

7. DERECHO INTERNACIONAL PÚBLICO

III. El derecho de los tratados	576
IV. Los órganos del estado	589

dejar en libertad a los países miembros para levantar unilateralmente las sanciones. No se llegó a la solución de levantar colectivamente las sanciones, pero la fórmula adoptada de cualquier manera corrigió la injusticia y la irracionalidad de 1964.

El desnivel de fuerzas entre los Estados Unidos de Norteamérica y las desunidas repúblicas indoamericanas sólo ha podido ser contrarrestado, en alguna medida, por el desarrollo del derecho internacional. La defensa de los postulados jurídicos, el apego escrupuloso a las normas regionales de convivencia han sido para México condición de supervivencia y poder fundamental de negociación.

III. EL DERECHO DE LOS TRATADOS

La Convención de Viena del 23 de mayo de 1969

El instrumento por excelencia y a la luz del cual deben ser analizadas hoy en día la mayoría de las cuestiones relativas a la celebración de los tratados internacionales, es la Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados suscrita el 23 de mayo de 1969, actualmente ya en vigor, y de la cual México es parte por haber depositado su instrumento de ratificación ante la Secretaría General de Naciones Unidas.⁶¹

La primordial importancia que debe serle otorgada a la Convención de Viena de 1969 radica en el hecho de que no solamente la mayor parte de sus disposiciones intentan codificar el derecho consuetudinario relativo a los tratados, sino que además, y siguiendo el mandato confiado a la Comisión de Derecho Internacional, están consagradas una serie de disposiciones que representan un desarrollo progresivo del derecho internacional, y que por consiguiente son verdaderas innovaciones de gran importancia.

Esta Convención, cuyo ámbito de validez se circunscribe a los tratados celebrados posteriormente a su entrada en vigor, no va a regir en forma íntegra el derecho de los tratados, pues entre otras cosas, sólo será aplicable a los acuerdos internacionales suscritos por escrito entre los Estados; así, no solamente excluye los tratados orales sino también a los que se concluyen con las organizaciones internacionales, o entre estas mismas.

⁶¹ Para todo lo relativo a los tratados internacionales, remitirse a los *Anuarios de la Comisión de Derecho Internacional*, 1950, 1951, 1952, 1953, 1954, 1956, 1957, 1958, 1959, 1960 - 1965 y en especial el correspondiente a 1966 en donde se encuentra el Proyecto de artículos definitivos. En lo que concierne a los Tratados concluidos por las organizaciones internacionales, ver los de 1972, 1973 y 1974. Igualmente ver, *Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho de los Tratados*, períodos de sesiones primero y segundo, Viena, 26 de marzo - 24 de mayo de 1968 y 9 de abril - 22 de mayo de 1969. Documentos oficiales, A/CONF, 39/11/Add. 2.

1. DEFINICION

Así, para los efectos de la Convención de 1969, se va entender por “tratado”, 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 particular.

Si la definición excluye a los acuerdos que se celebran con organizaciones internacionales (o entre las mismas), se debe a que las reglas que les son aplicables son, en ciertos aspectos, un tanto diversas de las normas que rigen a los tratados entre los Estados, y se quiso que la Convención no se convirtiera en algo más complejo de lo que ya en sí podría resultar.

De la definición dada por la Convención de Viena se excluye de la categoría de tratados igualmente a los convcnios que se celebren entre Estados e individuos o sociedades privadas, pues éstos no son sino “contratos internacionales”; normalmente el derecho aplicable a dichos acuerdos es algún sistema de derecho interno, aunque esto último es una cuestión mucho más compleja.

Lo anterior quedó claramente establecido en el Caso del *Anglo-Iranian Oil Co.*, en donde la C.I.J. analizó los efectos de un contrato de concesión entre un gobierno y una sociedad privada extranjera, demostrando que ningún vínculo contractual existía entre ambos gobiernos.⁶²

2. CAPACIDAD PARA CONCLUIR TRATADOS

Si la personalidad internacional es condición necesaria para poseer “capacidad internacional” para celebrar tratados, esto nos explica la ausencia de capacidad del individuo en este terreno.

Todo Estado posee capacidad para concluir tratados como un atributo de su soberanía, es decir, como consecuencia de la plenitud de sus competencias internacionales (artículo 6o., Convención de Viena).

Las dudas pueden subsistir con relación a los Estados miembros de un sistema federal, pues si por una parte en América Latina podemos constatar una prohibición absoluta para los Estados miembros de la federación para celebrar directamente acuerdos internacionales (ejemplo, en el derecho constitucional mexicano es facultad exclusiva de la federación: artículo 117, fracción I), por otra, podemos ver cómo ciertas constituciones, como la de la República Federal de Alemania o la de la Confederación Helvética autorizan a los Estados miembros a celebrar tratados sobre ciertas materias determinadas; pero siempre bajo el estricto

⁶²*Affaire de l'Anglo-Iranian Oil Co. (exception préliminaire). Arrêt. du 22 juillet 1952; C. I. J., Recueil, 1952, p. 112.*

control de las autoridades federales para evitar cualquier violación a la Constitución federal.

Es interesante señalar que en el proyecto de artículos adoptado por la Comisión de Derecho Internacional en 1966, se preveía expresamente la capacidad para los Estados miembros de un sistema federal, de celebrar tratados siempre y cuando la Constitución federal así lo admitiese (artículo 5o., párrafo 2o.).

Esta disposición que no será recogida en el texto definitivo, por oposición precisamente de los Estados con sistema federal, no implica sin embargo que dicha capacidad no sea reconocida en derecho internacional cuando así lo consagre el orden jurídico interno.

3. ORGANOS COMPETENTES PARA CELEBRAR UN TRATADO

En principio no existe ningún problema serio en lo que se refiere al órgano competente dentro de un Estado para concluir un tratado; en derecho internacional sólo existe una "presunción" en favor de los órganos de los Estados encargados de las relaciones exteriores.

En donde sí existen demasiadas dudas es en saber cuál es el órgano competente que debe celebrar un tratado en representación de una organización internacional, pues ésta no puede decirse que posea un funcionario comparable a un jefe de Estado. A falta de disposiciones explícitas que deleguen la facultad de concluir tratados a un órgano específico, algunos autores (Dupuy, Perry) consideran que el órgano competente debe ser el "órgano plenario", esto es, aquel órgano en el cual se encuentran representados todos los Estados miembros.

Sin embargo nosotros pensamos que la tesis que más corresponde a la realidad es la sostenida por Paul Reuter.⁶³ Según este autor, no existiría un órgano único que esté investido con el poder exclusivo de concluir tratados, sino que por el contrario existiría una pluralidad de órganos. En el seno de una organización internacional cada órgano puede en principio ser competente para celebrar tratados, siempre y cuando el objeto del tratado caiga dentro del marco de atribuciones que le sea propio a cada órgano en particular.

Así, si por ejemplo, se planteara un tratado de tipo militar dentro de la Organización de Naciones Unidas, en este caso sería el Consejo de Seguridad quien debería ser competente para concluir dicho acuerdo.

Que esta tesis sea más congruente con la realidad, nos lo demuestra la protesta enérgica que planteó la Unión Soviética como consecuencia de haber celebrado el secretario general de Naciones Unidas un tratado de indemnización por daños con el gobierno belga, a raíz de los incidentes que se produjeron por la intervención de la Fuerza de Emergencia de Naciones Unidas en la República del Congo (1960), afirmando la Unión Soviética, que el secretario general no tenía capaci-

⁶³ Reuter, Paul, *Institutions Internationales*, Collection, Themis, P.U.F, París, 1974 (8a. ed.) p. 405.

dad para concertar dicho tratado sin autorización expresa del Consejo de Seguridad.⁶⁴

4. CONCLUSION DE UN TRATADO

Si tomamos el término de "conclusión" en sentido estricto de un tratado, debemos distinguir la etapa de la redacción y adopción del texto, y aquella por la que se expresa el consentimiento en verse obligado (Estado "negociador", "contratante" y "parte" Convención de Viena, artículo 2o., e, f) y g). En general la expresión del consentimiento en obligarse suele manifestarse una vez que ha concluido la etapa de la adopción del texto negociado, y esto constituye un proceso totalmente diverso.

Las formas de manifestación del consentimiento en obligarse por un tratado pueden ser de índole muy diversa, rigiendo el principio de un "consensualismo no formalista". De ahí que la Convención de Viena estipule que un Estado puede expresar su consentimiento en cualquier forma que hubiese convenido (artículo 11 de la Convención de Viena).

Problema de la ratificación

Un tratado puede disponer que la sola "firma" sea suficiente para quedar obligado por un tratado (artículo 12, Convención de Viena); pero en otros casos es necesario además la "ratificación" del mismo, y sólo entonces adquiere obligatoriedad (artículo 14, Convención de Viena).

Tanto los autores que sostienen que todo tratado debe ser ratificado, como aquellos que niegan esta postura, aceptan ambos que la regla general admite una multiplicidad de excepciones, y es entonces por ello que la Convención de Viena de 1969, va adoptar una actitud neutral al disponer, en esencia, que el consentimiento en obligarse por un tratado se manifestará mediante la ratificación, cuando el tratado así lo disponga o cuando así se desprenda de la intención de las partes (Convención de Viena, artículo 14-1).

En México, como en una gran mayoría de países, la competencia referente al procedimiento interno de ratificación es compartida por los poderes ejecutivo y legislativo; en nuestro orden constitucional el presidente de la República solamente puede llevar a cabo la ratificación de un tratado internacional, si con antelación existió la aprobación de dicho tratado por parte de la Cámara de Senadores (artículo 76, fracción I).

La Convención de Viena menciona a la "aceptación y aprobación" como una de las posibles formas por las cuales un Estado puede manifestar su consentimiento en verse obligado por un tratado, pero ésta en el fondo no se diferencia de la

⁶⁴ Véase el asunto relativo a la crisis internacional y constitucional que provocó el Asunto del Congo, en Virally, M, *L'Organisation Mondiale*, Col. U. Armand Colin, París, 1972, pp. 500-507.

ratificación en una forma substancial,⁶⁶ su introducción en la práctica internacional se debe en gran medida a que por medio de este tipo de procedimientos se ha podido, en ocasiones, eludir los requisitos de orden interno que exigen el consentimiento previo del poder legislativo para llevar a cabo la ratificación.

El tratado va a producir efectos jurídicos a nivel internacional en el momento en que los otros Estados parte reciban conocimiento de la ratificación, aceptación o aprobación, a través del intercambio de instrumentos, o de su "depósito", en poder del depositario, si éste es un acuerdo multilateral.

De acuerdo con el derecho constitucional mexicano, se afirma que si el presidente de la República ratifica un tratado que ha sido desaprobado por la Cámara de Senadores, dicho tratado sería inválido en el ámbito del derecho interno; esto en virtud de que a partir de la reforma del 18 de enero de 1934 el artículo 133 constitucional en vigor establece que todo acuerdo internacional que celebre México debe de estar de acuerdo con la Constitución para ser jurídicamente válido. Pero igualmente se afirma que en caso de que el tratado internacional hubiese sido ratificado sin la aprobación del senado, que en esa hipótesis el tratado sería válido en el ámbito internacional.⁶⁶ Sin embargo, esta última aseveración no es del todo exacta, pues si incluso antes de que se celebrara la Convención de Viena de 1969, ya era factible en base al derecho internacional consuetudinario alegar la nulidad de un tratado en violación flagrante con una norma fundamental del derecho nacional, en la actualidad con mayor razón, y máxime después de la entrada en vigor de esta Convención, no parece que pueda haber duda de que en la hipótesis antes referida, México podría invocar la nulidad (relativa) del tratado por haber existido un vicio de consentimiento. En dicho caso México invocaría el artículo 46 de la Convención de Viena que expresamente faculta al Estado a alegar la nulidad del tratado si éste fue celebrado en violación de una disposición de su derecho interno, concerniente a la competencia para celebrar tratados, cuando dicha violación haya sido manifiesta y hubiere afectado una norma de importancia fundamental de su derecho interno.

5. REGIMEN DE RESERVAS

Es frecuente que uno u otro Estados que participen en una convención multilateral desée, por una u otra razón, quedar liberado de ciertas obligaciones que se encuentran establecidas en el tratado internacional.

⁶⁶ La Comisión de Derecho Internacional ha precisado que la "aceptación y la aprobación" pueden constituir una forma simplificada de notificación pero sin la compleja intervención parlamentaria. *Anuario de la Comisión de Derecho Internacional*. 1966, vol. II, p. 216.

⁶⁶ Ver Tena Ramírez, *Derecho Constitucional Mexicano*, Ed. Porrúa, México, 1972 (11a. ed.) pp. 36-39 y 415-419. El maestro César Sepúlveda señalaba hace tiempo la tendencia hacia el decrecimiento de la ratificación que podía percibirse en parte como resultado de los llamados "convenios ejecutivos" en los casos (Estados Unidos, México, etcétera) en que se requiere la intervención del Legislativo. Ver, "Informe general del profesor César Sepúlveda, en ocasión del VI Congreso Internacional de Derecho Comparado", celebrado en Hamburgo en 1962.

Así por ejemplo México al depositar su instrumento de adhesión ante la Secretaría General de Naciones Unidas, relativo a la Convención sobre la Alta Mar, del 29 de abril de 1958, formuló una reserva respecto del artículo 9 de la Convención que sólo otorgaba una completa inmunidad de jurisdicción a los buques del Estado destinados a un servicio oficial no comercial. México expresó que los buques propiedad del Estado, independientemente de su uso deberían gozar de inmunidad; de no haber hecho México esta reserva, los buques que se destinen a un servicio comercial del gobierno no podrían gozar de inmunidad (ejemplo, de PEMEX).

La formulación de "reservas" como un acto unilateral mediante el cual un Estado tiene la posibilidad de excluir o modificar ciertas disposiciones del tratado, puede realizarse en el momento de la firma, ratificación o adhesión al tratado.

La oportunidad de expresar las reservas en estos tres casos, está así admitida por la Convención de Viena, salvo que la reserva esté prohibida por el tratado, o bien que sea incompatible con el objeto o fin del tratado (Convención de Viena artículo 19).

En la práctica internacional se ha podido constatar una flexibilidad cada vez mayor en la aceptación del régimen de reservas.

La época de la Sociedad de Naciones se caracteriza por un sistema "rígido", en donde el acuerdo de todos los Estados contratantes era exigido para que una reserva pudiese ser admitida dentro de un tratado internacional.⁶⁷

Dentro de este sistema rígido, si no existía el acuerdo unánime se consideraba que el Estado, autor de la reserva, no podía llegar a ser parte del tratado; este sistema podría encontrar una cierta justificación en una sociedad relativamente más homogénea que la sociedad internacional contemporánea.

La flexibilidad que sufriría este sistema rígido será en gran parte una consecuencia de la *opinión consultiva* emitida por la C.I.J. en el asunto relativo a las "Reservas a la Convención para la Prevención y Represión del Crimen de Genocidio".

La Corte en su fallo del 28 de mayo de 1951, consideró, por mayoría, que el sistema rígido no correspondía a una regla consuetudinaria. En consecuencia dictaminó que el Estado que ha formulado una reserva, a la cual una o más partes del tratado hayan hecho objeción, sin que las otras lo hicieren, podría ser considerado parte de la Convención, siempre y cuando la reserva fuera compatible con el objeto y fin del tratado.⁶⁸

El problema radicaría en que en lo futuro un Estado reservante podría ser considerado como parte del tratado por algunos Estados y no por otros; el criterio subjetivo y peligroso de la "compatibilidad" podría permitir a cada Estado extraer conclusiones muy diversas.

⁶⁷ Ver, Fitzmaurice, G. "Reservations to Multilateral Conventions", *International and Comparative Law Quarterly*, vol. 2, 1953, pp. 1 y 22.

⁶⁸ *Réserves a la Convention sur le Génocide: Avis consultatif: C. I. J. Recueil 1951*, p. 29. Los jueces Guerrero, Mc Nair, Read y Mo, quienes emitieron en forma colectiva su opinión disidente, defendieron la regla de la "unanimidad" en materia de reservas. *Idem*, pp. 31-48.

La Convención de Viena de 1969, no sólo se ajusta a los principios establecidos por la Corte Internacional de Justicia en su fallo de 1951, sino que incluso va más allá, flexibilizando así en mayor grado el régimen del sistema de reservas.

De acuerdo a la Convención de Viena, si un Estado emite una reserva y otro la objeta, esto no constituye ningún obstáculo para que el tratado entre en vigor para ambos, salvo que el Estado objetante manifieste en forma inequívoca la intención contraria. Pero además basta con que un sólo Estado contratante haya aceptado la reserva para que el Estado que la ha formulado sea considerado como Estado parte en el tratado (artículo 20, Convención de Viena).

Esto nos demuestra cómo el régimen tan liberal del sistema de reservas consagrado por la Convención de Viena ha hecho que se produzca una completa inversión del antiguo sistema rígido. En tanto que en este último se exigía la aceptación de la reserva por todos los Estados contratantes, ahora es necesario que todos los demás objeten la reserva expresada para que el Estado reservante no pudiera llegar a ser parte del tratado en cuestión; con esto se pierde más aún la significación práctica que tenía la limitación del respeto al objeto y fin del tratado.

A la base de toda esta concepción parece encontrarse la idea de que basta con que se acepte la mayoría de las disposiciones de un tratado, para garantizar la eficacia e integridad del mismo. Con razón se ha dicho que desde el punto de vista normativo, y respecto del efecto de las reservas dentro de la Convención de Viena, parecería como si estuviéramos en presencia de varios tratados, uno de los cuales representa al tratado en forma integral, y vincula a los Estados que no han hecho reservas entre ellos, en tanto que los otros serían tratados amputados y vinculando a cada Estado que ha formulado una reserva con los otros Estados que los consideran parte del tratado.⁶⁹

6. APLICACION DE LOS TRATADOS

6.1. Efectos de los tratados en relación con terceros

La regla general en derecho internacional es que los tratados sólo crean derecho y obligaciones respecto de las partes contratantes; como consecuencia de la aplicación del principio *res inter alios acta*, un tercer Estado no se ve directamente vinculado por un acuerdo internacional salvo que así lo haya consentido en forma expresa.

La Convención de Viena se apega estrictamente a esta regla de derecho consuetudinario; pero al igual que ella admite la Convención una cierta relativización de la norma general en tanto que posibles excepciones.

Así, para que un tratado pueda dar origen a una obligación respecto de un tercer Estado, se exige la intención de las partes contratantes en establecer dicha obligación además de la aceptación formulada por escrito por parte del tercer

⁶⁹ Reuter, Paul, *Introduction au Droit des Traités*, Col. U. Armand Colin, París, 1972. p. 93.

Estado. Lo mismo se aplica a la intención de generar un derecho para un tercero, pero en este último caso el asentimiento se presume (artículos 34, 35 y 36, Convención de Viena).

Aparte de este procedimiento por el cual se pueden extender por vía de acuerdo colateral la aplicación de ciertas disposiciones a terceros Estados, sin que por ello se conviertan en partes del tratado, igualmente pueden surtir efecto las reglas de un tratado por vía consuetudinaria.

Así por ejemplo, la situación jurídico-internacional de Suiza, reconocido como un Estado neutral por todos los miembros de la comunidad internacional, es consecuencia de los tratados de Viena de 1815 en donde precisamente se consagró dicha neutralidad.

Es por ello por lo que la Convención de Viena afirma que nada impide para que una norma enunciada en un tratado, llegue a ser obligatoria para un tercer Estado como norma consuetudinaria de derecho internacional.

Por último, otro mecanismo jurídico muy utilizado para ampliar los efectos legales de un tratado respecto de varios Estados, es la llamada "cláusula de la nación más favorecida",⁷⁰ aunque ésta no es objeto de disposición especial dentro de la Convención de Viena.

Esta cláusula que es muy frecuente establecerla en los acuerdos de tipo comercial, y a través de la cual los Estados se obligan a otorgarse el tratamiento más favorable que acordaren en el futuro a un tercer Estado; es un mecanismo que en forma rápida y sencilla permite proceder a la modificación de la parte dispositiva del tratado por la sola referencia al texto mismo del acuerdo internacional.

6.2. Aplicación de tratados sucesivos concernientes a la misma materia

Si existe un problema que ha sido de muy difícil solución en el derecho moderno de los tratados, es precisamente el punto referente a la concurrencia de tratados sucesivos.

En derecho internacional puede sostenerse la tesis según la cual la incompatibilidad de dos obligaciones no produce en principio la abrogación o nulidad de la obligación anterior, ni de la obligación posterior; las consecuencias de esta incompatibilidad se sitúan en el plano de la responsabilidad internacional. Existirá incompatibilidad auténtica en caso de que las obligaciones que resulten de los diversos tratados no puedan constituir un todo armónico, y por lo tanto la aplicación de uno supone la violación del otro.⁷¹

La posición que adopta la Convención de Viena sobre este punto refleja

⁷⁰ Pescatore, P., "La clause de la nation la plus favorisée dans les conventions multilatérales", *Annuaire de l'Institut de Droit International*, 1969, t.I, 1969, p. 1.

⁷¹ Paul Guggenheim afirma que la incompatibilidad entre tratados bilaterales es una contradicción de orden teológico; pero no una de orden lógico, que sólo se trata de un problema de prioridad de aplicación. Guggenheim, P., *Droit International Public*, I, Ed. Georg, Genève, 1967 (2a. ed.) pp. 268-273.

la concepción según la cual los conflictos entre tratados deben ser resueltos en función de la prioridad relativa de normas contradictorias, y no en función de la nulidad del segundo tratado.⁷²

En su artículo 30 la Convención de Viena establece como regla general que si un tratado especifica la forma en que deberán interpretarse sus relaciones con otros tratados anteriores o posteriores, en ese caso dicha disposición deberá prevalecer sobre cualquier otra (artículo 30, párrafo 2o., Convención de Viena).

Si es el caso de dos tratados sucesivos en los cuales todos los Estados partes en el primer tratado son igualmente partes en el segundo, normalmente la prioridad deberá ser acordada al tratado celebrado posteriormente: "el tratado anterior se aplicará únicamente en la medida en que sus disposiciones sean compatibles con las del tratado posterior" (artículo 30, párrafo 3o., Convención de Viena).

Pero va a ser sobre todo en relación con dos tratados que vinculen grupos de Estados diferentes, que el problema será mayor. La Convención de Viena parte de la hipótesis de que es posible distinguir y tratar en forma separada dos órdenes de relaciones jurídicas: por un lado aquéllas de los Estados partes en los dos tratados, y por otro aquellas que se originan entre un Estado parte en los dos tratados y un Estado que es parte solamente en uno de los tratados.

- Cuando las partes en el tratado anterior no sean todas ellas partes en el tratado posterior:
- a) en las relaciones entre los Estados partes en ambos tratados, se aplicará la norma enunciada en el párrafo 3;
 - b) En las relaciones entre un Estado que sea parte en ambos tratados y un Estado que sólo lo sea en uno de ellos, los derechos y obligaciones recíprocos se regirán por el tratado en el que los dos Estados sean partes (artículo 30, párrafo 4).

Lo anterior se aplica sin perjuicio de ninguna cuestión de responsabilidad en que pueda incurrir un Estado por la celebración o aplicación de un tratado cuyas disposiciones sean incompatibles con las obligaciones contraídas con respecto a otro Estado en virtud de otro tratado.

6.3. *El régimen de nulidad aplicable al acuerdo internacional*

Si la declaración de nulidad es la consecuencia lógica del reconocimiento de la invalidez del tratado, entonces en la medida en que el derecho de los tratados prevé la teoría de los vicios del consentimiento, en esa misma medida va a prever la teoría de las nulidades, y es por ello por lo que no sería verdad pretender que el régimen de nulidades sería un desarrollo reciente originado en la Convención de Viena.

⁷² Esta es la posición adoptada por sir Humphrey Waldok en contraposición a la sostenida por el relator anterior en la C.D.I., sir Gerald Fitzmaurice, para quien debía distinguirse entre tres diferentes tipos de tratados: recíprocos, interdependientes e integrales. Ver, "3er. Informe" *Annuaire de la C. D. I.*, 1958, II; "Comentario al artículo 19 del Proyecto y 2o. Informe", *Annuaire de la C.D.I.*, 1963, II, p. 62.

Por el contrario lo que sí es cierto en relación con este problema es que la práctica internacional es bastante rudimentaria, y en consecuencia no existe todavía en este terreno un verdadero "vocabulario" internacional lo que provoca que la doctrina se sirva de los términos conocidos en derecho interno; pero como afirma Paul Reuter, debe recordarse con insistencia que ninguno de esos términos debe ser entendido con el mismo significado que posee en un sistema jurídico nacional determinado.⁷³ Si se analiza la Convención de Viena, la sanción de "nulidad relativa" parece ser la consecuencia de la violación a las siguientes condiciones de validez:

a) Violación manifiesta de una disposición de derecho interno concerniente a la competencia para celebrar tratados (artículo 46, Convención de Viena).

Aquí se parte de la idea de distinguir entre las disposiciones constitucionales que restringen la facultad efectiva del poder ejecutivo para celebrar tratados (ejemplo, aprobación del legislativo), de aquellas que únicamente restringen la facultad para aplicar un tratado ya celebrado.

b) En aquellos casos en que el poder de un representante para manifestar el consentimiento de un Estado era objeto de una restricción específica notificada con anterioridad a la otra parte (artículo 47, Convención de Viena).

Esta es una norma cuyo propósito es garantizar las transacciones en las relaciones internacionales.

c) El "error" podrá alegarse en caso de que se refiera a un hecho cuya existencia diera por supuesta el Estado como una base esencial de su consentimiento en obligarse, y sin posibilidad de haberlo advertido o de haber contribuido con su propio comportamiento en la comisión del mismo.

La mayoría de los casos que se conocen en derecho internacional, se refieren a errores de tipo geográfico (ejemplo, fallo del 15 de junio de 1962 relativo al caso del Templo de Préah Vihéar ante la C.I.J.).

d) El dolo entendido como la conducta fraudulenta de un Estado por la que ha inducido a otro a celebrar un tratado (artículo 49, Convención de Viena).

En la Conferencia de Naciones Unidas sobre derecho de los tratados, se llegó a la conclusión de que aun cuando sea difícil de probar, el dolo afectaba al tratado de manera diversa al error. La admisión de este vicio del consentimiento se fundamenta sobre la analogía con las reglas de derecho nacional que protegen la libertad de los contratantes. Si la transposición de este vicio al derecho internacional no es incorrecta, por lo menos hay que admitir que en el campo de las relaciones internacionales no es fácil poder invocarlo (ejemplo, Tratado Italo-Etíope de 1889).

e) Cuando la manifestación del consentimiento en obligarse, ha sido obtenida mediante la corrupción de su representante (artículo 50, Convención de Viena).

Aquí el problema radica en que la "corrupción" no parece ser una causa inde-

⁷³ Reuter, Paul, *Introduction au Droit des Traités*, A. Colin, París, 1972, p. 165. De ahí que de igual forma el sistema general de nulidades que es característico de los derechos nacionales no puede ser aplicable en la misma forma al Derecho Internacional.

pendiente de vicio del consentimiento, sino sólo uno de tantos medios posibles para obtener el consentimiento mediante "dolo".

Sin embargo, en los Informes de la Comisión de Derecho Internacional, quedó muy claro que la mayoría consideraba que la corrupción desvirtuaba de modo muy especial el consentimiento, y que en virtud de que no era una hipótesis nada excepcional en la práctica, debía por ello incluirse en forma específica.

Es cierto que aquí la Convención de Viena parece haber introducido un nuevo vicio consensual; pero de cualquier manera parece justificarse por ser una causal muy particular y especialmente grave.

Todos los vicios de consentimiento hasta aquí enunciados pueden ser alegados únicamente por el Estado cuya voluntad ha sido viciada, y como consecuencia tiene solo él la posibilidad de convalidar el tratado. Esta posibilidad, mencionada por la Convención de Viena (artículo 45), es justamente la característica esencial de la nulidad relativa en la teoría general del derecho.

El tratado que se vea afectado de nulidad absoluta, no podrá ser convalidado por ningún Estado, pues a diferencia de la nulidad relativa, se considera que aquí el interés jurídicamente protegido no es un interés particular, sino por lo contrario un interés de orden general, careciendo así de todo efecto jurídico.

En derecho internacional estarán afectados de nulidad absoluta, los tratados celebrados bajo "coacción", y aquéllos concluidos en oposición con una norma de *ius cogens*.

La Convención de Viena distingue la hipótesis de la coacción ejercida sobre el representante de un Estado (artículo 51), y la coacción que se pueda ejercer sobre un Estado por la amenaza o el uso de la fuerza (artículo 52).

En el primer caso se entiende la coacción que se ejerce en contra de la persona del representante y no en contra de su calidad de órgano de Estado (esto último equivaldría a una coacción directa en contra del Estado), pudiendo comprender todas las formas de intimidación o violencia no sólo en contra de su propia persona sino también en contra de su carrera, o bien por la amenaza de perjudicar a un miembro de su familia.

Es verdad que en ciertas circunstancias no es prácticamente posible la distinción entre la coacción de un representante en su capacidad de órgano de Estado, de la que se puede ejercer sobre él en su capacidad personal únicamente.

El incidente más famoso sobre esta dificultad de distinción, es el tratado germano-checoslovaco de 1939 por el que se creaba un protectorado alemán en Bohemia y Moravia; tratado celebrado a través de intimidaciones en contra del presidente Hacha, y de amenaza del uso de la fuerza en contra del propio Estado de Checoslovaquia.

Aun y cuando existe, pues, el problema de su diferenciación, la Convención de Viena las coloca en artículos separados, en virtud de que desde un punto de vista jurídico son dos categorías un tanto diversas.

Por lo que se refiere a la coacción sobre un Estado por la amenaza o el uso de la fuerza, se plantea el problema del ámbito de validez temporal aplicable a los tratados celebrados bajo dicha hipótesis.

Algunos autores han discutido todavía el problema de la validez de los trata-

dos obtenidos por el uso de la fuerza a partir del Pacto de la Sociedad de Naciones y del Pacto Briand-Kellog de 1928; sin embargo ya nadie pone en duda el hecho de que todo tratado celebrado bajo la amenaza o el uso de la fuerza a partir de la entrada en vigor de la Carta de Naciones Unidas (artículo 2, párrafo 4o.) carece de todo efecto jurídico, por ser dicha prohibición una norma de derecho internacional general.

Así, es posible pensar que en teoría la sanción de nulidad absoluta podría ser aplicable a los acuerdos celebrados entre la Unión Soviética y Checoslovaquia después de la intervención militar de 1968.

Por último diremos que si nos atenemos a la Convención de Viena, la coacción de carácter político o económico no podría ser alegada por un Estado como causa de nulidad absoluta del tratado. La Declaración que se adoptó como un elemento del "Acta final de la Conferencia de Viena", y en la que se condena el recurso a presiones de tipo económico no forma parte integrante de la Convención y por tanto no beneficia de su fuerza obligatoria.

6.4. *Oposición con una norma imperativa de derecho internacional general*

En el derecho internacional como en cualquier otro orden jurídico, las partes no pueden gozar de una libertad ilimitada para determinar el contenido de un contrato o de un tratado internacional.

La noción de *jus cogens* designa en derecho internacional, al igual que en todo derecho interno (orden público) las reglas de carácter imperativo (no dispositivas) las cuales no pueden ser derogadas por acuerdo particular entre los sujetos de derechos, bajo pena de nulidad absoluta.⁷⁴

Para los efectos de la Convención de Viena, 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" (artículo 53).

De esta definición de la cual se ha dicho que por lo menos es parcialmente tautológica, se podría decir que tal parece como si las "normas imperativas" se distinguirían de las normas obligatorias por el hecho de que su cumplimiento se exigiría con un grado mayor de imperatividad. Así, mientras que la violación de una regla obligatoria (dispositiva) genera la responsabilidad del Estado a quien le es imputable, la violación de una "norma imperativa" (*jus cogens*) conduciría a la nulidad absoluta del acto realizado.

Si bien es cierto que la mayoría de la Comisión de Derecho Internacional estuvo de acuerdo en admitir la noción de *jus cogens*, no fue posible adoptar una definición que precisara el contenido de dicha noción, y señalar las reglas que poseyeran tal carácter.

En general se mencionan como ejemplos de normas de *jus cogens* la celebra-

⁷⁴ Ver, Diaconu, Ion, *Contribution a une étude sur les normes impératives en Droit International*, these no. 298, I.U.H.E.I., Genève, 1971, p. 185.

ción de algún tratado relativo a un caso de uso ilegítimo de la fuerza en violación de los principios de la Carta, así como los tratados destinados a realizar o tolerar actos tales como la trata de esclavos, piratería o genocidio.

En realidad la Comisión de Derecho Internacional, juzgó que lo más conveniente era no hacer mención en la Convención de Viena de cualquier ejemplo de normas de *jus cogens*, y dejar que su contenido se formara en la práctica de los Estados y en la jurisprudencia de los tribunales internacionales.

Para terminar hay que decir que la Convención de Viena establece que ningún Estado puede por decisión unilateral constatar la violación de una norma de *jus cogens*, declarar su nulidad, y estimarse desvinculado del tratado. Para un caso de esta naturaleza se prevé la jurisdicción de la Corte Internacional de Justicia, a menos que se convenga en someter la controversia a un procedimiento de arbitraje (artículo 66, inciso a).

La existencia de un recurso jurisdiccional puede constituir un medio eficaz para moderar la subjetividad y la imprecisión del concepto de *jus cogens*.

6.5. Terminación de los tratados

En forma esquemática se pueden enunciar en la forma siguiente los principales modos o causales en que se puede dar por terminado un tratado internacional:

A) Causas previstas en el mismo tratado

- a) Cumplimiento del plazo.
- b) Cumplimiento de una condición resolutoria.
- c) Denuncia (declaración unilateral para retirarse del tratado).

B) Por mutuo consentimiento de las partes

- a) Conforme a las disposiciones del tratado o en cualquier momento por acuerdo de *todas* las partes.
- b) En forma implícita por celebración de otro tratado posterior que recaiga sobre la misma materia.

C) Terminación por otra serie de circunstancias

- a) Violación substancial de un tratado: se deben distinguir los efectos de una violación en tratado bilateral o en tratado multilateral; en general no se reconoce el derecho de abrogación unilateral.
- b) Imposibilidad física de ejecución del tratado (ejemplo, si el objeto del tratado es una isla y ésta desaparece).
- c) Cambio fundamental de circunstancias: En la actualidad existe acuerdo general en el sentido que la cláusula *rebus sic stantibus* sólo puede invocarse en circunstancias muy excepcionales (ver, artículo 62 de la Convención de Viena, que solo la autoriza como una *excepción*).

d) Por aparición de una nueva norma imperativa (*jus cogens*) que se encuentre en oposición con el tratado existente (artículo 64, Convención de Viena).

IV. LOS ORGANOS DEL ESTADO

1. EL EJECUTIVO

Tradicionalmente el jefe del Estado ha gozado internacionalmente de inmunidad de jurisdicción criminal o civil. Sin embargo, el Tribunal Criminal de Nuremberg de 1949 inició una evolución contraria, que también se encuentra en la Convención de Naciones Unidas sobre Genocidio de 1948, en donde se hace responsable internacionalmente al ejecutivo y a los funcionarios del Estado por determinados actos cometidos en el desempeño de su cargo.

Los actos de terrorismo que han proliferado en los últimos años han forzado el nacimiento de regímenes como la "Convención sobre la prevención y castigo de delitos contra personas internacionalmente protegidas, incluyendo los agentes diplomáticos" que comprende bajo protección internacional a los jefes de Estado y de gobierno y al ministro de Relaciones Exteriores.

Es el ejecutivo el representante internacional del Estado y, en esta calidad, por medio de una declaración unilateral puede obligar jurídicamente ante el plano internacional al Estado. La Corte Permanente de Justicia Internacional en su sentencia de 1933 concedió obligatoriedad a una declaración del ministerio de Relaciones Exteriores de Noruega. Solución semejante adoptó la Corte Internacional o Justicia ante la demanda de Australia y Nueva Zelanda contra Francia por las pruebas nucleares en el Océano Pacífico de esta última. Es posible afirmar que los representantes internacionales del Estado, y con mayor razón el jefe del mismo, así como el jefe de gobierno, pueden producir efectos jurídicos para su Estado por la vía de una declaración unilateral.

El sistema constitucional mexicano confiere al ejecutivo federal el manejo de los asuntos exteriores del país con el congreso, en algunas materias, del senado y del Congreso de la Unión.

Como curiosidad jurídica aparece la Constitución de Apatzingán de 1814 que concibió un sistema ideal de organización política en el que operaba con superioridad jerárquica el Supremo Congreso, depositario exclusivo de la soberanía popular, encontrándose supeditado el Supremo Gobierno. Al supremo Congreso tocaban facultades como:

Nombrar los Ministros Públicos que con el carácter de Embajadores plenipotenciarios u otras representaciones diplomáticas hayan de enviarse a las demás naciones; Decretar la Guerra y dictar las instrucciones bajo las cuales haya de proponerse ó admitirse la paz, las que deben regir para ajustar los tratados de alianza y comercio con las demás Naciones, y aprobar antes de su ratificación esos tratados.

De igual manera correspondía al Congreso: “*Conceder ó negar licencia para que se admitan tropas extranjeras en nuestro suelo.*”⁷⁵ El gobierno de Asamblea que propuso la Constitución de Apatzingán es resultante de los ideales democráticos que movieron a la revolución de independencia, especialmente a la corriente ideológica que acaudilló José María Morelos y Pavón.

El gobierno “congresional” se superó con el giro del Acta Constitutiva del 31 de enero de 1824 y con la Constitución Federal del 4 de octubre del mismo año. A partir de este momento se inicia la evolución del presidencialismo mexicano que combinaría el poder fáctico que ejercieron figuras tan distintas como Santa Anna, Benito Juárez, Porfirio Díaz y los presidentes de la era posrevolucionaria, con el basamento jurídico de atribuciones crecientes.

La Constitución Política de 1917 en materia internacional concede al presidente de la República la facultad general de “*Dirigir las negociaciones diplomáticas.*” No se precisa la facultad de conducir la política exterior, por lo que, dentro de la expresión “dirigir las negociaciones diplomáticas” se incluyen facultades implícitas que no corresponden a la ortodoxia estricta de las “negociaciones diplomáticas”, verbigracia, el reconocimiento de Estados, reconocimiento de gobiernos, denuncia de Tratados, asistencia a Conferencias Internacionales, etcétera. Es una ley secundaria, la Ley Orgánica de la Administración Pública de 1976, la que genéricamente reconoce como responsabilidad del ejecutivo federal, la conducción de las relaciones internacionales.

En el ámbito interno la influencia del presidente de la República en materia de política exterior es amplia, merced el derecho que tiene para iniciar leyes. Numerosas tesis internacionales se han concretado en iniciativas de leyes que, de acuerdo con los procedimientos constitucionales se han significado, inclusive, en reformas, adiciones y reglamentos de la carta magna.

Las facultades del presidente de la República en los asuntos internacionales pueden ser propias o combinarse con atribuciones de alguna de las cámaras. También se contempla la reserva de algunas funciones específicamente al Congreso de la Unión o alguna de las cámaras.

a) Las facultades propias pueden ser a la vez implícitas y explícitas. Ya hemos visto la frase “dirigir las negociaciones diplomáticas” que ampara un conjunto amplio de atribuciones sobre política exterior que no se encuentran listadas en la Constitución. De especial interés sería, por ejemplo, la denuncia de un tratado o bien la ruptura de relaciones diplomáticas con un gobierno determinado, lo que implica, tanto en lo interno como en lo internacional, una consecuencia política notable como lo revelan los casos de Chile y Nicaragua.

Habría que tomar en cuenta una función del ejecutivo que no deriva del marco general de competencias y que no se haya expresamente conferida a su favor. Antes al contrario, se aparta del texto y del espíritu constitucionales: la celebración de acuerdos ejecutivos que ha proliferado en la práctica internacional,

⁷⁵ Martínez Bázquez, Antonio, “El Poder Legislativo Mexicano y las Relaciones Exteriores”, *La Constitución y las Relaciones Exteriores de México*, Secretaría de Relaciones Exteriores, México, 1977, pp. 11 y ss.

pero que en México no se encuentra autorizada. La Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969 prevé y reglamenta la entrada en vigor de los tratados sólo con la firma. Dicha reglamentación, sin embargo, opera sobre la base del régimen interno. En México no tienen cabida legal los acuerdos ejecutivos, lo que no impide que en la práctica se den.

Las atribuciones explícitas se encuentran enumeradas en la Constitución Política: nombrar y remover libremente al secretario de Relaciones Exteriores, remover a los agentes diplomáticos, disponer de la totalidad de la fuerza armada para la seguridad interior y la defensa exterior de la Federación.

b) Participación del Senado. A diferencia de la remoción de los agentes diplomáticos (se entiende también que de los cónsules) el nombramiento de los ministros, agentes diplomáticos y cónsules generales, requieren la aprobación del Senado; la celebración de los Tratados también exige la aprobación del Senado. Cabe aclarar en este punto que la fracción X del artículo 89 constitucional contiene algunas impericias cuya subsistencia es inexplicable. En lugar de hablar expresamente del Senado, contiene la exigencia de aprobación por el Congreso Federal, lo que es una reminiscencia del texto de la Constitución de 1857 que fue unicameral hasta el año de 1874. En segundo lugar maneja el término de *ratificación* que como es sabido se reserva para el acto internacional por el cual el Estado manifiesta su decisión final de obligarse, siendo más correcto utilizar el término de *aprobación* para el trámite interno correspondiente al Senado. El artículo 76 constitucional que contiene las facultades exclusivas del Senado sí es correcto al considerar como una de ellas: *"aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que celebre el Ejecutivo de la Unión."*

La intervención del Senado en el conocimiento de los tratados es *a posteriori* de su negociación. El Congreso General de la Constitución de 1824 tenía facultad para dar instrucciones a fin de celebrar concordatos con la Silla Apostólica. Una disposición semejante se quiso introducir en la Constitución de 1857 a instancias de los diputados Ruiz y Ponciano Arriaga. La propuesta pretendía dar atribuciones al Congreso a fin de que diera instrucciones para la celebración de los tratados y se inspiraba en el recelo histórico que despertó el Tratado de Guadalupe-Hidalgo en 1848. Sin embargo, triunfó la intervención de Zarco que pugnó por el secreto necesario de las negociaciones diplomáticas y por lo expedito de las mismas. Sólo en un área muy sensible históricamente y de importancia para la economía del país se encuentra una disposición parecida. El artículo 73 fracción VIII establece como Facultad del Congreso *"dar bases sobre las cuales el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos sobre el crédito de la Nación, para aprobar esos mismos empréstitos y para reconocer y mandar pagar la deuda nacional."*

Toca también al Senado autorizar al ejecutivo para permitir la salida de tropas nacionales fuera de los límites del país, el paso de tropas extranjeras por el territorio nacional y la estación de escuadras de otras potencias, por más de un mes, de aguas mexicanas.

Finalmente, el Senado puede analizar la política exterior desarrollada por el

ejecutivo federal. Se entiende que la posibilidad de analizar implica un control político, toda vez que no podría reducirse a un estudio teórico, sino a una eventual censura.

Ahora bien, la concurrencia del Senado en estos campos admite una pequeña deformación que da participación a la Cámara de Diputados por vía indirecta y de manera relativa. Me refiero a los nombramientos de ministros, agentes diplomáticos y cónsules generales cuando no está reunida la Cámara de Senadores que pueden ser aprobados por la Comisión Permanente, compuesta por quince diputados y catorce senadores. Curiosamente los diputados están en mayoría.

c) Participación de la Cámara de Diputados. En materia internacional, la Cámara de Diputados no tiene competencias exclusivas explícitas, salvo las que la Constitución le reconoce concurrentemente con el Senado, dentro del Congreso de la Unión. Individualmente tiene, por vía indirecta, una posibilidad de control que es el examen, la discusión y aprobación anual del Presupuesto de Egresos que podría frenar actividades internacionales del ejecutivo federal a través de una limitación de los gastos.

Una atribución directa de control surge del artículo 93 constitucional que faculta a cualquiera de las dos Cámaras para citar a los secretarios de Estado y a los jefes de los departamentos administrativos, así como a los directores y administradores de los organismos descentralizados federales o de las empresas de participación estatal mayoritaria, para que informen cuando se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a sus respectivas ramas o actividades. En este supuesto, la Cámara de Diputados puede llamar al secretario de Relaciones Exteriores. Y por su composición actual a partir de la reforma política de 1977 que incluye a partidos de oposición de izquierda, puede llegar a fungir como órgano moderador, representativo de diversas corrientes de opinión.

Ocurre una situación especial con los tratados. Una vez que se firman, se aprobean por el Senado, y se ratifican internacionalmente, requieren con frecuencia legislación reglamentaria que los haga internamente operativos. La expedición de esta legislación demanda la participación de la Cámara de Diputados.

Es interesante considerar la idea del maestro Antonio Carrillo Flores que propone que la aprobación interna de los tratados se extienda a la Cámara de Diputados.⁷⁶ Ello porque siendo receptáculo de todos los partidos políticos del país puede ser un elemento auténtico de presión para frenar la adopción de un régimen convencional inconveniente. De otra parte, al lado de esta sugestiva idea, habría que contemplar con realismo que en el plano internacional se ha extendido la práctica de eliminar la fase de la aprobación constitucional interna con objeto de que los Estados se adapten a la celeridad de las relaciones internacionales cada vez más dinámicas.

d) Participación del Congreso. La participación de la Cámara de Diputados y de la Cámara de Senadores se exige en el sistema constitucional mexicano para el caso de la admisión de nuevos Estados en la Unión Federal.

⁷⁶ Carrillo Flores, Antonio, "Comentarios a la exposición de don Antonio Martínez Báz sobre las funciones del Congreso en la vida internacional de México", en *op. cit.* nota 41, p. 33.

En otro orden de ideas, de manera concurrente, pueden dar bases sobre las cuales el ejecutivo celebre empréstitos sobre el crédito de la nación, para aprobar esos mismos empréstitos y para reconocer y mandar pagar la deuda nacional; expedir con carácter previo una ley para la declaración de guerra, otorgar permiso, que también puede ser dado por la Comisión Permanente, al presidente de la República para ausentarse del territorio nacional. Otro capítulo de facultades es aquella que tiene el Congreso en su función de dictar leyes y que deben ser promulgadas y ejecutadas por el ejecutivo federal. Así, el Congreso puede dictar leyes según las cuales deban declararse buenas o malas las presas de mar y tierra, y para expedir leyes relativas al derecho marítimo de paz y guerra; dictar leyes sobre nacionalidad, condición jurídica de los extranjeros, ciudadanía, naturalización, colonización, emigración e inmigración; expedir las leyes de organización del cuerpo diplomático y del cuerpo consular mexicano.

En la práctica, y ésta es una tendencia mundial que produce la preponderancia del ejecutivo sobre el legislativo, numerosas leyes son preparadas por el poder ejecutivo, y son sólo revisadas y adicionadas por el Congreso en su función legislativa. Un ejemplo al azar lo constituyen la reforma al artículo 27 constitucional y su Ley Reglamentaria, en vigor a partir de 1976, que adoptaron la zona económica exclusiva.

2. EL SECRETARIO DE RELACIONES EXTERIORES

La Constitución Política señala que habrá el número de secretarios que establezca el Congreso por una Ley. La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal de 1976 estableció 16 Secretarías, una de ellas la Secretaría de Relaciones Exteriores.

El nombramiento y la remoción del secretario de Relaciones Exteriores es libre por el presidente de la república, quien debe atender al requisito constitucional de que la persona designada sea mexicano por nacimiento, estar en ejercicio de sus derechos y tener la edad de treinta años. En el plano internacional quedó la aseveración, al estudiar al ejecutivo, que existe fundada la responsabilidad para el secretario de Relaciones Exteriores de obligar internacionalmente al Estado a través de una declaración unilateral.

Internamente la responsabilidad política general de los actos del secretario recae en el presidente de la república; sin embargo, no quiere esto decir que el secretario está exento de responsabilidad. Muy clara resulta en estas condiciones la institución del *Refrendo* contenida en el artículo 92 de la Constitución Política: "*Todos los reglamentos, decretos y órdenes del Presidente deberán estar firmados por el Secretario del Despacho, encargado del ramo a que el asunto corresponda, y sin este requisito no serán obedecidos.*"

No cabe duda que la Constitución concede a un secretario la facultad de bloquear un reglamento, decreto u orden del presidente, pues no serán obedecidos si no se encuentra la firma del secretario del ramo. Claro está que el presidente tiene la facultad de remover automáticamente al secretario y es por demás obvio que en el sistema político mexicano difícilmente se presentaría

una oposición institucional de esta naturaleza. Con todo, desde el punto de vista teórico existe tal posibilidad, y, sin duda, se impone una responsabilidad propia al secretario en el ramo de su competencia. El artículo 13 de la Ley Orgánica de la Administración Pública reitera el precepto constitucional analizado y señala que el refrendo es requisito para "*la validez y observancia constitucionales*" de los Reglamentos, decretos y acuerdos que expida el presidente de la República.

A más abundamiento, el artículo 108 constitucional establece que los secretarios de Despacho son responsables por los delitos comunes que comentan durante el tiempo de su encargo y por delitos, faltas u omisiones en que incurran en el ejercicio de ese mismo cargo. En la misma dirección se pronuncia la Ley de Responsabilidad de los Funcionarios y Empleados de la Federación de 1979. Para rematar, el título cuarto de la Constitución Política, denominado "De las responsabilidades de los funcionarios públicos", contempla los procedimientos para que éstos sean juzgados en casos de delitos comunes y delitos oficiales. Por ello, le asiste toda la razón al maestro Carrillo Flores cuando dice: "*ni histórica, ni jurídica, ni políticamente un Secretario de Relaciones Exteriores puede eludir su responsabilidad por actos del Ejecutivo invocando que se limitó a cumplir las órdenes del Presidente.*"⁷⁷

Una figura constitucional es el Consejo de Ministros que prevé el artículo 29 constitucional y que reglamenta el artículo 6 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Señala el multicitado maestro Carrillo Flores⁷⁸ que más que en otras materias, los asuntos internacionales se han llevado a la consideración del Consejo de Ministros y ofrece la evidencia del caso del Chamizal que fue planteado a dicho Consejo por Abelardo Rodríguez en 1932 y por el presidente Adolfo López Mateos en 1963.

Un sano ejemplo de consulta, si no en los términos estrictos del Consejo de Ministros que abarca a todos los secretarios de despacho e, inclusive, de conformidad con el artículo 6 de la Ley Orgánica, a los jefes de departamento administrativos y al procurador general de la república, fue la reunión de lo que se ha dado en llamar en la práctica "el gabinete económico" (que no es totalmente económico e incluye a funcionarios que no tenían el rango de secretarios) sobre el ingreso de México al GATT en el mes de marzo de 1980. La decisión final de no ingresar, correspondió al presidente de la república; pero se orientó con la votación interna de los funcionarios presentes. Una práctica de esta naturaleza sin que esté contemplada por la Constitución merece reconocimiento cuando se dilucidan las cuestiones trascendentales de la política exterior mexicana.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal señala la competencia de la Secretaría de Relaciones Exteriores.

a) Manejar las relaciones internacionales e intervenir en la celebración de toda clase de tratados, acuerdos y convenciones en los que el país sea parte,

⁷⁷ Carrillo Flores, Antonio, "Comentarios a la ponencia de don Felipe Tena Ramírez sobre el tema El Poder Ejecutivo y las Relaciones Internacionales", en *op. cit.*, nota 41, p. 56.

⁷⁸ *Idem.*, p. 56.

b) Dirigir el servicio exterior en sus aspectos diplomáticos y consular en los términos de la Ley del Servicio Exterior Mexicano, y, por conducto de los agentes del mismo servicio; velar en el extranjero por el buen nombre de México; impartir protección a los mexicanos; cobrar derechos consulares y otros impuestos; ejercer funciones federales y de registro civil, y adquirir, administrar y conservar las propiedades de la nación en el extranjero.

c) Intervenir en lo relativo a comisiones, congresos, conferencias y exposiciones internacionales, y participar en los organismos e institutos internacionales de que el gobierno mexicano forme parte;

d) Intervenir en las cuestiones relacionadas con los límites territoriales del país y aguas internacionales.

e) Conceder a los extranjeros las licencias o autorizaciones que requieran conforme a las leyes para adquirir dominio de las tierras, aguas y sus accesorios; o para obtener concesiones de explotación de minas, aguas o combustibles minerales en la república mexicana y para adquirir bienes inmuebles ubicados en el país, para intervenir en la explotación de recursos naturales, para hacer inversiones en empresas comerciales industriales especificadas, así como para formar parte de sociedades mexicanas civiles y mercantiles y a éstas para modificar o reformar sus escrituras y sus bases constitutivas y para aceptar socios extranjeros o adquirir bienes inmuebles o derechos sobre ellos, así como llevar el registro sobre estas operaciones.

f) Intervenir en todas las cuestiones relacionadas con nacionalidad y naturalización.

g) Guardar y usar el gran sello de la nación.

h) Coleccionar los autógrafos de toda clase de documentos diplomáticos.

i) Legalizar las firmas de los documentos que deban producir efectos en el extranjero, y de los documentos extranjeros que deban producirlos en la República.

j) Intervenir, por conducto del procurador general de la República, en la extradición conforme a la ley o tratados, y en los exhortos internacionales o comisiones rogatorias para hacerles llegar a su destino, previo examen de que llenen los requisitos de forma para su diligenciación y de su procedencia o improcedencia, para hacerlo del conocimiento de las autoridades judiciales competentes.

Extraña que se haya suprimido una facultad que tenía la secretaria en la Ley anterior: coadyuvar al desarrollo del comercio exterior. De una parte, uno de los principales problemas que tiene el país es su balanza comercial desfavorable y la acentuada dependencia del comercio mexicano respecto al mercado norteamericano. La instrumentación de una política exterior global exige que la secretaría tenga intervención legal en el diseño de las políticas comerciales. En la práctica, sin embargo, la intervención de la Secretaría no se puede desconocer por la estrecha vinculación que existe entre las áreas. La reunión del "gabinete económico" que consideró el ingreso de México al GATT contó de manera ineludible con la consulta del secretario de Relaciones Exteriores.

De otra parte, la organización interna de la Secretaría con una Subsecretaría de Asuntos Económicos, de un director en jefe de Asuntos Económicos, y de otras dependencias especializadas en la materia, sólo se justifican con una participación activa en la política sobre comercio exterior que se concreta en la integración de las Comisiones Intersecretariales que puede crear el presidente de la República. A más abundamiento, la Ley Orgánica del Servicio Exterior Mexicano señala como facultades de los jefes de misión diplomática y consular, el estímulo a las relaciones económicas con el país en el que se encuentran acreditados.

Es curioso también que no haya alguna mención sobre la concesión de asilo diplomático en las embajadas, siendo ésta una de las instituciones más distintivas de la política exterior mexicana. Posiblemente se explique la omisión por el carácter discrecional que tiene la concesión del asilo.

3. LOS DIPLOMATICOS Y LOS CONSULES

México ha ratificado tanto la Convención de Viena de 1961⁷⁹ sobre Relaciones e Inmidades Diplomáticas como la Convención de Viena de 1963⁸⁰ sobre Relaciones Consulares. Consecuentemente se apega al régimen de inmidades para las personas, las cosas y la función que están reconocidas internacionalmente para los diplomáticos y los cónsules.

Las funciones permanentes del Servicio Exterior fuera del país son desempeñadas por las misiones diplomáticas y las representaciones consulares. Debe considerarse dentro del plantel diplomático a los representantes del país ante los organismos y las reuniones internacionales de carácter intergubernamental.

Por ley toca a la Secretaría de Relaciones Exteriores designar, adscribir y acreditar a los representantes mexicanos para esta última función. No obstante, ostentando los representantes el rango de embajador, y sujeto el personal a las reglas del servicio exterior, los nombramientos entran dentro de la competencia directa del presidente de la República. Igualmente, para lo que constituye la "diplomacia *ad hoc*" es posible que el presidente de la República designe misiones diplomáticas o consulares especiales para llevar la representación de México a actos internacionales y puede designar personas con rango diplomático en misión especial para cumplir comisiones específicas y transitorias. Se entiende que tal facultad de nombramiento para los jefes de misión descansa en el atributo del 83 constitucional, y para el personal secundario se funda en el artículo 21 de la Ley Orgánica del Servicio Exterior Mexicano que se verá posteriormente.

Para efectos del derecho mexicano los funcionarios diplomáticos del servicio exterior nacional tienen la siguiente clasificación jerárquica: a) Embajador extraordinario y plenipotenciario; b) Ministro consejero; c) Consejero; d) Primer secretario; e) Segundo secretario, y f) tercer secretario. De acuerdo con la práctica y las funciones, tanto de la Secretaría de Relaciones Exteriores como del Servicio

⁷⁹ Aprobada internamente por Decreto de 29 de diciembre de 1964, publicada en el Diario Oficial de 20 de febrero de 1965.

⁸⁰ *Ibidem*.

Exterior, el nombramiento de funcionarios diplomáticos en sus distintos niveles se hace para que sean acreditados en las embajadas o para cubrir funciones en el país dentro de la cancillería.

Se añade al personal de las misiones diplomáticas, los consejeros militares, navales, culturales y de otro tipo cuyo nombramiento procede a través del artículo 21 de la Ley Orgánica del Servicio Exterior.

Los funcionarios diplomáticos lo son de carrera o por designación presidencial. La Ley Orgánica del Servicio Exterior Mexicano de 1966 contiene las disposiciones sobre el sistema de ingreso y de escalafón, lo que constituye un aparato de selección y ascenso único, de alto nivel de especialización en la administración pública mexicana. Sin embargo, no es posible negar que por medio de las designaciones presidenciales, se cometen ciertos excesos que es menester atemperar para que no funcione el servicio exterior como caja de resonancia del sistema político y haga las veces de un mecanismo de premios y castigos.

Tal como se advirtió con anterioridad los nombramientos de embajadores deben ser "ratificados" por el Senado o, en su defecto, por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión.

Los funcionarios de rango inferior al de embajador, también, y en este caso no por disposición constitucional, pueden ser designados por el presidente de la República. Entra aquí el célebre artículo 21 de la Ley Orgánica del Servicio Exterior Mexicano que textualmente prescribe:

El presidente de la República podrá hacer nombramientos para ocupar puestos del Servicio Exterior con rango inferior al de embajador o cónsul general por un tiempo definido, para el desempeño de una tarea concreta y de una adscripción específica. Los así nombrados no formarán parte de los cuadros permanentes del Servicio Exterior, ni en consecuencia, ocuparán las plazas que el Presupuesto de la Federación señale para el personal de carrera, sus funciones concluirán automáticamente al expiar el término por el que se extendió el nombramiento.

Sin negar que a través de este precepto legal se ha nutrido el Servicio Exterior de personajes de la vida del país, y, afirmando que debe mantenerse la posibilidad de nombrar funcionarios diplomáticos y consulares a todos los niveles por el jefe del ejecutivo, se hace indispensable reiterar que ha sido objeto de abuso y que en las condiciones presentes del país, cuando emerge como una "potencia media", según la extendida terminología, es urgente fortalecer técnica y profesionalmente al servicio exterior y restringir al mínimo la designación de los funcionarios diplomáticos y consulares no especializados y de carrera, empezando por los embajadores e inclusive el titular de la Secretaría. Merecen mención ciertos avances: la creación del Instituto Matías Romero dentro de la Secretaría de Relaciones Exteriores, uno de cuyos fines es la capacitación del personal del Servicio Exterior, y los exámenes de regularización del personal que no es de carrera, celebrados en abril de 1980.

Se apuntan como obligaciones de los funcionarios del Servicio Exterior, lo

que corresponde por igual a diplomáticos y cónsules (después se especifican las obligaciones concretas de los jefes de representaciones consulares) las siguientes:

a) Representar a México en el Estado ante cuyo gobierno estén acreditadas y velar en todo momento por el prestigio de la República.

b) Dentro de los límites autorizados por el Decreto Internacional, así como por los tratados y convenciones vigentes, proteger los derechos y los intereses de México y de los mexicanos, ante las autoridades del Estado en que se encuentren acreditados.

c) Promover la amistad y la comprensión entre el pueblo de México y el del país en el que presten sus servicios, dentro de un constante propósito de paz y de solidaridad humana.

d) Mantener y promover las relaciones comerciales, culturales, científicas y económicas entre México y el Estado en que estén acreditados.

e) Vigilar el cumplimiento de las obligaciones de carácter internacional, en particular las que se refieren a los tratados y convenciones de que México sea parte, e informar oportunamente a la Secretaría de Relaciones Exteriores, sobre cualquier violación que observen.

f) Guardar discreción absoluta sobre los asuntos oficiales que se les encomienden o que lleguen a su conocimiento en su carácter oficial. La obligación subsiste aun después de abandonar el Servicio Exterior cuando se trate de asuntos cuya divulgación pudiera perjudicar los intereses nacionales. Con independencia de las medidas administrativas que se impongan a quienes violen esta prohibición, les son aplicables las sanciones que consigna el artículo 211 del Código Penal para el Distrito y Territorios Federales, aplicable en Materia Federal. Esta obligación se hace extensiva a los agregados civiles, militares, aéreos y demás consejeros y agregados técnicos cuyo nombramiento sea gestionado por otra Secretaría o Departamento de Estado.

g) Se impone también la obligación de observar las reglas sociales acostumbradas en sus respectivas categorías, y acatar las indicaciones que le hagan sus jefes acerca de su conducta, a fin de mantener en el nivel que merece la dignidad de la representación que ostentan.

De manera particular se señalan algunas obligaciones específicas a los jefes de misión diplomática:

a) Negociar los asuntos que les encomiende la Secretaría de Relaciones Exteriores o aquellas, que por la naturaleza misma de sus funciones, deben atender.

b) En su caso, representar a México en los organismos y reuniones internacionales de carácter intergubernamental y normar su conducta dentro de los mismos, por la política internacional de México y por las instrucciones que reciban de la Secretaría de Relaciones Exteriores.

c) Reclamar, cuando proceda, las inmunidades, prerrogativas, franquicias y cortesías que corresponden a los funcionarios diplomáticos y consulares mexicanos, conforme a los Tratados y prácticas internacionales y especialmente aquellas que México concede a los funcionarios diplomáticos y consulares de otros países, en el concepto de que solamente la Secretaría de Relaciones Exteriores puede renunciar a la inmunidad de jurisdicción de que gozan esos funcionarios.

d) Sin perjuicio de las inmunidades y privilegios, respetar las leyes y reglamentos del Estado en el que presten sus servicios, haciendo las representaciones pertinentes cuando la aplicación de esas leyes y reglamentos a los nacionales de México signifique violación del derecho internacional, y de los tratados y convenciones de que ese Estado sea parte.

e) Dirigir los trabajos de la misión a su cargo y organizar la administración de las oficinas, velar por la eficacia en el trabajo del personal, incluso la del personal comisionado por dependencias oficiales distintas de la Secretaría de Relaciones Exteriores.

f) Dirigir, dentro de su jurisdicción, la promoción de conocimiento de la cultura mexicana y la difusión de noticias periodísticas nacionales, así como la intensificación de las relaciones entre las instituciones educativas de México y del país en el que se encuentren acreditados.

g) Dirigir, dentro de su jurisdicción, la promoción de las relaciones económicas entre México y el país en que estén acreditados.

h) Enviar a México un informe trimestral, sin perjuicio de informar cuando sea necesario sobre la situación política, económica y social del país en que estuvieren acreditados.

i) Informar cada seis meses sobre la aptitud, comportamiento y diligencia del personal.

j) Atender y despachar, en su caso, los asuntos consulares.

La clasificación jerárquica de los cónsules que adopta la legislación mexicana es: a) Cónsul general; b) Cónsul consejero; c) Cónsul de primera; d) Cónsul de segunda; e) Cónsul de tercera; f) Cónsul de cuarta, y g) Vicecónsul. También adopta la legislación mexicana la institución de los cónsules honorarios que son designados a través de la Secretaría por acuerdo del ejecutivo federal.

Existe dentro del servicio exterior mexicano la posibilidad de nombrar a funcionarios diplomáticos para funciones consulares y viceversa, de conformidad con el siguiente esquema de equivalencias:

Ministro Consejero	Cónsul consejero
Consejero	Cónsul de primera
Primer secretario	Cónsul de segunda
Segundo secretario	Cónsul de tercera
Tercer secretario	Cónsul de cuarta

Al tratar el inciso de los diplomáticos se señalaron las obligaciones generales para los miembros del Servicio Exterior a las que obviamente se encuentran sujetos los funcionarios consulares. Sin embargo, lo mismo que en el caso de los jefes de misión diplomática, existen obligaciones particulares para los jefes de representación consulares:

a) Fomentar, en sus respectivas jurisdicciones consulares, el intercambio comercial con México e informar, por lo menos cada tres meses, a la Secretaría de Relaciones Exteriores, sobre la situación económica de su jurisdicción, tomando

particularmente en cuenta aquellos asuntos que puedan interesar a la economía mexicana.

b) Prestar cooperación y ayuda a las misiones diplomáticas del gobierno de México en los países en que estuvieren comisionados.

c) Ejercer dentro de los límites que fije el Reglamento, funciones de oficiales del Registro Civil, en actos que conciernen a mexicanos.

d) En los términos señalados por el Reglamento, ejercer funciones notariales en los actos y contratos celebrados en el extranjero que deben ser ejecutados en territorio mexicano. Su autoridad tiene igual fuerza legal en toda la república, a la que tienen los actos de los notarios del Distrito y Territorios Federales.

e) Desahogar las diligencias judiciales que les encomienden los jueces de la república.

f) Organizar la administración de las oficinas consulares a su cargo, en la forma que determine el Reglamento de la Ley.

g) Ejecutar los actos administrativos que requiera el ejercicio de sus funciones y actuar como delegado de las dependencias del ejecutivo federal en los casos previstos por leyes o por orden expresa de la secretaría de relaciones exteriores.

h) Ejecutar los actos y desempeñar las comisiones que les encomiende la Secretaría de Relaciones Exteriores.

i) Informar cada seis meses de la aptitud, comportamiento y diligencia del personal a sus órdenes.

La Ley contiene prohibiciones expresas a los miembros del servicio exterior como son:

a) Intervenir en asuntos internos y de carácter político del país donde se hallan comisionados o en los internacionales del mismo que sean ajenos a los intereses de México.

b) Utilizar para fines personales el puesto que ocupen, los documentos oficiales de que dispongan y las valijas y sellos oficiales.

c) Adquirir, sin permiso expreso de la secretaría de Relaciones Exteriores, bienes raíces en el extranjero.

d) Aceptar o hacerse cargo de la representación diplomática o consular de otro país, sin autorización de la Secretaría de Relaciones Exteriores.

e) Contraer matrimonio con extranjera o extranjero sin previa autorización de la Secretaría de Relaciones Exteriores.

En contrapartida a las obligaciones y prohibiciones transcritas, la Ley concede a los funcionarios del servicio exterior un conjunto de derechos y prestaciones como la de conservar su residencia legal y su domicilio en la república mexicana, las prestaciones de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado. Un régimen de vacaciones y licencias, viáticos y gastos de representación e instalación, los beneficios del sistema de escalafón, etcétera.

4. EL ASILO

Dos son los tipos de asilo, el territorial y el diplomático. Las diferencias entre ambos no se sujetan al hecho de que el primero tiene lugar en el territorio del

Estado y el segundo en los recintos diplomáticos y en las naves y aeronaves del Estado asilante, sino implica planteamiento y consecuencias jurídicas diferentes. El asilo territorial procede por el ejercicio normal de la soberanía del país asilante; el diplomático significa una limitación a la soberanía del país en donde se encuentra la embajada.⁸¹ Ello viene a señalar diferencias en cuanto a que, en el primer caso, existe una aceptación general, y, en el asilo diplomático a que se presentan todavía puntos de desacuerdo que originan conflictos diplomáticos. Por añadidura, el asilo territorial tiene un ámbito mayor de protección en virtud de que ampara a los perseguidos por razones de nacionalidad, de clase económica, por motivos religiosos, políticos, y el asilo diplomático se restringe para el caso de persecución política.

En lo que toca al asilo territorial puede afirmarse que el régimen ha gozado de mayor aceptación. El artículo 14 de la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 estableció que "en caso de persecución, toda persona tiene derecho a buscar asilo y a disfrutar de él, en cualquier país." Así entendido una persona puede disfrutar del asilo, pero no necesariamente tiene derecho a que le sea concedido. La concesión del asilo por el Estado es una facultad discrecional. El carácter eminentemente humanitario de la institución tropieza entonces con trabas que se determinan por el interés político o las posibilidades del Estado. Tal limitante se ha pretendido allanar con criterios adoptados por la Declaración sobre Asilo Territorial, adoptada por la Resolución 2312 (XXII) de 1967, de la Asamblea General de Naciones Unidas. Se establece que de existir circunstancias que impidan la concesión del asilo, los Estados, individual o colectivamente, o a través de las Naciones Unidas, deberían considerar, en un espíritu de solidaridad internacional, medidas apropiadas para aliviar la carga del asilo a un Estado.⁸² En una época de movimientos masivos de refugiados en distintos puntos del globo como Bangladesh, Vietnam, Cambodia, la previsión cobra un elevado significado que no siempre se atiende.

En lo relativo al Estado del cual son nacionales las personas asiladas, tiene la obligación de respetarlo, y, en caso de desacuerdo con el Estado asilante, tiene a su disposición el trámite de la extradición para delincuentes que no son del orden político. En este sentido, la Constitución mexicana es clara al mandar que:

No se autoriza la celebración de Tratados para la extradición de reos políticos, ni para la de aquellos delincuentes del orden común que hayan tenido, en el país donde cometieron el delito, la condición de esclavos, ni de convenios o Tratados en virtud de los que se alteren las garantías y derechos establecidos por esta Constitución para el hombre y el ciudadano.

⁸¹ Carrillo Flores, Antonio, "El Asilo Político en México", *Jurídica*, no. 11, México, 1979, p. 30.

⁸² Sepúlveda, César, "México ante el Asilo. Utopía y Realidad" *Jurídica*, no. 11, México, 1979, p. 12.

El asilo diplomático ha tenido que sufrir un penoso peregrinaje para ser aceptado a medias y con interpretaciones opuestas. Dentro del ámbito latinoamericano se ha consolidado la práctica de que los individuos perseguidos por delitos políticos pueden ampararse en las embajadas. Los criterios de la Convención de Caracas de 1954 han sido un avance, aun cuando su ambigüedad no ha resuelto algunas de las principales diferencias, sino, por lo contrario, ha dado pie para que se mantengan las posiciones encontradas de los Estados. Esto ocurre con la noción de "*delito político*", que no ha alcanzado una definición satisfactoria y que se complica con el término complementario de "delitos conexos" que da un amplio margen de discrecionalidad. Se aprecian las antagonismos, igualmente, en el espinoso tema de la calificación del delito por el Estado asilante, que es la solución que brinda la Convención; pero los Estados que no son parte del tratado muy bien pueden apegarse al señalamiento de la Corte Internacional de Justicia en el caso Haya De la Torre que marcó una solución opuesta, esto es no reconocerle al Estado asilante de facultad de calificar al delito. Finalmente, la concesión del salvoconducto por el Estado territorial que se concibe como obligación a fin de que un asilado pueda abandonar el país, pero que puede negarse por causas de fuerza mayor.

México es miembro de las Convenciones de la Habana de 1928, de Montevideo de 1933 y de Caracas de 1954 que gobiernan la materia,⁸³ y su posición en este campo ha sido particularmente luminosa. El asilado político es definido por la Ley de Población como aquel que, para proteger su libertad o su vida de persecuciones políticas en su país de origen, es autorizado a residir en México por el tiempo que la Secretaría de Gobernación juzgue conveniente. Opera para ellos la prohibición constitucional impuesta a los extranjeros de inmiscuirse en los asuntos políticos del país.

Algunas reglas sobre la concesión del asilo por México pueden extraerse de la práctica y de la doctrina:

a) La concesión indiscriminada del asilo para persona de corrientes ideológicas y de militancia política distinta. Sin embargo, en función del carácter discrecional que en última instancia tiene la figura, hay la posibilidad de negar el asilo a un representante de una línea política opuesta al del modelo mexicano o a una persona cuyos antecedentes involucren elementos confusos sobre el carácter estrictamente político de su persecución. La negativa en 1979 de renovar la visa de turista al ex-sha de Irán, Reza Pahlevi, se inscribe en este supuesto aun cuando también intervinieron elementos de seguridad, y el interés de fijar una posición política ajena diferenciada de la estadounidense. Según se decía: la discrecionalidad.

b) La concesión del asilo por delitos políticos. Advierte Carrillo Flores⁸⁴ que no se han equiparado los actos de terrorismo a los delitos políticos, pero en casos extremos sí se ha concedido el asilo político a terroristas. Menciona el autor el

⁸³ *Idem*, p. 21.

⁸⁴ Carrillo Flores, Antonio, "El Asilo Político en México", *op. cit.*, pp. 33 y ss. *Idem*, pp. 33 y ss.

caso de un grupo de terroristas brasileños que para salvar la vida de diplomáticos acreditados en Brasil, a petición de este país, fueron recibidos por México. De igual suerte estima el mismo autor que en un movimiento revolucionario en el que se llegan a cometer actos terroristas podría ser una posición en extremo rígida el negar el asilo.

c) La calificación de delito como político por el país asilante. Esto ha sido defendido tanto en los casos en los que México ha concedido asilo como en los que nacionales mexicanos se han asilado en embajadas extranjeras.

d) El respeto de la Secretaría de Relaciones Exteriores a los embajadores para conceder y negar el asilo según el caso. Y en reciprocidad el reconocimiento del derecho a los embajadores extranjeros para otorgar asilo a nacionales mexicanos.⁸⁵

e) Reconocer la obligación para el Estado del cual son nacionales los asilados de conceder el salvoconducto. México ha cumplido escrupulosamente con la obligación de otorgar salvoconducto a los asilados mexicanos para que abandonen el país a la brevedad.

f) No devolver a los asilados a su país o a otro país en los que corriera peligro su integridad.

V. REGIMEN DE LA RESPONSABILIDAD INTERNACIONAL

1. INTRODUCCION: CARACTERISTICAS GENERALES

Es indiscutible que todo sistema de derecho prevé, de una forma más o menos elaborada, mecanismos que organizan la responsabilidad de sus miembros. Esta institución juega un papel capital en derecho internacional, ya que normalmente lo contencioso internacional es un contencioso de indemnización, y no de anulación; pero sus reglas pueden ser tan precisas y complicadas como pueden serlo las reglas que prevén la responsabilidad en derecho civil o administrativo.

A diferencia de lo que sucede en los órdenes jurídicos internos, en el derecho internacional se desconoce en principio la llamada responsabilidad penal, por lo que la responsabilidad internacional asegura simplemente la reparación como consecuencia de una violación jurídica. Es cierto que desde los procesos de Nuremberg se trata de introducir una responsabilidad penal, pero esta forma de responsabilidad no iba dirigida en contra del Estado como sujeto de derecho internacional, sino en contra del individuo en su carácter de particular.

Las reglas sobre las cuales se fundamenta la responsabilidad en derecho internacional son principalmente el resultado de la práctica de los Estados, es decir, de origen consuetudinario. El contenido exacto de dichas reglas ha sido precisado por una jurisprudencia judicial y sobre todo arbitral, la cual es mucho más abundante en este terreno que en el de los demás.

Sobre la base de esa jurisprudencia la Comisión de Derecho Internacional ha

⁸⁵ *Idem*, pp. 33 y ss.