente los principios generales del derecho son instrumentos que tiene el juzgador para resolver las controversias en caso de lagunas, con esto se conforma un sistema jurídico completo donde no puede existir un caso sin respuesta jurídica. Estos principios generales del derecho se aplican tanto al fondo de los asuntos como al procedimiento.

No hay que confundir, como frecuentemente se hace, a los principios generales del derecho con los principios de derecho internacional que

tienen un origen consuetudinario o bien se encuentran en tratados internacionales como la Carta de San Francisco. Tales principios de derecho internacional son por ejemplo la no agresión, la igualdad soberana de los Estados, etcétera.

#### 4. *Las decisiones judiciales y la doctrina*

Dice el artículo 38 del Estatuto de la Corte Internacional de Justicia en lo relativo a las decisiones judiciales y la doctrina: “d) Las decisiones judiciales y las doctrinas de los publicistas de mayor competencia de las naciones como medio auxiliar para la determinación de las reglas de derecho sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 59”.

El artículo 59 dice: las decisiones de la Corte no son obligatorias sino para las partes en litigio y respecto del caso que ha sido decidido.

De lo expuesto podemos afirmar que las decisiones judiciales y la doctrina son solamente medios auxiliares; no son una verdadera fuente, ya que una sentencia no puede basarse sólo en decisiones judiciales anteriores. Además, las decisiones de la Corte tienen la característica de relatividad: son válidas para las partes y el caso concreto que resuelven de acuerdo con el artículo 59 antes reproducido.

La doctrina, no cualquier doctrina, sino sólo la de los publicistas de mayor competencia de las distintas naciones, también es un medio auxiliar del juzgador, y esto es entendible dado que el especialista opina e investiga pero no crea derecho internacional.

#### 5. *La equidad*

De conformidad con la última parte del artículo 38 del Estatuto de la Corte Internacional de Justicia, las partes en un litigio pueden acordar que se resuelva de acuerdo a la equidad: “La presente disposición no restringe la facultad del tribunal para decidir un litigio *ex aequo et bono* si las partes así lo convinieren”.

En este caso, los jueces pueden decidir libremente hasta cierto límite: nunca podrán resolver en violación de una norma de *jus cogens* internacional, y vemos otra de las virtudes de esta noble institución. Claro, se supone que confía en la equidad de los jueces; lo hace a sabiendas que ellos deben ser hombres virtuosos.

## 6. Las resoluciones de los organismos internacionales como fuente

En las últimas dos décadas se ha escrito abundantemente sobre las resoluciones de Naciones Unidas como fuente del derecho internacional. La atención sobre este tema en la doctrina es comprensible si tomamos en cuenta la evolución que han sufrido los organismos internacionales y sobre todo su creciente importancia en la vida internacional.

La doctrina<sup>50</sup> se inclina por considerar que si bien las resoluciones no son fuentes de derecho internacional, algunas, sobre todo las relativas a aspectos internos de la organización, tienen fuerza jurídica vinculatoria. Posición ésta que es un adelanto respecto de aquella que les niega todo carácter jurídico.

En lo que respecta a la doctrina de los juristas latinoamericanos, la posición es más atrevida ya que sostienen, en algunos casos, como en el de la Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados, su obligatoriedad jurídica.<sup>51</sup>

El problema teórico tiene sus aristas, por lo que es necesario resolver una serie de problemas en caso de que sean consideradas las resoluciones como fuente de derechos; esas cuestiones de carácter teórico ya las deja entrever el internacionalista Skubiszewski:<sup>52</sup> la posibilidad de establecer a las resoluciones las reglas de denuncia, las normas de validez y la vigencia de las resoluciones, etcétera.

El problema de las resoluciones como fuente del derecho internacional del desarrollo todavía tiene sus bemoles; sin embargo, es un avance doctrinal suprimir el aspecto cerrado del artículo 38 del Estatuto de la Corte Internacional de Justicia, reconocer el papel importante que juegan las resoluciones de los organismos internacionales, y en caso concreto de las dictadas por la Asamblea General de Naciones Unidas.

El reconocimiento general en la doctrina de derecho internacional de las resoluciones como fuentes del derecho internacional vendría a abrir la caja de pandora que produciría la transformación de las normas de derecho internacional con bases más justas y democráticas. Recordemos que

<sup>50</sup> Véase por ejemplo a Ian Brownlie, *Principles of Public International Law*, Oxford, Gran Bretaña, 1973; Tunkin, Gregory-Pravo, *I sila v mezhdunarodnoi ot-noshenii*, Moscú, 1983.

<sup>51</sup> Ver Becerra Ramírez, Manuel, "La doctrina latinoamericana acerca de la naturaleza jurídica de la Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados", *Revista de la Escuela Libre de Derecho*, México, año 9, núm., 9, 1985.

<sup>52</sup> Skubiszewski, Krzysztof, "A New Source of the Law of Nations: Resolutions of International Organizations", en *Hommage a Paul Guggenheim*, Ginebra, 1968, pp. 518-520.

una serie de resoluciones de la Asamblea General de la ONU tienen un gran contenido transformador del *estatu quo* internacional. Por ejemplo, la Resolución 3201 de 1974 por la cual se adopta la Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados y muchas otras más que han sido minimizadas por los países desarrollados al considerarlas meramente recomendatorias.

### 7. *La doctrina del derecho internacional en México*

Para dar una opinión sobre la doctrina de derecho internacional en México nos propusimos revisar los trabajos de un grupo de estudiosos de la materia. La labor, de muy buenas intenciones, se nos escapó de las manos ante la imposibilidad de revisar el enorme cúmulo de material que existe sobre el derecho internacional.

Sin embargo, a reserva de un trabajo futuro, nos permitimos expresar algunas opiniones sobre el estado que guarda la doctrina de derecho internacional en nuestro país.

En principio, independientemente de que se nos escapen otros nombres, podemos mencionar a los autores que en forma más asidua, permanente, se dedican a estudiar y escribir sobre el derecho internacional:

Carlos Arellano García, Jorge Castañeda, Rodolfo Cruz Miramontes, Héctor Cuadra, la estimada profesora, ya fallecida, Yolanda Frías, Víctor Carlos García Moreno, Antonio Gómez Robledo, Alonso Gómez-Robledo Verduzco, Enrique Loaeza Tovar, Ricardo Méndez Silva, Jesús Rodríguez y Rodríguez, Modesto Seara Vázquez, César Sepúlveda y otros más.

Es evidente una especialización entre ellos. Por ejemplo, los notables especialistas sobre el derecho del mar serían Jorge Castañeda, aunque aquí habría una aclaración, en el sentido de que el profesor Castañeda es uno de los más conocidos internacionalistas en el mundo no sólo por sus obras sobre derecho del mar. Sus trabajos se conocen y se citan en diferentes lenguas extranjeras. Su investigación sobre el *Valor jurídico de las resoluciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas* del año de 1979 está traducido al inglés y tiene gran reconocimiento internacional. Pero, volviendo sobre el tema, los especialistas en derecho del mar son aparte del profesor Castañeda, el maestro Gómez-Robledo Verduzco, el profesor Alberto Székely, quien actualmente es consultor jurídico de la Secretaría de Relaciones Exteriores, y el profesor Jorge Vargas, alejado actualmente del medio académico mexicano. Todos ellos tienen trabajos importantes que incluyen libros y artículos sobre el derecho del mar.

En este tema de la especialidad encontramos que el profesor R. Cruz Miramontes durante un periodo se inclina a tratar los asuntos de las fronteras de los Estados, y últimamente se nota una clara inclinación a la indagación sobre asuntos de comercio internacional.

Por otra parte, el profesor Antonio Gómez Robledo, a quien alguien calificó como el último de los enciclopedistas mexicanos por sus amplios y profundos conocimientos humanistas, se ha inclinado por tratar los temas de filosofía del derecho internacional. Él, junto con el profesor Sepúlveda, ha dictado un curso en la Academia de Derecho Internacional sobre el tema de *jus cogens* internacional.

Los profesores Loaeza Tovar y Francoz Rigalt son de los pocos especialistas en derecho aéreo con que cuenta México. Aquí hay que mencionar que el profesor M. Seara Vázquez es uno de los verdaderamente raros estudiosos del derecho cósmico. A propósito del doctor Seara Vázquez, es uno de los autores más prolíficos de los estudios internacionales; su inclinación a últimas fechas son las relaciones internacionales.

El profesor Héctor Cuadra tiene gran mérito académico ya que es uno de los introductores del derecho económico internacional en México y tiene reconocimiento internacional. El profesor Cuadra tiene la virtud de moverse en forma brillante en el campo de los estudios de las relaciones internacionales y del derecho internacional al mismo tiempo.

El profesor Sepúlveda, a pesar de no dar clases en la Facultad de Derecho desde hace varios años, ha sido maestro de muchas generaciones de abogados a través de su obra. Su curso de derecho internacional sigue siendo el texto que prefieren algunos profesores para impartir su curso.

En lo que se refiere a los textos de derecho internacional, los textos generales son: el *Derecho internacional*, ya mencionado, del maestro C. Sepúlveda; el *Derecho internacional* también del profesor Seara Vázquez, y la obra en dos tomos homónima del profesor C. Arellano García. Recientemente apareció el libro de la profesora Loretta Ortiz Ahlf, que tiene objetivos didácticos muy encomiables.

Es una pena que no abunden obras colectivas de derecho internacional. Circulan en nuestro país el *Manual de derecho internacional*, obra colectiva dirigida por el profesor Max Sorensen, y el *Manual de derecho internacional para oficiales de la armada de México* dirigido por el profesor C. Sepúlveda. Como se ve, son muy limitadas las obras colectivas que podrían ser un gran apoyo para mantener más o menos al día la doctrina de derecho internacional en México.

También es triste el panorama en lo que se refiere a obras sobre jurisprudencia internacional, abundantes en otros países. Se conoce sólo la obra del maestro Alonso Gómez-Robledo Verduzco sobre jurisprudencia en materia de derecho del mar, y parémosle de contar.

En lo tocante a la colección de instrumentos jurídicos internacionales, también es muy escasa: se conoce la obra del profesor Alberto Székely en tres tomos: *Instrumentos fundamentales de derecho internacional público*, y la obra del profesor Luis Miguel Díaz: *Instrumentos administrativos fundamentales de organismos internacionales*, en dos tomos; ambas obras publicadas por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Pero no existe una continuación del trabajo.

Por otra parte, es también evidente que muchas de las áreas del derecho internacional no están exploradas por la doctrina mexicana, sobre todo las relativas a las nuevas tendencias del derecho internacional: el derecho ecológico internacional, el derecho internacional del desarrollo, el nuevo orden internacional (durante la década de los setenta era el tema de preferencia de muchos estudiosos; sin embargo, actualmente nadie habla del tema, aunque existe una necesidad de impulsarlo), la integración latinoamericana. Tampoco se analizan desde un ángulo jurídico los temas de Latinoamérica, como por ejemplo el conflicto centroamericano o el gran problema de la deuda externa.

La doctrina de derecho internacional en México tiene muchas carencias y presenta un gran reto para los estudiosos de esta disciplina de llevarla al lugar que se merece.

## V. LA CONSTITUCIÓN MEXICANA Y LAS RELACIONES INTERNACIONALES

Corresponde al orden jurídico interno, y en forma concreta a la Constitución, como una manifestación de la soberanía interna, configurar los órganos estatales y proveerlos de facultades y obligaciones para participar en las relaciones internacionales. Aunque al respecto, en su origen, nuestra Constitución toma como modelos algunas constituciones extranjeras, después de más de un siglo de evolución constitucional, podemos afirmar que tiene características propias, como lo veremos a continuación.

### 1. *Las normas internacionales consuetudinarias fuera de la Constitución*

Si revisamos la Constitución mexicana veremos que es muy notoria la ausencia de referencia a las normas internacionales consuetudinarias. En

efecto, sabemos que el derecho internacional está compuesto fundamentalmente de normas convencionales y consuetudinarias. Sin embargo, la Constitución mexicana no hace ninguna referencia a la costumbre internacional. El artículo 133 menciona solamente a los tratados internacionales. La Suprema Corte de Justicia cita solamente a los tratados. Entonces, ¿qué pasa en el caso de conflicto por la aplicación de una norma consuetudinaria internacional? ¿Se puede interpretar extensivamente el artículo 133 constitucional, y considerar que cuando hace referencia a los tratados, también se refiere a la costumbre internacional?

En el caso concreto de los límites marítimos de México sí existe una referencia más amplia, adecuada, al derecho internacional. El artículo 27 constitucional dice: “[...] Son propiedad de la nación las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que *fije el derecho internacional*”.

Por supuesto, no queremos dar a entender que el derecho consuetudinario no se aplica a nuestro país. México es parte de muchas organizaciones internacionales, como la ONU y de la Corte Internacional de Justicia que, como vimos, reconoce a las leyes consuetudinarias internacionales en su Estatuto, del cual es parte México, además de que este país es miembro activo en las relaciones internacionales y respetuoso de sus normas. No, lo que se plantea es un problema teórico que puede tener mucha trascendencia práctica: el choque entre una norma consuetudinaria internacional con la Constitución.

La fórmula norteamericana: *international law is a part of the law of the land*, ¿es más completa?

Al parecer, la Suprema Corte de Justicia no registra un conflicto en este sentido y no dudamos que los puede haber, sobre todo en estos momentos en que las relaciones internacionales son más estrechas, y México tiene una creciente participación en ellas.

## 2. El Poder Ejecutivo y las relaciones exteriores

En el sistema constitucional mexicano, el Poder Ejecutivo en las relaciones internacionales, como en otras materias, tiene una fuerte presencia; aunque parezca que sus facultades en esta materia están controladas al ejercerlas conjuntamente con el Poder Legislativo, existen ciertos resquicios por donde las facultades del Ejecutivo se fortalecen y superan a los demás poderes. Pero, revisemos la Constitución para tener un panorama sobre el tema.

El capítulo III de la Constitución mexicana hace referencia a las facultades y obligaciones del titular del Poder Ejecutivo. El presidente de la República en lo tocante a las relaciones internacionales tiene las siguientes facultades:

El ejercicio de la función representativa exterior. El presidente de la República tiene la facultad de nombrar a los "*órganos de las relaciones internacionales*", como los denomina el maestro Sepúlveda: el secretario de Relaciones Exteriores (artículo 89-II) que es el funcionario más importante después del presidente en las relaciones exteriores. Esta facultad que tiene el presidente es ilimitada, y es muy trascendente, pues la orientación de la política exterior del país, en gran parte depende de quien sea el titular del ministerio de Relaciones Exteriores. Aunque la política exterior de nuestro país se sostiene en principios de política exterior que le dan homogeneidad y continuidad, en la práctica el secretario de Relaciones Exteriores puede darle características propias.

Por otra parte, el presidente tiene como facultad la de nombrar y remover a los ministros, agentes diplomáticos y cónsules generales (artículo 89-II y III); esta facultad la ejerce conjuntamente con el Poder Legislativo, concretamente con la participación del Senado o de la Comisión Permanente en caso de que éste se encuentre en receso.

Sabemos que esta facultad la utiliza el Ejecutivo en forma discrecional, y muchas veces la designación recae en políticos no muy bien vistos por el régimen, desdeñando la carrera diplomática y consular con las fatales consecuencias de que el servicio exterior tenga en sus filas a algunos funcionarios neófitos o improvisados. El Senado debería ejercer más control en este caso.

El Poder Ejecutivo también tiene facultades para declarar la guerra, siempre con participación del Congreso (artículo 89-VIII y 73-XII); disponer de la guardia nacional (artículo 89-VII); disponer de la totalidad de la fuerza armada para la defensa exterior de la Federación (artículo 89-VI); con la intervención del Senado, permitir la salida de tropas nacionales fuera de los límites del país, además el paso de tropas extranjeras por el territorio nacional y la estación de escuadras de otras potencias, por más de un mes, en aguas mexicanas. Esta facultad la ejerce con la autorización del Senado (artículo 76-III).

Además, el Ejecutivo está facultado para celebrar empréstitos en los marcos señalados por el Congreso (artículo 73-VIII).

Por último, mencionemos que en ejercicio de sus facultades de director de la política exterior, el presidente puede realizar viajes al extranjero,

pero para hacerlo debe obtener el permiso del Congreso de la Unión o de la Comisión Permanente (artículo 88). En la práctica, la autorización es automática y no se ejercita esa facultad de contrapeso o de limitación.

*La facultad de dirigir la política exterior y celebrar tratados*

La recién reformada fracción X del artículo 89 de la Constitución mexicana (D.O. del 11 de mayo de 1988) tiene varios aspectos que merecen un comentario más amplio.

El nuevo texto de esta fracción dice:

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; la igualdad jurídica de los estados; la cooperación internacional para el desarrollo; y la lucha por la paz y la seguridad internacionales.

De acuerdo con esta disposición, dos son las facultades que se le otorgan al Ejecutivo mexicano: dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales.

1. Dirigir la política exterior. El comportamiento de México en las relaciones internacionales lo dirige el presidente de la República. Esta facultad está vigilada por el Senado, y además, de acuerdo con esta nueva redacción, la política exterior debe ceñirse, debe practicarse, en el marco de los siguientes principios:

- La autodeterminación de los pueblos;
- La no intervención;
- La solución pacífica de controversias;
- La proscripción de la amenaza o del uso de la fuerza en las relaciones internacionales;
- La igualdad jurídica de los Estados;
- La cooperación internacional para el desarrollo;
- La lucha por la paz y la seguridad internacionales.

La inserción de los anteriores principios de política internacional en la Constitución, que sólo encuentra parangón en la Constitución soviética

de 1977, ha sido justamente criticada por los especialistas en derecho internacional de México.<sup>53</sup>

La política exterior de México es una política de principios que han sido formados a lo largo de su vida independiente,<sup>54</sup> los cuales le han dado prestigio internacional, ya que con base en ellos ha participado en hechos concretos como por ejemplo la promoción del Tratado de Tlatelolco, o ha sido la cuna de doctrinas como la Doctrina Estrada, que tiene un gran reconocimiento internacional. Estos hechos, aunados a que la política exterior es dinámica, mutable, y que México es parte de la Carta de San Francisco, que como tratado internacional obliga a sus miembros a conducirse en conformidad con ella. Además, que la Declaración sobre los Principios de Derecho Internacional referentes a las relaciones de Amistad y a la Cooperación entre los Estados, de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas, adoptada por Resoluciones 26, 25 (XXV) de la Asamblea General de la ONU, de 24 de octubre de 1970, es parte de las normas consuetudinarias internacionales; y por ser nuestro país respetuoso de ellas le son aplicables. Por todo eso nos parece que es precipitado y ocioso incluir los principios señalados en la carta magna mexicana. Al hacerlo se corre el peligro de inmovilizar los principios de política exterior y dejar fuera a otros principios que revisten gran importancia en las relaciones internacionales y que ya tenían una formación en la práctica nacional; podemos citar entre otros a los principios de pluralismo ideológico<sup>55</sup> y al principio de soberanía permanente sobre los recursos naturales que aparece en la Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados y donde México ejerció gran influencia,<sup>56</sup> sobre todo con su ejemplar acto de la expropiación petrolera.

Por supuesto, al incluir en la Constitución a los principios mencionados, se le viste de un carácter progresista en lo que se refiere a su política exterior. Sin embargo, insistimos, se corre el peligro gratuito de limitarla, de suprimir el dinamismo de la política exterior.

<sup>53</sup> Ver Gómez-Robledo Verduzco, Alonso, "Elevación a rango constitucional de los principios de política exterior", *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, nueva serie, año XXI, núm., 63, septiembre-diciembre de 1988, pp. 1165-1167.

<sup>54</sup> Ver Sepúlveda, César, "Vigencia actual de los principios de la política exterior del Estado mexicano", *Revista del Centro de Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencias Políticas*, México, 1981.

<sup>55</sup> Tello, Manuel, *La política exterior de México (1970-1974)*, México, FCE, 1975, pp. 61-64; Seara Vázquez, *La política exterior de México*, México, 1969.

<sup>56</sup> Castañeda, Jorge, "La Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados desde el punto de vista del derecho internacional", *Justicia Económica Internacional*, México, 1976.

Por otra parte, ¿qué pasa si el conductor natural de las relaciones exteriores, es decir, el titular del Poder Ejecutivo, incumple con los principios antes señalados? La respuesta la encontramos en el artículo 76-I de la Constitución, que faculta al Senado para analizar la política exterior del presidente. Sin embargo, esta facultad de “analizar” es una facultad política sin trascendencia práctica puesto que no está facultando al Senado para impedir que surta sus efectos jurídicos la política exterior del presidente en caso de violación de los principios antes mencionados. El profesor Sepúlveda también critica la redacción del artículo 76-1 para concluir que “el papel del Senado mexicano respecto a las relaciones exteriores sigue siendo deslucida y bastante anodina”.<sup>57</sup>

Lo anterior nos lleva a concluir que la inclusión de los principios de política exterior en la Constitución mexicana es un acto ocioso y peligroso en el sentido de que inmoviliza la política exterior de nuestro país, que debe ser dinámica.

2. Celebrar tratados internacionales y someterlos a la aprobación del Senado. Esta facultad está relacionada con la exigencia que aparece en el artículo 133: “los tratados deben de estar de acuerdo con la Constitución y ser aprobados por el Senado”.

Bástenos observar aquí que, a diferencia de la práctica norteamericana, la Constitución mexicana no reconoce los tratados autoejecutivos (*self-executing*). Sin embargo, existe un alarmante número de ellos en la práctica mexicana, y muchos de ellos se refieren a la relación México-Estados Unidos.<sup>58</sup>

En un bien documentado artículo de Carlos Bernal sobre los convenios ejecutivos, después de un serio análisis de nuestra Constitución, llega a una serie de conclusiones, de las cuales destacamos las siguientes:

— Los mandatos constitucionales obligan al presidente, salvo casos excepcionales, “[...] a someter a la aprobación del Senado de la República, todos los acuerdos internacionales que celebre”.<sup>59</sup>

— La Constitución contiene varias excepciones “que autorizan al Eje-

<sup>57</sup> Sepúlveda, César, *Derecho internacional, op. cit.*, p. 548.

<sup>58</sup> Ver, por ejemplo, los siguientes acuerdos: Acuerdo sobre subsidios a impuestos compensarios (D.O. 15 de mayo de 1985). Acuerdo sobre cooperaciones en casos de desastres naturales (D.O. 4-V-81).

<sup>59</sup> Bernal, Carlos, “Los convenios ejecutivos ante el derecho constitucional e internacional”, *Jurídica*, México, núm., 12, p. 51.

cutivo a celebrar acuerdos internacionales sin tener la obligación de someter sus instrumentos a la aprobación del Senado".<sup>60</sup>

— La violación a la Constitución por la falta de aprobación del Senado de acuerdos internacionales, puede traer aparejada la responsabilidad del presidente.<sup>61</sup>

Por último, en su artículo, Carlos Bernal propone la realización de una ley reglamentaria relativa a la realización de los tratados internacionales con la inclusión de los acuerdos ejecutivos.<sup>62</sup>

### 3. *El Poder Legislativo y las relaciones exteriores*

En el análisis de las facultades del Poder Ejecutivo, ya mencionamos la participación que tiene en algunos casos el Poder Legislativo; recordemos algunas: la ratificación de los nombramientos que el presidente haga de los ministros, agentes diplomáticos, cónsules generales (artículo 79-VII); autorización al presidente de la República para ausentarse del país (artículo 88), ratificar los tratados (artículo 133), etcétera.

Sin embargo, podemos mencionar como facultades exclusivas del Poder Legislativo en la materia de relaciones exteriores:

1. Admitir nuevos Estados (artículo 73-1);
2. Para dictar leyes sobre nacionalidad, condición jurídica de los extranjeros, ciudadanía, naturalización, colonización, emigración, e inmigración y salubridad general de la República (artículo 73-VI);
3. Para establecer contribuciones sobre comercio exterior (artículo 73-XXIX);
4. Para expedir leyes tendentes a la promoción de la inversión extranjera, la transferencia de tecnología y la generación, difusión y aplicación de los conocimientos científicos y tecnológicos que requiere el desarrollo nacional (artículo 73-XXIX-F).

Estas áreas son de gran importancia en el desarrollo del país y sin duda la competencia exclusiva del Poder Legislativo es relevante, pero se queda en el mero marco de una facultad legislativa sancionatoria de las propuestas del Ejecutivo, ante la facultad mucho más amplia que tiene el presidente de dirigir las negociaciones diplomáticas de acuerdo con el artículo 89.

<sup>60</sup> *Idem.*

<sup>61</sup> *Ibidem*, p. 57.

<sup>62</sup> *Ibidem*, p. 61.

#### 4. *El Poder Judicial y las relaciones exteriores*

Potencialmente hablando, el Poder Judicial tiene facultades muy importantes, sobre todo en el aspecto del control de los actos del Ejecutivo e inclusive del Senado, en la elaboración de los tratados internacionales. La Suprema Corte de Justicia en este campo, decía el maestro Antonio Carrillo Flores, es un "poder regulador".<sup>63</sup>

La Suprema Corte de Justicia tuvo como modelo a la Suprema Corte de Estados Unidos, creada por la Constitución aprobada en Filadelfia en el año de 1787; sin embargo, fue solamente modelo y no copia fiel, como también asegura el maestro Carrillo Flores.<sup>64</sup>

De acuerdo con la Constitución mexicana vigente, toca al Poder Judicial conocer: "I. De todas las controversias del orden civil y criminal que se susciten sobre el cumplimiento y aplicación de leyes federales o de los tratados internacionales celebrados por el poder mexicano."

De los casos concernientes a miembros del cuerpo diplomático y consular (artículo 104).

Aún más, la Ley Orgánica del Poder Judicial Federal, en su artículo 11, fracción IV bis, inciso a), dispone:

Corresponde a la Suprema Corte de Justicia conocer en pleno:

IV bis; Del recurso de revisión contra sentencias pronunciadas en la audiencia constitucional por los jueces de Distrito:

a) Cuando se impugne un tratado internacional o una ley emanado del Congreso de la Unión, vigente en todo el país o sólo en el Distrito Federal.

Desde el punto de vista doctrinal, no hay duda de que el Poder Judicial es un verdadero poder; porque como decía el diputado Truchuelo: "debe tener su origen, como todos los demás poderes, en la misma soberanía del pueblo, no hace más que interpretar la soberanía nacional, por medio de esa demostración, por medio de ese vehemente deseo de impartir justicia, como el Poder Legislativo interpreta la Soberanía Nacional dictando leyes [...]".<sup>65</sup>

Como vimos, el Poder Ejecutivo en nuestro país es el poder más vigo-

<sup>63</sup> Carrillo Flores, Antonio, *La Constitución, la Suprema Corte y los derechos humanos*, México, Porrúa, 1981, p. 85.

<sup>64</sup> *Ibidem*, p. 86.

<sup>65</sup> Cabrera, Lucio, *El Poder Judicial Federal mexicano y el Constituyente de 1917*, México, UNAM, 1968, p. 91.

roso, e inclusive eso se nota en la estructuración de la política internacional, donde sus facultades son amplias.

Ahora bien, en este aspecto la Suprema Corte no tiene posibilidad de establecer un control. No conocemos algún precedente en donde la Suprema Corte haya censurado un acto de política exterior del Poder Ejecutivo.

Dicho de otra manera, la Suprema Corte tiene el poder de control al Ejecutivo, en lo que se refiere a la constitucionalidad de los tratados. Como vimos anteriormente, la Corte ha dictado diferentes ejecutorias en ese sentido; pero, ¿y los actos de política exterior? Es decir, las "facultades que las leyes fundamentales atribuyen a los organismos Ejecutivo y Legislativo, para que puedan ejercerlos dentro de un amplio margen de discrecionalidad en cuanto a su oportunidad, justicia, motivos y conveniencia",<sup>66</sup> como los define el maestro Fix-Zamudio. Esas facultades no tienen ningún control y conste que pueden tener mucha trascendencia.

Afortunadamente, como hemos visto, en términos generales la política exterior de México se mueve siempre bajo principios firmes que tienen un carácter progresista y van de acuerdo con los principios que rigen a la comunidad internacional.

## VI. EL TERRITORIO MEXICANO

Como dejamos asentado, cuando nos referimos a los sujetos del derecho internacional, en virtud de la soberanía, el Estado, y en este caso el Estado mexicano, ejerce un imperio sobre su territorio. El concepto territorio se toma en sentido amplio ya que comprende la superficie terrestre, el espacio suprayacente y el espacio marítimo.

Al nacer México a su vida independiente, nuestro país integra su territorio con el mismo que tenía al ser colonia<sup>67</sup> de España. En virtud del tratado internacional celebrado entre México y España, en el año de 1837, denominado Tratado Definitivo de Paz y Amistad entre la República Mexicana y su Majestad Católica, la extensión del territorio del recién creado Estado llegaba casi a los cuatro y medio millones de kilómetros

<sup>66</sup> Fix-Zamudio, Héctor, *Función del Poder Judicial en los sistemas constitucionales latinoamericanos*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1977, p. 37.

<sup>67</sup> Aquí seguimos el muy bien informado trabajo del doctor Rodolfo Cruz Miramontes sobre el territorio, en la obra colectiva coordinada por el profesor C. Sepúlveda, *Manual de derecho internacional para oficiales de la armada de México*, México, Secretaría de Relaciones Exteriores, Secretaría de Marina, 1981, p. 116.

cuadrados, los cuales se fueron reduciendo en virtud de dolorosos desmembramientos de territorio que acrecentaron la superficie del vecino del norte.

El proceso de desintegración del territorio mexicano se inició en 1836 con la "revolución" texana (alentada por el gobierno norteamericano) que triunfa un año después, al declarar su independencia que nunca fue reconocida por México. En 1845 Texas se anexó a los Estados Unidos.

La historia registra que los Estados Unidos, con su presidente James K. Polk a la cabeza, premeditadamente buscaron un pretexto para declarar la guerra a México y hacerse de California y otras provincias de este país.<sup>68</sup> El pretexto fue encontrado y en 1846 le declararon la guerra a México.

El conflicto bélico entre los dos países tuvo funestos resultados para nuestro país, pues perdió 2'400,000.00 km<sup>2</sup>, lo que significa más de la mitad de su territorio.

Como resultado de la guerra se firmaron el día 2 de febrero de 1848, el Tratado de Guadalupe Hidalgo, y el 29 de febrero del mismo año el Convenio para la Cesación de Hostilidades. México perdió lo que en aquel tiempo se denominaba las Californias y el territorio de Nuevo México y que actualmente comprenden parte de Nevada, Utah, Colorado, Oklahoma, Kansas, Arizona, Nuevo México y Texas. La frontera de México-Estados Unidos quedó en una línea casi equivalente a 3 000 km.

La situación fronteriza fijada en 1848 nuevamente sufrió modificaciones mediante el tratado de La Mesilla (o compra Gadsden) de 1853 mediante el cual Estados Unidos se anexó una fracción del territorio mexicano denominada La Mesilla, derogándose el artículo XI del Tratado de Guadalupe Hidalgo y estableciendo una servidumbre de paso por el istmo de Tehuantepec, la cual se derogó en 1937 para fortuna de nuestro país.

Después del Tratado de La Mesilla el territorio mexicano ha sufrido leves modificaciones en su frontera norte, sobre todo por las variaciones del río Bravo que dio pauta para la firma de la Convención para la Solución del Problema del Chamizal del año de 1963.

Actualmente, de acuerdo con la Constitución de 1917, el territorio nacional está compuesto por:

- Las partes integrantes de la Federación;
- Las islas, incluyendo los arrecifes y cayos en los mares adyacentes;

<sup>68</sup> Ver Price W., Glenn, *Los orígenes de la guerra con México*, trad. de Ángela Müller, México, FCE, 1974.

— Las islas de Guadalupe y las de Revillagigedo, situadas en el Océano Pacífico.

— La plataforma continental y los zócalos de las islas, cayos y arrecifes;

— Las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fija el derecho internacional, y las marítimas interiores, y

— El espacio situado sobre el territorio nacional, con la extensión y modalidades que establezca el propio derecho internacional (artículo 42 constitucional);

— Las islas, los cayos y arrecifes de los mares adyacentes que pertenezcan al territorio nacional, la plataforma continental, los zócalos submarinos de las islas, de los cayos y arrecifes, los mares territoriales, las aguas marítimas interiores y el espacio situado sobre el territorio nacional, dependerán directamente del gobierno de la Federación, con excepción de aquellas islas sobre las que hasta la fecha hayan ejercido jurisdicción los Estados (artículo 48 constitucional).

El artículo 27 constitucional, en correlación con las anteriores disposiciones, preceptúa que “la propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional corresponde originariamente a la Nación”.

También dispone que: “Son propiedad de la Nación las aguas de los mares territoriales, en la extensión y términos que fije el derecho internacional”. Ese derecho internacional está determinado por las cuatro convenciones de Ginebra sobre el Derecho del Mar de 1958, a las cuales se adhirió México el 2 de agosto de 1966: Convención sobre la Plataforma Continental, la Convención sobre Pesca y Conservación de los Recursos Vivos de la Alta Mar, Convención sobre la Alta Mar, Convención sobre el Mar Territorial. Además, México ratificó el 18 de marzo de 1983 la III Convención de Naciones Unidas sobre Derecho del Mar (III Confemar) de 1982, la cual requiere de sesenta ratificaciones sin que hasta la fecha las haya reunido, por lo que no ha entrado en vigor.

Adelantándose a la III Confemar y en forma audaz, México incorporó desde el año de 1976 la figura de la zona económica exclusiva a su artículo 27 constitucional, como se ve a continuación:

La nación ejerce en una zona económica exclusiva situada fuera del mar territorial y adyacente a éste, los derechos de soberanía y las jurisdicciones que determinen las leyes del Congreso. La zona económica exclusiva se extenderá a doscientas millas náuticas, medidas a partir de la línea de base desde la cual se mide el mar territorial. En aquellos

casos en que esa extensión produzca superposición con las zonas económicas exclusivas de otros Estados, la delimitación de las respectivas zonas se hará en la medida en que resulte necesario, mediante acuerdo con estos Estados.

Esta adición de la figura de la zona económica exclusiva a nuestro régimen jurídico fundamental que actualmente tiene total concordancia con nuestra Constitución, trajo una extensión de territorio nacional en algo así como más de dos millones de kilómetros cuadrados.<sup>69</sup>

De acuerdo con lo anterior, nuestro país tiene un mar territorial de doce millas marinas en donde ejerce plena soberanía; una zona contigua de veinticuatro millas, en donde ejerce jurisdicción para fiscalizar el cumplimiento de las disposiciones de carácter sanitario, aduanero, migratorio y fiscal; una zona económica exclusiva de doscientas millas marinas, que le otorgan derechos soberanos para esperar y explorar los recursos vivos y no vivos, autorizar la construcción de islas artificiales, regular la investigación científica marina y reglamentar en materia de contaminación marina; y una plataforma continental (aproximadamente significa 429,000 km<sup>2</sup>) que da a México derechos soberanos sobre los recursos vivos y no vivos que se encuentran en el lecho y subsuelo de ella.

### 1. *La frontera sur*

Para fijar sus también controvertidas fronteras con sus vecinos del sur, México ha firmado varios tratados internacionales de carácter bilateral.<sup>70</sup> El 12 de agosto de 1882 se firmó un tratado preliminar entre México y Guatemala en que ambos países se comprometían a fijar sus límites, lo que sucedió el 27 de septiembre de ese mismo año. El tratado estableció como frontera la línea media de los ríos Suchiate, Usumacinta y Chixoy, y otros puntos de la geografía.

En lo que toca a la frontera con el otro país centroamericano, Belice, se celebró un tratado de límites del 8 de julio de 1893 complementado por el de 7 de abril de 1897. Así, la frontera de nuestro país con Belice tiene como punto de partida el estrecho que separa el estado de Yucatán del cabo Ambegris llamado Boca de Bacalar Chica y termina en la envergadura del río Hondo. A pesar de que pudiera haber fundamento para

<sup>69</sup> Sobre la génesis de la zona económica exclusiva en nuestra Constitución se recomienda el trabajo del exsecretario de Relaciones Exteriores de México (1970-1975) Emilio O. Rabasa, denominado "México y el régimen del mar", *Anuario Mexicano de Relaciones Internacionales*, 1985, México, UNAM, 1987, pp. 287-298.

<sup>70</sup> Cruz Miramontes, Rodolfo, *op. cit.*, p. 113.

una reclamación territorial a Belice, México ha declarado reiteradamente que no haría uso de ese derecho.

## 2. *El espacio aéreo*

México es parte del Convenio de Aviación Civil Internacional de 1944 (Convenio de Chicago) en su ratificación hecha el 25 de junio de 1946.

El convenio de Chicago, a juicio de uno de los pocos especialistas que tiene nuestro país en materia de derecho aéreo, el profesor Enrique Loeza Tovar, "constituye la Carta magna de la aviación de un nuevo marco institucional para favorecer la expansión de las actividades aeronáuticas dentro de cada país y a nivel mundial".<sup>71</sup>

La Convención de Chicago crea la Organización de Aviación Civil Internacional, órgano especializado de Naciones Unidas, con sede en Montreal, Canadá, y a la cual pertenecen casi todos los países, y uno de cuyos objetivos es regular las actividades aeronáuticas.

La Convención de Chicago establece las cinco libertades del aire que vienen a ser los derechos de tránsito y de transporte que los Estados, en forma convencional, conceden a las aeronaves extranjeras o a las nacionales:

*Primera libertad.* Consiste en el derecho de volar sobre el territorio de un Estado contratante sin aterrizar. Es conocida también como derecho de sobrevuelo o de paso inofensivo.

*Segunda libertad.* Consiste en el derecho de aterrizar para fines no comerciales. Se conoce comúnmente como escala técnica, y tiene por objeto reaprovisionarse de combustible o tomar otras medidas que tienen relación con la seguridad de las aeronaves.

*Tercera libertad.* Consiste en desembarcar pasajeros, carga y correspondencia proveniente del Estado de matrícula de la aeronave en otro país.

*Cuarta libertad.* Consiste en el derecho a tomar pasajeros, carga y correspondencia en un país distinto del de matrícula de la aeronave y transportarlos al país de matrícula de la misma.

*Quinta libertad.* Es la más compleja y reviste dos aspectos: consiste en el derecho de tomar pasajeros, carga y correspondencia en un Estado distinto del de matrícula de la aeronave y llevarlos a un tercer país.

<sup>71</sup> Loeza Tovar, Enrique, *Manual de derecho internacional para oficiales de la armada de México*, op. cit., p. 190.

## VII. LA ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS

La Organización de las Naciones Unidas (ONU) ocupa un lugar primordial en el sistema de las relaciones internacionales. A pesar de que está muy lejos de constituir un gobierno mundial, los países, de una manera u otra, centran sus esperanzas en la ONU para mantener la paz y seguridad internacionales y para que sirva como eje en la cooperación internacional. Indudablemente, en sus más de cuarenta años de funcionamiento la ONU ha realizado una actividad que es encomiable, aunque no siempre ha logrado sofocar los conflictos internacionales que han puesto en peligro la paz y la seguridad internacionales.

Sin embargo, también en esos cuarenta años el mundo ha cambiado y sigue cambiando dramáticamente en estos últimos suspiros del siglo XX, por lo que se exige una revisión y renovación de la ONU. Pero, primero veamos su génesis, estructura y funcionamiento.

1. *Génesis*

Ya desde 1943, cuando la balanza se inclina en favor de las potencias aliadas en la Segunda Guerra Mundial, precisamente en la Declaración de Moscú sobre Seguridad General de fecha 30 de octubre de 1943, los Estados Unidos, el Reino Unido, la Unión Soviética y China se comprometieron a crear una nueva organización, diferente a la fracasada Liga de Naciones, para el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales.

Esta idea fue reafirmada en la Conferencia de Teherán celebrada entre los dirigentes de la URSS, Estados Unidos y el Reino Unido del 28 de noviembre al 1o. de diciembre de 1943.

Los aspectos fundamentales de la nueva organización fueron decididos en la Conferencia de Dumbarton Oaks (Estados Unidos de América), celebrada del 21 de agosto al 28 de septiembre de 1944, y en febrero de 1945 los dirigentes de las tres grandes potencias que ya se perfilaban como indiscutibles vencedores de la guerra (Estados Unidos, la Unión Soviética y el Reino Unido) reunidos en Yalta, Crimea, ciudad bañada por el Mar Negro, le dieron los últimos toques a la organización decidiendo algunos puntos que estaban en discusión como el procedimiento de votación en el Consejo de Seguridad, el destino de los territorios que se tenían en mandato bajo el sistema de la Liga de Naciones, el contenido del Estatuto de la Corte Internacional de Justicia y otros puntos más de menor importancia.

Finalmente, en la Conferencia de San Francisco celebrada en esa ciudad de los Estados Unidos, del 25 de abril al 26 de junio de 1945, se redactó y adoptó la Carta de las Naciones Unidas, a la que también se le denomina comúnmente como Carta de San Francisco, junto con el Estatuto de la Corte Internacional de Justicia que se inspiró en lo fundamental, en el Estatuto del Tribunal Permanente de Justicia Internacional.

La Carta de San Francisco entró en vigor el 24 de octubre de 1945. Cincuenta Estados la firmaron, con lo que se les considera como miembros originarios.

Junto con la creación de la Organización de Naciones Unidas, las potencias aliadas dieron la pauta para crear toda una serie de organizaciones de cooperación en diferentes áreas de la economía, la educación, las comunicaciones, etcétera. En esta línea, de acuerdo con la Conferencia de Bretton Woods, de julio de 1944, se acordó el establecimiento del Banco de Reconstrucción y Desarrollo y del Fondo Monetario Internacional, que después se convirtieron en los pilares del desarrollo de los países industrializados de economía de mercado.

Aunque es indudable que la creación de la ONU se debe, fundamentalmente, a los aliados,<sup>72</sup> también hay que recordar que los países latinoamericanos, incluyendo a México, hicieron acto de presencia en la entonces nueva organización.

Antes de que la Conferencia de San Francisco se iniciara, en México, durante los meses de febrero y marzo de 1945 se celebró la Conferencia Interamericana sobre Problemas de la Guerra y de la Paz, también denominada Conferencia de Chapultepec. En ella, los países latinoamericanos fijaron su posición respecto de la constitución de la ONU, la cual se puede resumir en los siguientes puntos:

— Acrecentar y vigorizar el papel de las pequeñas potencias en el seno de la nueva organización y democratizarla. Para eso era necesario:

— Ampliar las facultades de la Asamblea y tender a su universalización.

— Hacer predominar la función del derecho sobre las consideraciones puramente políticas en la solución de conflictos.

— Extender la jurisdicción y competencia de la Corte Internacional de Justicia.

<sup>72</sup> Recordemos que los aspectos claves de la Organización fueron decididos por las potencias aliadas vencedoras de la II Guerra Mundial, como por ejemplo la manera de tomar las resoluciones en el Consejo de Seguridad, único órgano con facultades ejecutivas de la ONU.

Es interesante notar que a excepción de la universalización de la Asamblea General que realmente se ha logrado, los demás reclamos son totalmente vigentes en la actualidad y nada se perdería con revitalizarlos.

Por otra parte, la influencia del Acta de Chapultepec se deja sentir en la Carta de San Francisco, ya que su artículo 51 contiene las ideas sobre acción regional propuestas por el grupo latinoamericano.<sup>73</sup>

En particular, la posición de México en la Conferencia de Dumbarton Oaks es calificada por el eminente jurista mexicano Jorge Castañeda como "avanzada".<sup>74</sup> Sus propuestas son interesantes y originales. Por ejemplo, México propuso la creación de una Declaración de Derechos y Deberes de los Estados que sería un anexo de la Carta de Naciones Unidas. Como complemento de esta Declaración, también propuso la creación de un órgano internacional que se encargara de vigilar el cumplimiento de los deberes contenidos en ella.

Otras de sus propuestas fueron: incluir el compromiso de todos los Estados de incorporar el derecho internacional en sus respectivos derechos nacionales, suprimir toda restricción a la competencia de la nueva organización en los casos de controversias internacionales. Es decir, México estaba en contra de la incompetencia de la organización en caso de asuntos de jurisdicción interna cuando éstos puedan constituir o crear "una situación que pudiera derivar en una fricción internacional".<sup>75</sup> Esta posición, evidentemente polémica, es modificada después. También México apoya decididamente la inclusión en los estatutos de la nueva organización del principio de no intervención que estaba formulado de la siguiente manera: "Ningún Estado tiene derecho a intervenir directa o indirectamente en los asuntos interiores o exteriores de otro".<sup>76</sup>

A fin de conciliar esta aparente contradicción entre el apoyo del principio de no intervención y la posibilidad de que el nuevo organismo pudiera intervenir en la jurisdicción interna, México hace una distinción entre "jurisdicción doméstica como limitación a la actividad de los organismos internacionales y la no intervención como principio oponible a otros Estados".<sup>77</sup>

En San Francisco, México hace una firme defensa del principio de no intervención; sin embargo, no tiene éxito. El entonces secretario general

<sup>73</sup> Sepúlveda, César, *El sistema interamericano. Génesis, integración, decadencia*, 2a. ed., México, 1974, p. 30.

<sup>74</sup> Castañeda, Jorge, *México y el orden internacional*, México, 1981, p. 52.

<sup>75</sup> *Ibidem*, p. 53.

<sup>76</sup> *Ibidem*, p. 62.

<sup>77</sup> *Idem*.

de la delegación de México en San Francisco, doctor Alfonso García Robles, considera que la formulación final del principio no es la adecuada.<sup>78</sup>

A nuestro juicio, el gran mérito que tiene la postura mexicana es su acertada visión sobre la organización internacional, de tal manera que si actualmente se pretendiera reformar la ONU sería aconsejable revisar las propuestas de México en 1945.

México fue uno de los 51 países que firmaron la Carta de San Francisco, por lo cual es miembro originario de la ONU.

## 2. Propósitos y principios de la ONU

La Carta de San Francisco se inicia con un preámbulo, que es considerado por la doctrina como obligatorio para los Estados. La importancia de este preámbulo estriba en el valor que concede a la cooperación internacional, el respeto al derecho internacional y la obligación de la buena vecindad entre los Estados.

Los propósitos de las Naciones Unidas que están expresados en el artículo de su Carta se pueden resumir a los siguientes.

1. Fundamentalmente, mantener la paz y la seguridad internacionales;
2. Fomentar entre las naciones, relaciones de amistad, y
3. Realizar la cooperación internacional en el área económica, social, cultural o humanitaria.

Para la consecución de estos propósitos, la Carta señala una serie de principios que rigen la conducta de Naciones Unidas y sus miembros:

- La igualdad soberana de todos los miembros de la ONU;
- La igualdad de derechos y la libre determinación de los pueblos;
- La solución de las controversias entre los miembros de la ONU por vías pacíficas y abstención de “recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza contra la integridad territorial o la independencia política de cualquier Estado, o en cualquier otra forma incompatible con los propósitos de las Naciones Unidas”;
- No intervención de la Organización “en los asuntos que son esencialmente de la jurisdicción interna de los Estados”;
- Cumplimiento de buena fe por todos los miembros de la ONU de las obligaciones contraídas;

<sup>78</sup> *Idem.*

— Prestación de toda clase de ayuda a la ONU por sus miembros en cualquier acción que ejerza en conformidad con la Carta;

— Aseguramiento de que los Estados que no son miembros de la ONU se conduzcan de acuerdo con sus principios “en la medida que sea necesaria para mantener la paz y la seguridad internacionales”.

### 3. *Miembros de la ONU*

La Carta de la ONU hace una diferencia entre miembros originarios, que son aquellos que participaron en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Organización Internacional celebrada en San Francisco, y los Estados que han pasado a formar parte de la Organización posteriormente a ese hecho.

Para formar parte de la ONU se requiere: ser un Estado amante de la paz que acepte las obligaciones consignadas en la Carta y que, a juicio de la Organización, esté capacitado para cumplir dichas obligaciones y se halle dispuesto a hacerlo. La admisión de tal Estado como miembro de las Naciones Unidas se efectúa por decisión de la Asamblea General a recomendación del Consejo de Seguridad (artículo 4 de la Carta de la ONU).

Los 51 miembros que tenía la ONU en el momento de su fundación, actualmente se han triplicado, ya que la Organización cuenta en este momento con 159 Estados miembros. El mayor flujo de ingreso a la ONU se produce durante la década de los sesenta, cuando un número de colonias de África y Asia lograron su independencia, con lo que el grupo mayoritario en Naciones Unidas es el de los países subdesarrollados. Esto, por supuesto, produce una correlación de fuerzas muy diferente a la existente en Naciones Unidas en 1945.

Son contados los países que no forman parte de la ONU: Suiza, que considera que afecta su estatuto de neutralidad la pertenencia a la ONU; sin embargo, colabora muy estrechamente con la Organización, sobre todo prestando su territorio como sede de organizaciones internacionales y de reuniones de diferentes países; Mónaco, Liechtenstein, y San Marino que tienen una subjetividad internacional limitada, y finalmente las dos Coreas como consecuencia de la provisionalidad de su división.

El ingreso a la ONU se decide conjuntamente por la Asamblea General (por una mayoría de dos tercios) y el Consejo de Seguridad (por el voto de nueve miembros que incluyen los cinco miembros permanentes).

Asunto diferente es el relativo a la acreditación ante las Naciones Unidas. Por ejemplo, durante muchos años China estuvo representada en la

Organización por delegados del gobierno de la China Nacionalista, a pesar de que el gobierno de China Popular controlaba y controla la totalidad del territorio continental desde 1949. Esta absurda situación, que era resultado de la guerra fría, se modificó en 1971 cuando la Asamblea General decidió, por 76 votos contra 35 y 17 abstenciones, reconocer al gobierno de la China Popular como representante de China ante la ONU.

Por otra parte, en caso de violación reiterada de sus obligaciones bajo la Carta, un Estado miembro puede ser expulsado de la Organización. En ambos casos se requiere votación de la Asamblea por mayoría de dos tercios, y del Consejo de Seguridad por nueve votos, con inclusión de todos los miembros permanentes (artículos 5 y 6 de la Carta de la ONU).

En lo que respecta a la posibilidad de que un miembro se retire de la Organización, encontramos con que no hay una disposición de la Carta que la prevea, más bien lo que existen son precedentes: en 1965 Indonesia anunció formalmente su retirada; sin embargo, poco después, en 1965, luego de un golpe de Estado en ese país, el nuevo gobierno anunció al secretario general su deseo de reintegrarse, lo que sucedió sin someterse a un nuevo procedimiento de admisión. Tal parece que la supuesta retirada tuvo efectos de suspensión voluntaria.

#### 4. *Órganos*

En San Francisco se decidió que la ONU estuviera compuesta de seis órganos principales: la Asamblea General, el Consejo de Seguridad, el Consejo Económico y Social, el Consejo de Administración Fiduciaria, la Corte Internacional de Justicia y la Secretaría (artículo 7 de la Carta de la ONU).

#### 5. *La Asamblea General*

La Asamblea General es el órgano más importante de la ONU, ya que está integrada por todos los miembros de las Naciones Unidas. Sus decisiones se adoptan por mayoría simple, salvo cuando se trate de un asunto importante, en cuyo caso se requiere de una mayoría de dos tercios de los miembros presentes y votantes. El artículo 18-2 de la Carta de la ONU señala las "cuestiones importantes":

— Las recomendaciones relativas al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales;

— La elección de los miembros no permanentes del Consejo de Seguridad;

- La elección de los miembros del Consejo Económico y Social;
- La elección de los miembros del Consejo de Administración Fiduciaria de conformidad con el inciso c, párrafo 1, del artículo 86;
- La admisión de nuevos miembros a las Naciones Unidas, la suspensión de los derechos y privilegios de los miembros;
- La expulsión de miembros;
- Las cuestiones relativas al funcionamiento del régimen de administración fiduciaria, y
- Las cuestiones presupuestarias.

La Asamblea cuenta con seis comisiones principales y la Comisión política especial, que tiene como función preparar el trabajo del plenario de la Asamblea y con varios comités procedimentales y permanentes, como el Comité de Credenciales y el Comité de Contribuciones; también dependen de ella una serie de organismos como la Comisión de Desarme, el Comité sobre Usos Pacíficos del Espacio Exterior, el Organismo de Socorro a los Refugiados de Palestina, la Comisión de Derecho Internacional, la Comisión sobre Derecho Mercantil Internacional (UNCITRAL), etcétera.

La Asamblea General se reúne anualmente en sesiones ordinarias, que se inauguran el tercer martes del mes de septiembre, y a petición del Consejo de Seguridad o de la mayoría de los miembros de la Organización pueden convocarse sesiones extraordinarias.

La Asamblea General funciona en sesiones de comités o de la plenaria. Todo miembro de la ONU tiene derecho a enviar a cada sesión no más de cinco representantes, cuyos gastos corren totalmente a cuenta del Estado al que representan.

Cada Estado tiene un voto en la Asamblea General y en cualquier otro órgano en el que esté representado. Los idiomas oficiales y de trabajo de la Asamblea General son seis: árabe, chino, español, francés, inglés y ruso.

Dentro de la Asamblea General los Estados se agrupan en diferentes bloques que toman posiciones comunes sobre diferentes asuntos sometidos a discusión. Así, son famosos los grupos: de los 77, los del bloque socialista, los países industrializados de economía de mercado.

Cuando nos referimos a las fuentes del derecho internacional hicimos mención a la problemática que presentan, en la doctrina, las resoluciones de la Asamblea General, las cuales son consideradas como meras recomendaciones por parte de una corriente doctrinaria; en cambio, para una

tendencia más racional las resoluciones tienen elementos jurídicos obligatorios.

## 6. *El Consejo de Seguridad*

El Consejo de Seguridad, desde la perspectiva de la conservación de la paz y seguridad internacionales, es el órgano de Naciones Unidas que tiene mayor responsabilidad. De acuerdo con la Carta de San Francisco, modificada en 1963 en lo relativo a la Composición del Consejo de Seguridad, éste cuenta con quince miembros, de los cuales diez son elegidos y los restantes cinco son permanentes.

Los miembros no permanentes duran en su encargo dos años, y para su elección se toma en cuenta su contribución al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales y a los demás propósitos de la Organización y una distribución geográfica equitativa (la Asamblea General, mediante una resolución del 17 de diciembre de 1963, determinó la siguiente distribución: cinco de los Estados de África; uno de los Estados de Europa Oriental, dos de los Estados de América Latina y del Caribe; dos de los Estados de Europa Occidental y otros Estados: Canadá, Australia y Nueva Zelanda).

El Consejo tiene una manera singular de votación: para los asuntos de procedimientos es suficiente el voto de nueve miembros. Para otros asuntos se requiere el voto afirmativo de nueve miembros, que incluyan a los cinco miembros permanentes. Es decir, una resolución del Consejo de Seguridad sobre un asunto que no sea de procedimiento sólo será válida en el caso de votación positiva de los cinco miembros permanentes.

El Consejo de Seguridad tiene una competencia limitada, y una gran responsabilidad: mantener la paz y la seguridad internacional (artículo 24-1 de la Carta de la ONU). Para el cumplimiento de tan importante responsabilidad tiene diferentes facultades, dentro de las cuales destacan:

— En caso de una controversia que ponga en peligro la paz o la seguridad internacionales, el Consejo de Seguridad podrá recomendar los procedimientos o métodos de ajuste que sean apropiados (artículo 36-1 de la Carta de la ONU).

— Poder decidir qué medidas que no impliquen el uso de la fuerza armada han de emplearse para hacer efectivas sus decisiones, y podrá instar a los miembros de las Naciones Unidas a que apliquen dichas medidas, que podrán comprender la interrupción total o parcial de las relaciones económicas y de las comunicaciones ferroviarias, marítimas,

aéreas, postales, telegráficas, radioeléctricas, y otros medios de comunicación, así como la ruptura de relaciones diplomáticas (artículo 41).

— En caso de que estimase que las anteriores medidas pueden ser inadecuadas, o han demostrado serlo, podrá ejercer, por medio de fuerzas aéreas, navales o terrestres, la acción que sea necesaria para mantener o restablecer la paz y la seguridad internacionales. Tal acción podrá comprender demostraciones, bloques y otras operaciones ejecutadas por fuerzas aéreas, navales o terrestres de miembros de las Naciones Unidas (artículo 42 de la Carta de la ONU).

### 7. *El Consejo Económico y Social (ECOSOC)*

Una de las grandes virtudes que tiene la ONU es que, de acuerdo con su Estatuto, la Organización tiene por objeto promover la cooperación internacional en términos amplios. El artículo 55 de la Carta de San Francisco obliga a la Organización a promover:

a. Niveles de vida más elevados, trabajo permanente para todos, y condiciones de progreso y desarrollo económico y social;

b. La solución de problemas internacionales de carácter económico, social y sanitario, y de otros problemas conexos; y la cooperación internacional en el orden cultural y educativo, y

c. El respeto universal a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión, y la efectividad de tales derechos y libertades.

Esta responsabilidad de promover la cooperación económica y social recae en toda la Organización, pero fundamentalmente en dos de sus órganos: la Asamblea General, y el ECOSOC, órgano por excelencia destinado a la cooperación.

El ECOSOC está compuesto de 54 miembros elegidos por la Asamblea General para un periodo de tres años según criterios de distribución geográfica, y la renovación se hace anualmente por tercios.

El ECOSOC se encarga de coordinar las relaciones con los organismos especializados, que de acuerdo con el artículo 57 de la Carta de San Francisco se pueden vincular a las Naciones Unidas mediante un acuerdo. Estos "organismos especializados" tienen las más variadas competencias:

— Económica: el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial, la Asociación Internacional de Desarrollo, la Corporación Financiera Internacional, el Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT), la

Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO).

— Social: la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

— Comunicaciones: la Unión Postal Universal (UPU), la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT), la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI), la Organización Consultiva Marítima Intergubernamental (IMCO).

— Técnica: la Organización Meteorológica Mundial (OMM), el Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA).

— Educativa, cultural, científica y sanitaria: la organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la cultura (UNESCO); la Organización Mundial de la Salud (OMS).

Del ECOSOC también dependen varios órganos subsidiarios, de los cuales entre los más importantes se cuentan las cinco comisiones económicas regionales: la Comisión Económica para Europa (CEPE) con sede en Ginebra, la Comisión Económica para Asia y el Pacífico con sede en Bangkok; la Comisión Económica para la América Latina (CEPAL) con sede en Santiago de Chile, la Comisión Económica para el Asia Occidental (CEPAO) con sede en Beirut.

En suma, el ECOSOC cumple una función primordial de la ONU, como es la cooperación internacional, que sin duda es preventiva de los conflictos que pudieran poner en peligro la paz y la seguridad internacionales. Para el cumplimiento de tan importantes funciones el ECOSOC se vale de sus órganos y de los organismos especializados.

## 8. *El Consejo de Administración Fiduciaria*

De acuerdo con la Carta de la ONU, al Consejo de Administración Fiduciaria le corresponde administrar y vigilar los territorios fideicometidos, a fin de promover el adelanto político, económico, social y educativo de sus habitantes (artículos 75 y 76).

Está integrado por tres miembros: Estados administradores de territorios bajo fideicomiso; miembros permanentes del Consejo de seguridad, y un número de miembros elegidos por la Asamblea para conseguir que sea igual el número de potencias administradoras y no administradoras.

Realmente, a partir de la década de los sesenta, cuando se produce la descolonización masiva de un gran número de países del tercer mundo, este órgano de Naciones Unidas es casi obsoleto y tiende a su desaparición.

## 9. *La Corte Internacional de Justicia*

La Corte Internacional de Justicia está integrada por quince jueces escogidos entre los juristas internacionalistas más destacados que representen los principales sistemas jurídicos del mundo. La elección se hace conjuntamente por la Asamblea General y el Consejo de Seguridad para un periodo de nueve años.

Nuestro país ha tenido el honor de tener tres jueces, hasta el momento, en la Corte Internacional de Justicia: Roberto Córdoba, Isidro Fabela y Luis Padilla Nervo.

La Corte Internacional de Justicia tiene una doble competencia: contenciosa y consultiva.

Como vimos en otra parte, la jurisdicción de la Corte es voluntaria. Desde el año de 1947 México suscribió la cláusula facultativa de la jurisdicción obligatoria.

Todo miembro de la ONU es parte del Estatuto de la Corte Internacional de Justicia *ipso facto* y se compromete a cumplir la decisión que ella dicte en todo litigio en que sea parte (artículo 94).

## 10. *La Secretaría*

La Secretaría se compone de un secretario general y del personal que requiere la Organización. El secretario general es el más alto funcionario de la Organización, y asume la dirección de los servicios administrativos de las Naciones Unidas y cuenta con importantes competencias políticas y diplomáticas, a tal grado que muchas veces este personaje se identifica erróneamente con la Organización. Así, representa a la Organización ante la opinión pública, y le corresponden funciones de mediación y conciliación en el caso de conflictos entre los Estados; incluso el artículo 99 de la Carta de San Francisco autoriza al secretario general para llamar la atención del Consejo de Seguridad "hacia cualquier asunto que en su opinión pueda poner en peligro el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales".

El secretario general es elegido conjuntamente por la Asamblea y el Consejo por periodos que suelen ser de cinco años con posibilidad de reelección, como en el caso de U-Thant, Kurt Waldheim y del actual Javier Pérez de Cuéllar. La designación recae generalmente en personas con gran capacidad diplomática que pueden o tratan de conciliar los intereses de las grandes tendencias internacionales.

Los funcionarios de la Organización, entre los cuales se incluye un gran número de personal administrativo (traductores, médicos, sociólogos, etcétera), se calculan en aproximadamente doce mil personas. Este número, que implica enormes gastos, aunado a la falta de pago de sus cuotas de algunos países como los Estados Unidos, ha puesto a la Organización en peligro de colapso económico.

En relación con los tratados, la Secretaría General tiene una función muy importante: "Todo tratado y todo acuerdo internacional concertados por cualesquiera miembros de las Naciones Unidas después de entrar en vigor esta Carta, serán registrados en la Secretaría y publicadas por ésta a la mayor brevedad posible" (artículo 102 de la Carta de la ONU). La misma carta señala sanciones en caso de que no se cumpla con el registro, que consisten en que la parte en un tratado o acuerdo internacional que no haya sido registrado, no podrá invocarlo ante órgano alguno de la ONU.

### 11. *Evaluación y reformas a la ONU*

Las relaciones internacionales a finales del siglo, en esta última década se han transformado sustancialmente en relación con las prevalentes en 1945 cuando se creó la ONU. Ya hicimos mención al aumento considerable de los miembros de las Naciones Unidas, con lo que esta organización tiene un carácter verdaderamente universal. Los países subdesarrollados en este momento son mayoría y necesitan de una mayor participación de la estructuración del mundo. La Asamblea General, en donde estos países tienen un considerable peso y una gran oportunidad para discutir y proponer cambios racionales, en las actuales circunstancias está sometida a una camisa de fuerza que es la opinión de que sólo adopta resoluciones de carácter recomendatorio, mas no obligatorio.

Una transformación pacífica de las relaciones internacionales hacia condiciones más justas para los países subdesarrollados debe partir del cambio de esta concepción.

Viene al caso la experiencia de la Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados, donde México jugó un papel fundamental como iniciador y promotor: la Carta es una propuesta equilibrada del cambio del orden económico internacional con bases más justas y en forma pacífica; sin embargo, hay un rechazo de los países desarrollados alegando que la Carta es el producto de una mera recomendación de la Asamblea General, que no contiene obligaciones.

En Europa Oriental y en general en el bloque socialista se están produciendo cambios espectaculares que indudablemente inciden en una recomposición de las fuerzas a nivel internacional muy diferentes también a las existentes hace más de cuarenta años. Es notoria la aparición de diferentes centros de poder: Europa, la Cuenca del Pacífico con Japón a la cabeza, Norteamérica, los países socialistas. El mundo está dejando de ser bipolar. Entonces ya no es explicable que cinco Estados en el Consejo de Seguridad tengan el derecho de parar el único órgano de Naciones Unidas en forma arbitraria, en detrimento del prestigio de la Organización. En estos momentos en Latinoamérica se están produciendo violaciones flagrantes a las normas del derecho internacional, por parte de una gran potencia militar. Nos referimos a la invasión de Panamá y todas sus secuelas, por parte de Estados Unidos. A pesar de lo grosero de la invasión, el Consejo de Seguridad no funciona en virtud del veto del país invasor y sus aliados. Entonces, ¿para qué sirve?, si cuando el violador de la normatividad internacional es una de las grandes potencias, el país que sufre las consecuencias se queda en total estado de indefensión. ¿Es que acaso las grandes potencias tienen una total inmunidad?

Evidentemente es necesario impulsar el cambio de la ONU dándole mayor participación a los países subdesarrollados. Ésta también es una labor preventiva de conflictos internacionales.

Concretamente, creemos que es tiempo de que se piense en una amplitud o reestructuración del Consejo de Seguridad, una revalorización de las decisiones de la Asamblea General y una obligatoriedad de sometimiento a la Corte Internacional de Justicia de los conflictos interestatales o la forma y alcances de estos cambios. Por lo pronto escapan al objeto de este trabajo.

Al respecto, la Carta de San Francisco prevé que las reformas que ella puede sufrir pueden ser de dos clases:

- modificaciones parciales (artículo 108);
- y revisión de la Carta como tal (artículo 109).

Las relaciones internacionales están cambiando a pasos agigantados, ¿por qué no adecuar la ONU a las nuevas circunstancias?