

79

## CONSULTA DE LA SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES

### Del 4 de julio de 1883 sobre permiso para establecimiento de una estación naval de carbón en la Bahía de la Magdalena

Con el atento oficio de usted del día 1o. del mes anterior recibí el expediente formado en esa Secretaría con motivo de la nota del Ministro Plenipotenciario de los Estados Unidos en la que a nombre de su Gobierno solicita del de México el permiso de establecer una estación naval de carbón en la bahía de Magdalena, en terrenos de propiedad particular, pero dentro del territorio de la República, pretendiendo también el privilegio de desembarcar los materiales necesarios para la construcción de ese establecimiento, y de introducir libres de derechos todos los artículos y provisiones (all stores) para el uso de los buques de guerra de los Estados Unidos. Y obsequiando gustoso los deseos del Presidente expresados por usted en aquel oficio, paso a exponer la opinión que, después del debido estudio, he formado de este caso.

Sin vacilar puedo desde luego decir que en mi concepto no es de accederse a esas pretensiones, así porque nuestras leyes lo repugnan, como porque con ello quedarían comprometidos los intereses nacionales. La fracción III, letra B, del artículo 72 de la Constitución está redactado en estos textuales términos: "Son facultades exclusivas del Senado... Autorizar al Ejecutivo para que pueda permitir la salida de tropas nacionales fuera de los límites de la República, *el paso de tropas extranjeras por el territorio nacional y la estación de escuadras de otra potencia por más de un mes en las aguas de la República*". Y la razón del precepto que esto manda, prohíbe con evidencia el establecimiento permanente en suelo mexicano de estaciones para el uso de la marina de guerra extranjera, que dependen exclusivamente de otra potencia, que están destinadas al servicio naval de otro país. Buscando en la letra, el espíritu y alcance de ese precepto, se adquiere la persuasión de que él no consiente que dentro de los límites jurisdiccionales de la República existan establecimientos militares o navales que no estén en todo sujetos a las leyes y autoridades de ésta.

A diferencia de otros muchos textos de nuestra Constitución, que el estudio no tiene equivalente en la de los Estados Unidos: él, tal como existía antes de su reforma, se aprobó por unanimidad de setenta y nueve diputados en la sesión del día 9 de octubre de 1856 (Zarco. Hist. del Cong. Const. tomo 2o., pág. 427), y fue sin duda alguna tomado del artículo 50, en sus fracciones XX, XXI y XXII de la Constitución de 1824. Investigando los motivos que nuestros constituyentes hayan tenido para sancionar esas prescripciones, incorporadas en el derecho público interior del país desde su independencia hasta hoy, se comprende bien que bajo su imperio han quedado absolutamente prohibidos, los permisos de la naturaleza del que aquí se trata. Para no extenderme demasiado, me limitaré a exponer las doctrinas de un publicista contemporáneo, autoridad irrecusable en estas materias, y doctrinas que revelan con toda claridad esos motivos.

"Tous les publicistes sont d' accord", es Calvo quien así habla, "pour admettre que le territoire d' une nation constitue une véritable propriété, qui doit á ce titre être absolument inviolable, et sur la quelle personne ne peut pétre sans le consentement tacite ou expres de son propriétaire légitime... Grotius Volff et d' autres auteurs soutiennent qu' un belligérant peut... pour aller á la rencontre de son ennemie, traverser avec ses armées le territoire d' une nation rentre quand même elle lui en refuserait le passáe". Y después de impugnar victoriosamente estas opiniones, cuyas prácticas consecutivas atentan contra la independencia y soberanía

de las naciones, se pregunta como para poner fuera de toda discusión posible el principio que defiende: "qui congerait encore en face de semblables eventualités á soutenir comme fondé le droit de libre passage des tropes etrangénes" (Aut. cit. Droit international, 4a. edt., vol. 3o., núms. 2344 y 2347).<sup>1</sup>

Como es natural, ese autor reconoce que la doctrina que enseña, tiene una excepción en el caso de que el país de que se trata haya concedido su permiso para el paso de tropas extranjeras por su territorio. Y hablando de esa excepción dice esto: "Lors qu'un Etat independant accorde á une armée étrangère la permission de passer ou de séjourner sur territoire, les personnes qui composent cette armée... ont droit aux prérogatives de l'exterritorialité. Une semblable permission implique en effet de la part du gouvernement qui l'accorde, l'abandon tacite de ses droits jurisdictionels, et la concession au général, ou aux officiers etrangers du privilège de maintenir exclusivement la discipline parmi leurs soldats et des rester seuls chargés de reprimer les mefaits qu'ils, viendront a "commettre" (Aut. y ob. cit. vol. 1o., número 624).<sup>2</sup>

Puédese ya comenzar a ver en estas doctrinas la razón y motivos de nuestro trato. Los constituyentes prohibieron por regla general, y no consintieron sino excepcionalmente y siempre con la autorización del Senado, esos permisos, porque ellos son fuente perenne de conflictos entre los países que los estipulan, porque en último análisis importan el abandono tácito de los derechos jurisdiccionales de la Nación. Y si bien ellos no pueden, no deben negarse en todas ocasiones, porque algunas habrá en que los mismos intereses de ésta los exijan, jamás es lícito otorgarlos con el carácter de permanentes y perpetuos. Por esto es que el precepto que me ocupa, permite *el paso de tropas extranjeras por el territorio nacional*, no autoriza, sino que prohíbe su mansión fija en él, el establecimiento de fortalezas, cuarteles, campamentos, etc., en que residan de ordinario; porque esto es que a pesar de haber dejado confiado a la discreción del Ejecutivo y del Senado apreciar cuando las ventajas superen a los inconvenientes del simple tránsito, a esos mismos altos Poderes prohibió el otorgar concesiones que pusieran fuera del alcance de la soberanía nacional, y de una manera permanente, el territorio que las fuerzas extranjeras ocuparan. Los Constituyentes creyeron que si alguna vez puede presentarse tan apremiante razón política, tan notoria conveniencia nacional que hagan ceder momentáneamente ante el derecho de extraterritorialidad de que ellas gozan, el de jurisdicción que corresponde a la República ninguna consideración podría ser bastante poderosa para justificar, lo que bien podría llamarse enajenación parcial del territorio mexicano.

Para no adelantar mis propios razonamientos a la exposición de las doctrinas que explican y precisan el sentido de nuestro presente constitucional, bueno es invocar desde luego las que el autor que he citado enseña respecto de los derechos y obligaciones de los Estados, en cuanto a la admisión de buques de guerra extranjeros en sus puertos: son estas: "En principe, un port ouvert au commerce est tacitement considéré comme accessible aux navires de toutes les nations, et... la libre entrée accordée aux navires marchands s'étend aux bâtiments de guerre des Etats amis... Il y a cependant certaines circonstances spéciales qui autorisent un Etat à refuser l'admission dans ses rades et ses ports des navires de guerre d'un autre Etat... L'admission des bâtiments de guerre dans certains ports ou dans certaines rades n'est pas seulement influencée par des considérations politiques ou des convenances internationales, variables, selon les temps et les lieux; quelque fois aussi elle est subordonnée à des motifs d'ordre public et de sécurité... Pour prevenir toute espèce de diffi-

1 Habla Calvo.-Todos los publicistas están de acuerdo en admitir que el territorio de una Nación constituye una verdadera propiedad, que por este título debe ser completamente inviolable y en el cual, nadie puede penetrar sin el consentimiento tácito o expreso de su dueño legítimo... Grotius, Wolff.

2 "Cuando un Estado independiente concede a un ejército extranjero el permiso de paso o permanencia en su territorio, las personas que integran este ejército... tienen derecho a todas las prerrogativas de la extraterritorial. *Semejante permiso implica en efecto, de parte del gobierno que lo concede, el abandono tácito de sus derechos jurisdiccionales y la concesión al general y a los oficiales extranjeros, el privilegio de mantener exclusivamente la disciplina entre sus tropas, y de quedar encargados absolutamente de reprimir todos los crímenes o desórdenes que pudieran cometer*".

cultés en cequi concerne la marine militaire, plusieurs gouvernements au réglé la question au moyen des clauses conventionnelles; ils ont stipulé notamment qu'ils ne recevront dans leurs ports qu'un nombre limité des navires de guerre étrangers, variant de trois à six au plus" (Aut. y ob. cit. vol. 1o., número 230).<sup>3</sup>

Bastan estas doctrinas internacionales, que nuestros constituyentes quisieron sancionar, y que no se desconocerán de seguro en los Estados Unidos, para acabar de comprender los motivos de nuestra ley, para apreciar todo su alcance, y decidir que el presente caso cae bajo el imperio de sus prohibiciones. Ella apenas consiente la presencia de escuadras de otras potencias en las aguas de la República, y el paso de tropas extranjeras por el territorio nacional, cuando el Senado lo autoriza, dando tal importancia y gravedad a esos actos, por los conflictos internacionales que ocasionan, por los peligros que implican por la restricción que causan en los derechos de la soberanía, que a pesar de haber otorgado al Presidente la facultad de dirigir las negociaciones diplomáticas, le negó la de otorgar esta clase de permisos, buscando en la autorización especial del Senado, en el concurso de los dos Poderes, una garantía de acierto en negocios que pueden tener fatales consecuencias. Y seguro como lo es, según la letra misma del precepto que analizo, que el Ejecutivo no puede por sí solo permitir ni la estación de una escuadra de otra potencia en las aguas de la República por más de un mes, es también evidente conforme al espíritu y razón de ese precepto que el Senado carece de igual modo de facultades para autorizar la residencia de fuerzas extranjeras, el establecimiento permanente de cuarteles, fuertes, soluciones o cualesquiera otros edificios en que ellas vivan de ordinario, dentro del territorio nacional. Los Constituyentes negaron a toda autoridad por más alta y caracterizada que fuese el poder de otorgar permisos, que importan no ya un abandono tácito, sino que significarían una renuncia expresa de los derechos soberanos de la Nación. No se necesita decir más para ver con toda claridad que ni el Ejecutivo, ni el Senado, ni el Congreso pueden conceder al Gobierno de los Estados Unidos el permiso de establecer una estación naval de carbón en la bahía de la Magdalena, introduciendo libres de derechos no sólo los materiales para su construcción, sino todos los artículos y provisiones para el uso de sus buques de guerra. Tal permiso sería en último análisis la sumisión del territorio en que esa estación se fundara, al Gobierno de los Estados Unidos, e importaría la enajenación de una parte de la soberanía nacional, y esto nadie puede hacerlo en México.

Consideraciones de otra especie concurren afirmar aún más sólidamente esa conclusión. En la jurisprudencia constitucional norteamericana está definido que los Poderes federales en uso de la facultad que les concede el artículo 17 de la sección VIII de la Constitución, ejercen exclusiva competencia en los fuertes, almacenes, arsenales, etc. aunque éstos estén ubicados dentro de los límites de los Estados, y ha sido preciso establecer ciertas teorías que fijen los límites que eviten la colisión de la soberanía federal y de la local en esas materias. Así las expone uno de los caracterizados publicistas norteamericanos: "The public money expended on such and the public property deposited in them and the nature of military duties which may be required there, all demands that they should be exempted from State authority. In truth, it avoids be wholly improper, that placer on depend, should be subjected to the control of any member of it... And a great variety of cessions have been made by the States... And generally there has been a reservation of the right serve all State process civil and criminal upon persons found therein. This reservation has not been thought at all inconsistent with the provisions of the Constitution; for the State process *quod ad hoc* becomes the process of the United States and the general power of exclusive Legislation remains with Congress. Thus their places are not capable of

3 "Como principio o regla general, un puerto abierto al comercio, está tácitamente considerado como accesible a los navíos de todas las naciones... y el libre paso concedido a los navíos mercantes, se extiende también a los buques de guerra de los Estados amigos... Hay sin embargo, algunas circunstancias especiales que autorizan a un Estado, a rehusar la admisión en sus puertos y muelles, a los navíos de guerra de otro Estado... La admisión de los buques de guerra en algunos puertos y Muelles no está solamente influenciada por consideraciones de orden político o de conveniencias internacionales, variables según los tiempos y lugares; otras veces, también está subordinada a consideraciones de orden público y de seguridad ... para evitar toda clase de dificultades en lo que se refiere a la marina militar, varios gobiernos han convenido de arreglar esto por medio de convenios especiales en cláusulas parecidas: especialmente han estipulado, que no recibieran en sus puertos sino un número limitado de navíos de guerra extranjeros, variando entre tres y seis".

being made a sanctuary for fugitives to exempt them from acts done within and cognisable by, the State to which the territory belonged" (Story, on Constitution, núms. 1224 y 1225).<sup>4</sup>

Por más que el gobierno norteamericano tuviera que confesar que esas teorías que rigen a los Estados de la Unión, no podrían jamás aplicarse a la República Mexicana por un gobierno extranjero, bueno es tenerlas presentes para considerar hasta dónde llegarían las consecuencias del permiso solicitado. Yo creo que el informe de la Sección de esa Secretaría, ha interpretado bien la frase de la nota del Ministerio americano, de "All stores for the use of vessels of war of the United States" entendiéndolo que se trata de introducir<sup>5</sup> a la estación naval de carbón las provisiones de boca y los materiales de guerra, porque todo esto significan en inglés las palabras "store of a ship". Siendo esto así, es seguro que el Gobierno norteamericano, no consentiría que todo ese material de guerra y la fuerza que lo cuestione, quedaran sujetos a las autoridades del país, sino que pretendería de hecho ejercer exclusiva jurisdicción sobre el territorio en que se estableciera la estación, por más que confesara que las teorías constitucionales de sus publicistas no tienen fuerza legal obligatoria en México. ¿Y nuestro Gobierno podría abandonar ese territorio, por más pequeño que sea, al dominio de leyes y autoridades extranjeras?... Esto sería enajenarlo, cosa que a toda autoridad está vetada entre nosotros. Mas como no se fija ni el tiempo que el permiso deba durar, ni el número de tropas, ni la cantidad de material de guerra que según él puedan venir, ni la extensión del terreno que se pueda ocupar, habrá que convenir en que la estación de que se trata, será desde luego una amenaza permanente para la Baja California y Sonora, y se convertiría el día que tengamos una dificultad con nuestros vecinos, en el cuartel general de las operaciones militares, que tengan por objeto la ocupación de nuestra frontera occidental. Menos importancia bajo todos aspectos tuvo la concesión que España hizo a los ingleses en Belice permitiéndoles cortar madera, y ya sabemos por dolorosa experiencia hasta dónde han llegado las pretensiones de Inglaterra a ese territorio. Peligros son éstos que no pueden escaparse a la previsión política más vulgar, y peligrosos de tal tamaño que sobrarían ellas para negar la concesión que se solicita.

Pero, aun sin tomarlos en cuenta, sin considerar que en la extrema calamidad que he indicado, la de una guerra con los Estados Unidos, la estación naval de carbón, constituiría el medio más seguro que pudiéramos facilitar al enemigo para la ocupación de nuestro territorio, ella, aun en las circunstancias más favorables, en medio, no sólo de la paz más sólida, sino de la amistad más sincera, ofrece tan serios inconvenientes, que de ninguna manera puede permitirse. ¿Cómo se demarcarían los límites de la autoridad militar que ocupe? ¿Quién sería el Juez competente para conocer de los delitos comunes y militares que en ella se cometieren por mexicanos o por extranjeros? ¿Serviría esa estación de asilo para los criminales que hubieran delinquirado aun fuera de ella, o podrían nuestras autoridades extraerlos de su recinto, llenando sólo los requisitos que las leyes exigen para el allanamiento del domicilio?... Ninguna respuesta satisfactoria puede darse a éstas, a otras muchas preguntas, que revelan cómo una soberanía extranjera no puede vivir enfrente, dentro de la soberanía nacional. Allá en los Estados de la Unión Americana bien se puede decir que "The State process becomes the process of United States"; aquí ni los Estados Unidos habrían de consentir que sus soldados quedasen sujetos a nuestras autoridades, ni aun por delitos que no tuvieran conexión con la disciplina militar, ni México podría permitir que oficiales extranjeros juzgaran a sus ciudadanos en su propio territorio, ni aun por atentados con-

4 El dinero público gastado en tales lugares y la propiedad pública depositada en ellos, y la clase de deberes militares que puedan necesitarse allí, todo pide que estén exceptuados de la autoridad del Estado. En verdad, sería enteramente impropio, que lugares en los cuales de ellos dependiera la seguridad de toda la Nación, dependiera del control único de uno solo de sus miembros... y una gran variedad de cesiones se han hecho por los Estados... y se les han dejado reservados los derechos de intervenir en todos los asuntos civiles y criminales sobre las personas que residen en ellos. Esta concesión, nunca se ha creído que sea incompatible con los derechos declarados en la Constitución; porque lo que hace el Estado en estos casos, *quod ad hoc*, es como si lo hubiera hecho los Estados Unidos, quedando en poder del Congreso el poder general de legislar sobre los mismos exclusivamente. Así es, que estos lugares no se ponen como santuarios para proteger fugitivos, para que ellos queden ahí exentos del castigo por las faltas o delitos cometidos dentro de la jurisdicción del territorio a que pertenezcan, o sea el Estado.

5 "Todos los edificios, almacenes o bodegas para uso de los buques de guerra de los Estados Unidos".

tra la seguridad del establecimiento naval extranjero. Sobre ser esto por completo inconstitucional llegaría a constituir, lo repito, la enajenación de la soberanía de la República.

Por más que el Ministro de los Estados Unidos haya dado a este negocio el carácter de la más simple sencillez como si se tratara sólo del cumplimiento de una cortesía internacional, o de la prestación de un servicio que la vecindad impone a las naciones amigas, es lo cierto que él es tan grave y delicado cualquiera que sea el aspecto bajo el que se le considera, siempre que esto se haga con la debida atención, que apenas podría ser materia de un tratado, que allanarse siquiera algunas de las dificultades que presenta, puesto que todas las que he indicado, y por cierto las más graves, no tienen solución posible. Y cómo se podría celebrar un tratado en que en nombre de la buena amistad que une a dos países, el más débil otorgara favores que ni los más fuertes dispensan. ¿Y quién podría asegurar que fuera eterna esa amistad que motivara el tratado? ¿Y quién respondería de que la imprevisora generosidad de la concesión, aun resguardada con las indispensables precauciones para evitar conflictos de autoridades en tiempos de paz, no fuera el remordimiento más cruel el día de la guerra?...

Con la franqueza que el cumplimiento de un deber patriótico exige, he procurado decir la verdad tal como la siento. Conforme en las apreciaciones que hace el informe de la Sección, y complacido de saber que el Presidente tiene ya formada su opinión acerca de este asunto, todo mi empeño se ha reducido a fundar las mías, para ayudar en mi calidad de mexicano y con mi escaso contingente de luz, a la defensa de los derechos de la República. No he visto el presente caso sino en sus puntos más sobresalientes; pero creo que los fundamentos que he manifestado bastan para persuadir al Gobierno de los Estados Unidos, de que el de México no puede concederle lo que pide, porque carece de facultades para ello. Si me he extendido en consideraciones que a aquel Gobierno no podían ni indicársele, ha sido para estudiar este negocio en su doble aspecto constitucional y político, satisfaciendo así a los propósitos de esa consulta.

Al devolver a usted el expediente de que antes he hablado, concluida como está mi comisión, no me resta más que suplicarle que presente con mis respetos, mis agradecimientos más sinceros al Supremo Magistrado de la República por la honra con que me ha distinguido sujetando a mi estudio este grave negocio, asegurándole que como en esta vez, me puede ocupar en cuanto crea que puedo servir a los intereses de nuestra patria, y aceptando usted para sí las consideraciones de mi aprecio.

Libertad en la Constitución.

México, julio 4 de 1883

*Ignacio L. Vallarta*  
(Rúbrica)

Al Oficial Mayor encargado de la Secretaría de Relaciones.  
Presente

