

## TESTIMONIO SOBRE EL DEBATE CONSTITUCIONAL QUE SUSCITÓ LA CONVENCION DEL CHAMIZAL, DE 1963 \*

¿Cuáles son los límites que de acuerdo con la Constitución tienen el presidente de la República para negociar o autorizar la negociación y firma de un tratado internacional, y el Senado para aprobar un instrumento de esa naturaleza? Concretamente abordaré el caso del Chamizal.

Como cuestión subsidiaria o vinculada con la pregunta principal, habrá que abordar la siguiente: ¿Qué consecuencias tiene el hecho de que un tratado se celebre, se apruebe y eventualmente se ratifique, cuando se hayan quebrantado las normas constitucionales que fijan los límites en que pueden actuar respectivamente el presidente de la República y el Senado? Tanto la cuestión principal como la subordinada han sido objeto de opiniones diferentes de los juristas mexicanos que las han abordado a lo largo de nuestra historia.

Fue ya un asunto debatido en una de las horas más dramáticas y tristes que ha pasado nuestro país: cuando el Congreso reunido en Querétaro en 1847 discutía el Tratado de Guadalupe-Hidalgo que puso fin a la guerra con Estados Unidos. Aquella asamblea se dividió y algunos diputados objetaban la celebración del tratado por consideraciones de orden político; pero otros específicamente por considerar que ni el presidente de la República, ni sus plenipotenciarios, ni el Congreso, tenían facultad para enajenar el territorio nacional. Prevalció, sin embargo, la opinión de los que patrióticamente consideraron que había que salvar lo que era todavía salvable.<sup>1</sup>

Posteriormente, Vallarta, como explica don Felipe de J. Tena en su valioso *Tratado de derecho constitucional*, emitió un voto ocupándose de este asunto y, ya durante la vigencia de la Constitución de 1917, el tema fue ampliamente debatido al discutirse en el Senado la aprobación del Tratado de Aguas celebrado con Estados Unidos en 1944, y posteriormente, en 1963, al examinarse, primero en el Consejo de Ministros y

\* Conferencia dictada en el Instituto Mexicano Matías Romero de Estudios Diplomáticos el 22 de agosto de 1975. (Trabajo publicado en *Memoria de El Colegio Nacional*, México, tomo VIII, núm. 2, (1975.)

<sup>1</sup> Véase apéndice, pp. 149 y 150 de este trabajo.

después en el Senado, la convención que puso fin a la controversia que por más de medio siglo sostuvieron México y Estados Unidos acerca del cumplimiento del laudo dictado en 1911 por el jurista canadiense Lafleur en el caso del Chamizal.

Para el propósito de mi exposición no es necesario estudiar los hechos anteriores al laudo de 1911. Basta con recordar que en la sentencia, por mayoría de votos, en contra de la opinión del comisionado americano, se decidió que el territorio disputado entre México y Estados Unidos, que era el comprendido entre la línea que marcaron los comisionados de los dos países en 1852 y aquella en que se encontraba en 1909 el cauce del Río Bravo, no pertenecía íntegramente a ninguna de las dos naciones: que lo que por aluvión o erosión natural se había desprendido de la ribera mexicana entre 1852 y 1864 pertenecía a Estados Unidos; pero que en este último año había tenido lugar un movimiento avulsivo, violento, por lo que, de acuerdo con las normas que Lafleur consideró aplicables, esa parte seguía siendo mexicana aun cuando físicamente se hubiese incorporado a la margen izquierda del Río Bravo.

Estados Unidos sostuvo siempre que el laudo era nulo porque el árbitro había actuado más allá del mandato que se le concedió (*ultravires*), pues México y Estados Unidos le habían pedido que resolviera la controversia existente pronunciando un fallo a favor de algunos de los dos países y que en lugar de poner término al pleito, el árbitro los había mandado a una situación más difícil e indeterminada, como era la de fijar por dónde había pasado el cauce del Río Bravo en 1864. México sostuvo la validez del laudo siempre, a veces en condiciones muy difíciles por la situación internacional existente con Estados Unidos durante la época revolucionaria. En algunos momentos aun pareció inclinado nuestro país a reconocer que era físicamente imposible obtener la devolución del territorio, y estuvo dispuesto a entablar negociaciones para recibir a cambio de las 140 o 150 hectáreas a que tenía derecho o un volumen mayor de aguas del Río Bravo, o una compensación territorial fuera de la zona urbana de Ciudad Juárez y El Paso.

En el mes de septiembre de 1932 llegó a concertarse en principio una convención para resolver el caso del Chamizal mediante una permuta de territorio y la cancelación de un viejo adeudo de México, derivado de un laudo que le había sido adverso en el caso del Fondo Piadoso de las Californias, dictado por la Corte Internacional de La Haya. El presidente Abelardo L. Rodríguez, que acababa de tomar posesión, llevó el asunto al Consejo de Ministros y allí la gran mayoría, encabezada por los ministros de Educación y de Hacienda, Narciso Bassols y Alberto J. Pani, y por el procurador general de la República, Emilio Portes Gil, obtuvo

que el presidente Rodríguez desaprobara los arreglos concertados por la Cancillería. Desde entonces quedó definido un criterio político: México prefería dejar sin solución el caso del Chamizal antes que aceptar una solución distinta a la devolución física del territorio.

El tiempo pasaba: las ciudades de Juárez y El Paso crecían y el Chamizal, además de un problema nacional que de tiempo en tiempo ensombrecía las relaciones de los dos países, dificultaba la vida de las dos ciudades fronterizas, entre otras cosas, porque no podía hacerse ninguna obra ni específicamente construir ningún puente nuevo, a pesar de que las necesidades de tráfico de personas y mercancías se habían incrementado rápidamente, como es natural. Complicaba el asunto la circunstancia de que inmediatamente al oriente del Chamizal, que ocupaban, claro, pobladores norteamericanos, se hallaba un corte llamado la "isla de Córdova", formado artificialmente a fines del siglo pasado y físicamente incorporado al territorio de Estados Unidos, sobre el cual era indudable la soberanía mexicana. El Corte de Córdova era un tumor que estrangulaba a la ciudad de El Paso, que está rodeada al norte por montañas.

Durante el régimen del presidente Alemán, México construyó un puente sobre el Bravo, de Ciudad Juárez al Corte de Córdova; pero Estados Unidos, que nunca ocultó su deseo de quedarse con todo, o al menos la mayor parte del territorio de la llamada "isla", con diversos pretextos se negó siempre a abrir una garita que permitiese el tráfico internacional sobre ese puente. Todavía en el año de 1959, en que yo la visité, la isla de Córdova era un erial rodeado de una cerca, sin uso ni provecho alguno para nadie.

En agosto del propio 1959, gracias a la gestión de los habitantes del área y a la buena voluntad del entonces líder de la mayoría del Senado y representante por Texas, Lyndon B. Johnson, que presionó al Departamento de Estado y al Tesoro, se abrió —previo canje de notas— la garita internacional y México construyó una carretera entre el puente y la aduana, que alivió la situación de las dos ciudades.

La isla de Córdova estaba ya destinada a prosperar y México —como es lógico— no consintió en que una cerca la separara del Chamizal, aun corriendo el riesgo, que los norteamericanos señalaron, de que por allí floreciera el contrabando de mercancías y el tránsito ilegal de personas, cosa ésta que a "ellos" preocupaba más que a nosotros. En esas condiciones era inevitable que Estados Unidos accediera a devolvernos nuestra "porción" del Chamizal, siempre que México a su vez estuviese de acuerdo en dejar a Estados Unidos una parte de la isla de Córdova, para disminuir el estrangulamiento que sufría la ciudad de El Paso, aceptando percibir en

tierra una compensación inmediatamente abajo en las obras de rectificación del cauce del Bravo, obra que era indispensable llevar a cabo.

Por otra parte, a principios de los sesenta había ya en el Departamento de Estado funcionarios que con un criterio más liberal comprendían que era absurdo que Estados Unidos se empeñara en negar la validez de un laudo internacional en un caso para ellos minúsculo. Pues una cosa era cierta, y así lo expresé primero al presidente Eisenhower y al secretario de Estado Herter, y después al presidente Kennedy y al secretario de Estado Rusk varias veces: México nunca consentiría en someter una controversia con Estados Unidos a arbitraje en tanto no se cumpliese el laudo del Chamizal. Esta afirmación la fundaba yo en un hecho conocido: en 1939, cuando Estados Unidos propuso a México someter a arbitraje internacional la controversia derivada de la expropiación del petróleo, nuestro país mandó una nota, redactada principalmente por el ministro de Hacienda Eduardo Suárez, diciendo: "¿Para qué vamos a ir a un arbitraje si ustedes no cumplen los laudos que les son adversos?"

El presidente Kennedy se dio cuenta de la firmeza de la posición mexicana, como podrá desprenderse del diálogo que tuvo con el presidente López Mateos los días 29 y 30 de junio de 1962, y que yo relaté en un informe redactado el día 2 de julio siguiente. Fueron diez los asuntos que discutieron los presidentes, y entre ellos figura como núm. 6, letra b) el siguiente:

b) Chamizal. El presidente Kennedy dijo que siendo un político de Massachusetts nada había sabido acerca de este problema sino hasta fecha muy reciente, pero que ahora que conocía los hechos básicos "no tenía ninguna duda acerca de que Estados Unidos debía reconocer la legitimidad del laudo de 1911". Preguntó al Secretario Auxiliar Martin y al Embajador Mann, si a juicio de ellos había habido alguna razón válida para que Estados Unidos negara ese reconocimiento, y ambos contestaron negativamente. El Embajador Mann concretamente comentó que había sido un error que no se reconociera la legitimidad del laudo desde 1911. El presidente Kennedy inquirió entonces cuál era el interés fundamental de México en este asunto, si de carácter económico, político o emocional. El presidente López Mateos dijo: "No somos tratantes en bienes raíces: nuestro interés es que se haga justicia al pueblo mexicano. El Pueblo Mexicano no ha olvidado pero ha perdonado ya la pérdida del territorio de 1848 porque fue consecuencia de una guerra en que fuimos vencidos. En cambio, no puede olvidar ni perdonar que Estados Unidos se niegue a entregarnos una porción tan pequeña de territorio después de que obtuvimos un fallo que nos fue favorable." El suscrito Embajador agregó que la resistencia de Estados Unidos a reconocer y a cumplir el laudo de 1911, había hecho que desde entonces fuese políticamente imposible para México someter ninguna controversia con Estados Unidos al arbitraje internacional y que esa era una situación

indudablemente mala para ambos países, pero particularmente para Estados Unidos, que siempre aparecería ante el mundo como negándose a cumplir un fallo con un país vecino y pequeño.

Es cierto, comentó el Presidente Kennedy, ¿cómo vamos a pretender resolver cuestiones tan complejas como la de Berlín si no somos capaces de arreglar como amigos un caso tan pequeño como el del Chamizal?" Agregó enseguida que según sus informaciones, la única dificultad pendiente viene de que con el transcurso de tantos años desde que el laudo se dictó, se han creado, sin que nadie tenga culpa de ello, situaciones que no pueden dejar de tomarse en cuenta sin gran daño para la ciudad de El Paso, tales como serían la destrucción de una escuela y de una parte del sistema de drenaje. "¿Sería posible, preguntó, que una vez que los Estados Unidos reconozca el laudo, México, a su vez, en forma espontánea, y como un acto de gracia, esté dispuesto a que la nueva línea que se fije para el encauzamiento del río, tome en cuenta esas situaciones creadas, para no causar daños innecesarios a la ciudad de El Paso?"

El Presidente López Mateos contestó que así planteado el asunto, su respuesta era en sentido afirmativo y se convino entonces en el texto de la declaración que se conoce, en el que, a sugestión del Secretario Tello, se substituyeron las palabras "solución equitativa" por "solución completa" del problema. No se hizo mención en la declaración conjunta del laudo de junio de 1911, a petición del Presidente Kennedy, quien dijo que deseaba, a su regreso a Washington, "conversar con los políticos texanos que son muy difíciles". En su lugar, a sugestión también del Secretario Tello, la declaración habla de que la solución tomará en cuenta la historia de esos terrenos. La frase "sin perjuicio de sus respectivas posiciones legales", se incluyó a moción del Secretario Auxiliar Martin y del Embajador Mann, a fin de que no aparezca públicamente que el Presidente Kennedy varió la política del Gobierno norteamericano antes de que se haya convenido en el trazo de la nueva línea. De todos modos, el suscrito hace constar, como lo deja anotado antes, que el Presidente de Estados Unidos en forma categórica expresó que su país debería reconocer la validez del laudo de 1911.

Esta larga transcripción demuestra que es correcta la versión que ha circulado, y que don César Sepúlveda recoge en su *Tratado de derecho internacional*, de que el caso del Chamizal fundamentalmente fue resuelto en la entrevista López Mateos-Kennedy, pero con dos salvedades importantes: la primera, que los "políticos texanos" aceptaran la solución, y la segunda, que bajo la dirección del canciller Manuel Tello, los comisionados de Límites y Aguas trazaran una línea que fuese aceptable; aunque con pequeñas correcciones para atender la petición del presidente Kennedy, de que no se destruyera una escuela secundaria y tal vez alguna otra obra. Con esa corrección, México recibiría el territorio que se adjudicó en 1911.

Don Manuel Tello, los embajadores Sánchez Gavito y Thomas Mann y

los comisionados mexicanos y norteamericano de Límites, Herrera Jordán y Fridken, trabajaron con gran eficacia y llegaron a definir la línea; pero surgieron otros problemas que a mí, como embajador de México, me tocó atender en Washington. El más serio fue la oposición de uno de los dos senadores por Texas, el señor Tower, republicano y jurista muy distinguido, que invocaba una sentencia dictada por la Suprema Corte de Justicia de Estados Unidos, en el caso *Leavenworth Railroad Co. vs. Lowe*, según la cual no se puede ceder a otro país ninguna porción del territorio de un Estado sin que éste dé su consentimiento. El otro problema serio era el relativo al desalojamiento de los norteamericanos, de ascendencia mexicana en su mayoría, que vivían en El Chamizal, los cuales tenían que ser indemnizados por el gobierno americano por la pérdida de sus propiedades.

Tuvimos la suerte de que otro senador por Texas, Ralph W. Yarborough, miembro del Partido Demócrata, no obstante sus diferencias políticas con el vicepresidente Johnson, que el senador sabía que nos apoyaba en las negociaciones, aceptase sin dificultad que el convenio sobre El Chamizal era justo. "El laudo de 1911 debió de ser cumplido hace mucho tiempo", me dijo cuando lo visité el 30 de septiembre de 1963. Si este senador hubiese mantenido la misma posición que Tower o que el diputado Edgar Foreman, quien también se oponía al arreglo, las reglas de cortesía que rigen en el Senado, que opera en mucho como un club, habrían hecho prácticamente imposible la aprobación del Convenio.

En cuanto al desalojamiento e indemnización, no sin dificultades Estados Unidos convino en cubrir el precio de la tierra; pero insistió en que México pagase las construcciones. El presidente López Mateos, a quien recordé el antecedente del Consejo de Ministros de septiembre de 1932, resolvió a su vez convocar a su gabinete para que opinase acerca del arreglo tentativamente concertado entre el canciller Tello y el Departamento de Estado, representado en México por el embajador Mann.

En el Consejo de Ministros hubo algunas voces que expresaron dudas. Don Jaime Torres Bodet, acerca de que se pagara por las construcciones, y algunos otros ministros, entre ellos el del Patrimonio Nacional, Eduardo Bustamante, sobre la constitucionalidad de hacer un arreglo que significaba permutar una porción del territorio nacional, la parte norte de la isla de Córdova, por un territorio equivalente. Don Eduardo Bustamante específicamente consideraba que semejante pacto sería contrario al texto del artículo 45 constitucional, según el cual "los estados de la Federación conservan la extensión y límites que hasta hoy han tenido, siempre que no haya dificultad en cuanto a éstos". La Convención, argumentaba el ministro, modifica si no la extensión sí los límites del estado de Chihua-

hua, y consecuentemente a su juicio no podía ser aprobada sin las formalidades de una enmienda constitucional. Este parecer fue apoyado por muy distinguidos juristas mexicanos.

Cuando se estaba debatiendo el tema, tuve oportunidad de expresar, tanto oficialmente como en cartas personales a estudiosos del derecho mexicano, mi parecer. Transcribo lo conducente de una de esas cartas, dirigida a don Manuel Sánchez Cuen, quien, además de viejo amigo mío, fue mi colega cuando juntos hicimos, por encargo del ministro Bassols y del procurador Portes Gil, el estudio de la Convención de septiembre de 1932, a que ya me referí:

Nuestro común amigo Antonio Martínez Báez dictó en el mes de septiembre de 1945 una conferencia en la Escuela Nacional de Jurisprudencia, en el ciclo organizado por la Asociación Cultural y de Investigación Jurídica, con motivo del debate público que en aquella época tenía lugar acerca del Tratado de Aguas celebrado entre México y los Estados Unidos de América el día 3 de febrero de 1944. En aquella conferencia, titulada "La Constitución y los Tratados Internacionales", Martínez Báez expone, con cita abundante de autoridades norteamericanas, cuál es el criterio vigente en el país vecino en materia de facultades del Presidente de la República para concertar tratados con potencias extranjeras. El sistema es muy sencillo: El Presidente de la República tiene, de acuerdo con el Artículo II, Sección 2, una potestad amplísima para celebrar tratados, sin más límite que el de contar con el "consejo y asentimiento" del Senado, expresado mediante una votación afirmativa de dos tercios de los miembros presentes. No parece, según las opiniones que Antonio Martínez Báez recoge y otras más coincidentes con ellas que podrían citarse, que el Constituyente creyera necesario poner otros límites a la facultad del Presidente de los Estados Unidos para concertar tratados, que el de hacerlo en términos de poder contar eventualmente con la aprobación de las dos terceras partes de los Senadores, lo cual significa la conformidad de una mayoría calificada de los representantes de las entidades federativas. Esto explica que, a diferencia de lo que ocurre en materia interna, la clara línea de separación entre la jurisdicción federal y la jurisdicción estatal no rija en materia de tratados internacionales. El punto vino a quedar definitivamente esclarecido en la opinión que más de un siglo después de dictada la Constitución norteamericana emitió el eminente Oliver Wendell Holmes Jr., el más ilustre sin duda de todos los jueces norteamericanos, en la conocida sentencia que puso fin a la controversia sobre la validez del Tratado celebrado con Canadá, acerca de la protección de las aves migratorias (*Missouri versus Holland*, de 1920). Ahora bien, lo que se dice del tratado como norma de derecho internacional, creadora de derechos y obligaciones para los Estados Unidos frente a otros estados, no sirve para los tratados como parte de la ley suprema de la Unión que les atribuye el texto equivalente, en la norteamericana, al 133 de la mexicana. En efecto, la propia Suprema Corte de Justicia de Washington ha dicho, que como parte del derecho interno, los tratados tienen igual jerarquía que las leyes federales; esto es,

que son superiores a las constituciones y leyes locales, pero que están subordinadas a la constitución federal. Más aún, el Supremo Tribunal ha reconocido explícitamente la facultad del Congreso para derogar mediante una simple ley ordinaria a un tratado internacional: esto, insisto, en cuanto el tratado es parte de la legislación interna, pues obviamente no podría con semejante derogación desobligar a los Estados Unidos frente a las potencias extranjeras. Hay ejecutorias, como la muy famosa dictada por el Magistrado Fields en el clásico caso de *Geofrey vs. Riggs*, 133 U.S. 258 al 267, en que se ha expresado el criterio de que el poder del Ejecutivo en la materia que venimos examinando tiene las siguientes limitaciones: a) restricciones específicas que se encuentran en la Constitución en contra de la acción del gobierno o de sus departamentos; y b) aquellas que surgen de la naturaleza del Gobierno mismo o de la de los Estados. En suma, no me cabe sombra alguna de duda en cuanto a que en los Estados Unidos el principio que rige respecto a la legitimidad de los actos del Poder Ejecutivo en materia interna, queda radicalmente invertido cuando se entra en materia internacional. En la primera, como bien se sabe, el Ejecutivo sólo puede hacer aquello para lo cual tiene una facultad expresa o al menos implícitamente concedida por la Constitución o por una ley federal válida; en cambio, en la segunda, puede hacer todo aquello que no lo esté prohibido por la Constitución misma o por la naturaleza de las instituciones políticas que ella ha establecido; siempre que logre la aprobación de los dos tercios de los Senadores presentes cuando se vote acerca de la aprobación del tratado en la Cámara respectiva. Creo que el sistema mexicano es el mismo, tanto por la identidad conceptual ya que no literal de los textos como —cosa muy importante— porque así lo demuestran los precedentes, venturosos muchos, desventurados otros, de nuestra historia constitucional.

Naturalmente que tiene riesgos seguir la doctrina norteamericana de la facultad casi ilimitada del Presidente de la República para negociar tratados, sobre todo cuando es un hecho notorio que en México el Senado no ejerce sobre el Ejecutivo el control poderoso que en los Estados Unidos. La solución entonces podría estar, como tantas otras veces, en la fórmula que don Benito Juárez aprendió de su maestro Benjamín Constant: hagamos jugar a la opinión nacional allí donde el órgano estatal formalmente competente no ha logrado cobrar el vigor necesario para ser un eficaz contralor de la acción del Presidente de la República. No veo por qué no fuese posible que el reglamento del Congreso de la Unión estableciese mecanismos que hicieran posible someter los tratados, antes de su ratificación, a un escrutinio severo que salvaría muchos problemas que ahora se confrontan por la manera como se conduce el procedimiento constitucional de ratificación. Naturalmente que es siempre más peligroso y grave el ejercicio de una facultad discrecional que el de otra rigurosamente regulada, pero ese es un riesgo que ningún país puede dejar de afrontar sin dejar de ser un país soberano.

En Washington, el consejero del Departamento Legal, Abraham Chaynes, sostuvo que la tesis sustentada en la ejecutoria *Leavenworth Railroad*

Co., no constituía un precedente obligatorio, pues era una afirmación incidental, un *dictum*, en la terminología del derecho anglosajón y no una "opinión". Este punto de vista fue aprobado por el Senado norteamericano el 17 de diciembre de 1963, en contra del único voto del senador Tower. El presidente Johnson firmó el instrumento de ratificación en solemne ceremonia a que me invitó el día 20 del mismo mes.

En México, por su parte, el Senado, después de escuchar a varios juristas, aprobó el convenio y las legislaturas locales expresaron su solidaridad con el arreglo; hecho sin valor jurídico, pero sí de significación política.

Podría afirmarse que este es un argumento de autoridad que no destruye las objeciones hechas por los juristas americanos, entre ellos por el eminente tratadista don Felipe Tena Ramírez. A este respecto, la primera reflexión que haré es que las cuestiones constitucionales, como en general las cuestiones jurídicas, al final de cuentas se resuelven por argumentos de autoridad, siempre —como es obvio— que esa autoridad sea la competente y que no haya sobre ella otra con poder para revocar o variar decisiones.

¿Qué valor tiene, entonces, la restricción categórica del artículo 133 constitucional, después de la reforma de 1934, según la cual son ley suprema de toda la Unión los tratados que estén de acuerdo con la misma (Constitución), celebrados y que se celebren por el presidente de la República con aprobación del Senado? La respuesta a esta pregunta, en mi opinión, no es difícil si se recuerda el doble ámbito en que un tratado opera, a saber: *como fuente de obligaciones y derechos entre un Estado y otro u otros Estados* y *como fuente de derecho interno*. Esta distinción la han elaborado con toda precisión la jurisprudencia, la doctrina y la práctica norteamericanas.

Dada la similitud, aunque no la identidad de los textos respectivos, considero que las ideas expuestas en Estados Unidos son válidas en México. En la transcripción de mi carta a Manuel Sánchez Cuen expuse ya lo esencial de la tesis norteamericana aun cuando, como es natural, podría ampliarla con citas doctrinales y jurisprudenciales.<sup>2</sup> En derecho internacional, así llegó a declararlo en 1933 la Corte Permanente de Justicia Internacional en el caso de Dinamarca contra Noruega, cuando éstas disputaban porciones de territorio de la parte oriental de Groenlandia, que una simple declaración verbal hecha por el canciller noruego Ihlen al gobierno de Dinamarca acerca de que "los planes del real gobierno danés

<sup>2</sup> Entre la amplia bibliografía, recomiendo: Bishop, *International Law. Cases and materials*, 2a. ed., Little Brown and Co., capítulo 2, *International Agreements*, 1962, p. 86.

con respecto a la soberanía danesa sobre todo el territorio de Groenlandia. . . no encontrarían oposición por parte de Noruega”, era obligatoria para esta nación, ya que había sido hecha por el ministro de Relaciones Exteriores, cuya autoridad para comprometer a su gobierno no podía ser puesta en duda por el gobierno de Dinamarca. La Corte permanente consideró un caso extremo: es la práctica entre Estados, como todos sabemos, que seguridades o compromisos de este tipo se hagan constar en documentos escritos que, para mayor seguridad de las partes, son normalmente objeto de canje entre las cancillerías.

Ahora bien, no todos esos documentos tienen igual solemnidad. Unos, los tratados en sentido estricto, habitualmente se conciertan sujetos a un canje posterior de instrumentos de ratificación que, en numerosos Estados, como en México y en Estados Unidos, supone la intervención parlamentaria. Por eso es obvio que, antes de que el canje tenga lugar, un Estado no podría invocar un tratado, aunque ya se hubiese suscrito.

Es sin duda una cuestión delicada de derecho interno y de política, determinar cuándo un convenio entre Estados debe asumir la formalidad y la solemnidad de un tratado y cuándo basta con un canje de notas o de memorándums —o memoranda— de entendimiento. Pero la decisión de este punto compete, en lo que toca al tratado, repito, como fuente de obligaciones y derechos interestatales, a cada país: si el jefe del Estado, el secretario de Relaciones Exteriores, el embajador o representante diplomático del país “A”, en documento escrito, expresan al país “B” su acuerdo, indicando en forma indubitable que el compromiso es final y no está condicionado a la aprobación del órgano parlamentario, no toca ya a las autoridades del país “B” examinar si el jefe del Estado, canciller o el representante diplomático del Estado “A” cumplieron con las disposiciones de su derecho interno.<sup>3</sup>

Queda ahora por examinar el otro problema: el de la validez o nulidad de un tratado o convenio internacional como parte de la ley suprema de toda la Unión. El texto después de 1934 es categórico: el tratado o convenio debe de ajustarse a la Constitución y los tribunales federales, de acuerdo con la fracción I del artículo 104, son competentes para conocer de las controversias que eventualmente se suscitaren al respecto. En caso de que esas controversias resultasen del reclamo de una persona por violación de garantías individuales, la forma de tramitar la inconformidad sería el juicio de amparo, de acuerdo con los artículos 103 y 107 de la Constitución y la legislación reglamentaria respectiva. Si la oposición, en

<sup>3</sup> Salvo que fuese notorio el quebrantamiento de las normas constitucionales, tema que desarrollaré en un cursillo que daré en el Colegio Nacional en 1976.

cambio, viniera de un Estado, la controversia se elevaría directamente a la consideración de la Suprema Corte.

Hay en la Constitución otro texto expreso, citado también en la carta a Sánchez Cuen, el artículo 15, según el cual no se autoriza la celebración de tratados para la extradición de reos políticos ni para la de aquellos delincuentes del orden común que han tenido la condición de esclavos, ni en general de convenios o tratados en que se alteren las garantías y los derechos establecidos por la Constitución para el hombre y el ciudadano. Este tipo de controversias se ha dado en Estados Unidos y también entre nosotros, sobre todo en caso de extradiciones. A través del amparo, los tribunales federales han hecho la interpretación de diversos tratados y eventualmente concedido la protección federal a individuos a quienes, en opinión de los propios tribunales, se desconocían sus garantías fundamentales cuando la Cancillería concedía su extradición.

Como los juristas mexicanos que objetaron el convenio sobre El Chamizal hicieron referencia especial al artículo 45 constitucional, quisiera reiterar que en mi opinión, que fundo en los debates del Constituyente de 1857, ese precepto no tuvo otro propósito que el de asegurar a los estados de que, cuando no haya controversias entre ellos, sus límites no serán modificados. De existir disputas, las mismas deberán de resolverse, o mediante convenio entre las entidades respectivas, celebrado con aprobación del Congreso, de acuerdo con la fracción IV del artículo 73, o por la Suprema Corte de Justicia si no hay manera de llegar a un convenio.

Ahora bien, ¿cuál es la solución cuando existe controversia de límites que afecta al territorio de un estado, pero ella no es con otra entidad federativa sino con un país extranjero, que en nuestro caso no podrían ser otros que Estados Unidos, Guatemala o la Gran Bretaña? La respuesta, a mi juicio, es obvia: como las partes integrantes de la Unión no tienen personalidad internacional, corresponde a la Federación resolver la controversia a través de las formas que el derecho internacional reconoce, y de toda preferencia, claro, mediante un tratado o inclusive un acuerdo entre los comisionados de límites y aguas, aprobado por los dos gobiernos en los términos de los instrumentos que fijan la competencia de dicha Comisión.

Cuando la solución sea a través de un tratado, como ocurrió en el caso de El Chamizal (y en el de Ojinaga, objeto del convenio suscrito en noviembre de 1970), está dentro de la normalidad del funcionamiento de nuestro sistema político que, durante el proceso de negociación o en el de examen del tratado por la Cámara de Senadores, se invite a la opinión pública y por supuesto a las autoridades de la entidad que eventualmente resultase afectada. El Senado podría así, en ejercicio de su autoridad,

ponderar las objeciones que hubiera y resolver si debe o no aprobar el tratado.

En resumen, creo que las preguntas planteadas al principio de esta exposición deben responderse de la siguiente manera:

1. Sí existen límites constitucionales para que el Ejecutivo celebre un tratado y para que el Senado lo apruebe;

2. Esos límites no son, sin embargo, los mismos que el Ejecutivo tiene cuando actúa en el campo interno. En éste, el presidente de la República solamente puede hacer aquello para lo que está facultado por la Constitución o por las leyes; en cambio, en materia internacional puede celebrar todos los tratados que a su juicio el interés nacional demandé, salvo que un texto de la carta fundamental se lo prohíba expresamente, como ocurre en los casos que prevé el artículo 15;

3. Toca tanto al Ejecutivo como al Senado examinar que esos límites se cumplan. Además, aun cuando un tratado no quebrante un texto constitucional, el Senado puede libremente desaprobalo. Más aún, conforme al derecho internacional y a la Constitución, el presidente no está obligado a ratificar un tratado aun cuando el Senado ya lo haya aprobado. La aprobación es una autorización, no una orden para ratificar;

4. Los tratados pueden operar tanto en la *órbita internacional, como fuente de derechos y obligaciones entre los Estados, y en la órbita interna, como parte de la ley suprema de la Unión*. Por ello, las consecuencias de un posible quebrantamiento de los límites constitucionales son diferentes;

5. De acuerdo con el derecho internacional, como regla general, una vez que se ha hecho el canje de ratificaciones, un Estado no puede invocar el incumplimiento de sus normas de derecho interno frente al Estado o Estados con quienes haya contratado;

6. Desde el punto de vista del derecho interno, sí puede un particular o una entidad federativa pedir que se declare la invalidez<sup>4</sup> de un tratado en cuanto le perjudique (artículos 103; 104, fracción I; 105, y 107 de la Constitución). Sin embargo, la sentencia que el tribunal federal competente dicte *no afecta la validez del tratado como fuente de derechos y obligaciones interestatales*. También desde el punto de vista del derecho interno —punto muy explorado en la jurisprudencia de Estados Unidos— el Congreso puede derogar un tratado, sin que por ello modifique las obligaciones internacionales del Estado, y

7. Finalmente, con independencia de los aspectos y límites jurídicos, existen otros —tal vez más efectivos— de carácter político. Debe por ello

<sup>4</sup> O su ineficacia si, por ejemplo, no se publica el texto del tratado en el *Diario Oficial*.

darse a la opinión pública y, en su caso, a los representantes de las entidades federales, una oportunidad razonable para hacerse oír tanto de los órganos del Poder Ejecutivo como del Senado de la República. Sería por ello saludable que se erigiese en práctica constitucional la de que el presidente de la República, en casos importantes, sometiera los tratados a la opinión del Consejo de Ministros y que, por su parte, el Senado celebrase, cuando lo creyera oportuno, audiencias públicas para escuchar los pareceres que pudiera haber adversos a la suscripción o aprobación de los tratados.

#### APÉNDICE

El informe de los comisionados, don Bernardo Couto, don Luis G. Cuevas y don Miguel Atristain, sobre la concertación del Tratado suscrito en la villa de Guadalupe-Hidalgo, el 2 de febrero de 1848, expresa los siguientes conceptos, transcritos por don José María Roa Bárcena en *Recuerdos de la invasión norteamericana*, edición de V. Agüeros, 1901, tomo II, pp. 513-515:

Algunos han querido disputar la facultad de las supremas autoridades en una sociedad política para hacer cesiones territoriales; disputa vana y más propia del ocio de la escuela que de las ocupaciones serias y de los pensamientos positivos de un hombre de Estado. Si se preguntase si una persona en sana salud tiene el derecho de hacerse cortar un miembro antojadizamente y sin necesidad, la pregunta se tomaría tal vez por signo de demencia en quien la hiciera; pero el instinto de la propia conservación ha dicho a todo el mundo que cuando una parte no puede ya vivir con el resto del cuerpo, sin peligro de muerte, es preciso salvar la vida separando aquella parte, por más dolorosa que sea la operación. En el caso concreto, cuestionar la facultad del gobierno mexicano para ajustar un tratado como el que se ha firmado es, en sustancia, disputable el derecho de disminuir los quebrantos de la nación; o, en otros términos, es poner en duda su derecho de rehacerse por la única vía posible de la porción más ganada de lo que estaba perdido. Y no importa que la pérdida se hubiese sufrido en una guerra injusta por parte de nuestros enemigos, pues no por eso dejaba de ser tan real y positiva como si la justicia toda hubiese estado del lado de ellos. Los tratados de paz tienen por su esencia el carácter de transacciones: en ellos se prescinde de la justicia con que han obrado los contendientes, se toman los hechos tales como existen; y sin decidir sobre derechos anteriores, se ajustan amigablemente las diferencias y se crean derechos para el porvenir. Obligación es de cada gobierno sacar en ese ajuste la condición más favorable que sea posible para su pueblo, atendidas las circunstancias; y ese deber lo ha llenado cumplidamente el gobierno actual en las órdenes e instrucciones que se ha servido darnos para.

el tratado convenido. Su alta misión respecto de la sociedad toda era salvar a cualquiera costa la vida, o llámese nacionalidad de ella misma, haciendo al efecto los menores sacrificios posibles; es decir, conservando o recobrando lo más que fuese dable. Ponerle por condición necesaria que lo recobrará todo, sería exigirle que desbaratara en la negociación lo que estaba ya concluido en la campaña. Sería, además, pretender una cosa injusta en todos sentidos. Lo es, en efecto, rehusarse a salvar en un naufragio a un cierto número de personas por cuanto no hay arbitrio de salvar a todas las que amenaza la tormenta. Los habitantes mismos de la parte del territorio que no ha podido rescatarse en la negociación, tenían derecho, a nuestro modo de pensar, para exigir del gobierno que ajustase algún concierto. No pudiendo ya ampararlos con la fuerza de las armas, debía ejercer para con ellos el último acto de paternidad y tuición, impidiendo que quedasen en la condición de pueblos conquistados y asegurándoles por medio de convenios solemnes garantizados en la fe de las acciones, la mayor suma de bienes y derechos que permitiese el estado de las cosas. Estos son los dictámenes de la razón despejada; esto inspira el sentido común; esto han practicado todos los pueblos en ocasiones semejantes. Cualesquiera que hayan sido su organización política y sus leyes constitucionales.

Según el propio Agüeros, los ilustres jurisconsultos Mariano Otero y Crescencio Rejón figuraron entre los opositores al tratado. Otero formuló sus objeciones durante el armisticio de fines de agosto y principios de septiembre de 1847 (*op. cit.*, pp. 127 y 133). Sin embargo, Roa Bárcena comenta que Otero se dirigió a sí mismo esta pregunta: “¿Qué valen el derecho y los tratados cuando se ponen de por medio el interés y la ambición de los pueblos?”

El Tratado de Guadalupe fue aprobado por el Congreso a través tanto de la Cámara de Diputados como de la de Senadores. En la primera, se aprobó por 51 votos en contra de 35; en la segunda, previo dictamen de don José Fernando Ramírez, se aprobó por 33 votos en contra de 3. (Estos datos figuran también en la obra y tomo citados de Bárcena, pp. 527-533.)