

LA IGUALDAD JURÍDICA DE LOS ESTADOS

José Luis SIQUEIROS

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Antecedentes históricos de las facultades y obligaciones del presidente de la República*. III. *La reforma del artículo 89, X, en 1988*. IV. *Las fuentes de inspiración de los principios normativos*. V. *La Declaración de Principios Referentes a las Relaciones de Amistad y Cooperación entre los Estados*. VI. *Corolarios del principio de la igualdad soberana*. VII. *El escepticismo en la doctrina*. VIII. *La Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados*. IX. *Reflexiones finales*. X. *Bibliografía*.

I. INTRODUCCIÓN

Este breve estudio está enfocado a uno de los siete principios normativos que el presidente de los Estados Unidos Mexicanos debe observar en la conducción de la política exterior y que contempla el artículo 89, fracción X, de la Constitución Política. Si bien la temática principal está orientada a la igualdad jurídica de los Estados como uno de dichos preceptos de conducta, el trabajo hace también alusión a los otros principios contenidos en la citada fracción.

II. ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LAS FACULTADES Y OBLIGACIONES DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

El artículo 16, fracción XI, del Acta Constitutiva de la Federación Mexicana, fechada en la ciudad de México el 31 de enero de 1824, establecía que eran facultades y obligaciones del presidente: “Dirigir las negociaciones diplomáticas, celebrar tratados de paz, amistad, tregua, neutralidad, armada, comercio y otros más; para prestar o negar su ratifi-

cación a cualquiera de ellos deberá proceder la aprobación del Congreso General”.

Treinta y tres años después, el Congreso Extraordinario Constituyente, mediante decreto del 5 de febrero de 1857, promulgó la carta magna de ese año, y en su artículo 85 reguló las facultades y obligaciones del titular de Poder Ejecutivo, incluyendo la fracción X, que modificó el texto del dispositivo análogo de la Constitución de 1824, para precisar que aquéllas serían: “Dirigir las negociaciones diplomáticas y celebrar tratados con las potencias extranjeras, sometiéndolos a la ratificación del Congreso Federal”.

De la lectura de la nueva fracción X del artículo 85 puede advertirse que el constituyente vuelve a otorgar al presidente la facultad de “dirigir las negociaciones diplomáticas” y de celebrar tratados (sin enunciar el tipo de ellos), pero confirmando que tales instrumentos deberán ser ratificados por el Congreso federal.¹

Es interesante notar que la Constitución de Querétaro, del 5 de febrero de 1917, en el contenido original de su fracción X del artículo 89 establecía un texto muy semejante a su homólogo de 1857, con el siguiente tenor: “Dirigir las negociaciones diplomáticas conforme a las instrucciones que reciba del Congreso Federal y celebrar tratados con las potencias extranjeras, sometiéndolos a la ratificación del mismo Congreso”.

Parece que la introducción de la cortapisa “conforme a las instrucciones que reciba del Congreso Federal para conducir las negociaciones internacionales” no fue muy del agrado del Ejecutivo, así que la mencionada fracción fue nuevamente reformada para quedar plasmada con el texto anterior, que establecía: “X.- Dirigir las negociaciones diplomáticas y celebrar tratados con las potencias extranjeras, sometiéndolos a la ratificación del Congreso Federal”.

III. LA REFORMA DEL ARTÍCULO 89, X, EN 1988

En 1987, durante la presidencia del licenciado Miguel de la Madrid, el titular del Poder Ejecutivo envió al Senado una iniciativa en que se pre-

¹ Conforme al artículo 72, fracción B, inciso I, reformado en noviembre de 1874, eran ya facultades exclusivas del Senado el aprobar los tratados y convenciones diplomáticas que celebrara el Ejecutivo con las potencias extranjeras. Sin embargo, por inadvertencia, ni el artículo 85, X, de la Constitución de 1857 ni el artículo 89, X, de la de 1917 fueron modificados para establecer la congruencia. No fue hasta 1988 cuando finalmente se precisó que los tratados serían sometidos a la aprobación del Senado.

tendía de manera explícita el consagrar en la misma Constitución una serie de principios fundamentales en los que se basaba lo que se consideró un orden internacional más justo, pacífico y solidario.

En la iniciativa de decreto enviada al Senado por el presidente De la Madrid se deja constancia de que los principios de la política exterior reflejan los intereses del país, señalando que la convivencia pacífica entre las naciones sólo puede ser garantizada con el respeto incondicional al principio de la autodeterminación de los pueblos.

La misma iniciativa hace referencia a los principios de no intervención, de la solución pacífica de las controversias, de la igualdad jurídica de los Estados, de la cooperación internacional para el desarrollo, así como el de la lucha por la paz y seguridad internacionales, es manifestando que los mismos no sólo responden a la defensa del interés nacional, sino que además son un compromiso con el nacionalismo y el pensamiento progresista.

Igualmente, se propone modificar la misma fracción X, para ajustar la referencia a “Congreso Federal”, como el órgano que ratifica (o aprueba) los tratados internacionales, para dejar explícito que es el Senado a quien corresponde tal atribución, y así lograr congruencia con los artículos 76, fracción I, y 133, de la ley fundamental.

Si bien es cierto que en el texto de la iniciativa se hace una somera referencia a la suscripción por México de la Carta de la Organización de los Estados Americanos (cuyo texto recoge el principio de que todos los Estados son iguales entre sí) y la Convención para el Arreglo Pacífico de los Conflictos Internacionales (La Haya, 1899) y al Tratado de Soluciones Pacíficas (Pacto de Bogotá, 1948), instrumentos que consagran el principio aludido en sus títulos, no hay ninguna otra mención a los propósitos y principios de las Naciones Unidas ni a las Declaraciones de la misma Organización referentes a las relaciones de amistad y cooperación entre los Estados.

Las comisiones dictaminadoras del Senado dejaron constancia de que durante el ejercicio de dicha legislatura algunos de sus miembros habían ya manifestado inquietudes coincidentes con los propósitos de la iniciativa presidencial y habían elaborado anteproyectos para reformar la fracción X del artículo 89 constitucional. Algunos de ellos, durante la segunda lectura del dictamen, indicaron su deseo de intervenir en la sesión para apoyar determinados principios de la nueva fracción X.

Para referirse al principio de la igualdad jurídica de los Estados, tomó la palabra el senador Roberto Casillas Hernández, quien afirmó que

la naturaleza jurídica de las naciones y su igualdad y equilibrio con las demás surge dentro del ámbito de la ética, de la sociología y que es necesario contemplarla como problema de corresponsabilidad universal. En esa virtud, concluye, elevar a rango constitucional el reconocimiento de este principio, constituye la concreción de un postulado que siempre hemos practicado y que cada vez tendrá la mayor importancia.

El propio senador también enfatizó que la naturaleza jurídica de las naciones no sólo radica en el reconocimiento de su derecho como naciones, sino en el recíproco respeto de unas a otras dentro de ese nivel de paridad. Con una votación ampliamente mayoritaria el Senado aprobó el proyecto presidencial de reforma al artículo 89, fracción X, y lo pasó a la Cámara de Diputados para su deliberación y efectos legales correspondientes.

La Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales de la Cámara baja estudió el proyecto de decreto y la minuta enviada por la Cámara de Senadores conforme a lo dispuesto por el artículo 72, inciso a), de la carta magna. Después de hacer una referencia a los antecedentes históricos de las facultades presidenciales en las Constituciones de 1824, 1857 y 1917, especialmente a aquellas orientadas a la dirección de las “negociaciones diplomáticas” y a la celebración de tratados con potencias extranjeras, emitió un dictamen favorable a la iniciativa.

En ese dictamen se afirma que México tiene la convicción de que los intereses de los Estados encuentran su respaldo en la legitimidad de sus causas y no en el poderío de su fortaleza militar o económica. Esa convicción se confirma en los constantes pronunciamientos de México ante los foros internacionales que buscan “reafirmar la vigencia del principio de la igualdad jurídica de los Estados”, como lo confirman las cartas de la Organización de las Naciones Unidas y de la Organización de los Estados Americanos, en cuyos textos se recoge el espíritu del “principio de que todos los Estados son iguales entre sí”.

La misma comisión dictaminadora sostiene que los principios de política exterior de México, cuya elevación a rango constitucional se propone por el titular del Ejecutivo, corresponden cabalmente al desenvolvi-

miento de los postulados políticos que preconizan en lo interno los regímenes emanados de la Revolución de 1910-1917. No hay ninguna incongruencia entre la política interna y la política exterior. No puede haberla porque ésta se nutre de aquélla y a ella sirve. Sirve a los intereses superiores de la nación.

Termina su dictamen afirmando que los principios que conforman la política internacional de México han sido reconocidos universalmente, por lo que de manera plena se justifica su elevación a rango constitucional.

Diputados de diversos partidos políticos intervinieron en la discusión. Algunos de ellos cuestionaron las amplias facultades que la iniciativa otorgaba al presidente de la República y la conveniencia o inconveniencia de darle rango constitucional a principios que pueden posteriormente evolucionar o llegar a ser obsoletos.

No obstante estas disensiones en las Cámaras, la gran mayoría de los representantes aprobaron el proyecto, ordenando su paso a las legislaturas de los estados. Lo anterior, en los términos previstos por el texto constitucional.

Una vez que la mayoría de las legislaturas estatales aprobaron el proyecto, la Comisión Permanente del Congreso, en uso de la facultad que le confiere el último párrafo del artículo 135 constitucional, declaró reformada la fracción X del artículo 89 de nuestra carta magna, para quedar como sigue:

Artículo 89

“Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes:

X.- Dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, sometiéndolos a la aprobación del Senado. En la conducción de tal política, el titular del Poder Ejecutivo observará los siguientes principios normativos: la autodeterminación de los pueblos; la no intervención; la solución pacífica de controversias; la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales; *la igualdad jurídica de los Estados*; la cooperación internacional para el desarrollo; y la lucha por la paz y la seguridad internacionales.

El decreto de reforma entró en vigor al día siguiente de su publicación en el *Diario Oficial de la Federación*, el 11 de mayo de 1988.

IV. LAS FUENTES DE INSPIRACIÓN DE LOS PRINCIPIOS NORMATIVOS

Aunque la iniciativa presidencial y el *Diario de Debates* en ambas Cámaras del Congreso no lo mencionan expresamente, los siete principios normativos que el presidente debe observar en la conducción de la “política exterior” de México fueron inspirados en el seno de foros internacionales.

En los debates que se realizaron en la Cámara baja se afirmó “que para bien de las relaciones internacionales es preciso que la fuerza de los intereses de los Estados encuentre su respaldo en la legitimidad de sus causas y no en el poderío de su fortaleza económica”, subrayando “que México tiene esa convicción, como lo demuestran sus constantes pronunciamientos ante foros internacionales, que buscan *reafirmar el principio de la igualdad jurídica de los Estados*”.

En el mismo *Diario de Debates* se hace referencia a la suscripción por México de las cartas de la Organización de las Naciones Unidas y de la Organización de Estados Americanos, en cuyos textos se recoge “el espíritu del principio de que todos los Estados son iguales entre sí”. En efecto, la Carta de la ONU en su capítulo I describe los propósitos y principios de la Organización. En su artículo 1.2 establece que dentro de los primeros está el de fomentar entre las naciones relaciones de amistad basadas en el respeto al principio de la igualdad de derechos”. En su artículo 2.1 explícitamente afirma que para la realización de sus propósitos, la ONU y sus miembros procederán de acuerdo con los siguientes principios: inciso (1) La Organización “está basada en el principio de la igualdad soberana de todos sus Miembros”. Los incisos (2), (3), (4), (5), (6) y (7) del mismo artículo hacen referencia a la buena fe, la seguridad internacional, la abstención en el uso de la fuerza armada, ayuda a la ONU, el mantenimiento de paz y la seguridad internacionales y a la no intervención.

En lo que corresponde a la Carta de la OEA, su artículo 9o. establece que

los Estados son jurídicamente iguales y que disfrutan de iguales derechos e igual capacidad para ejercerlos, teniendo también iguales deberes. Los derechos de cada uno no dependen del poder que dispongan para asegurar su ejercicio, sino del simple hecho de su existencia como persona de derecho internacional.

Además, se afirma que todo Estado americano tiene el deber de respetar los derechos de que disfrutaban los demás Estados.

V. LA DECLARACIÓN DE PRINCIPIOS REFERENTES A LAS RELACIONES DE AMISTAD Y COOPERACIÓN ENTRE LOS ESTADOS

En una materia tan significativa para la Organización de las Naciones Unidas era de esperarse que la Asamblea General de aquélla, cumpliendo con lo que dispone el artículo 13.1 (a) de la carta, promoviera estudios e hiciera recomendaciones para fomentar la cooperación intergubernamental en el campo político, así como impulsar el desarrollo progresivo del derecho internacional y su codificación.

El cuerpo creado especialmente para estos fines en 1947 (la Comisión de Derecho Internacional) no había logrado avances apreciables en la tarea de codificar el derecho internacional. Los países de menor desarrollo habían hecho presión en los foros internacionales para definir en una declaración lo que significaba “codificación de la coexistencia pacífica”.

Las discusiones en 1961 y 1962 en el seno de la Asamblea General (Sexta Comisión Jurídica) culminaron con la adopción de la Resolución 1815, XVII, adoptada por unanimidad, relativa al estudio de “los principios de derecho internacional que se refieran a las relaciones de amistad y cooperación entre los Estados de conformidad con la Carta”. En ella se resuelve “emprender un examen de esos principios con la mira en su desarrollo progresivo y posterior codificación, a fin de asegurar su aplicación más efectiva”. En esa ocasión se identificaron siete principios de derecho internacional, a saber:

1. El principio de que los Estados en sus relaciones internacionales deberán abstenerse de la amenaza o del uso de la fuerza contra la integridad territorial y la independencia política de cualquier Estado, o de alguna otra manera inconsistente con los propósitos de las Naciones Unidas.
2. El principio de que los Estados deberán ajustar sus controversias internacionales por medios pacíficos, de manera que no se ponga en peligro la paz y la seguridad internacionales.
3. El principio relativo al deber de no intervenir en los asuntos que son de la jurisdicción interna de los Estados, de acuerdo con la Carta.

4. El principio de la obligación de los Estados de cooperar entre sí, de conformidad con la Carta.
5. El principio de igualdad de derechos y de la libre determinación de los pueblos.
6. El principio de la igualdad soberana de los Estados.
7. El principio de la buena fe en el cumplimiento de las obligaciones internacionales.

La Asamblea determinó la creación de un comité especial con el encargo de formular un estudio que contuviera conclusiones y recomendaciones en el marco de una declaración de principios referentes a las relaciones de amistad y cooperación entre los Estados, de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas y su significación en el derecho y las relaciones internacionales. Dicho Comité se integró con 27 Estados miembros, entre los que figuró México; posteriormente se incrementó el número de miembros a 31.

Sin embargo, el Comité no terminó sus labores hasta seis años después de un intenso debate y de tomar en cuenta los avances observados en el derecho internacional de los últimos años. Así se origina la Resolución 2625, XXV, del 24 de octubre de 1970, que confirma los siete principios básicos de derecho internacional antes enunciados. En el Preámbulo de la citada Resolución se hace un llamamiento a todos los Estados para guiarse por estos principios en su comportamiento internacional y para desarrollar sus relaciones mutuas sobre la base de la estricta observancia de estos principios.

Sería muy tentador el analizar todos y cada uno de los siete principios de amistad y cooperación entre los Estados de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas, *ya que todos, con su misma terminología o ligeramente modificada*, se reproducen en la relación de los principios normativos que establece el artículo 89, fracción X, de la Constitución.

Sin embargo, el ámbito de este estudio está orientado al principio de la *igualdad jurídica* de los Estados, que en la Declaración de Principios de Amistad y Cooperación entre los Estados (DPAyC) de conformidad con la Carta de la ONU, aparece listado como el sexto de ellos. Es interesante advertir que el mencionado principio se encuentra identificado como “de la *igualdad soberana* de los Estados”.

En la discusión y formulación de este principio se puede percibir el vínculo entre la política y el derecho. Como lo vimos anteriormente al

comentar el artículo 2.1 de la Carta de la ONU, el término “igualdad soberana” está significando el *status* jurídico internacional de las entidades políticas que son miembros de la organización; es decir, estableciendo que los Estados son iguales —como soberanos independientes en el intercambio internacional— en que son participantes.

No obstante que en la realidad política, económica, militar y otros niveles, siempre existirán diferencias entre países de mayor o menor poderío, la igualdad jurídica mantiene el paralelismo. En otras palabras, el concepto de igualdad jurídica constituye un elemento esencial e indivisible del concepto de igualdad soberana.

Lo anterior se confirma con la propia Declaración 2625, XXV (DPAyC), que establece: “Todos los Estados gozan de igualdad soberana. Tienen iguales derechos e iguales deberes y son por igual miembros de la comunidad internacional, a pesar de las diferencias de orden económico, social, político o de otra índole”.

En particular, la igualdad soberana comprende los elementos siguientes:

- a) Los Estados *son jurídicamente iguales*.
- b) Cada Estado goza de los derechos inherentes a la soberanía plena.
- c) Cada Estado tiene el deber de respetar la personalidad de otros Estados.
- d) La integridad territorial y la independencia política del Estado es inviolable.
- e) Los Estados tienen el derecho de escoger libremente y de desarrollar su sistema político, social y cultural.
- f) Todos los Estados tienen el deber de cumplir por entero y de buena fe sus obligaciones internacionales y de vivir en paz con otros Estados.

Como afirma César Sepúlveda,² puede decirse que la igualdad legal internacional es un dogma muy importante; las Naciones Unidas son la única organización universal a través de la cual se pueden remediar las discrepancias materiales entre los Estados y mejorar el derecho de la igualdad. Por ello, dice, el Grupo de los 77 (ahora constituido por 125 Estados), el llamado Tercer Mundo, ha podido hacer valer como “palan-

² Sepúlveda, César, *El derecho de gentes y la organización internacional en los umbrales del siglo XXI*, México, Fondo de Cultura Económica, 1995, pp. 148 y 149.

ca” el principio jurídico a fin de obtener resultados que normalmente se lograrían por medios políticos.

Lo anterior comprueba una vez más cómo se combinan y se correlacionan la política y el derecho. Los países débiles deben invocar este principio como escudo ante los más poderosos para atenuar la desigualdad en todos los foros internacionales, desigualdad que muchas veces no es posible evitar cuando existen vallas reglamentarias o estatutarias. La igualdad en la votación existe en la Asamblea General de las Naciones Unidas, pero tiene limitaciones en el seno del Consejo de Seguridad. Las decisiones de este órgano deben adoptarse por el voto afirmativo de nueve de sus miembros, incluyendo los votos afirmativos de los cinco miembros permanentes.

VI. COROLARIOS DEL PRINCIPIO DE LA IGUALDAD SOBERANA

1. *Inmunidad jurisdiccional*

La igualdad jurídica (o soberana, como lo expresa la Carta de la ONU) tiene distintas consecuencias. Una de ellas es el derecho de todo Estado para rechazar toda injerencia del exterior. En el ámbito de la doctrina de las inmunidades, uno de los esenciales derechos es que ningún Estado puede ser emplazado ante una jurisdicción interna extranjera si no media el otorgamiento expreso de su consentimiento. Como corolario de lo anterior se sigue que no se puede emprender contra ningún Estado cualquier acción de oficio, de todo tipo, en contra de sus bienes, derechos o haberes, sitos en territorio extranjero. La inmunidad de ejecución (trabar embargos, remates, etcétera) viene a completar la inmunidad de jurisdicción, en una relación de causa-efecto. Todo lo antes expuesto puede resumirse en el clásico principio romano *par in parem not habet imperium*. La inmunidad jurisdiccional de los Estados ha sido también derivada por otros internacionalistas de otros principios paralelos, como el de independencia y dignidad de aquéllos.³ Sin embargo, la doctrina continúa abierta al debate en cuanto pueda significar una denegación de justicia con respecto a una reclamación legalmente fundada. No obstante, la práctica establecida permite concluir que conforme al derecho interna-

³ *Oppenheim's International Law*, 9a. ed., volume I (1996), pp. 341 y 342.

cional consuetudinario los Estados extranjeros no pueden ser demandados en los tribunales de otros países.

Así, el artículo 15 de la Convención Europea sobre Inmunidad de los Estados (1972), la Ley de Inmunidades de Estados Soberanos Extranjeros de los Estados Unidos de América (1976) y el ordenamiento análogo del Reino Unido (1978) establecen una regla general sobre exención jurisdiccional con limitadas excepciones. Dicha regla se confirma en el Proyecto de Articulado sobre Inmunidad Jurisdiccional de los Estados y sus Propiedades, adoptado por la International Law Commission en 1991.

La inmunidad jurisdiccional, en determinados casos, puede hacerse extensiva a entidades paraestatales u organismos descentralizados cuando son demandados en territorios extranjeros y comprueban que su actuación en ellos está estrechamente formulada a los intereses del Estado.⁴ Este último, sin embargo, puede renunciar a su inmunidad, ya sea sometiéndose voluntariamente al tribunal del país donde fue demandado, o como consecuencia de su consentimiento plasmado en un contrato o en un instrumento internacional.

Asimismo, cuando un Estado ha convenido contractualmente someterse al arbitraje en caso de que surgieran controversias derivadas del pacto, los tribunales rechazarían la reclamación de inmunidad soberana que pretendiera invocar dicho Estado en los procedimientos arbitrales en que se involucrara o en las medidas procesales tendientes a la ejecución de un laudo dictado en su contra. La renuncia a la inmunidad soberana también puede perderse por renuncia tácita; por ejemplo, cuando el Estado es demandante participa en el proceso o en el fondo del litigio.

Independientemente de lo anterior, la tendencia general observada en la práctica internacional ha sido la de distinguir entre los actos que el Estado realiza cuando: a) actúa en su capacidad como soberano (*jure imperii*), y b) actuando como ente de derecho privado o en el ámbito comercial (*jure gestionis*). Si bien es cierto que la distinción entre actos *jure imperii* y *jure gestionis* ha devenido en un principio generalmente aceptado a nivel internacional, también lo es que muchas veces no es fácil establecer el lindel entre los actos de uno y otro ámbito. Lo anterior puede propiciar cierta incertidumbre e inconsistencia en las resoluciones de los tribunales.

⁴ Matter of Sedco, Inc. International Legal Materials, 21 (1982), relacionada con Petróleos Mexicanos.

2. *Reconocimiento de actos oficiales extranjeros; la doctrina del “acto de Estado”*

Otro corolario del principio de igualdad jurídica (soberana) de los Estados es aquel que preconiza, como regla general, que los tribunales de ellos no pueden cuestionar la validez o legalidad de los actos oficiales de otra entidad pública extranjera, e incluso la de sus funcionarios actuando en el ejercicio de la autoridad soberana del Estado exterior, cuando tal acto pretende surtir efectos en la jurisdicción (foro) de otro Estado.

La fórmula clásica de esta doctrina se estableció por la Suprema Corte de Justicia de los Estados Unidos de América en el caso *Underhill vs. Hernández*⁵ al establecer que “cada Estado soberano está obligado a respetar la independencia de los otros Estados soberanos; los tribunales de un país no podrán poner en juicio los actos gubernamentales de otro Estado que tengan efecto en su propio territorio”. Este principio aplica cuando el Estado extranjero sea parte en los procedimientos o cuando sus actos son impugnados en un proceso en el que no es parte; sin embargo, los tribunales del foro lo ignoran cuando el acto estatal es resultado de operaciones comerciales y no estrictamente proveniente de autoridad soberana.

Los llamados “actos de Estado” normalmente se refieren a medidas de carácter legislativo del exterior que tienen efectos en la jurisdicción interna de otra entidad soberana. No obstante, pueden estar sujetas a examen y negárseles efectos extraterritoriales si a juicio de los tribunales del foro tales leyes son confiscatorias,⁶ si invaden materias de orden público o si son claramente inconsistentes con el derecho internacional.⁷

No obstante, y sujeto a las limitaciones que pudieran existir en los diferentes Estados, la “legalidad” del acto legislativo emitido en el Estado extranjero no es generalmente controvertida en los tribunales del foro. La Suprema Corte de los Estados Unidos ha considerado que el reconocimiento del “Acto de Estado” tiene sus raíces en la regla tradicional de “cortesía” (*comity*) reconocida entre entidades soberanas independientes.

⁵ (1897) 168 US 250, Suprema Corte 83.

⁶ Un ejemplo típico fue el caso *Banco Nacional de Cuba vs. Sabatino* (1964) 376 US, 398, en que las cortes norteamericanas negaron efectos a la ley expropiatoria de Cuba.

⁷ Véase casos *D'Angelo vs. Petroleos Mexicanos* (1976), *International Law Reports*, 66, p. 257; *Asociación de Reclamantes vs. Estados Unidos Mexicanos*, LM, 22 (1983).

Sin embargo, limitaciones establecidas por la política del Poder Ejecutivo trascienden a los órganos jurisdiccionales de ese país, quedando en libertad para juzgar sobre el fondo (*merits*) del acto del Estado extranjero y decidir sobre sus efectos.

En el Reino Unido también existen restricciones judiciales, probablemente más severas, al reconocimiento absoluto del “acto de Estado”. En cambio, la Corte de Casación en Italia ha reconocido que dichos actos no son viables de escrutinio jurisdiccional.

Las anteriores discrepancias, que no son uniformes ni coincidentes en la comunidad internacional, han impedido que la doctrina del acto del Estado sea considerada como una regla verdadera de derecho internacional.

3. *Igualdad de voto en la creación del derecho convencional*

La igualdad jurídica de los Estados, como entes de derecho internacional, tiene como otro corolario el derecho de cada uno, por débil o pequeño que sea, a votar y participar en la celebración y aprobación de acuerdos, convenciones o tratados, con la misma autoridad que los Estados más poderosos política y económicamente; lo anterior, sujeto a lo dispuesto en acuerdos internacionales, así como en la Carta de las Naciones Unidas. De otra manera, rige el principio adoptado por el artículo 5o. de la Declaración de Derechos y Obligaciones de los Estados, que establece “un sistema de relaciones económicas internacionales basado en la equidad, igualdad soberana e interdependencia de los intereses de países desarrollados y de aquellos en vías de desarrollo”.⁸

La Carta fue adoptada con el propósito fundamental de promover un nuevo orden económico a nivel internacional. Su capítulo I establece que las relaciones económicas y políticas entre los Estados deben estar regidas, *inter alia*, por los siguientes principios: soberanía; integridad territorial e independencia política; igualdad soberana, no agresión; no intervención; beneficios mutuos y equitativos; coexistencia pacífica; igualdad de derechos y autodeterminación; solución pacífica de las controversias; cumplimiento en buena fe de las obligaciones internacionales; respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales; cooperación internacional para el desarrollo; promoción de la justicia social internacional y otras más.

⁸ Adoptada por la Asamblea General de la ONU en 1974, Resolución 3281 (XXIX).

En el capítulo II se afirma que cada Estado tiene el derecho de escoger su propio sistema económico, político, social y cultural; de ejercer su plena soberanía sobre sus riquezas, recursos naturales y actividades económicas; igualmente, para participar en el comercio internacional y otras formas de cooperación económica.⁹

Asimismo, se deja constancia de que todos los Estados son jurídicamente iguales y que, como miembros de la comunidad internacional, tienen el derecho de participar en los procesos de toma de decisión para resolver, a nivel internacional, los problemas económicos, financieros y monetarios; queda establecido que todos los Estados se beneficiarán con el desarrollo del comercio y de la promoción del progreso económico y social, principalmente en bien de los países en desarrollo.¹⁰

Se hace énfasis en los derechos de aquellos Estados en vías de desarrollo y en la obligación de los Estados desarrollados para auxiliarlos. En este punto coincide con el Convenio Internacional sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1996, que impone obligaciones análogas a los países más desarrollados, para determinar en qué extensión garantizarán sus derechos a los no nacionales.¹¹

Los efectos legales que esta Carta pueda tener en las próximas décadas son inciertos. El instrumento, al igual que sus correlativos, la Declaración y el Programa de Acción para el Establecimiento de un Nuevo Orden Económico Internacional,¹² formalmente sólo son resoluciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas; en tal virtud, no establecen derechos y obligaciones vinculantes para todos sus Estados miembros. Aunque fueron adoptadas por una absoluta mayoría de votos, parece probable que por ahora se consideren más bien como las expresiones de varias aspiraciones de la comunidad mundial y no de obligaciones exigibles a sus signatarios.

4. *El principio de no discriminación*

Aunque los Estados son iguales como entidades soberanas en el derecho internacional, dicha igualdad no implica que un Estado deba tratar a

⁹ Artículos 2o. y 4o. de la Carta.

¹⁰ Artículos 6o., 8o., 9o., 11 y 13 de la Carta.

¹¹ Artículo 2.3 del Convenio.

¹² Asamblea General de la ONU. Resoluciones 3201 y 3202, sexta sesión especial, 1974-1975.

todos los otros bajo un común denominador. En el derecho consuetudinario no existe una obligación que obligue a los Estados a establecer un tratamiento idéntico; la libertad de los mismos para otorgar un tratamiento preferencial a determinados Estados, así como la de imponer condiciones más desventajosas a otros, ha sido siempre un instrumento válido en la política de las relaciones internacionales.

No obstante lo anterior, la discriminación (tratamiento diferencial por diversos motivos: políticos, económicos, culturales u otros), es ampliamente reconocida como indeseable. La obligación de cumplir de buena fe los términos de un convenio internacional multilateral, en relación con las otras partes del mismo, lleva implícita la de aplicar sus estipulaciones en un mismo plano para todos los signatarios.

La Declaración de Principios de Derecho Internacional relativos a las Relaciones Amistosas y de Cooperación entre los Estados, de acuerdo con la Carta de las Naciones Unidas,¹³ conlleva implícito este principio derivado de la igualdad soberana de los Estados. Dicha Declaración, al aludir a la obligación de aquéllos para promover la cooperación internacional prescindiendo de las diferencias que existan en sus sistemas políticos, económicos y sociales, subraya que dicha cooperación ser “libre de discriminación fundada en tales diferencias”.

Varias disposiciones del Acuerdo General sobre Tarifas y Comercio (GATT) están fundadas en el principio de no discriminación. Un tipo peculiar de la obligación de no discriminar se incluye en aquellos tratados que contienen en su texto la cláusula de la “nación más favorecida”. En dichos instrumentos el Estado cesionista (*grantor*) se obliga a otorgar a otros Estados los beneficios que concede a terceros Estados.

Es también frecuente que en el derecho convencional se imponga a los Estados parte la obligación de otorgar condiciones más favorables a un determinado Estado o grupo de Estados.¹⁴

5. Bienes en el Estado extranjero

Si bien es cierto que el Estado como ente soberano tiene una amplia inmunidad jurisdiccional ante los tribunales de otros Estados, aún se cuestiona si dentro del marco de igualdad jurídica que establece el dere-

¹³ Cuarto principio. Resolución de la Asamblea General núm. 2625 (XXV), 1970.

¹⁴ Véase GATT, artículos 1.2-4.

cho internacional debe otorgar o no una protección especial a bienes o propiedades de otro Estado ubicados en su territorio. Este cuestionamiento se enfoca principalmente a las posibles acciones de autoridades administrativas del Estado huésped.

En términos generales se alude a los bienes de propiedad diplomática o consular o a bienes de empresas paraestatales que operan en el extranjero. En lo que concierne a propiedades inmuebles de embajadas y consulados (y a los bienes muebles sitios en ellas), existe consenso en el derecho de gentes consuetudinario para concederles inviolabilidad. Sin embargo, dicha inmunidad no es extensiva, como regla internacional, a otras propiedades no destinadas a representaciones de carácter diplomático o consular, tales como cuentas bancarias, depósitos de inversión y otras con objetivo comercial.

La realidad indica que en ciertos casos estas últimas pueden ser susceptibles de embargo e incluso expropiación.¹⁵ Sin embargo, el Estado huésped, al adoptar tales medidas, deberá abstenerse de arbitrariedades y ajustarse a los requerimientos que fija el derecho internacional. Así, por ejemplo, en caso de expropiación deberá pagar una indemnización que sea justa conforme a la ley. No obstante, hay que trazar una distinción entre la posible adopción de dichas medidas por el Estado anfitrión y la forma de conducir su ejecución cuando el Estado afectado se opone a aquéllas. En ciertos casos se requerirá instaurar procedimientos judiciales en tal sentido otorgando al Estado extranjero derechos para impugnarlos ante los tribunales del Estado anfitrión.

En caso de acudir a la vía judicial se podrían propiciar alegatos en torno a la inmunidad soberana o de limitaciones para poder ejecutar sentencias sobre propiedad estatal. La Convención Europea sobre Inmunidad Estatal (1976), en uno de sus artículos opcionales, permite ejecutarlas en contra de propiedades de un Estado cuando las resoluciones definitivas fueron dictadas en procedimientos en que dicho Estado no tenía inmunidad jurisdiccional. El instrumento se refiere esencialmente a procedimientos relativos a actividades industriales o mercantiles en los que el Estado actuó *jure gestionis* y los bienes involucrados fueron usados en conexión con tales actividades.

¹⁵ Véase Convención Europea sobre Inmunidad de los Estados (1972), artículo 23. También los artículos sobre Inmunidades Jurisdiccionales de los Estados y sus Propiedades, de la International Law Commission (1986).

VII. EL ESCEPTICISMO EN LA DOCTRINA

El elevar a rango constitucional los principios adoptados en la Carta de las Naciones Unidas y en otros instrumentos internacionales ha propiciado la crítica de algunos autores mexicanos. Su inquietud se orienta sobre dos facetas: a) la de incorporar en la ley suprema del país (como principios rectores a seguir por el titular del Poder Ejecutivo) aquellos ya consagrados en tratados internacionales de los que México es parte, y b) la inclusión del principio de igualdad jurídica de los Estados como una de las normas rectoras en la conducción de la política exterior.

En relación con la primera de estas inquietudes, Alonso Gómez-Robledo Verduzco¹⁶ ha expresado:

si vemos con cuidado el precepto reformado sobre nuestras directrices de política exterior, no podemos saber si su enumeración es solamente de carácter enunciativo o es una de carácter exhaustivo lo que en lo futuro podría generar problemas de carácter político-constitucional, lo que conllevaría al replanteamiento de “nuevos principios” y con ello... a problemáticas reformas constitucionales.

Sobre la necesidad de reformar la Constitución para incorporar los llamados principios rectores de la política exterior, el citado jurista opina que dicha necesidad no existía, ya que tales principios están insertos en multitud de instrumentos internacionales de los cuales México es parte, incluyendo la Carta de la ONU y la Carta de la OEA. En tal virtud, reitera, de conformidad con el artículo 133 de nuestra Constitución, las Cartas de la ONU y de la OEA son tratados internacionales que en su momento fueron ratificados por el Senado de la República y por lo tanto son “ley suprema de toda la Unión”.

Sin perjuicio de lo anterior, agrega, los citados principios forman parte del “derecho internacional consuetudinario”, que obliga por igual a todas las naciones, independientemente de tratados o convenciones internacionales. Probablemente, conjeturaba Gómez-Robledo, la única explicación —nunca justificación— de incorporar a la Constitución los principios rectores que siempre han conformado nuestra política exterior

¹⁶ Gómez-Robledo V., Alonso, “La política exterior mexicana: sus principios fundamentales”, *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, 2001, vol. 1, pp. 197-217.

sería la de generar con ello su mayor difusión y propagación entre todos los habitantes del país.¹⁷

Con referencia a la segunda de estas inquietudes, es decir, a la inclusión del principio de igualdad jurídica de los Estados como norma rectora en la conducción de la política exterior, César Sepúlveda piensa que la misma, además de ser superflua, es desafortunada.¹⁸ En primer lugar, dice, no puede pensarse en una organización internacional en donde haya miembros de diferentes *status*. En segundo lugar, adiciona, la igualdad es relativa, pues las grandes potencias se han arrogado funciones que establecen una notoria desigualdad con las potencias menores. En esa virtud, las palabras “igualdad soberana” no significan nada especial; con ellas se quiso decir mucho, pero la verdad es que fuera de poseer cierto atractivo fonético, no tienen valor semántico alguno.¹⁹

El autor cita a Kelsen,²⁰ quien también critica la adopción del citado principio, que es carente de realidad en las organizaciones internacionales (principalmente en las Naciones Unidas), y cuya inclusión se hizo con el propósito de limitar las atribuciones que la Carta concede a las grandes potencias en el Consejo de Seguridad. La verdad es que resulta complicado definir en qué consiste la igualdad ante la ley o la igualdad jurídica de los Estados, grandes y pequeños; no obstante, la escuela doctrinaria más extendida afirma que tal concepto significa igual capacidad para adquirir derechos (o para protegerlos) por parte de un Estado.

Los tratadistas suelen indicar que la igualdad jurídica se manifiesta en la celebración de tratados; en la participación de nuevas normas del derecho convencional; en el voto en organismos internacionales y en la seguridad contra la interferencia. Así, dice nuevamente Sepúlveda, el artículo 2o., inciso 1, de la Carta de la ONU que señala que la organización está fundada en la igualdad soberana de los Estados; significa mucho, pero no dice nada.²¹

Volviendo a Gómez-Robledo, y con referencia a esta temática, en un estudio publicado antes de que entrara en vigor la reforma al artículo 89,

¹⁷ Gómez-Robledo V., Alonso, “Elevación a rango constitucional de los principios de política exterior”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, año XXI, núm. 63, septiembre-diciembre de 1988, pp. 1165-1167.

¹⁸ Sepúlveda, César, *Derecho internacional*, México, Porrúa, 1997, p. 297.

¹⁹ *Ibidem*, p. 297.

²⁰ Kelsen, Hans, *Yale Law Journal*, núm. 53, 1944, pp. 207-220.

²¹ Sepúlveda, César, *op. cit.*, nota 18, p. 487.

fracción X, de la Constitución,²² advertía que en el proyecto de decreto de reforma se aludía a “la igualdad jurídica de los Estados” creyendo “los eminentes redactores del mismo” que con ello enmendaban para bien la redacción de la Carta de las Naciones Unidas y otros tratados internacionales que hablan de “igualdad soberana de los Estados”. Se ignora, afirma, que en una sociedad internacional regida por el voluntarismo, cada Estado es soberano y no se obliga más que en la medida en que el mismo consienta. No es, agrega, el principio de la igualdad de los Estados el fundamento del derecho internacional, sino el principio de la soberanía de éstos como base de sus relaciones recíprocas; esto es, sólo la traducción a nivel colectivo de la libertad del individuo.

Julio Diena²³ opina que la igualdad jurídica no da lugar a una igualdad de hecho, y que no se puede prescindir de la diversidad de condiciones en las cuales cada Estado se encuentra por razones políticas, históricas, geográficas, sociales, económica, etcétera. *Oppenheim's International Law*²⁴ hace constar que los fundamentos legales de la “estabilidad” tradicional fueron desafiados en la segunda mitad del siglo XX cuando múltiples Estados (antes colonias) alcanzaron su independencia y membresía dentro de las Naciones Unidas; asimismo, durante la etapa marxista-leninista en el bloque soviético. Esas dos influencias cuestionaron y sugirieron el rechazo de algunas de las reglas del derecho internacional clásico, argumentando que la interrelación entre las naciones estaba fundada en la coexistencia pacífica, o coexistencia de soberanía. Sin embargo, el intento (1960-1962) de codificar dicho principio dentro del marco legal de la ONU resultó infructuoso.

La Declaración por la Asamblea General de la Organización de 1970, sobre los Principios de Derecho Internacional relativos a las Relaciones de Amistad y Cooperación entre los Estados, a la que previamente se ha hecho referencia, vino a dejar claro que tales Principios son las bases del derecho internacional contemporáneo.

VIII. LA CARTA DE DERECHOS Y DEBERES ECONÓMICOS DE LOS ESTADOS

La Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo había resuelto desde 1972 la urgente necesidad de “establecer normas

²² Gómez-Robledo V., Alonso, *op. cit.*, nota 17, p. 1166.

²³ *Derecho internacional público*, Barcelona, Bosh, 1948, p. 137.

²⁴ Ninth edition, vol. 1 (1996), pp. 330 y 331.

obligatorias que rijan en forma sistemática y universal las relaciones económicas entre los Estados”. A dicho efecto creó en 1972 un Grupo de Trabajo que elaboró el Proyecto sobre la Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados.

Dicho Proyecto fue transmitido a la Asamblea General en su vigésimo noveno periodo de sesiones, y esta última adoptó la citada Carta el 12 de diciembre de 1974. Si bien es cierto que el instrumento está básicamente orientado a la solución de problemas de carácter económico y social, la Asamblea General, en el Preámbulo del documento, declara que el objeto fundamental de la Carta es promover el establecimiento de un nuevo orden económico internacional basado en la equidad, *igualdad soberana*, interdependencia... entre todos los Estados, sin distinción de sistemas; igualmente se deja constancia del deseo del órgano supremo de las Naciones Unidas para promover la seguridad económica colectiva “...con estricto respeto de la igualdad soberana de cada Estado...”.

En el capítulo I, “Principios fundamentales de las relaciones económicas internacionales”, se precisa que tales relaciones se regirán, entre otros, por los siguientes principios: “... b) Igualdad soberana de los Estados... (g) Igualdad de derechos y libre determinación de los pueblos”.

El artículo 10 de la Carta es aún más enfático: “Todos los Estados son jurídicamente iguales, y como miembros iguales de la comunidad internacional tienen el derecho de participar plena y efectivamente en el proceso...”. El artículo 29 del instrumento, al referirse a las responsabilidades comunes frente a la comunidad internacional, hace alusión a los principios aprobados por la propia Asamblea General en su Resolución 2749 (XXV) del 17 de diciembre de 1970 y contenidos en la Declaración que enmarca las Relaciones de Amistad y Cooperación entre los Estados.

Por otra parte, el principio de la igualdad soberana de los Estados viene a ser una consecuencia lógica del derecho de los pueblos a la autodeterminación. La noción de soberanía tiene a su vez una doble prerrogativa: primero, la independencia, es decir, la capacidad para el Estado de autodeterminarse, y segundo, su facultad para entrar en relaciones con otros actores de la comunidad internacional. Esta segunda prerrogativa de la soberanía conlleva a su significación económica, o sea, una soberanía permanente sobre los recursos naturales.²⁵

²⁵ Gómez-Robledo V., Alonso, “Especificidad de principios jurídicos internacionales en un orden económico”, en *Temas selectos de derecho internacional*, 4a. ed., México, UNAM, p. 536.

Esta última noción, la reivindicación del derecho sobre el aparato económico, ha permitido percibir a los países en vías de desarrollo que su acceso a la independencia política —a la soberanía— tiene que fincarse en el uso y explotación de los recursos en el suelo y en el subsuelo. La reivindicación de su derecho a los recursos económicos viene a ser una parte integrante de su soberanía.

El principio de la soberanía permanente sobre los recursos naturales está previsto en la Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados como un derecho inalienable de aquéllos. La adopción del citado instrumento por las Naciones Unidas ha sido considerado por la doctrina como una codificación de normas consuetudinarias internacionales y como un documento que apunta al desarrollo progresivo del derecho internacional en el marco de un nuevo orden económico internacional.²⁶

En conclusión, es de afirmarse que la noción de soberanía permanente sobre los recursos naturales está basada en el principio de la igualdad soberana de los Estados, y que esa noción puede considerarse también como un “principio” con los elementos característicos de aquellos de origen ideológico; asimismo, un postulado de *lege ferenda*. Sin embargo, dicho principio puede desempeñar un papel significativo en el marco del derecho internacional positivo y llegar a constituir un verdadero precedente consuetudinario; por otra parte, algunos de los efectos que de él se desprenden deben situarse en el terreno de *lege lata, i. e.*, casos de expropiación y nacionalización.²⁷

IX. REFLEXIONES FINALES

1. Sin menospreciar ninguno de los siete principios rectores que debe seguir el titular del Poder Ejecutivo en la conducción de la política exterior de México, de acuerdo con la reforma constitucional de 1988, pensamos que esos principios formaban ya parte del derecho internacional consuetudinario y del convencional; en tal virtud, estando integrados dentro de los tratados, que conforme a la Constitución ha celebrado el propio presidente de la República con aprobación del Senado, eran tam-

²⁶ Castañeda, Jorge, “La Charte des Droits et Devoires Economiques des États”, *AFDI*, XX, 1974, pp. 34-36.

²⁷ Gómez-Robledo V., A., “La significación jurídica de principios de soberanía permanente sobre los recursos naturales”, *Temas selectos de derecho internacional*, 4a. ed., México, UNAM, 2003, p. 515.

bién parte de la ley suprema de la Unión, según lo establece el artículo 133 de la Constitución. De ello se sigue que no era necesario elevarlos a rango constitucional e incluirlos en el artículo 89, fracción X, de nuestra carta magna.

2. Análoga apreciación puede hacerse con relación al principio referente a “la igualdad jurídica (o soberana) de los Estados”. Dicho principio es una norma fundamental en las cartas de las organizaciones de las Naciones Unidas y de los Estados Americanos, así como de otros instrumentos internacionales de los que México es Estado parte; en consecuencia, es un concepto integrado en los tratados que son ley suprema en la República.

3. Independientemente de lo expuesto en los dos comentarios anteriores, consideramos que dada la importancia y raigambre universal de los siete principios normativos —incluyendo, desde luego, el de la igualdad jurídica— su incorporación a la ley fundamental viene a constituir una exaltación de ellos; su rango constitucional deberá ser una estela recordatoria para el señor presidente al manejar la política exterior.

X. BIBLIOGRAFÍA

- CASTAÑEDA, Jorge, “La Charte des Droits et Devoires Economiques des États”, *AFDI*, XX, 1974.
- DIENA, Julio, *Derecho internacional público*, Barcelona, Bosch, 1948.
- Discusión del Proyecto de Decreto modificatorio de la Fracción X del artículo 89 de la Constitución en las Cámaras de Diputados y de Senadores, diciembre de 1987.
- GARCÍA MORENO, Víctor Carlos, *Diccionario Jurídico Mexicano*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, UNAM-Porrúa, 1993.
- GÓMEZ-ROBLEDO V., Alonso, “La política exterior mexicana. Sus principios fundamentales”, *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, vol. 1, 2001.
- , “Elevación a rango constitucional de los principios de política exterior”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, año XXI, núm. 63, septiembre-diciembre de 1988.
- , “Especificidad de principios jurídicos internacionales en un orden económico”, *Temas selectos de derecho internacional*, 4a. ed., México, UNAM, 2003.

- , “La significación jurídica de principios de soberanía permanente sobre los recursos naturales”, *Temas selectos de derecho internacional*, México, UNAM, 2003.
- Iniciativa de Decreto que reforma la Fracción X del artículo 89 de la Constitución Política. Senado de la República, diciembre de 1987.
- KELSEN, Hans, *Yale Law Journal*, núm. 53, 1944.
- Oppenheim’s International Law*, 9a. ed., vol. I (1996).
- SEPÚLVEDA, César, *El derecho de gentes y la organización internacional en los umbrales del siglo XXI*, México, Fondo de Cultura Económica, 1995.
- , *Derecho internacional*, México, Porrúa, 1997.