

EL COLEGIO DE MEXICO, A.C.

CENTRO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES

**LOS TRATADOS INTERNACIONALES Y
LA COOPERACION MEXICO-ESTADOS UNIDOS, 1988-1994**

**Tesis para obtener el título de
Licenciado en Relaciones Internacionales**

**presentada por
Jorge A. Schiavon Uriegas**

México, D.F., agosto de 1995

A mis padres

A mi Be

A mis hermanos

A Cris

La incomparable piedra preciosa que yace en un desierto nunca pisado por pie humano y que por designio divino nunca será pisada por humano alguno, no es real. Pues la realidad sólo existe donde la conciencia de un ser humano ha creado ese concepto. Los animales y los ángeles no conocen ni la realidad ni la irrealidad porque no tienen conceptos, y tanto la realidad como la irrealidad son, por esencia espiritual pura, uno con los conceptos absolutos.

Luis de Góngora, *La soledad del minotauro**

* Citado en Michael Ende, "El pasillo de Borromeo Colmi (Homenaje a Jorge Luis Borges)", en *La prisión de la libertad*, 4 ed., Madrid, Alfaguara, 1994, p. 69.

INDICE

PREFACIO	vii
I. INTRODUCCION	
A. Presentación	1
B. Ideas centrales	10
C. Capitulado y alcances	13
II. CAPITULO PRIMERO: LAS TEORIAS DE RELACIONES INTERNACIONALES Y EL DERECHO INTERNACIONAL DE LOS TRATADOS	
A. Introducción	17
B. Las teorías de relaciones internacionales y los tratados internacionales	19
C. El Derecho internacional de los tratados	31
III. CAPITULO SEGUNDO: LOS TRATADOS INTERNACIONALES Y LAS ATRIBUCIONES CONSTITUCIONALES, LEGALES, BUROCRATICAS E INSTITUCIONALES EN LA MATERIA DENTRO DEL SISTEMA JURIDICO MEXICANO	
A. Introducción	39
B. Los tratados internacionales y el sistema jurídico mexicano	43
1. Los tratados y la Constitución	43
2. La <i>Ley sobre la Celebración de Tratados</i> ...	51

C. Las atribuciones burocráticas e institucionales en materia de tratados internacionales dentro del sistema jurídico mexicano	56
1. Oficina de la Presidencia de la República .	58
2. Secretaría de Relaciones Exteriores	63
3. Secretaría de Comercio y Fomento Industrial	73
D. Consideraciones finales	82
IV. CAPITULO TERCERO: LOS TRATADOS BILATERALES Y LA COOPERACION ENTRE MEXICO Y ESTADOS UNIDOS, 1988-1994	
A. Introducción	87
B. Los motivos para cooperar	89
C. Los tratados bilaterales México-Estados Unidos .	92
D. Consideraciones finales	100
V. CONSIDERACIONES FINALES	103
VI. BIBLIOGRAFIA	110
VII. ANEXO I	120

PREFACIO

Durante el verano de 1992, tuve la oportunidad de realizar, por recomendación del Prof. Juan Manuel Gómez-Robledo, una práctica profesional de dos meses como asistente en la asesoría de la Subsecretaría "A" de la Secretaría de Relaciones Exteriores, la cual estaba a cargo del Emb. Andrés Rozental. Durante estos meses, se me encargó la realización de un listado de los tratados bilaterales, de carácter estatal, que estuvieran vigentes a esa fecha entre México y Estados Unidos, el cual incluyera además un breve resumen sobre el contenido de los mismos. Así, fue gracias a este encargo que tuve la oportunidad de familiarizarme con el conjunto de los tratados internacionales existentes entre México y Estados Unidos. Como resultado de ello, nació en mí un gran interés sobre los alcances y límites de la cooperación entre los dos países a través de instrumentos jurídicos regulados por el Derecho internacional, es decir, tratados internacionales.

Un año más tarde, en el verano de 1993, asistí al curso de verano sobre Derecho Internacional Público, impartido por la Academia de Derecho Internacional de La Haya, dependiente de la Corte Internacional de Justicia. Este curso me permitió afianzar mis conocimientos sobre Derecho internacional e incrementó mi interés en la materia. Así,

aprovechando la información recabada durante mi práctica profesional en la Secretaría de Relaciones Exteriores y utilizando el conocimiento adquirido durante el curso de verano en La Haya, empecé a trabajar el tema de la cooperación entre México y Estados Unidos a través de los tratados internacionales. Como resultado de ello, realicé algunos trabajos sobre ciertos temas particulares en esta área para tres de las materias incluidas en mi programa de licenciatura: para la materia de Teoría de Relaciones Internacionales, hice un trabajo sobre los tratados México-Estados Unidos y la asimetría de poder entre los dos países; para la de Política Exterior de México, realicé un trabajo sobre los tratados internacionales y el sistema jurídico mexicano; y para la de Política Exterior de Estados Unidos, hice un trabajo sobre los tratados internacionales y el sistema jurídico norteamericano. La integración de estos trabajos me permitió elaborar un esquema preliminar, el cual, tras diversas modificaciones y correcciones, aunadas a la integración de nueva información y al desecho de información que se consideró poco relevante para la investigación, terminaría siendo esta tesis.

Al terminar mis estudios de licenciatura, me integré, por recomendación del Prof. Carlos Bazdresch y el Prof. Víctor Arriaga, al Programa para la Formación de Profesores del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE).

Gracias a este programa, tuve la oportunidad de dedicarme de tiempo completo a la realización de mi tesis, para lo cual conté con el apoyo de la planta académica del CIDE, particularmente de mi director de tesis, el Prof. Jorge Chabat.

Así, aun cuando la responsabilidad sobre la información y el análisis contenidos en esta tesis sea únicamente mía, ésta nunca hubiera podido ser realizada sin el apoyo, directo o indirecto, de muchas personas, a las cuales deseo extender, por igual, mi más profundo agradecimiento.

En primer lugar, quisiera agradecer a mis familiares, particularmente a mi padre, madre, abuela y hermanos, a quienes debo prácticamente todo lo que soy y tengo. En segundo, a Cris, quien es sinónimo de felicidad en mi vida. En tercero, a mi director de tesis y amigo, el Prof. Jorge Chabat, sin cuyo apoyo esta tesis nunca hubiera sido escrita. En cuarto a mi profesor, director de división y amigo Víctor Arriaga, quién siempre hizo hasta lo imposible por ayudarme. En quinto, a mis amigos de la preparatoria, especialmente a Gabriel, Pablo, Simone, Pepe, Roberto, Alfredo, Gabriel, Carlos, Gabriela y Elizabeth, cuya amistad y cariño siempre fueron incondicionales. En sexto, a mis compañeros y amigos de El Colegio, particularmente a Dwight, Lorena, Maga, Claudia, Mony, Memo, David, Berenice, Mónica, Rafa, Manuel y Virgilio, quienes siempre estuvieron a mi

lado apoyándome. En séptimo, a mis profesores de El Colegio, especialmente a aquellos que me honraron con su amistad o cuya disposición para ayudarme fue en todo momento incondicional, entre ellos, los profesores Carlos Roces, Juan G. Galindo, Humberto Garza, Juan M. Gómez-Robledo, Carlos Bazdresch, Manuel Sacal, Marisela Connelly, Ma. Elena Venier, Francisco Gil Villegas, Mónica Serrano, Blanca Torres, Celia Toro, Soledad Loaeza y Lorenzo Meyer; también a quiénes hicieron de mi estancia en El Colegio una experiencia muy agradable, particularmente a Mariela y Flor. Finalmente, a las autoridades del CIDE, los profesores Carlos Bazdresch, Carlos Elizondo, Arturo Borja y Ma. Emilia Jannetti, y a mis compañeros de trabajo José, Sandra, Luz María, Erika, Jesús, Marisa, etc., a quiénes debo que esta tesis haya sido realizada en el ambiente de trabajo más agradable posible. A todos ellos, mi más sincero agradecimiento y aprecio incondicional.

I. INTRODUCCION

A. Presentación

Desde su mensaje de toma de posesión del primero de diciembre de 1988, Carlos Salinas de Gortari planteó la necesidad de una nueva relación entre México y Estados Unidos al afirmar que su administración buscaría "nuevos equilibrios con los Estados Unidos de América, ámbito de oportunidades y delicadas diferencias", y que los retos que se derivaran de esta nueva relación serían resueltos "con el más decidido esfuerzo de acción concertada y colaboración respetuosa".¹ Más tarde, en el Plan Nacional de Desarrollo, 1989-1994, se enfatizaría que "por su ubicación, por la magnitud de los flujos comerciales y financieros, por los contactos cotidianos, por las oportunidades a aprovechar y los problemas a resolver, con ninguna nación tenemos una relación tan intensa como con los Estados Unidos de América", y que la relación con este país se basaría "en la dignidad, la amistad y el respeto, que reconozca sin ambages la importancia que para ambos tiene una relación sana, inevitablemente intensa", a la vez que se estableció que "el

1. Carlos Salinas de Gortari, "Mensaje de toma de posesión del Presidente Carlos Salinas de Gortari", en Carlos Arriola, comp., *Documentos básicos (Tratado de Libre Comercio de América del Norte)*, México, SECOFI, 1994, p. 13.

marco de diálogo se actualizará para encauzar nuestra compleja relación".²

Así, desde el inicio de la administración de Salinas de Gortari se estableció una nueva retórica con respecto a la relación entre México y Estados Unidos, dejándose entrever desde entonces cuáles serían las directrices de la política exterior mexicana frente a su vecino del norte. Esto supuso el inicio de una relación bilateral más cordial y cooperativa, particularmente en comparación con el deterioro de las relaciones entre los dos países que se había hecho patente desde mediados de la década de 1980. Wayne Cornelius explica este deterioro con base en lo que él detecta como diversos cambios significativos en las relaciones México-Estados Unidos durante este período, entre las cuales destaca: la inclusión de lo que antes se consideraban como asuntos domésticos de cada país dentro de la agenda bilateral, la preocupación norteamericana sobre el deterioro del sistema político mexicano y la necesidad de una democratización en el mismo, las presiones financieras desatadas por la crisis económica mexicana y el problema de la deuda externa, y la política exterior mexicana frente al conflicto centroamericano, entre otras. Además, concluye diciendo que resulta irónico el deterioro en las relaciones

2. Carlos Salinas de Gortari, "Plan Nacional de Desarrollo, 1989-1994", en Carlos Arriola, comp., *Op. cit.*, pp. 29-30.

entre los dos países, ya que, "conforme se ha reducido la distancia ideológica entre los gobiernos estadounidense y mexicano, han aumentado las tensiones y los malos entendidos".³ Paul Krugman hace énfasis en lo anterior al afirmar que desde mediados de la década de 1980, gran parte de los analistas norteamericanos pensaban que la crisis económica y política mexicana podría convertirse en una pesadilla para la seguridad nacional de los Estados Unidos; sin embargo, concluye diciendo que los cambios realizados en México desde finales de la administración de De la Madrid lo han convertido en un vecino amistoso, tal como lo hubiera deseado el Departamento de Estado.⁴

Será en el Primer Informe de Gobierno (1989) cuando Salinas caracterice la nueva relación México-Estados Unidos, diciendo que "[l]a cordialidad que hoy existe se explica porque los temas de interés común requieren acciones coincidentes". Entre esta coincidencia de intereses menciona las relaciones comerciales, el narcotráfico, la renegociación de la deuda, el medio ambiente, la defensa de los mexicanos que laboran en Estados Unidos y el reconocimiento del cambio político, económico y cultural a nivel mundial. Además, afirma que "[e]l ambiente positivo y

3. Wayne A. Cornelius, "Las relaciones de Estados Unidos con México: Fuentes de su deterioro, 1986-1987", en *Foro Internacional*, v. 28, n. 4, (1988), pp. 212-235.

4. Paul Krugman, "The uncomfortable truth about NAFTA: It's foreign policy, stupid", en *Foreign Affairs*, v. 72, n. 5 (1993), p. 18.

respetuoso en las relaciones no proviene entonces del cambio de nuestros principios, sino del cambio de circunstancias", y que al ocurrir lo anterior, se pudo "ampliar el ámbito de las coincidencias, la reciprocidad en los intercambios y la cordialidad en las actitudes". Concluye diciendo que se ha "pasado de las consultas para resolver viejas diferencias a las decisiones para abrir nuevas oportunidades: reciprocidad a nuestra apertura comercial, más inversión y más empleos en México son los resultados del nuevo acuerdo".⁵

De esta manera, el cambio en la relación con Estados Unidos se explica a partir tanto de factores internos como externos: en el ámbito interno, la redefinición del modelo de desarrollo mexicano, aunado a una nueva vinculación económica con el exterior; en el ámbito externo, la tendencia internacional hacia el regionalismo, resultado del reordenamiento de la estructura en el sistema internacional, la cual se caracteriza por el fin de la Guerra Fría y, por tanto, la bipolaridad, y el aumento en la competencia entre bloques económicos regionales.⁶ Así, este cambio de retórica parece sustentar la afirmación de Jorge Chabat de que el

5. Carlos Salinas de Gortari, *Primer Informe de Gobierno, México*, Presidencia de la República, Dirección General de Comunicación Social, 1989, pp. 20-21.

6. Víctor Arriaga, *El manejo de la relación con Estados Unidos, 1990-1994*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, 1995, (Documento de trabajo n. 17, División de Estudios Internacionales), pp. 1-2.

gobierno mexicano está aprendiendo y aprenderá, de manera lenta pero segura, las lecciones sobre interdependencia que el mundo exterior le está impartiendo día con día.⁷

Este nuevo clima en la relación bilateral será la constante en los siguientes informes de gobierno: en el Segundo Informe (1990) se dice que en la relación con Estados se busca "una interacción que reconozca la importancia de la relación bilateral para ambos países, destacando el diálogo, el respeto y la reciprocidad";⁸ en el Tercer Informe (1991), se asegura que se ha "abierto una nueva etapa de relaciones con la Unión Americana, basada en el respeto y en la cooperación", y que "[l]a actitud respetuosa del gobierno de los Estados Unidos hacia México y una nueva disposición, ajena a mitos y prejuicios, han permitido cambiar nuestras complejas y difíciles relaciones, al destacar las coincidencias y al aprender a dirimir y respetar nuestras diferencias";⁹ en el Cuarto Informe (1992), se destaca que "[l]os dos gobiernos hemos procurado conducir nuestros tratos con respeto, dignidad y amistad.

7. Jorge Chabat, "Mexico's foreign policy in 1990: Electoral sovereignty and integration with the United States", en *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, v. 33, n. 4 (1991), p. 17.

8. Carlos Salinas de Gortari, *Segundo Informe de Gobierno*, México, Presidencia de la República, Dirección General de Comunicación Social, 1990, p. 15.

9. Carlos Salinas de Gortari, *Tercer Informe de Gobierno*, México, Presidencia de la República, Dirección General de Comunicación Social, 1991, p. 16.

Los acuerdos y las coincidencias son mucho mayores que las diferencias y, cuando éstas se han dado, hemos sostenido la razón de México con claridad, firmeza y recurriendo a los recursos legales a nuestro alcance".¹⁰

Además, en el Quinto Informe (1993), Salinas aseguraría que "hemos construido entre gobiernos un clima de cooperación y respeto mutuo que busca modificar las difíciles relaciones del pasado", tras lo cual afirma que "[d]estacan, en los últimos cinco años, los acuerdos financieros y de renegociación de nuestra deuda y, desde luego, la conclusión de las negociaciones del Tratado de Libre Comercio [...] Sobresale, asimismo, la nueva cooperación contra el narcotráfico, en materia ambiental y laboral, en educación y cultura, y las acciones para mejorar la relación fronteriza. En todo momento, hemos sido claros y directos en los asuntos más difíciles de la relación: el trato a migrantes mexicanos, las pretensiones de aplicación extraterritorial de leyes, las acciones unilaterales en el comercio y en la lucha contra el narcotráfico", tras lo cual concluye asegurando que "[l]as relaciones entre nuestras naciones tienen para ambos países el más alto nivel de atención gubernamental". En el apartado económico menciona la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte

10. Carlos Salinas de Gortari, *Cuarto Informe de Gobierno*, en *La Jornada*, 2 de noviembre de 1992, suplemento especial, p. III.

(TLCAN) y de los acuerdos en materia ecológica, laboral y de salvaguardas, haciendo especial énfasis en la necesidad de firmar estos tres últimos. Afirma Salinas en este informe que "[l]os tratados de libre comercio son instrumentos que otorgan a las economías la certidumbre de reglas permanentes, que alientan la inversión, la creación de empleo y mayores escalas de producción. [...] De ahí la justa importancia de los acuerdos comerciales que proporcionan un marco de referencia, más preciso, al trabajo interno para competir mejor en el propio mercado doméstico y en el mundo".¹¹

De esta manera, las relaciones entre México y los Estados Unidos pasaron del conflicto a la cordialidad, la cual se mantendría durante la administración del gobierno de Salinas, aun cuando el ambiente general de cooperación y cordialidad se viera por momentos afectado por ciertas situaciones conflictivas. Estos problemas pudieron ser superados con base en una tolerancia pragmática mutua y un aislamiento de las situaciones conflictivas, con el fin de evitar contaminar el tono general de cordialidad en la relación bilateral, aunado a una estrecha relación y activismo a nivel de los ejecutivos federales de ambos países, los cuales negociarían al más alto nivel y

11. Carlos Salinas de Gortari, *Quinto Informe de Gobierno*, en *La Jornada*, 2 de noviembre de 1993, suplemento especial, pp. III y VIII.

ejergerían sus "buenos oficios", con el fin de mantener las mejores relaciones posibles entre las dos naciones para poder concretar y poner en marcha el TLCAN, y profundizar el acercamiento y cooperación entre México y los Estados Unidos en las distintas áreas de interés común de la agenda bilateral.¹²

Lo anterior se hace particularmente patente con la revitalización de mecanismos de cooperación y consulta entre los dos países durante la administración de Salinas, particularmente las Reuniones Presidenciales y la Comisión Binacional. Durante este sexenio, el Presidente mexicano sostuvo once reuniones con su homólogo norteamericano (nueve con George Bush y dos con William Clinton), lo cual implicó un incremento de más de 100% con respecto a las que tuvieron lugar durante el gobierno de Miguel de la Madrid (seis, todas ellas con Ronald Reagan).¹³ Las reuniones presidenciales sirvieron para revisar la relación bilateral en su conjunto, para promover iniciativas conjuntas, como el TLCAN, y para negociar problemas conjunturales, como el

12. Francisco Gil Villegas, "La nueva 'relación especial' de México y Estados Unidos durante 1990: Cordialidad en medio de situaciones conflictivas", en Gustavo Vega, comp., *México-Estados Unidos, 1990*, México, El Colegio de México, 1992, p. 21.

13. Presidencia de la República, *El gobierno mexicano*, México, Presidencia de la República, 1998-1994, 72 v.

embargo atunero y el caso Alvarez Machain, siempre al más alto nivel.¹⁴

Además, se revitalizó a la Comisión Binacional¹⁵ como mecanismo de consulta bilateral. Durante el sexenio, se llevaron a cabo reuniones anuales de esta Comisión, salvo en 1992. Conforme fue avanzado el sexenio, las delegaciones participantes de ambos países se fueron haciendo más numerosas (en 1993 participaron 19 secretarios, once mexicanos y ocho norteamericanos), los grupos de trabajo aumentaron (en 1993 llegaron a quince), y se pasó de la discusión de temas conflictivos, como la situación centroamericana, a la negociación en otras áreas, como comercio e inversión. Este mecanismo de consulta permite avanzar en la cooperación en temas especializados de la agenda, facilita la creación de contactos personales entre funcionarios de ambas administraciones, y ayuda a

14. Rafael Fernández de Castro, "Mecanismos institucionales de la relación México-Estados Unidos", ponencia presentada en el Foro de Consulta Popular sobre Relaciones de México con América del Norte para el Plan Nacional de Desarrollo (1995-2000), realizado en la Secretaría de Relaciones Exteriores, el 4 de abril de 1995.

15. Esta Comisión fue establecida en 1981 a raíz de la visita del Presidente López Portillo a Washington, cuando se entrevistó con su homólogo Ronald Reagan. En dicha reunión convinieron en la creación de una Comisión Binacional que serviría como mecanismo de consulta a nivel de Secretarios de Estado, la cual estaría presidida por el Secretario de Relaciones Exteriores de México y por el Secretario de Estado norteamericano, y cuyas reuniones se llevarían a cabo anualmente, alternando la sede entre México, D.F., y Washington, D.C.

concientizar a dichos funcionarios sobre la complejidad de la relación bilateral.¹⁶

B. Ideas centrales

Así, con base en todo lo anterior, es evidente que desde el inicio, y durante toda la administración de Salinas de Gortari, se buscó transformar la calidad de la relación México-Estados Unidos, buscando pasar de una etapa de relativo enfrentamiento a una nueva etapa de cordialidad. Esta "nueva relación" de cooperación y entendimiento se inscribe dentro de una realidad regional cada vez más interdependiente, caracterizada por el aumento en la complejidad de la agenda bilateral, resultado del desarrollo e incremento de los nexos entre los dos países, y una nueva realidad internacional, caracterizada por el fin de la Guerra Fría y lo que se percibió como la formación de bloques económicos regionales y la consecuente necesidad de una mayor cooperación para garantizar la competitividad de las economías regionales y el acceso de sus productos en el mercado mundial. A la mano de esta nueva relación política y económica frente a Estados Unidos, también se fue gestando una nueva relación jurídica, caracterizada por una mayor disposición a cooperar en distintas áreas de la relación

16. Rafael Fernández de Castro, ponencia cit.

bilateral mediante acuerdos formales regidos por el Derecho internacional, es decir, tratados internacionales.

La presente tesis pretende analizar de qué manera se modificó esta relación jurídica entre México y Estados Unidos, específicamente a través de la suscripción de acuerdos formales para regular ciertas áreas de la relación bilateral. La idea central que guiará toda la investigación es que ha habido un cambio sustancial en la disposición del gobierno mexicano para suscribir acuerdos formales, es decir tratados internacionales, con Estados Unidos a partir del ascenso al poder de la administración Salinas, aun cuando este cambio se venía gestando desde los últimos años del gobierno de Miguel de la Madrid, y que este cambio se hace particularmente patente gracias a tres indicadores: en primer lugar, se da al interior de México un proceso de modificación y perfeccionamiento de la legislación en materia de tratados internacionales; en segundo, se observa un proceso de reestructuración y especialización dentro de las instancias burocráticas mexicanas encargadas de la suscripción, puesta en marcha y vigilancia de los tratados internacionales; y, tercero, se da un aumento significativo en el número de tratados suscritos por los dos gobiernos y un cambio sustancial en las áreas de la relación bilateral reguladas por estos tratados, pasando de la suscripción de acuerdos sobre asuntos poco importantes dentro de la

relación, a la regulación de algunas materias prioritarias mediante tratados internacionales.

De la idea anterior pueden surgir diversas preguntas que se encuentran íntimamente relacionadas con ella: ¿a qué se debe que se busque formalizar la cooperación en ciertas áreas de la relación bilateral mediante tratados internacionales?, ¿por qué en algunas áreas se formaliza jurídicamente la cooperación a través de tratados internacionales, mientras que en otras áreas no se hace?, ¿quién decide cuáles áreas deben ser reguladas por un tratado internacional y cuáles no?, y ¿a quién beneficia la suscripción de estos acuerdos? Al desarrollar la idea central de esta tesis se buscará también contestar algunas de estas preguntas relacionadas con ella.

Así, con base en lo anterior, se justifica la pertinencia actual de este estudio por cuando menos dos razones centrales: en primer lugar, es de suma importancia comprender las implicaciones legales y políticas que se derivan de la suscripción de tratados internacionales, particularmente cuando éstos se han convertido actualmente en un instrumento central de cooperación entre México y Estados Unidos, no solamente a raíz de la firma y puesta en marcha del TLCAN, sino aun desde antes; y, en segundo lugar, es necesario hacer un estudio introductorio sobre el papel que desempeñan los tratados internacionales dentro del

sistema jurídico y burocrático mexicano, para entender cabalmente cuales son sus implicaciones legales al convertirse en un instrumento de cooperación internacional, particularmente cuando la literatura sobre el particular es, en el mejor de los casos, escasa, si no es que inexistente.

C. Capitulado y alcances

La presente tesis estará compuesta por tres capítulos, además de la presente introducción y las consideraciones finales. En el primero de ellos, se esbozará un marco teórico que inserte al Derecho internacional de los tratados dentro del ámbito de las teorías de relaciones internacionales, utilizando para ello conceptos derivados del realismo, la interdependencia compleja y la teoría de regímenes, con el fin de sentar las bases teóricas que permitan una más cabal comprensión de las implicaciones legales y políticas que se derivan de la cooperación entre México y Estados Unidos mediante tratados internacionales. En el segundo, se analizará la primera parte de la idea central, es decir, que al interior de México se ha dado un proceso de modificación y perfeccionamiento de la legislación en materia de tratados internacionales; para ello, se estudiará el sistema jurídico mexicano en materia de tratados internacionales, desde la Constitución hasta las

leyes secundarias, poniendo especial énfasis en los cambios hechos en él. El mismo capítulo segundo se dedicará a resolver la segunda parte de la idea central, es decir, que también se ha observado un proceso de reestructuración y especialización dentro de las instancias burocráticas encargadas de la suscripción, puesta en marcha y vigilancia de los tratados internacionales de los cuales México es parte; para ello, se analizará la estructura y atribuciones burocráticas en materia de tratados internacionales al interior de México, particularmente en el caso de las modificaciones que se hayan hecho en la materia. En el tercer capítulo se estudiará la última parte de la idea central, es decir, que se ha dado un aumento en el número de tratados internacionales suscritos entre los dos países y un cambio sustancial en las áreas de la relación bilateral reguladas por estos tratados, pasando de la suscripción de acuerdos sobre asuntos poco importantes dentro de la relación, a la regulación de algunas materias prioritarias mediante tratados internacionales; para ello, se analizarán y clasificarán los tratados internacionales vigentes entre México y Estados Unidos, concentrándose especialmente en la manera en que han cambiado las áreas reguladas por los mismos. Finalmente, en las consideraciones finales se esbozarán las conclusiones derivadas de la investigación que dio lugar a la presente tesis.

En todo trabajo de investigación es fundamental establecer desde un inicio los límites y restricciones del mismo. Esta tesis se centrará únicamente en el estudio de la legislación y atribuciones burocráticas que correspondan a los tratados internacionales suscritos entre México y Estados Unidos que cumplan las características descritas a continuación. En primer lugar, sólo se estudiarán aquellos tratados que hayan sido suscritos por los Estados Mexicano y Norteamericano en su conjunto, es decir, aquellos tratados de orden federal que comprometen a los dos Estados en su totalidad; esta restricción excluye a los tratados interinstitucionales y a los firmados por los estados de ambas Federaciones entre ellos. En segundo, solamente serán incluidos los tratados que posean el carácter de bilaterales, es decir, aquellos en que sus únicas partes firmantes sean México y Estados Unidos; la única excepción en este sentido, dada su enorme trascendencia actual, será el TLCAN, el cual reviste un carácter de trilateral al haber sido firmado por Canadá, México y Estados Unidos; lo anterior excluye todo tipo de tratados multilaterales de los cuales sean parte tanto México como Estados Unidos. Finalmente, en tercero, únicamente se analizarán los tratados internacionales que hayan estado vigentes al primero de enero de 1994 entre las dos partes, ya que se considera que aquellos tratados que hayan sido terminados

para esta fecha no representan parte del derecho positivo internacional entre los dos países.¹⁷ En suma, sólo se tomarán en cuenta aquellos tratados bilaterales, suscritos a nivel estatal, que estuvieran vigentes al primero de enero de 1994.

Finalmente, cabe aclarar que la clasificación como tratados bilaterales, estatales y vigentes a la fecha establecida ha sido tomada de una fuente mexicana, la publicación anual *México: Relación de tratados en vigor*,¹⁸ hecha por la Consultoría Jurídica de la Secretaría de Relaciones Exteriores, por lo que pudieran existir diferencias sobre el particular en referencia a otras fuentes externas, como la publicación hecha por el Departamento de Estado norteamericano *Treaties in force: A list of treaties and other international agreements of the United States in force*,¹⁹ o la colección *United Nations Treaty Series*, compilada por la Secretaría General de las Naciones Unidas.

17. Según Morgenthau, si se desea saber cuáles reglas de Derecho internacional son consideradas como obligatorias por algún Estado, se debe consultar la totalidad de los tratados concluidos por este Estado que se encuentren en vigor al momento de la investigación. Hans J. Morgenthau, *Politics among nations: The struggle for power and peace*, 4 ed., Nueva York, Alfred A. Knopf, 1967, p. 267.

18. Secretaría de Relaciones Exteriores, *México: Relación de tratados en vigor*, 1993, México, S.R.E., 1993.

19. Departamento de Estado, *Treaties in force: A list of treaties and other international agreements of the United States in force on January 1, 1987*, Washington, U.S. Printing Office, 1987.

II. CAPITULO PRIMERO:
LAS TEORIAS DE RELACIONES INTERNACIONALES Y
EL DERECHO INTERNACIONAL DE LOS TRATADOS

A. Introducción

En su ya clásico libro dentro de la disciplina de las relaciones internacionales, *Power and interdependence: World politics in transition*, Keohane y Nye afirman que no existe ningún modelo de relaciones internacionales que sea capaz de explicar de manera adecuada la política internacional, ya que las condiciones particulares de cada caso varían enormemente, por lo que, dadas las limitaciones de las teorías de relaciones internacionales, es preferible intentar explicar la realidad a partir de modelos simples, agregando posteriormente las complicaciones teóricas que se consideren necesarias.²⁰ Además, argumentan que los supuestos realistas sobre la política internacional pueden caracterizarse como un conjunto de condiciones extremas o tipo ideal; de igual manera, la interdependencia compleja puede considerarse como otro tipo ideal, completamente opuesto al realismo.²¹ Siguiendo estas ideas, aseguran que,

20. Robert O. Keohane y Joseph S. Nye, *Power and interdependence: World politics in transition*, Boston, Little, Brown and Company, c1977, p. 58.

21. *Ibid.*, p. 23.

al ser tipos ideales, ni el realismo ni la interdependencia compleja reflejan fielmente la realidad internacional, sino que la mayoría de las situaciones se encontrarán entre estos dos extremos ideales. En algunas ocasiones, los supuestos realistas explicarán mejor la realidad; en otras, la interdependencia compleja lo hará de mejor manera; en otras más, una combinación de ambas teorías será lo más adecuado. Por ello, la fuerza explicativa del modelo o modelos que se utilicen dependerá de la situación particular que se esté analizando.²²

Con base en las ideas anteriores, el presente capítulo buscará delinear un marco teórico que ayude a explicar el papel que desempeñan los tratados internacionales dentro de la relación México-Estados Unidos, intentando, en todo momento, mantener una combinación equilibrada entre la simpleza y el poder explicativo. Para ello, se utilizarán aquellos supuestos teóricos contenidos en el realismo, la interdependencia compleja y la teoría de regímenes que mejor ayuden a comprender las implicaciones que se derivan de la conclusión de acuerdos formales, regidos por el Derecho internacional, entre los dos países. Así, se discutirán los principios centrales del Derecho internacional en materia de tratados internacionales a la luz de las principales teorías de relaciones internacionales, el realismo, la

22. *Ibid.*, p. 24.

interdependencia y la teoría de regímenes, tomando en cuenta que se tratan de cuerpos teóricos ideales cuya combinación inteligente puede dar lugar a un marco explicativo de una realidad particular --la relación jurídica México-Estados Unidos a través de los tratados internacionales suscritos entre ellos--, que sea a la vez sencillo y que ayude a entender mejor dicha realidad. Con tal fin, se procederá a describir los supuestos centrales de los dos primeros modelos teóricos, haciendo énfasis en la concepción que ambos hacen del sistema internacional para, con base en ello, introducir la noción de régimen internacional derivada de la teoría de regímenes; posteriormente, se introducirá al Derecho internacional de los tratados como un tipo específico de régimen para, finalmente, analizar los supuestos fundamentales de éste.

B. Las teorías de relaciones internacionales y los tratados internacionales

Kenneth Waltz expone en su libro *Man, state and war* las diversas explicaciones que se han hecho de la política internacional en un esquema de tres niveles. En el primero de ellos, bautizado por Waltz como "primera imagen", se hace énfasis en la naturaleza humana (cooperativa o egoísta, racional o irracional, pacífica o belicosa) para explicar la

realidad internacional. En el segundo, conocido como "segunda imagen", la explicación parte de la forma en que se ordenan políticamente las sociedades en Estados (monarquía o república, dictadura o democracia). Finalmente, en el tercer nivel o "tercera imagen", la explicación reside en el "sistema internacional", es decir en la estructura dentro de la cual los Estados definen sus intereses de acuerdo con la posición que ocupen dentro de la distribución internacional del poder.²³

Tres son los supuestos centrales que se derivan de la teoría realista.²⁴ Primero, los Estados, vistos como unidades coherentes, son los actores dominantes en la política internacional. Segundo, el uso de la fuerza es un instrumento político utilizable y efectivo; aun cuando se puedan utilizar otro tipo de instrumentos de poder, el uso o amenaza de uso de la fuerza es el medio más efectivo para

23. Kenneth Waltz, *Man, state and war*, Nueva York, Columbia University, 1959.

24. Dentro de la tradición realista, el primer autor en hacer un estudio sistemático de la política internacional fue Hans Morgenthau en su clásico libro *Politics among nations: The struggle for power and peace*; en él, Morgenthau estableció los seis principios del realismo político: 1. La política, como la sociedad en general, esta gobernada por leyes objetivas que tienen sus raíces en la naturaleza humana; 2. El concepto de interés se define en términos de poder; 3. El significado del interés en términos de poder no es inmutable; 4. La moralidad de la acción política es la prudencia; 5. No hay identificación entre las aspiraciones morales de una nación particular y las leyes morales que gobiernan el universo; y, 6. El realismo es un cuerpo teórico independiente y autónomo. Hans J. Morgenthau, *Op. cit.*, pp. 4-12.

ejercer el poder. Tercero, existe una jerarquía en los asuntos de la política internacional, en cuya cima se encuentran las cuestiones de seguridad militar, o "alta política", por sobre los asuntos económicos y sociales, o de "baja política".²⁵ Así, según el realismo, la seguridad militar es el principal objetivo de los actores internacionales, es decir, de los Estados, los cuales actúan como actores racionales unificados en un escenario internacional anárquico, es decir, sin una autoridad supranacional que garantice el orden internacional; la fuerza militar es el instrumento de política estatal más efectivo, aun cuando también se utilizarán otro tipo de instrumentos, como los económicos y diplomáticos; los cambios en el balance de poder internacional y las amenazas a la seguridad establecerán la agenda de la "alta política", la cual influenciará fuertemente a las demás agendas; al relacionar las distintas áreas de la política internacional, se reducen las diferencias en los resultados entre ellas y se refuerza la jerarquía internacional; y, la importancia de las organizaciones internacionales es marginal, ya que se encuentran limitadas por el poder estatal y la primacía de la fuerza militar.

25. Robert O. Keohane y Joseph S. Nye, *Power and interdependence: World...*, Op. cit., pp. 23-24.

Por su parte, la interdependencia compleja²⁶ posee tres características principales: existen canales múltiples que relacionan a las sociedades, no hay una clara jerarquía entre los asuntos tratados, y la fuerza militar no se utiliza generalmente entre países donde existe interdependencia compleja.²⁷ Así, según la interdependencia compleja, los objetivos de los Estados varían de acuerdo con el área de que se trate, ya que los actores transgubernamentales dificultan la definición coherente de los mismos; los recursos específicos de poder en un área determinada son los más importantes para definir los resultados en ella; la agenda internacional se verá afectada por cambios en la distribución del poder dentro de las diversas áreas; será difícil que los Estados fuertes relacionen distintas áreas, dada la ineffectividad del uso de la fuerza; y, las organizaciones internacionales incidirán en la formación de agendas, inducirán la formación de coaliciones transgubernamentales y servirán como foros de acción política para los Estados débiles.²⁸

26. Según Keohane y Nye, la dependencia es un estado en el cual algo o alguien se encuentra determinado o afectado significativamente por fuerzas externas. La interdependencia, definida de la manera más simple, significa dependencia mutua. La interdependencia compleja en la política internacional se refiere a situaciones caracterizadas por afectaciones recíprocas entre países o actores de diferentes países en la arena internacional. *Ibid.*, p. 8.

27. *Ibid.*, pp. 24-25.

28. *Ibid.*, p. 37.

Habiendo descrito someramente algunas de los principales supuestos del realismo y la interdependencia compleja, es conveniente para el presente análisis introducir el concepto de sistema internacional. La noción de sistema internacional es fundamental tanto para el realismo como para la interdependencia compleja. Según Waltz, un sistema se compone de dos partes: una estructura y la interacción de sus unidades. La estructura se define de acuerdo al arreglo posicional entre sus partes con base en un principio ordenador (la anarquía o inexistencia de un gobierno centralizado a nivel internacional), la distribución de capacidades relativas entre las unidades que la forman (sea esta unipolar, bipolar o multipolar de equilibrio de poder, o con derecho a veto por sus partes), y la naturaleza misma de dichas unidades (la unidad básica es el Estado racional unificado), mientras que la interacción de sus unidades es la que tanto conserva como transforma al sistema.²⁹ Keohane y Nye dirían que el término estructura se refiere principalmente a la distribución de capacidades entre los Estados, mientras que el término proceso se refiere a los patrones de interacción, es decir, la forma en que los Estados se relacionan entre ellos. Utilizando la metáfora del juego de poker, la estructura se refiere a las

29. Kenneth Waltz, *Theory of International Politics*, Reading, Addison-Wesley, 1979, cap. 5.

cartas y fichas que tiene cada jugador, mientras que el proceso se refiere a las relaciones entre las reglas formales, las costumbres o acuerdos informales y las formas de interacción entre los jugadores; así, las variaciones en la habilidad de los jugadores para calcular las probabilidades, inferir el juego de sus oponentes o alardear, depende de cada jugador.³⁰ Barry Buzan, sintetiza ambas concepciones al argumentar que el sistema se refiere a un grupo de partes o unidades cuyas interacciones son lo suficientemente significativas como para justificar que se les trate como un conjunto coherente entre sí; por lo tanto, un sistema está formado por unidades, interacciones y estructura,³¹ donde la estructura es el principio ordenador que subyace tanto en la forma en que las unidades se posicionan entre ellas como en la forma en que se diferencian funcionalmente entre sí, mientras que el proceso es el comportamiento de las unidades en términos de las formas en que las unidades responden a los atributos y comportamientos de las demás unidades.³²

30. Robert O. Keohane y Joseph S. Nye, "Power and interdependence revisited", en *International Organization*, vol. 41, núm. 4, otoño 1987, p. 745.

31. Barry Buzan, Charles Jones y Richard Little, *The logic of anarchy: Neorealism to structural realism*, Nueva York, Columbia University Press, c1993, p. 29.

32. *Ibid.*, pp. 34 y 48.

Desde un punto de vista teórico, los regímenes internacionales pueden verse como factores intermedios o "variables que intervienen" entre las características fundamentales de la política internacional, tales como la distribución internacional del poder por una parte y el comportamiento de los estados por la otra.³³ Así, los regímenes internacionales son factores intermedios entre la estructura de un sistema internacional y los procesos que se desarrollan dentro del mismo. La estructura del sistema, es decir la distribución de los recursos de poder entre los Estados, afecta profundamente la naturaleza del régimen, es decir el conjunto de normas, reglas y procedimientos, tanto formales como informales, que son importantes dentro del sistema. Por su parte, el régimen afecta y, hasta cierto grado establece, el tipo de negociación política y de toma de decisiones que ocurren dentro del sistema.³⁴

Al crear o aceptar procedimientos, reglas o instituciones formales o informales que normen alguna de sus actividades, los gobiernos regulan y controlan sus relaciones transnacionales e interestatales; estos arreglos normativos se conocen como regímenes internacionales.³⁵ De

33. Robert O. Keohane, *After hegemony: Cooperation and discord in the world political economy*, Princeton, Princeton University, c1984, p. 64.

34. Robert O. Keohane y Joseph S. Nye, *Power and interdependence: World...*, *Op. cit.*, p. 21.

35. *Ibid.*, p. 5.

acuerdo con la definición más ampliamente aceptada del término, los regímenes internacionales se pueden definir como "un conjunto implícito o explícito de principios, normas, reglas y procedimientos de toma de decisiones en torno a los cuales las expectativas de los actores convergen en un área determinada de las relaciones internacionales",³⁶ donde los principios son creencias de hecho, causa o rectitud, las normas son parámetros de comportamiento definidos en términos de derechos y obligaciones, las reglas son prescripciones o proscripciones específicas de acción, y los procedimientos de toma de decisiones son las prácticas prevalecientes para la generación y puesta en marcha de decisiones colectivas.³⁷ Puesto de otra manera, los regímenes son las reglas del juego aceptadas por los actores en la escena internacional, generalmente Estados, los cuales delimitan a estos actores el espectro de conductas legítimas o admisibles en un contexto específico de sus actividades.³⁸

Los regímenes internacionales pueden tener dos tipos de efectos en las estrategias de negociación de los Estados: en primer lugar, pueden crear un punto en torno al cual las

36. Stephen D. Krasner, "Structural causes and regime consequences: regimes as intervening variables, en [...], ed., *International regimes*, Ithaca, Cornell University, 1983, p. 2.

37. *Idem*.

38. Volker Rittberger, "Editor's introduction", en [...], ed., *Regime theory and international relations*, Oxford, Clarendon Press, 1993, p. xii.

espectativas convergen, reduciendo la incertidumbre y estableciendo directrices a los burócratas sobre las acciones que son legítimas y a los tomadores de decisiones sobre las posibles formas de alcanzar un acuerdo; en segundo, los regímenes pueden restringir el comportamiento de los Estados al prohibir ciertas acciones, y dada la dificultad de hacer cumplir los regímenes, los Estados poderosos pueden, de cualquier forma, incurrir en acciones prohibidas, pero esto puede generar elevados costos sobre su reputación y, por tanto, sobre su habilidad para concertar acuerdos futuros.³⁹ Así, una de las principales funciones de los regímenes es facilitar la creación de acuerdos de cooperación específica entre gobiernos, entendiendo por cooperación el proceso a través del cual las políticas puestas en marcha por los gobiernos son aceptadas por sus socios como políticas que facilitan la realización de sus propios objetivos, como resultado de la coordinación de sus políticas.⁴⁰

La principal diferencia entre la teoría de regímenes y el Derecho internacional de los tratados es que la primera ha incluido en sus explicaciones la idea de interés nacional y beneficios recíprocos, mientras que la segunda enfatiza el papel desempeñado por la comunidad internacional y el

39. Robert O. Keohane y Joseph S. Nye, "Power and interdependence revisited", art. cit., pp. 742-743.

40. Robert O. Keohane, *After hegemony...*, Op. cit., pp. 61-63.

sentido de justicia. Así, la validez y utilidad del Derecho internacional de los tratados como instrumento que facilita la cooperación entre Estados se explica a través del mantenimiento del orden internacional, los costos de violación del mismo y la creación de reglas que facilitan la coordinación de intereses entre Estados, mientras que la teoría de regímenes ha buscado darle a esta idea general un mayor grado de especificidad y coherencia. Esto lo hace al precisar los beneficios reales derivados de las reglas y procedimientos concertados en el ámbito internacional, como lo serían reducir los costos de cooperar al reducirse la incertidumbre, facilitar la comunicación, promover el aprendizaje y transmitir más fácilmente información y conocimiento, todo esto entre actores que buscan conseguir sus intereses y obtener beneficios recíprocos de la cooperación.⁴¹

Ahora bien, los acuerdos específicos o tratados internacionales se encuentran inmersos en un sistema más amplio de reglas y procedimientos, es decir regímenes internacionales, que se aceptan como esenciales para poder generar cooperación internacional.⁴² Así, los tratados internacionales son un tipo de régimen que se caracteriza

41. Andrew Hurrell, "International society and the study of regimes: A reflective approach", en Volker Rittberger, *Op. cit.*, pp. 55-57.

42. Robert O. Keohane, "The analysis of international regimes: towards a European-American research programme", en Volker Rittberger, ed., *Op. cit.*, p. 23.

por ser de tipo formal, explícito y, generalmente, público.⁴³ La formalización de un régimen mediante un acuerdo formal aumenta su fuerza y coherencia, aun cuando no sea necesaria la formalización para que dicho régimen opere de manera efectiva.⁴⁴ Sin embargo, los patrones de cumplimiento de un acuerdo son, en general, directamente proporcionales a que tan formal y explícitamente fueron acordados.⁴⁵ Así, al haber definido a los tratados internacionales como una forma específica de régimen internacional, se toman en cuenta tanto las consideraciones de justicia y legalidad consagradas en el Derecho internacional como los conceptos de interés nacional y beneficio recíproco derivadas de las teorías de relaciones internacionales.

Tanto los regímenes internacionales como el Derecho internacional son instituciones descentralizadas; esta descentralización no implica la ausencia de mecanismos de cumplimiento, pero sí significa que cualquier sanción derivada de la violación de los principios o reglas del régimen deben ser ejecutadas por sus miembros de manera

43. Friedrich Kratochwil, "Contract and regimes: Do issue specificity and variations of formality matter", en Volker Rittberger, ed., *Op. cit.*, p. 89.

44. Oran R. Young, "International regimes: problems of concept formation", en Paul F. Diehl, ed., *The politics of international organizations: Patterns and insights*, Chicago, Dorsey Press, 1989, p. 38.

45. Friedrich Kratochwil, art. cit., p. 86.

individual.⁴⁶ Para Morgenthau, esta naturaleza descentralizada es el resultado inevitable de la estructura descentralizada de la sociedad internacional; por ello, la existencia y operatividad de la cooperación depende de que existan intereses idénticos o complementarios entre Estados independientes.⁴⁷

El mismo Morgenthau asegura que "[n]egar del todo la existencia del Derecho Internacional como un sistema de reglas legales obligatorias iría abiertamente en contra de toda evidencia observable".⁴⁸ Louis Henkin dice que casi todas las naciones respetan prácticamente todos los principios del Derecho internacional y prácticamente todas sus obligaciones, casi todo el tiempo.⁴⁹

Así, dado que las relaciones interestatales a nivel internacional generan conflictos, y con el fin de que estos conflictos sean limitados, los gobiernos deben ajustar sus políticas entre ellos, es decir, la cooperación es necesaria; de esta forma, los regímenes y los tratados internacionales permiten que los Estados busquen y obtengan sus intereses a través de la cooperación, en un caso

46. Robert O. Keohane, *After hegemony...*, *Op. cit.*, p. 98.

47. Hans J. Morgenthau, *Politics among nations...*, *Op. cit.*, pp. 265-266.

48. *Ibid.*, p. 265.

49. Citado por Robert O. Keohane, *After hegemony...*, *Op. cit.*, p. 98.

implícita e informalmente, en el otro, explícita y formalmente.⁵⁰

C. El Derecho internacional de los tratados

Dice Seara Vázquez que "[e]l Derecho internacional público es el conjunto normativo destinado a reglamentar las relaciones entre sujetos internacionales".⁵¹ De acuerdo con el artículo 38 del Estatuto de la Corte Internacional de Justicia, el Derecho internacional se compone a grandes rasgos de

"[...] las convenciones internacionales, sean generales o particulares, que establecen reglas expresamente reconocidas por los Estados [...], la costumbre internacional como prueba de una práctica generalmente aceptada como Derecho [...], los principios generales de Derecho reconocidos por las naciones civilizadas [y], las decisiones judiciales y las doctrinas de los publicistas de mayor competencia de las distintas naciones, como medio auxiliar para la determinación de las reglas de Derecho [...]".⁵²

50. Robert O. Keohane, *After hegemony...*, *Op. cit.*, pp. 243-246.

51. Modesto Seara Vázquez, *Derecho internacional público*, 13 ed., México, Porrúa, 1991, p. 29.

52. Naciones Unidas, *Carta de las Naciones Unidas y Estatuto de la Corte Internacional de Justicia*, Nueva York, Naciones Unidas, 1991, art. 38.1.

Ahora bien, una definición muy amplia diría que un "[t]ratado es todo acuerdo concluido entre dos o más sujetos de Derecho internacional".⁵³ Sin embargo, la doctrina y la práctica actual reservan el nombre de tratados para aquellos acuerdos entre sujetos de Derecho internacional (Estados y organismos internacionales principalmente), en cuya conclusión participa el órgano provisto del poder para concluir tratados, cuya determinación queda para el derecho interno del sujeto de que se trate, y que están contenidos en un instrumento formal único.⁵⁴

El instrumento por excelencia, a la luz del cual deben ser analizadas las cuestiones relativas a los tratados internacionales, es la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados (C.V.D.T.).⁵⁵ Esta Convención entró en vigor el 27 de enero de 1980, y su gran importancia radica en que la mayoría de sus provisiones son únicamente la codificación de la costumbre internacional en materia de tratados.⁵⁶

La C.V.D.T. establece que "[l]a presente Convención se aplica a los tratados entre Estados".⁵⁷ Según ella, "[s]e

53. Modesto Seara Vázquez, *Op. cit.*, p. 63.

54. *Ibid.*, pp. 63-64.

55. Ricardo Méndez Silva y Alonso Gómez-Robledo V., "Derecho internacional público", en *Introducción al derecho mexicano*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, U.N.A.M., 1981, p. 576.

56. Michael Akehurst, *A modern introduction to international law*, 5 ed., Londres, George Allen and Unwin, 1984, p. 121.

57. Naciones Unidas, "Convención de Viena sobre el derecho de los tratados", en Naciones Unidas, *La Comisión de Derecho Internacional y su obra*, 4 ed., Nueva York, Naciones Unidas, 1989, pp. 247-270, art. 1.

entiende por 'tratado' un acuerdo internacional celebrado por escrito entre Estados y regido por el Derecho internacional, ya conste en un instrumento único o en dos o más instrumentos conexos y cualquiera que sea su denominación particular",⁵⁸ y se agrega que "[t]odo Estado tiene capacidad para celebrar tratados".⁵⁹

De acuerdo con la Carta de Naciones Unidas, para que tengan el reconocimiento de Naciones Unidas "[t]odo tratado y todo acuerdo internacional concertados por cualesquiera Miembros de las Naciones Unidas después de entrar en vigor esta Carta, serán registrados en la Secretaría y publicados por ésta a la mayor brevedad posible",⁶⁰ ya que "[n]inguna de las partes en un tratado o acuerdo internacional que no haya sido registrado conforme las disposiciones del párrafo 1 de este artículo, podrá invocar dicho tratado o acuerdo ante órgano alguno de las Naciones Unidas".⁶¹ Lo anterior se ve respaldado por la C.V.D.T. al decir que "[l]os tratados, después de su entrada en vigor, se transmitirán a la Secretaría de las Naciones Unidas para su registro o archivo e inscripción, según el caso, y para su publicación".⁶²

58. *Ibid.*, art. 2.1.a.

59. *Ibid.*, art. 6.

60. Naciones Unidas, *Carta de las Naciones Unidas...*, *Op. cit.*, art. 102.1.

61. *Ibid.*, art. 102.2.

62. Naciones Unidas, "Convención de Viena...", *Lex cit.*, art. 80.1.

Así, la función principal de los tratados es generar obligaciones jurídicas entre los firmantes, y se pueden clasificar de acuerdo a su contenido en: primero, tratados-contratos, cuya finalidad se limita a crear una obligación jurídica que se extingue con el cumplimiento del tratado; segundo, tratados-leyes, destinados a crear una reglamentación jurídica permanentemente obligatoria.⁶³

Existen cuatro principios generales que rigen el Derecho internacional de los tratados: primero, el principio "*pacta sunt servanda*" (los acuerdos deben ser respetados), el cual establece que los tratados deben ser respetados y cumplidos de manera obligatoria y con buena fe por las partes contratantes; segundo, el principio "*res inter alios acta*" (un acuerdo sólo produce efectos entre las partes), que dispone que los tratados únicamente crean obligaciones entre las partes firmantes; tercero, el principio "*ex consensu advenit vinculum*" (la obligación nace del consentimiento), según el cual el consentimiento es la única base de la obligación jurídica entre sujetos de Derecho internacional; y, cuarto, el principio de respeto a las normas de "*jus cogens*" (derecho coercitivo), de acuerdo con el cual un tratado sería nulo en caso de contravenir una

63. Modesto Seara Vázquez, *Op. cit.*, p. 64.

norma imperativa del Derecho internacional, como lo podría ser la prohibición del genocidio.⁶⁴

Estos principios se encuentran estipulados en la C.V.D.T., la cual establece que: primero, "[t]odo tratado en vigor obliga a las partes y debe ser cumplido por ellas de buena fe"⁶⁵ y que "[u]n tratado deberá interpretarse de buena fe conforme al sentido corriente que haya de atribuirse a los términos del tratado en el contexto de éstos y teniendo en cuenta su objeto y fin";⁶⁶ segundo, que "[u]n tratado no crea obligaciones ni derechos para un tercer Estado sin su consentimiento";⁶⁷ tercero, que "[s]e entiende por 'parte' un Estado que ha consentido en obligarse por el tratado y con respecto al cual el tratado está en vigor";⁶⁸ y, finalmente, cuarto, que "[e]s nulo todo tratado que, en el momento de su celebración, esté en oposición con una norma imperativa de derecho internacional general. Para los efectos de la presente Convención, una norma imperativa de derecho internacional general es una norma aceptada y reconocida por la comunidad internacional de Estados en su conjunto como norma que no admite acuerdo en contrario y que sólo puede ser modificada por una norma

64. *Ibid.*, pp. 65-69.

65. Naciones Unidas, "Convención de Viena...", *Lex cit.*, art. 26.

66. *Ibid.*, art. 31.1.

67. *Ibid.*, art. 34.

68. *Ibid.*, art. 2.1.g.

ulterior de Derecho internacional general que tenga el mismo carácter".⁶⁹

Además, la C.V.D.T. agrega otra importante disposición de Derecho internacional al establecer que "[u]na parte no podrá invocar las disposiciones de su derecho interno como justificación del incumplimiento de un tratado. Esta norma se entenderá sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 46",⁷⁰ el cual estipula que "[e]l hecho de que el consentimiento de un Estado en obligarse por un tratado haya sido manifestado en violación de una disposición de su derecho interno concerniente a la competencia para celebrar tratados no podrá ser alegado por dicho Estado como vicio de su consentimiento, a menos que esa violación sea manifiesta y afecte a una norma de importancia fundamental de su derecho interno",⁷¹ y que "[u]na violación es manifiesta si resulta objetivamente evidente para cualquier Estado que proceda en la materia conforme a la práctica usual y de buena fe".⁷² Así, estrictamente hablando, el Derecho internacional derivado de los tratados es jerárquicamente superior al derecho interno de los Estados, ya que éstos han consentido en ceder parte de su libertad de acción al haberse obligado soberanamente por estos acuerdos formales.

69. *Ibid.*, art. 53.

70. *Ibid.*, art. 27.

71. *Ibid.*, art. 46.1.

72. *Ibid.*, art. 46.2.

Además, la multicitada Convención estipula la no retroactividad de los tratados, al establecer que "[l]as disposiciones de un tratado no obligarán a una parte respecto de ningún acto o hecho que haya tenido lugar con anterioridad a la fecha de entrada en vigor del tratado para esa parte ni de ninguna situación que en esa fecha haya dejado de existir [...]".⁷³ Este principio es fundamental, ya que no se puede exigir a ningún Estado responsabilidad por un acto determinado antes de haberse obligado a él mediante un tratado.

También, en la Convención se estipula que "[u]na violación grave de un tratado bilateral por una de las partes facultará a la otra parte para alegar la violación como causa para dar por terminado el tratado o para suspender su aplicación total o parcialmente",⁷⁴ a la vez que, "[u]na parte podrá alegar la imposibilidad de cumplir un tratado como causa para darlo por terminado o retirarse de él si esa imposibilidad resulta de la desaparición o destrucción definitivas de un objeto indispensable para el cumplimiento del tratado. Si la imposibilidad es temporal, podrá alegarse únicamente como causa para suspender la aplicación del tratado",⁷⁵ o bien que "[u]n cambio fundamental en las circunstancias ocurrido con respecto a

73. *Ibid.*, art. 28.

74. *Ibid.*, art. 60.1.

75. *Ibid.*, art. 61.1.

las existentes en el momento de la celebración de un tratado y que no fue previsto por las partes no podrá alegarse como causa para dar por terminado el tratado o retirarse de él [...].⁷⁶ Así, la violación o imposibilidad de cumplir un tratado pueden ser argumentados como razón para terminarlo, sin que ello implique un rompimiento con el Derecho internacional de los tratados.

Finalmente, se establece que "[...] la terminación de un tratado [...] [e]ximirá a las partes de la obligación de seguir cumpliendo con el tratado [y n]o afectará a ningún derecho, obligación o situación jurídica de las partes creados por la ejecución del tratado antes de su terminación",⁷⁷ mientras que "[...] la suspensión de la aplicación de un tratado [...] [e]ximirá a las partes entre las que se suspenda la aplicación del tratado de la obligación de cumplirlo en sus relaciones mutuas durante el período de suspensión [y n]o afectará de otro modo a las relaciones jurídicas que el tratado haya establecido entre las partes".⁷⁸ Con base en lo anterior, los derechos y obligaciones consumados durante el período de vigor de un tratado no desaparecen aun cuando éste se dé por terminado o suspendido.

76. *Ibid.*, art. 62.1.

77. *Ibid.*, art. 70.1.

78. *Ibid.*, art. 72.1.

III. CAPITULO SEGUNDO:

LOS TRATADOS INTERNACIONALES Y LAS ATRIBUCIONES CONSTITUCIONALES, LEGALES, BUROCRATICAS E INSTITUCIONALES EN LA MATERIA DENTRO DEL SISTEMA JURIDICO MEXICANO

A. Introducción

En el ámbito interno mexicano, el poder soberano para concluir y aplicar internamente los tratados recae sobre los tres Poderes de la Unión. El Ejecutivo tiene la capacidad de celebrar tratados internacionales, los cuales debe someter a la aprobación del Senado para poder proceder a su ratificación.⁷⁹ Una vez que éstos han sido aprobados, siempre y cuando estén de acuerdo con la Constitución, se convierten en la Ley Suprema a nivel nacional, por lo cual el Poder Judicial debe aplicarlos aun sobre las disposiciones en contrario que puedan contener las Constituciones o leyes estatales.⁸⁰

A su vez, dentro del Poder Ejecutivo, las distintas atribuciones en materia de tratados internacionales se encuentran divididas entre las diversas Secretarías de Estado. Tradicionalmente, ha correspondido a la Secretaría de Relaciones Exteriores (S.R.E.) el "promover, propiciar y

79. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, 102 ed., México, Porrúa, 1994, art. 89, fracc. X.

80. *Ibid.*, art. 133.

asegurar la coordinación de las acciones en el exterior de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal" y de "intervenir en toda clase de tratados, acuerdos y convenciones en los que el país sea parte".⁸¹ Sin embargo, en los últimos años, otras secretarías y dependencias del Ejecutivo, como la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (S.E.C.O.F.I.) y la Procuraduría General de la República (P.G.R.), han ido obteniendo, legal o extralegalmente, facultades en el ámbito específico de los tratados internacionales.

Así, dada la importancia legal que tienen los tratados internacionales en el sistema jurídico mexicano y en el ámbito internacional, el presente capítulo busca analizar el lugar que éstos ocupan dentro de la Constitución y las leyes secundarias. Para ello, se estudiarán las atribuciones de cada uno de los poderes en materia de tratados de acuerdo a la Constitución, las condiciones que ésta impone para su celebración, y las limitaciones y contradicciones existentes en la misma; también se analizarán las leyes pertinentes que reglamentan los términos para su supervisión, coordinación, negociación, celebración, aprobación y ratificación dentro del sistema jurídico mexicano, tomando en cuenta las atribuciones burocráticas e institucionales de las diversas

81. *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*, 30 ed., México, Porrúa, 1994, art. 28, fracc. I.

secretarías y dependencias a cargo del Ejecutivo que tienen facultades en la materia.

La primera de las ideas que guiará este capítulo es que, en los últimos años, se ha dado al interior de México un proceso de modificación y perfeccionamiento de la legislación en materia de tratados internacionales, particularmente con las modificaciones hechas a la Constitución y con la elaboración de la *Ley sobre la celebración de tratados*; esto representa un cambio sustancial en la legislación mexicana en la materia, lo cual refleja la existencia de una preocupación por parte del gobierno mexicano por mejorar los instrumentos jurídicos nacionales con el fin de reducir las ambigüedades y lagunas en la ley y, por tanto, mejorar las bases legales para normar su proceso de creación. Sin embargo, aun ante este constante mejoramiento de la legislación en materia de tratados internacionales, el conjunto de preceptos legales sobre el particular, contenido en los diversos instrumentos jurídicos nacionales, es insuficiente para establecer una práctica legal única e inequívoca en la materia a nivel nacional. Esto se debe a que existen diversas lagunas y contradicciones en la legislación sobre tratados en el ámbito jurídico interno. Lo anterior puede conducir a su aplicación a través de facultades implícitas no contenidas en las leyes, de acuerdo con la costumbre observada

históricamente, o bien a problemas jurídicos sobre las atribuciones de los distintos actores que desempeñan alguna función en la materia.

La segunda idea directriz del capítulo será que, en los últimos años, se ha observado un proceso de reestructuración y especialización dentro de las instancias burocráticas encargadas de la suscripción, puesta en marcha y vigilancia de los tratados internacionales de los cuales México es parte; esto refleja una disposición del gobierno mexicano por establecer divisiones funcionales más claras entre sus órganos burocráticos en materia de tratados internacionales, con el fin de mejorar el desempeño de sus estas instancias en la materia. El órgano burocrático que tradicionalmente concentraba las principales facultades y atribuciones en materia de tratados internacionales, la Secretaría de Relaciones Exteriores (S.R.E.), las ha ido cediendo paulatinamente en favor de otras dependencias del Ejecutivo; esto es particularmente claro en el área de tratados comerciales internacionales, especialmente en el caso del TLCAN, donde la S.E.C.O.F.I. fue la instancia burocrática encargada de supervisar, coordinar y llevar a cabo la negociación del acuerdo comercial y, posteriormente, vigilar el cumplimiento de las cláusulas estipuladas en el mismo. Sin embargo, la reestructuración y especialización de las facultades de los distintos órganos burocráticos del

Ejecutivo en materia de tratados internacionales, aunado a las lagunas y contradicciones legales con respecto a dichas atribuciones, podría conducir a conflictos burocráticos e institucionales entre los diversos órganos del Ejecutivo, o bien al establecimiento de estrategias y políticas diferentes, o aun contradictorias, en materia de tratados internacionales.

B. Los tratados internacionales y el sistema jurídico mexicano

1. Los tratados y la Constitución

De acuerdo con la Constitución, una de las facultades del Ejecutivo es "dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, sometiéndolos a la aprobación del Senado".⁸² Esta fracción constitucional fue reformada en mayo de 1988⁸³ para corregir la redacción anterior, que establecía que era facultad del presidente "dirigir las negociaciones diplomáticas y celebrar tratados con las

82. *Constitución Política...* (102 ed.), *Op. cit.*, art. 89, fracc. X.

83. "Decreto por el que se reforma la fracción X del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos", publicado en el *Diario Oficial* de la Federación el 11 de mayo de 1988.

potencias extranjeras, sometiéndolos a la ratificación del Congreso Federal".⁸⁴

La antigua redacción contenía dos errores de terminología. En primer lugar, corresponde al Legislativo la "aprobación" y no la "ratificación", ya que de acuerdo con la terminología jurídica, la primera es el acto interno intermedio entre otros dos que pertenecen al Derecho internacional y que recaen en el Ejecutivo: la celebración del tratado y su ratificación en el ámbito externo.⁸⁵ En segundo lugar, este acto debe recaer dentro de las funciones del Senado únicamente y no dentro de las del Congreso Federal en su conjunto, imprecisión que se remonta a la reforma hecha a la Constitución de 1857, en el año de 1874, como consecuencia del retorno al sistema bicameral; en esta reforma, se atribuyeron facultades exclusivas al Senado y a la Cámara de Diputados, entre ellas la "ratificación" [sic] de los tratados al primero, sin enmendar la fracción correspondiente que otorgaba al presidente sus facultades. El Congreso Constituyente de 1916-1917 copió textualmente esta disposición sin advertir la imprecisión en que incurría.⁸⁶

84. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, 68 ed., México, Porrúa, 1981, art. 89, fracc. X.

85. Felipe Tena Ramírez, *Derecho constitucional mexicano*, 24 ed., México, Porrúa, 1990, pp. 419-420.

86. Jorge Carpizo, *El presidencialismo mexicano*, 10 ed., México, Siglo XXI, 1991, p. 130.

Ahora bien, la Constitución contiene diversas disposiciones que limitan las áreas y procedimientos para la celebración de tratados. El artículo 15 establece que

[n]o se autoriza la celebración de tratados para la extradición de reos políticos, ni para la de aquellos delincuentes del orden común que hayan tenido en el país donde cometieron el delito, la condición de esclavos; ni de convenios o tratados en virtud de los cuales se alteren las garantías y derechos establecidos por esta Constitución para el hombre y el ciudadano.⁸⁷

Por su parte, la fracción X del artículo 89 determina que en la dirección de la política exterior y celebración de tratados, el 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 para el desarrollo; y la lucha por la paz y la seguridad internacionales.⁸⁸

87. *Constitución Política...* (102 ed.), *Op. cit.*, art. 15; para una discusión sobre el particular, véase Miguel Solís Hernández, "Los tratados y la Constitución", Tesis de licenciatura en Derecho, Escuela Libre de Derecho, México, 1958, pp. 7-8.

88. *Constitución Política...* (102 ed.), *Op. cit.*, art. 89, fracc. X; sobre la inclusión de estos preceptos en la Constitución, véase "Decreto por el que se reforma la fracción X del artículo 89...", *Lex cit.*

Además, la fracción I del artículo 117 establece que los Estados de la Federación no pueden "[c]elebrar alianza, tratado o coalición con otro Estado o con las potencias extranjeras".⁸⁹ A su vez, el artículo 133 especifica que sólo los "tratados que estén de acuerdo con la misma [la Constitución], [...] con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión [...]".⁹⁰

Por otra parte, es facultad exclusiva del Senado, de acuerdo con el artículo 76, fracción I,

[a]nalizar la política exterior desarrollada por el Ejecutivo Federal, con base en los informes anuales que el Presidente de la República y el Secretario del despacho correspondiente rindan al Congreso; además, aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que celebre el Ejecutivo de la Unión.⁹¹

Finalmente, corresponde al Poder Judicial, con base en la fracción I-A del artículo 104, conocer "[d]e todas las controversias del orden civil o criminal que se susciten sobre el cumplimiento y la aplicación de leyes federales o de los tratados internacionales celebrados por el Estado

89. *Ibid.*, art. 117, fracc. I; para un recuento histórico de este artículo, véase Miguel Solís Hernández, *op. cit.*, pp. 14-15.

90. *Ibid.*, art. 133; sobre las implicaciones de este artículo, véase Jorge Palacios Treviño, *Tratados: Legislación y práctica en México*, 2 ed., México, S.R.E., 1986, pp. 25-26.

91. *Ibid.*, art. 76, fracc. I; sobre las implicaciones de este artículo, véase Felipe Tena Ramírez, *Op. cit.*, pp. 417-422.

mexicano [...]".⁹² De acuerdo con el artículo 133, los jueces de cada Estado deberán arreglarse a los tratados que han sido aprobados por el Senado "[...] a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados",⁹³ ya que éstos son la Ley Suprema a nivel nacional.

Así, con fundamento en el artículo anterior, se establece la supremacía jurídica de los tratados sobre la legislación secundaria y reglamentos en el ámbito interno, al determinar que "[la] Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión".⁹⁴

Ahora bien, cabe destacar que, de acuerdo con la Constitución, el Presidente no tiene que sujetarse a bases previas del Poder Legislativo para dirigir la política exterior ni para celebrar tratados, por lo cual goza de una amplia discrecionalidad en estos ámbitos.⁹⁵ Además, cabe señalar que las disposiciones contenidas en la Constitución

92. *Ibid.*, art. 104, fracción I-A; para un recuento histórico de este artículo, véase Miguel Solís Hernández, *Op. cit.*, pp. 13-14.

93. *Ibid.*, art. 133.

94. *Idem*; sobre las implicaciones de este artículo, véase Jorge Palacios Treviño, *Op. cit.*, pp. 27-32.

95. Miguel Solís Hernández, *Op. cit.*, p. 20.

sobre la celebración de tratados son insuficientes en varios sentidos.

En primer lugar, no se encuentra regulado a nivel constitucional la capacidad del Ejecutivo para concluir acuerdos ejecutivos, también conocidos como administrativos o interinstitucionales. Estos acuerdos regulan actividades administrativas que recaen dentro de la competencia del Ejecutivo y no necesitan ser sometidos a la formalidad de la aprobación senatorial. La práctica de celebrar estos acuerdos responde a la necesidad de contar con mecanismos adecuados y expeditos para satisfacer las exigencias cotidianas y de índole administrativo de las relaciones del Ejecutivo con el exterior. La mayoría de los juristas considera que la facultad del Presidente para celebrar estos acuerdos se encuentra implícita en la disposición contenida en el artículo 89, fracción X, que estipula que el Ejecutivo posee la facultad de "dirigir la política exterior".⁹⁶ Sin embargo, al no contar con la aprobación del Senado, estos acuerdos no forman parte de la Ley Suprema de la Unión en los términos que establece el artículo 133.⁹⁷

Sin embargo, muchas veces las materias reguladas por este tipo de acuerdos son de gran importancia y, en ocasiones, rebasan la competencia exclusiva del Ejecutivo;

96. Jorge Palacios Treviño, *Op. cit.*, pp. 50-52.

97. Miguel Solís Hernández, *Op. cit.*, p. 34.

algunos acuerdos de esta naturaleza podrían ser los que crean organismos internacionales de índole financiera, los que generan obligaciones financieras al país a través de deuda externa, los que se refieren al paso de tropas extranjeras por el territorio nacional o a la estación de escuadras foráneas en aguas mexicanas, los de carácter político que afecten a la nación en su conjunto, como los referentes a la paz, alianza, amistad, neutralidad o asistencia recíproca en materia de seguridad o narcotráfico, entre muchos otros.⁹⁸ Así, estos acuerdos que sobrepasan el ámbito estrictamente administrativo deberían ser sometidos a la aprobación del Senado, sea cual fuere el término que se utilice para designarlos.

En segundo lugar, la Constitución no incluye disposición alguna sobre el procedimiento que debe seguirse para modificar o denunciar tratados celebrados con anterioridad, que contaban con la aprobación senatorial. En caso de que se modificara una cláusula fundamental de un tratado, esto implicaría, en realidad, la celebración de un nuevo tratado que sustituye al anterior; por ello, debería procederse nuevamente a la aprobación del Senado sobre el particular, aun cuando en la práctica esto rara vez se haya hecho. En el caso de la denuncia, en la práctica se le ha conferido al Ejecutivo esta facultad de manera implícita; en

98. Jorge Palacios Treviño, *Op. cit.*, pp. 56-57.

consecuencia, si se le concede este poder al Presidente, debería a su vez darse al Senado la facultad tácita de aprobar la denuncia (lo que ha ocurrido en contadas ocasiones) ya que, en derecho, lógicamente el que tiene poder para hacer, también debe tenerlo para deshacer.⁹⁹ Es más, sería aún más conveniente regular explícitamente a nivel constitucional estas facultades tácitas del Ejecutivo y del Senado, con el fin de demarcar más claramente sus atribuciones en materia de tratados y evitar posibles contradicciones o problemas jurídicos como el que se explica a continuación.

Finalmente, existe una contradicción legal entre el artículo 133 constitucional y la C.V.D.T. de 1969, ratificada por México en 1974 después de haber sido aprobada como corresponde por el Senado, por lo cual, de acuerdo con el mencionado artículo, es Ley Suprema de la nación a la par de la Constitución. Según el artículo 27 de la Convención, los Estados parte no pueden "[...] invocar las disposiciones de su derecho interno como justificación del incumplimiento de un tratado [...]".¹⁰⁰

Si el Ejecutivo, atribuyéndose una facultad extraconstitucional, modificara un tratado internacional sin remitir la enmienda al Senado para su aprobación, como se

99. Miguel Solís Hernández, *Op. cit.*, pp. 26-27.

100. Naciones Unidas, *Convención de Viena...*, *Lex cit.*, art. 27.

hace de acuerdo a la costumbre jurídica mexicana, y la modificación incluyera alguna disposición que no se apegara de lleno a la Carta Magna, existiría una contradicción entre el artículo 27 de la C.V.D.T. y el artículo 133 constitucional, que establece que los tratados deben estar de acuerdo con las disposiciones contenidas en la Constitución para convertirse en Ley Suprema de la Unión. De acuerdo con el derecho constitucional mexicano, este tratado no es válido por no apegarse a la Carta Magna, por lo que estaría justificado legalmente su incumplimiento, denuncia y terminación,¹⁰¹ contraviniendo de tal forma el artículo 27 de la C.V.D.T. Con el fin de resolver esta contradicción, sería conveniente, como se señaló con anterioridad, dar al Senado la facultad legal de aprobar las modificaciones o enmiendas que se hagan a los tratados, antes de proceder a su ratificación, con el fin de asegurar su constitucionalidad.

2. La Ley sobre la Celebración de Tratados

La Ley sobre la Celebración de Tratados (L.C.T.), vigente a partir de enero de 1992, contiene, en su artículo 2, diversas definiciones en materia de tratados internacionales, entre las cuales destacan:

101. Felipe Tena Ramírez, *Op. cit.*, pp. 535-539.

"Tratado": el convenio regido por el Derecho internacional público, celebrado por escrito entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y uno o varios sujetos de Derecho internacional público, ya sea que para su aplicación requiera o no la celebración de acuerdos en materias específicas, cualquiera que sea su denominación, mediante el cual los Estados Unidos Mexicanos asumen compromisos. Los tratados deberán ser aprobados por el Senado de conformidad con el Artículo 76, fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, estar de acuerdo con la misma y ser Ley Suprema de toda la Unión en los términos del Artículo 133 de la Constitución;¹⁰²
[Y]

"Acuerdo interinstitucional": el convenio regido por el Derecho internacional público, celebrado por escrito entre cualquier dependencia y organismo descentralizado de la Administración Pública Federal, Estatal o Municipal y uno o varios órganos gubernamentales extranjeros u organizaciones internacionales, cualquiera que sea su denominación, sea que se derive o no de un tratado previamente aprobado. El ámbito material de los acuerdos interinstitucionales deberá circunscribirse exclusivamente a las atribuciones propias de las dependencias y organismos descentralizados de los niveles mencionados que los suscriben.¹⁰³

102. "Ley sobre la celebración de tratados", publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 2 de enero de 1992, art. 2, fracc. I.

103. *Ibid.*, art. 2, fracc. II.

Como se puede notar, la L.C.T. incluye en su definición de tratado todos los elementos relevantes contenidos en la conceptualización que se hace de los mismos en la C.V.D.T.,¹⁰⁴ a la vez que la amplía para incluir a otros sujetos de Derecho internacional público, como podrían ser las organizaciones internacionales. Además, cabe resaltar que la definición de tratado describe el procedimiento de aprobación interna por el Senado y la obligación constitucional de que éstos deben estar de acuerdo con la Carta Magna para ser Ley Suprema en todo el país.

Ahora bien, la L.C.T. introduce en el sistema jurídico mexicano el concepto de acuerdo interinstitucional. Como se desprende de su definición, estos acuerdos no necesitan ser aprobados por el Senado, por lo cual no forman parte de la Ley Suprema de la Unión con base en el artículo 133 constitucional. Sin embargo, en la definición no se hace explícito que los acuerdos interinstitucionales deban ser compatibles con la Constitución; pero por simple lógica jurídica, dada la supremacía legal intrínseca de la Carta Magna en el sistema jurídico mexicano, cualquier acuerdo interinstitucional que la contravenga sería

104. Como se vio en el capítulo teórico, esta Convención define a un tratado como "[...] un acuerdo internacional celebrado por escrito entre Estados y regido por el Derecho internacional, ya sea que conste en un instrumento único o en dos o más instrumentos conexos y cualquiera que sea su denominación particular", *Convención de Viena...*, *Lex cit.*, art. 2, fracc. 1, inciso a.

anticonstitucional y, por tanto, deberá denunciarse y revocarse tan pronto como se tenga conocimiento de ello.¹⁰⁵

La definición también permite que las dependencias y organismos descentralizados de la administración pública federal, en sus tres niveles de gobierno, suscriban acuerdos interinstitucionales con órganos gubernamentales extranjeros u organizaciones internacionales, siempre y cuando su ámbito material se circunscriba exclusivamente a sus atribuciones propias; además, estos acuerdos solamente comprometen al órgano que los suscribe y no al gobierno en su conjunto.¹⁰⁶ Sin embargo, muchas veces aun cuando la materia de un tratado recaiga dentro de las atribuciones propias de una dependencia y organismo administrativo sus implicaciones reales sobrepasan el ámbito de éstos, como sucede en áreas como narcotráfico, seguridad nacional y deuda externa, entre otras;¹⁰⁷ por ello, sería conveniente limitar el poder de dichos órganos a la suscripción de tratados administrativos únicamente, para evitar que se atribuyan competencias u obligaciones que sobrepasan su jurisdicción.

Además, con base en el dictamen de la Cámara de Diputados con respecto a la L.C.T., los acuerdos interinstitucionales no se encuentran prohibidos de acuerdo

105. Felipe Tena Ramírez, *Op. cit.*, pp. 535-539.

106. Secretaría de Relaciones Exteriores, *Ley de Tratados*, México, S.R.E., 1992, pp. 70-71.

107. Jorge Palacios Treviño, *Op. cit.*, pp. 56-57.

a la fracción I del artículo 117 constitucional, donde no se permite a los Estados de la Federación celebrar alianza, tratado o coalición con otros Estados, ya que, según dicho dictamen, la prohibición se reduce a la suscripción de "[...] tratados en su sentido estricto, es decir, aquellos compromisos internacionales que un Estado miembro de la Comunidad Internacional asume frente a otro u otros miembros de la Comunidad Internacional".¹⁰⁸ Así, los acuerdos interinstitucionales concretados por los órganos estatales y, por tanto, también municipales, deben restringirse estrictamente a su ámbito de competencia jurisdiccional y no deberán versar sobre materias reservadas a los poderes federales.

Por otro lado, la L.C.T. también define, entre otros conceptos, la firma *ad referendum* como "el acto mediante el cual los Estados Unidos Mexicanos hacen constar que su consentimiento en obligarse por un tratado requiere, para ser considerado como definitivo, de su posterior ratificación",¹⁰⁹ la aprobación como "el acto por el cual el Senado aprueba los tratados que celebra el Presidente de la República",¹¹⁰ y la ratificación, adhesión o aceptación los hace sinónimos al definirlos por igual como "el acto por el

108. Secretaría de Relaciones Exteriores, *Ley de Tratados, Op. cit.*, pp. 74-75.

109. "Ley sobre la celebración de tratados", *Lex cit.*, art. 2, fracc. III.

110. *Ibid.*, art. 2, fracc. IV.

cual los Estados Unidos Mexicanos hacen constar en el ámbito internacional su consentimiento en obligarse por un tratado".¹¹¹ Estas definiciones, salvo la de aprobación, fueron copiadas casi literalmente de la C.V.D.T.¹¹² y adaptadas al caso de México.

C. Las atribuciones burocráticas e institucionales en materia de tratados internacionales dentro del sistema jurídico mexicano

Parece existir una relación directa entre la ampliación de las actividades económicas del gobierno mexicano y la especialización de las funciones burocráticas de sus órganos constitutivos; esto se hace particularmente patente en el ámbito de las relaciones internacionales del país, ya que se utiliza la política exterior como un instrumento para promover el desarrollo económico nacional.¹¹³

Por ejemplo, durante el cardenismo, las atribuciones de la S.R.E. incluían actividades tan variadas como fomento del comercio, transferencia de tecnología, asuntos pesqueros y

111. *Ibid.*, art. 2, fracc. V.

112. Naciones Unidas, *Convención de Viena...*, *Lex cit.*, art. 2, fracc. 1.

113. Luis de Jesús García Ruiz, *Las relaciones internacionales de la administración pública central (Análisis de su estructura formal)*, tesis de Licenciatura en Administración Pública, México, El Colegio de México, 1994, pp. 3-4.

negociación de todo tipo de tratados internacionales. De esta manera, la S.R.E. monopolizaba prácticamente todas las áreas de las relaciones exteriores de México, aun cuando algunas otras secretarías mantenían contactos con el extranjero, como la Secretarías de Hacienda y Economía en materia de deuda externa y pago de indemnizaciones por expropiación. Más tarde, durante las décadas de 1940 y 1950, nuevas dependencias gubernamentales entraron en el campo de las relaciones internacionales como reflejo del aumento en la actividad industrial del país, como las Secretarías de Comunicaciones, Recursos Hidráulicos, Trabajo, Defensa y Marina. La S.R.E. conservó dentro de sus atribuciones gran parte de las áreas de negociación internacional, pero en diversas ocasiones los funcionarios de la S.R.E. fueron acompañados por representantes de otras dependencias especializadas en la materia a tratar. Así, la participación internacional de México había adquirido una especialización tal que los alcances de la misma empezaban a superar las atribuciones tradicionales de la S.R.E.¹¹⁴

Como resultado de lo anterior, para la década de 1960 las actividades de la S.R.E. se fueron concentrando exclusivamente en los aspectos referentes a la política exterior del país, a la coordinación de las actividades internacionales de las demás dependencias y a la suscripción

114. *Ibid.*, pp. 144-150.

de todo tipo de tratados internacionales. Este proceso se fue profundizando al grado que, para el gobierno de Luis Echeverría, cinco dependencias contaban ya con una dirección especializada en asuntos internacionales, ampliándose este número a ocho durante el gobierno de José López Portillo. De estas ocho dependencias, únicamente cuatro trabajaron conjuntamente con la S.R.E. Bajo la administración de Miguel de la Madrid, las dependencias con este tipo de direcciones especializadas aumentó a nueve, mismas que se conservaron durante el gobierno de Carlos Salinas; de ellas sólo cinco desempeñaban sus funciones en coordinación formal con la S.R.E.¹¹⁵

Siguiendo las ideas anteriores, a continuación se hará un recuento de la reestructuración y especialización de los diversos órganos del Ejecutivo, específicamente en materia de tratados internacionales durante la administración de Salinas.

1. Oficina de la Presidencia de la República

Las actividades, atribuciones y funciones de la Oficina (de Coordinación) de la Presidencia de la República (O.P.R.) se rigen por tres Acuerdos presidenciales, decretados todos

115. *Ibid.*, pp. 151-153.

ellos durante la administración 1988-1994.¹¹⁶ En su primera semana en funciones como presidente, Salinas de Gortari creó la O.P.R. con el fin de centralizar, coordinar y velar por el cumplimiento de las principales decisiones presidenciales de manera más efectiva y expedita. El Titular de esta Oficina es designado directamente por el Presidente,¹¹⁷ y durante la administración de Salinas sólo dos personas ocuparon el cargo: José Córdoba (hasta principios de 1994) y Santiago Oñate (1994).

Las funciones y atribuciones de esta Oficina no variaron durante el sexenio, salvo en un caso, cuando se le confirió la nueva facultad de "proveer los mecanismos de coordinación con la Dirección General de Asuntos Jurídicos y con la Dirección General de Comunicación Social, ambas de la Presidencia de la República, para asegurar la aplicación uniforme de los criterios que fije el Ejecutivo Federal".¹¹⁸ El gran poderío de esta Oficina se deriva de la importancia

116. "Acuerdo por el que se crea la Oficina de Coordinación de la Presidencia de la República", publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 7 de diciembre de 1988; "Acuerdo por el que se reforma la fracción I del Artículo Cuarto del Acuerdo por el que se crea la Oficina de Coordinación de la Presidencia de la República", publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 28 de febrero de 1989; y, "Acuerdo por el que se crea la Oficina de la Presidencia de la República, cuyo titular será designado por el Presidente de la República", publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 5 de junio de 1992.

117. "Acuerdo por el que se crea la Oficina de la Presidencia de la República, cuyo titular será designado por el Presidente de la República", *Lex cit.*, art. 1.

118. *Ibid.*, art. 2, fracc. IX.

de sus funciones, entre las cuales destacan: "Realizar y coordinar, en los términos del presente Acuerdo, las acciones de apoyo técnico y asesoría del Ejecutivo Federal";¹¹⁹ "Prestar al Ejecutivo Federal el apoyo y la asesoría que no estén expresamente encomendados a otras áreas de la Presidencia de la República";¹²⁰ "Hacer el seguimiento del debido cumplimiento de los acuerdos y órdenes presidenciales";¹²¹ "Verificar la realización de los programas e instrucciones que expresamente señale el Titular del Ejecutivo Federal cuando abarquen a más de una dependencia";¹²² "Coordinar y llevar a cabo el seguimiento de los acuerdos que se tomen en el seno de los gabinetes especializados, elevando a la consideración del Presidente de la República la situación que guarde el cumplimiento de los mismos";¹²³ "Atender, tramitar y responder las solicitudes de audiencias con el Presidente de la República, y en su caso, hacer el seguimiento de las resoluciones adoptadas";¹²⁴ entre muchas otras. Además, "los acuerdos que dicte el Ejecutivo Federal en el seno de los gabinetes especializados tendrán el carácter de prioritarios en la

119. *Ibid.*, art. 2, fracc. I.

120. *Ibid.*, art. 2, fracc. II.

121. *Ibid.*, art. 2, fracc. III.

122. *Ibid.*, art. 2, fracc. IV.

123. *Ibid.*, art. 2, fracc. V.

124. *Ibid.*, art. 2, fracc. VI.

operación general de cada una de las dependencias y entidades participantes".¹²⁵

La Oficina se compone de cinco gabinetes especializados en materias que son de la competencia concurrente de varias dependencias o entidades de la administración pública federal, coordinados por un secretario técnico cada uno, los cuales son responsables ante el Titular de la Oficina.¹²⁶ Los cinco gabinetes especializados son: Económico, Agropecuario, Desarrollo Social (antes Bienestar Social), Política Exterior y Seguridad Nacional.¹²⁷ En las dos reformas organizativas que ha sufrido la Oficina, se han ido reduciendo las dependencias representadas en cada uno de los gabinetes, con el fin de reducir a los actores involucrados en la toma de decisiones y, por lo tanto, centralizar aún más la generación de políticas; de esta manera se pretende hacer más efectiva la función de coordinación y seguimiento de las principales decisiones gubernamentales.

Inicialmente, el gabinete de Política Exterior estaba integrado por los titulares de la S.R.E., la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (S.H.C.P.), la S.E.C.O.F.I., la P.G.R., la Secretaría de Programación y Presupuesto (S.P.P.), y la Secretaría de Energía, Minas e Industria

125. *Ibid.*, art. 5.

126. *Ibid.*, arts. 6 y 7.

127. *Ibid.*, art. 4.

Paraestatal (S.E.M.I.P.);¹²⁸ actualmente, sólo forman parte de este gabinete los titulares de las cuatro primeras dependencias y el titular de la Secretaría de Gobernación (S.G.), incluido en 1992.¹²⁹

Por su parte, el gabinete de Seguridad Nacional está formado por los titulares de la S.G., la S.R.E., la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA), la Secretaría de Marina (S.M.) y la P.G.R.; este gabinete no ha sufrido cambios en su composición durante el sexenio.¹³⁰

Dentro de estos gabinetes técnicos se toman las decisiones nacionales al más alto nivel en el sistema político mexicano, y el seguimiento sobre la aplicación y cumplimiento de las mismas recae en el titular de la Oficina de la Presidencia. Por tanto, las decisiones sobre política exterior, incluyendo la celebración de tratados, emanan de estos gabinetes y se encuentran sujetas a la supervisión constante del Presidente a través de dicha Oficina; mediante ella, el titular del Ejecutivo ejerce gran parte de sus facultades constitucionales, entre ellas la dirección de la política exterior y celebración de tratados internacionales,

128. "Acuerdo por el que se crea la Oficina de Coordinación de la Presidencia de la República", *Lex cit.*, art. 4, fracc. IV.

129. "Acuerdo por el que se crea la Oficina de la Presidencia de la República, cuyo titular será designado por el Presidente de la República", *Lex cit.*, art. 4, fracc. IV.

130. *Ibid.*, art. 4, fracc. V.

consagrada en el artículo 89, fracción X, de la Constitución. .

Así, es dentro del gabinete de Política Exterior donde el Presidente decide cuáles dependencias del Ejecutivo serán las encargadas de instrumentar determinado acto de política exterior, como lo sería, por ejemplo, la negociación y suscripción de un tratado internacional. Dice Fernando Solana, Canciller mexicano de 1988 a 1993, en una entrevista para el periódico *Reforma*: "El Presidente le encargó la negociación del Tratado [TLCAN] al Secretario de Comercio. Creo que era lo razonable. La manejaron con inteligencia y con gran capacidad de aprendizaje. La participación de la cancillería se centró en las líneas políticas que orientaban esa negociación."¹³¹

2. Secretaría de Relaciones Exteriores

Según el artículo 28, fracción I, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (L.O.A.P.F.), corresponde a la S.R.E.:

[p]romover, propiciar y asegurar la coordinación de acciones en el exterior de las dependencias y entidades de la administración pública federal; y sin afectar el ejercicio que a cada una de ellas

131. Raymundo Riva Palacio y Ciro Gómez Leyva, "La entrevista: 'No me arrancaron la Cancillería'", *Reforma*, 27 de junio de 1994, p. 10A.

corresponda, conducir la política exterior, para lo cual intervendrá en toda clase de tratados, acuerdos y convenciones en los que el país sea parte.¹³²

Así, la S.R.E. se convierte en el organismo de la administración pública federal a cargo del Ejecutivo que se especializa en la celebración de tratados y en la coordinación de las otras dependencias para la elaboración de la política exterior.¹³³ El detalle de estas atribuciones está contenido en la L.C.T. y en los Reglamentos Interiores de la S.R.E., con fundamento en la fracción XII del mismo artículo, que establece que también tendrá aquellas facultades "que le atribuyan expresamente las leyes y reglamentos".¹³⁴

Con base en los artículos 6 y 7 de la L.C.T.,

[l]a Secretaría de Relaciones Exteriores, sin afectar el ejercicio de las atribuciones de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, coordinará las acciones necesarias para la celebración de cualquier tratado y formulará una opinión acerca de la procedencia de suscribirlo y, cuando haya sido

132. *Ley Orgánica de la Administración...*, *Op. cit.*, art. 28, fracc. I.

133. Jorge Palacios Treviño, *Op. cit.*, pp. 42-45.

134. *Ley Orgánica de la Administración...*, *Op. cit.*, art. 28, fracc. XII.

suscrito, lo inscribirá en el Registro correspondiente;¹³⁵ [a la vez que]

[1]as dependencias y organismos descentralizados de la Administración Pública Federal, Estatal o Municipal deberán mantener informada a la Secretaría de Relaciones Exteriores acerca de cualquier acuerdo interinstitucional que pretendan celebrar con otros órganos gubernamentales extranjeros u organizaciones internacionales. La Secretaría deberá formular el dictamen correspondiente acerca de la procedencia de suscribirlo y, en su caso, lo inscribirá en el Registro respectivo.¹³⁶

De esta manera, se faculta legalmente a la S.R.E. a controlar discrecionalmente las materias y contenidos de los tratados y acuerdos interinstitucionales que suscriba el Ejecutivo a través de sus dependencias administrativas y organismos especializados en los tres niveles de gobierno, mediante la atribución de formular una opinión o dictamen sobre la procedencia de los mismos; esta opinión deberá fundamentarse en la legalidad de estos instrumentos jurídicos de acuerdo al Derecho internacional e interno, y a su concordancia con los lineamientos de la política exterior mexicana y el interés nacional.¹³⁷ Sin embargo, no se establece que su dictamen sea obligatorio, a la vez que no

135. "Ley sobre la celebración de tratados", *Lex cit.*, art. 6.

136. *Ibid.*, art. 7.

137. Secretaría de Relaciones Exteriores, *Ley de Tratados, Op. cit.*, p. 13.

se concede expresamente a la S.R.E. la atribución de formar parte del equipo negociador de dichos instrumentos legales, ni de distinguir en que casos corresponde concluir un tratado y en cuales un acuerdo interinstitucional; de esta forma, escapa de su competencia un control absoluto, directo y efectivo de los contenidos y materias sujetos a regulación mediante la suscripción de tratados y acuerdos interinstitucionales.

Por otra parte, es obligación de la S.R.E. el llevar un registro de los tratados y acuerdos interinstitucionales suscritos por el gobierno mexicano en su conjunto y sus organismos y dependencias en los tres niveles de gobierno. Este registro debe incluir los tratados y acuerdos celebrados en el pasado y aquellos que se celebren tras su entrada en vigor, especificando si éstos se encuentran vigentes, o bien si han sido dados por terminados o denunciados.¹³⁸

Durante el sexenio de Salinas de Gortari, la Secretaría de Relaciones Exteriores se ha regido por tres reglamentos internos distintos.¹³⁹ Aun cuando el funcionamiento de la

138. *Idem.*

139. "Reglamento Interior de la Secretaría de Relaciones Exteriores", publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 23 de agosto de 1985; "Reglamento Interior de la Secretaría de Relaciones Exteriores", publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 26 de enero de 1989 (con fe de erratas publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 17 de abril de 1989); y, "Reglamento Interior de la

Secretaría se haya encontrado estipulado en tres reglamentos diferentes durante el actual sexenio, los cambios organizativos y funcionales dentro de ella han sido mínimos, salvo en lo referente a las atribuciones en materia de política económica exterior y celebración de tratados comerciales, que tenían las Direcciones Generales para las distintas áreas geográficas a nivel mundial. Así, la Secretaría ha conservado de manera formal la mayoría de sus funciones, aunque en la realidad muchas de ellas sean compartidas con otras dependencias o, en algunos casos, haya sido relevada en la práctica por éstas de las mismas, como sería en el caso de la S.E.C.O.F.I. en lo que respecta a tratados comerciales, como se describirá más adelante.

En general, el organigrama de la S.R.E. se mantuvo casi intacto durante el sexenio. Solamente cabe destacar la creación de la Dirección General para las Comunidades Mexicanas en el Extranjero, adscrita a la Subsecretaría "A",¹⁴⁰ la cual se encarga de mantener y profundizar contactos con organizaciones chicanas, hispanas y mexicano-americanas en los Estados Unidos, con el fin de apoyarlas en asuntos como la defensa de los derechos de los migrantes, vejaciones por discriminación racial y abusos de autoridad

Secretaría de Relaciones Exteriores", publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 3 de marzo de 1993.

140. "Reglamento Interior de la Secretaría de Relaciones Exteriores", *Lex cit.* (3 de marzo de 1993), art. 15.

contra estas comunidades; a la vez, se busca el apoyo de estos grupos para avanzar algunos intereses mexicanos en los Estados Unidos en temas como la migración y el comercio, particularmente en la negociación y aprobación del TLCAN. También se crearon dos nuevas Direcciones Generales, la de Relaciones Económicas Bilaterales para Europa, Asia y Africa y Pacífico¹⁴¹ y la de Relaciones Económicas Bilaterales para América Latina,¹⁴² adscritas a las Subsecretarías "B" y "C" respectivamente, las cuales tienen como función el establecer y profundizar contactos políticos y diplomáticos para facilitar la suscripción de tratados y entendimientos en materia económica, comercial e industrial, entre otras; la negociación misma de los acuerdos comerciales recae dentro de las atribuciones de la S.E.C.O.F.I. Todos estos cambios organizativos se plasmaron en el nuevo reglamento interior de la S.R.E. de 1993.

Como se mencionó anteriormente, las facultades formales de la S.R.E. en materia de política exterior se mantuvieron prácticamente sin cambio. La Secretaría sigue siendo la encargada de "promover, propiciar y asegurar la coordinación de las acciones en el exterior de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal" y de

141. *Ibid.*, art. 21.

142. *Ibid.*, art. 20.

"intervenir en toda clase de tratados, acuerdos y convenciones en los que el país sea parte".¹⁴³

Dentro de la S.R.E., la Consultoría Jurídica ha mantenido, desde el reglamento interno de 1985 hasta el de 1993, prácticamente las mismas atribuciones jurídicas en materia de tratados, aun cuando algunas de ellas se han restringido exclusivamente a la esfera de competencia de la Secretaría, como se hace notar a continuación, destacando estas restricciones en *itálicas*. Entre las atribuciones de la Consultoría Jurídica destacan: "[p]articipar [...] en la elaboración de los proyectos de tratados internacionales de carácter gubernamental, en coordinación con las otras unidades administrativas de la Secretaría y otras dependencias de la administración pública federal que tengan competencia";¹⁴⁴ "[o]pinar, *en la esfera de competencia de la Secretaría,*"¹⁴⁵ sobre la procedencia de suscribir los tratados internacionales que impliquen compromisos para el Gobierno de México y sobre la conveniencia de denunciarlos o darlos por terminados [...];¹⁴⁶ "[o]pinar, *en la esfera de*

143. *Ley Orgánica de la Administración...*, *Lex cit.*, art. 28, fracc. I.

144. "Reglamento Interior de la Secretaría de Relaciones Exteriores", *Lex cit.* (3 de marzo de 1993), art. 9, fracc. V.

145. Esta restricción resaltada en *itálicas* por el autor, fue incluida en el Reglamento de 1993, *Ibid.*, art. 9, fracc. VI.

146. *Idem.*

competencia de la Secretaría,¹⁴⁷ sobre la conveniencia de celebrar acuerdos internacionales, formulando el dictamen de procedencia [...];¹⁴⁸ "[l]levar los registros de los tratados que se celebren, se terminen o denuncien, y publicar los tratados internacionales vigentes de los que forma parte el Gobierno Federal";¹⁴⁹ "[t]ramitar los requisitos constitucionales para la entrada en vigor, terminación o denuncia de los tratados internacionales, conforme lo establezca la legislación mexicana";¹⁵⁰ y [v]igilar [...] la ejecución de los convenios bilaterales en los que México sea parte, cuando tal ejecución no esté encomendada a otra dependencia",¹⁵¹ entre muchas otras.

Así, las fracciones de este artículo enumeran detalladamente las atribuciones de la S.R.E. en materia de tratados, las cuales recaen en la competencia especializada de la Consultoría Jurídica. Sin embargo, de acuerdo con el artículo, no recae dentro de su competencia el control y la observancia de los acuerdos interinstitucionales ni de los acuerdos que no sean "de su competencia", como por ejemplo los comerciales; por ello, para hacer compatibles las facultades de la S.R.E. estipuladas en la L.C.T. con su

147. Esta restricción resaltada en *itálicas* por el autor, fue incluida en el Reglamento de 1993, *Ibid.*, art. 9, fracc. VII.

148. *Idem.*

149. *Ibid.*, art. 9, fracc. VIII.

150. *Ibid.*, art. 9, fracc. IX.

151. *Ibid.*, art. 9, fracc. X.

propia reglamentación interna, debería modificarse la última para incluir las competencias de la Cancillería en materia de acuerdos interinstitucionales y comerciales (y demás que no sean "de su competencia"), o bien estipular en la L.C.T. que estos acuerdos y tratados no entran dentro de la competencia de la S.R.E.

Por otra parte, las Direcciones Generales para las distintas regiones geográficas (América del Norte, América Latina y el Caribe, Europa, el Pacífico, y Asia y Africa) siguen conservando actualmente sus atribuciones para "[p]lanear, programar, desarrollar y evaluar en coordinación con las unidades administrativas correspondientes, las actividades relacionadas con la concertación, preparación, realización, coordinación y seguimiento de los convenios y de las visitas de alto nivel, en coordinación con las dependencias de la administración pública federal competentes en la materia".¹⁵² Además, en el reglamento interno de 1989 se les otorgaron otras atribuciones como: "Participar en las acciones de política exterior del área económica en el campo bilateral, especialmente en las áreas definidas como prioritarias en el Plan Nacional de Desarrollo y en los programas sectoriales";¹⁵³ "Asegurar que las distintas acciones de colaboración económica con el

152. *Ibid.*, art. 12, fracc. VIII.

153. "Reglamento Interior de la Secretaría de Relaciones Exteriores", *Lex cit.* (26 de enero de 1989), art. 12, fracc. X.

exterior, en el plano bilateral, se inscriban en un esquema integral que contribuya a la satisfacción de los requerimientos del desarrollo económico y social del país";¹⁵⁴ "Colaborar con los organismos de la Administración Pública Federal que se ocupen de cuestiones económicas internacionales bilaterales y participar en los mecanismos intersecretariales de carácter económico en los que se traten asuntos de tipo bilateral";¹⁵⁵ "Coordinar la participación de México e intervenir en las reuniones y eventos internacionales de carácter económico";¹⁵⁶ "Apoyar la promoción del comercio internacional, a través de las Embajadas y Consulados, mediante la captación, difusión, seguimiento y evaluación de la información, en coordinación con las unidades administrativas competentes";¹⁵⁷ entre otras varias. Sin embargo, todas las atribuciones de carácter económico antes mencionadas fueron concedidas a estas Direcciones Generales de acuerdo con el reglamento interno de 1989, y les fueron quitadas por el nuevo reglamento de 1993, ya que se consideró que estas facultades no entraban dentro de su competencia y, por lo tanto, correspondían a la S.E.C.O.F.I.¹⁵⁸

154. *Ibid.*, art. 12, fracc. XI.

155. *Ibid.*, art. 12, fracc. XII.

156. *Ibid.*, art. 12, fracc. XIII.

157. *Ibid.*, art. 12, fracc. XIV.

158. Confrontar el "Reglamento Interior de la Secretaría de Relaciones Exteriores", publicado en el *Diario Oficial de la Federación*

Fernando Solana resume bien esta idea, al declarar en una entrevista periodística que: "La relación económica tradicionalmente la han tenido, la siguen teniendo, el Secretario de Hacienda, el de Comercio. Lo que la cancillería manejó permanentemente fueron las líneas de política y la coordinación de la presencia internacional de México. Todo lo político fue manejado por el Presidente a través de la cancillería."¹⁵⁹ Así, entre 1989 y 1993, la S.R.E. fue perdiendo sus atribuciones en materia de tratados internacionales de tipo económico y comercial, cediendo dichas facultades a otras secretarías como la S.E.C.O.F.I. y la S.H.C.P.

3. Secretaría de Comercio y Fomento Industrial

Durante el sexenio 1988-1994, la S.E.C.O.F.I. se rigió por tres reglamentos internos distintos,¹⁶⁰ los cuales

el 26 de enero de 1989 (con fe de erratas publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 17 de abril de 1989); con el "Reglamento Interior de la Secretaría de Relaciones Exteriores", publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 3 de marzo de 1993, particularmente, el art. 12.

159. Raymundo Riva Palacio y Ciro Gómez Leyva, art. cit., p. 10A.

160. "Reglamento Interior de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial", publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 20 de agosto de 1985; "Reglamento Interior de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial", publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 16 de marzo de 1989; y, "Reglamento Interno de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial", publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 1 de abril de 1993.

fueron codificando legalmente todos los cambios al interior de la misma. Al iniciarse la administración 1988-1994, el Presidente Salinas definió las directrices generales de su gobierno, orientadas a impulsar la modernización económica del país bajo un sistema de apertura comercial frente al exterior. Con base en ello, se redefinieron los objetivos de la S.E.C.O.F.I. a fin de fortalecer su presencia institucional como promotora del comercio interior y exterior, la industria y la inversión extranjera, buscando eliminar los factores que limitaban su pleno desarrollo. Para lograr lo anterior, se llevó a cabo la reestructuración orgánica y funcional de la Secretaría, siguiendo las nuevas directrices contenidas en el nuevo reglamento interior.¹⁶¹

Se inició la reestructuración compactando la estructura básica, reduciéndose sus áreas superiores de seis a cinco, y el de sus unidades administrativas de 28 a 19, lo cual significó una disminución de su estructura burocrática de 30%. Lo que se buscó mediante esta compactación fue homogeneizar al personal de la dependencia, mediante el recorte de aquellas personas que no encajaban dentro del proceso de reestructuración y la contratación de nuevo personal altamente calificado en materia económica, especialmente de orden internacional; además, se buscó

161. "Reglamento Interior de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial", *Lex cit.* (16 de marzo de 1989).

eximir a la Secretaría de aquellas funciones no prioritarias que se consideraban engorrosas para el eficiente desempeño de las nuevas funciones que le correspondería realizar. En suma, se buscó crear una Secretaría más compacta, con personal más homogéneo y mejor preparado, y con funciones más específicas, las cuales se consideraban altamente prioritarias para el desarrollo económico nacional.

Como resultado de lo anterior, se unificaron las subsecretarías de Fomento Industrial y de Regulación de Inversiones Extranjeras y Transferencia de Tecnología, las cuales dieron origen a la Subsecretaría de Industria e Inversión Extranjera con la respectiva integración de sus funciones. También se fusionaron las direcciones generales de Estadística Sectorial e Informática y de Análisis Económico, adscritas al Secretario, quedando en su lugar la Dirección General de Planeación e Informática; las direcciones generales de Recursos Financieros y de Programación y Coordinación Sectorial, adscritas a la Oficialía Mayor, se integraron en la Dirección General de Programación, Organización y Presupuesto. Finalmente, las funciones de inspección y vigilancia en materia de precios y tarifas (labor altamente engorrosa y consumidora de tiempo y recursos), pasaron a la Procuraduría Federal del Consumidor; en consecuencia, se eliminó la Dirección General de

Inspección y Vigilancia de la estructura de la S.E.C.O.F.I.¹⁶²

Posteriormente, por Acuerdo Presidencial en 1992, se inició el proceso de reestructuración funcional y orgánica con el fin de responder a los requerimientos de la profundización de la apertura de la economía nacional al exterior a la luz de la negociación del Tratado de Libre Comercio. Como resultado de ello, se creó la Subsecretaría de Negociaciones Comerciales Internacionales, cuyo esquema organizativo se fundamentó en la Unidad de Negociación del TLCAN. Actualmente, esta subsecretaría cuenta con cuatro áreas: Dirección General de Política de Negociaciones Comerciales Internacionales, Dirección General de Soporte Jurídico de Negociaciones, Unidad de Negociaciones y Unidad de Seguimiento a las Negociaciones Multilaterales, Bilaterales y Trilaterales.¹⁶³ Esta subsecretaría tiene preeminencia organizativa sobre las demás, ya que en ausencia del Secretario, éste será suplido por "[...] los Subsecretarios de Negociaciones Comerciales Internacionales, de Comercio Exterior e Inversión Extranjera, de Industria y de Comercio Interior en ese orden [...]".¹⁶⁴ Además, de

162. "Manual General de Organización de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial", publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 28 de julio de 1994, p. 10.

163. *Idem*.

164. "Reglamento Interno de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial", *lex cit.* (1 de abril de 1993), art. 38.

acuerdo con este orden de sustitución se puede entrever la jerarquía real de las subsecretarías dentro del nuevo esquema organizativo de la S.E.C.O.F.I., aun cuando formalmente todas ellas se encuentren al mismo nivel en el organigrama de la Secretaría.

Dentro de las atribuciones de la nueva Dirección General de Política de Negociaciones Comerciales Internacionales destacan: el "establecer los lineamientos de política de negociaciones comerciales internacionales para la participación de México en acuerdos bilaterales y trilaterales, así como en los foros de negociación multilateral";¹⁶⁵ el "diseñar la política de comercio exterior, en coordinación con las otras direcciones generales competentes y cuidar su congruencia con las negociaciones comerciales y, en general, con la política económica de México",¹⁶⁶ el "proponer las estrategias y esquemas de negociación para la remoción de barreras arancelarias y no arancelarias [...]";¹⁶⁷ entre muchas otras. Por su parte, la nueva Dirección General de Soporte Jurídico de Negociaciones es la encargada de "coordinar el trabajo legal de las negociaciones comerciales internacionales en el ámbito de su competencia".¹⁶⁸

165. *Ibid.*, art. 11, fracc. I.

166. *Ibid.*, art. 11, fracc. II.

167. *Ibid.*, art. 11, fracc. V.

168. *Ibid.*, art. 12, fracc. I.

La Unidad de Seguimiento a las Negociaciones Multilaterales, Bilaterales y Trilaterales tiene, dentro de sus atribuciones, la funciones de: "coordinar las acciones de negociación y cooperación económica [...]";¹⁶⁹ "preparar y coordinar los trabajos necesarios para la concertación de los Tratados Comerciales Internacionales en los que participe [sic] los Estados Unidos Mexicanos; darles seguimiento hasta su conclusión [...]";¹⁷⁰ "fungir como Secretario Técnico de la Comisión Intersecretarial de Negociaciones Comerciales Internacionales".¹⁷¹ Finalmente, la Unidad de Negociaciones tiene la responsabilidad de: "coordinar las consultas con los sectores involucrados en el proceso de negociación";¹⁷² "servir de enlace con las demás dependencias competentes en materia de negociaciones comerciales internacionales";¹⁷³ y, "coordinar los grupos de negociación de aranceles; reglas de origen; agricultura e industria; servicios; inversión y propiedad intelectual; salvaguardas, y solución de controversias".¹⁷⁴ Así, la S.E.C.O.F.I., a través de su reorganización burocrática y jurídica, ha ido concentrado paulatinamente todas las atribuciones legales para la negociación y celebración de

169. *Ibid.*, art. 31, fracc. II.

170. *Ibid.*, art. 31, fracc. III.

171. *Ibid.*, art. 31, fracc. V.

172. *Ibid.*, art. 32, fracc. I.

173. *Ibid.*, art. 32, fracc. II.

174. *Ibid.*, art. 32, fracc. III.

tratados internacionales en el área comercial, desplazando de esta manera a la instancia burocrática que a inicios del sexenio había detentado estas facultades, la S.R.E.

Por otra parte, se adecúa la Subsecretaría de Comercio Exterior al integrársele la Dirección General de Inversión Extranjera, modificándose por ello su nombre a Subsecretaría de Comercio Exterior e Inversión Extranjera. Además, se fortalece esta subsecretaría al incorporársele las Direcciones Generales de COMPEX, Proyectos Agroindustriales y de Servicios, y la de Promoción Externa y Proyectos de Manufactura.¹⁷⁵

Todos los cambios organizativos y funcionales realizados en la S.E.C.O.F.I. a partir de 1992 se codifican en una sola ley mediante la publicación del "Reglamento Interno de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial" en el *Diario Oficial de la Federación* el 1 de abril de 1993, vigente actualmente. De esta manera, todas las atribuciones en materia de tratados comerciales internacionales que a principios del sexenio le correspondían a la S.R.E. le fueron otorgadas a la S.E.C.O.F.I. Esta secretaría es la encargada de establecer las estrategias de negociación, realizar la negociación misma y, además, vigilar el cumplimiento de los acuerdos alcanzados en materia

175. "Manual General de Organización de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial", *Lex cit.*, pp. 10-11.

comercial. De tal forma, las facultades de dictaminación sobre la procedencia de celebrar tratados comerciales que posee la S.R.E., de acuerdo con la L.C.T., se ven reducidas en la realidad a un simple comentario sin fuerza de obligatoriedad para la S.E.C.O.F.I. Así, esta última se ha ido consolidando durante los últimos años como una de las instancias burocráticas centrales en el ámbito de celebración de tratados internacionales en México, dada la importancia y trascendencia que los acuerdos comerciales firmados tienen para el desarrollo del país; la S.R.E. está siendo desplazada paulatinamente de su papel central en el área de tratados internacionales, particularmente en materia comercial, y otros actores, como la S.E.C.O.F.I., están empezando a ocupar ese espacio.

Además, en febrero de 1991 se creó dentro de la Embajada de México en los Estados Unidos una Oficina Especial para las Negociaciones del TLCAN;¹⁷⁶ esta oficina sigue existiendo actualmente, aun cuando las negociaciones hayan sido concluidas formalmente. Durante la negociación del tratado, esta Oficina fue la encargada de coordinar los esfuerzos mexicanos de negociación en todos sus aspectos. En estos momentos, la Oficina Especial se dedica a todos aquellos asuntos comerciales que se relacionen con el

176. La información contenida en los siguientes párrafos fue obtenida por el autor a través de una conversación telefónica con un alto funcionario de esta Oficina, el 14 de octubre de 1994.

tratado, como los tiempos y las condiciones de desgravación arancelaria, la reducción de restricciones no arancelarias, las negociaciones paralelas para apresurar tiempos de desgravación, y la vigilancia de que las cláusulas del T.L.C. sean cumplidas correctamente por las partes firmantes.

En la dirección de esta Oficina se encuentra un funcionario de la S.E.C.O.F.I.; durante el sexenio de Salinas sólo hubo dos directores, Germann von Bertrab y Luis de la Calle. La Oficina cuenta con un personal de planta de aproximadamente 12 personas, la gran mayoría de ellos de la Secretaría de Comercio; sin embargo, cuando los esfuerzos de negociación y aprobación del T.L.C. lo requirieron, como en el caso de la discusión del mismo por el Congreso norteamericano, el personal dentro de la Oficina se incrementó hasta 18 o 20 personas. El director de la Oficina cuenta con todas las prerrogativas de un diplomático al otorgársele el grado de ministro, aun cuando no sea parte del Servicio Exterior Mexicano. Este funcionario rinde sus informes de mayor importancia directamente a la S.E.C.O.F.I., y tan solo presenta informes muy generales, casi por cortesía, a su jefe formalmente superior, el Embajador de México en los Estados Unidos, funcionario de la S.R.E.¹⁷⁷ Así, este caso particular ejemplifica claramente

177. *Idem.*

la forma en que la S.E.C.O.F.I. está haciendo suyas las atribuciones que hasta principios del sexenio poseía la S.R.E. en lo referente a la negociación y celebración de tratados internacionales, particularmente en el ámbito comercial.

D. Consideraciones finales

Durante la administración de Salinas de Gortari, se dio al interior de México un proceso de modificación y perfeccionamiento de la legislación en materia de tratados internacionales, particularmente con las modificaciones hechas a la Constitución y con la elaboración de la *Ley sobre la celebración de tratados*, lo cual representó un cambio sustancial en la legislación mexicana en la materia, a la vez que refleja la existencia de una preocupación por parte del gobierno mexicano por mejorar los instrumentos jurídicos nacionales con el fin de reducir las ambigüedades y lagunas en la ley y, por tanto, mejorar las bases legales para normar su proceso de creación. Además, se observó un proceso de reestructuración y especialización dentro de las instancias burocráticas encargadas de la suscripción, puesta en marcha y vigilancia de los tratados internacionales de los cuales México es parte, lo cual refleja una disposición del gobierno mexicano por establecer divisiones funcionales

más claras entre sus órganos burocráticos en materia de tratados internacionales, con el fin de mejorar el desempeño de sus éstos en la materia.

Sin embargo, aun ante este constante mejoramiento de la legislación sobre tratados internacionales y la especialización de las atribuciones burocráticas en la materia, la legislación sobre el particular en los diversos instrumentos legales nacionales es insuficiente para regular la diversidad de aspectos e implicaciones legales que se derivan, tanto en el ámbito interno como externo, de la suscripción de los mismos, aun cuando las recientes reformas constitucionales y la creación de la L.C.T. hayan cubierto muchas de las lagunas sobre el particular existentes con anterioridad. Esta insuficiencia legal y, en casos, ambigüedad o contradicción, tanto entre los poderes de la Unión como entre las dependencias adscritas al Ejecutivo, ha conducido en ocasiones a su aplicación a través de facultades implícitas no contenidas en las leyes, de acuerdo con la costumbre observada históricamente o las necesidades coyunturales; también puede crear en el futuro problemas jurídicos sobre las atribuciones de los distintos actores en la materia o aún contradicciones en las estrategias de negociación y celebración de tratados, particularmente comerciales, entre las distintas instancias burocráticas del Ejecutivo.

Así, queda pendiente regular a nivel constitucional la capacidad del Ejecutivo para concluir acuerdos interinstitucionales, a la vez que es necesario establecer alguna disposición legal sobre el procedimiento que se debe seguir para modificar o denunciar tratados celebrados con anterioridad, que contaban con la aprobación senatorial. También sería conveniente hacer explícito en la L.C.T. que los acuerdos interinstitucionales deban ser compatibles con la Constitución, y que estos acuerdos solamente comprometen al órgano que los suscribe y no al Estado mexicano en su conjunto.

Además, debería limitarse legalmente el poder de los organismos y dependencias del Ejecutivo, en los tres niveles de gobierno, a la suscripción de tratados administrativos únicamente, para evitar que se atribuyan competencias u obligaciones que sobrepasan su jurisdicción; en el caso de los estados de la Federación, convendría hacer explícito que estos acuerdos deben restringirse estrictamente a su ámbito de competencia jurisdiccional y no deberán versar sobre materias reservadas a los poderes federales.

Por otra parte, la L.C.T. debería establecer que el dictamen hecho por la S.R.E. sobre la procedencia de suscribir un tratado o acuerdo interinstitucional debería considerarse como obligatorio, o bien hacer explícito en la misma ley que el dictamen de la Cancillería tan solo es

aplicable en los casos que caigan dentro de su competencia. A la vez, debería concederle expresamente a la S.R.E. la atribución de formar parte del equipo negociador de dichos instrumentos legales, teniendo además capacidad de distinguir en qué casos corresponde concluir un tratado y en cuales un acuerdo interinstitucional. También sería conveniente modificar el Reglamento Interior de la S.R.E. para incluir las competencias de la Secretaría en materia de acuerdos interinstitucionales. Finalmente, sería conveniente resolver la contradicción legal existente entre el artículo 133 de la Constitución y el artículo 27 de la C.V.D.T., mediante el otorgamiento al Senado de la facultad constitucional explícita para aprobar las modificaciones o enmiendas que se hagan a los tratados, antes de que éstos sean ratificados, con la finalidad de asegurar su apego absoluto a la Carta Magna.

Todo lo anterior debería considerarse con el fin de resolver las insuficiencias legales dentro del sistema jurídico mexicano para establecer una práctica legal única e inequívoca en el ámbito de la celebración de tratados internacionales, para llenar las diversas lagunas y contradicciones existentes en la legislación sobre tratados en el ámbito jurídico interno, y para definir con mayor claridad las atribuciones burocráticas de las distintas dependencias del Ejecutivo en materia de tratados para

evitar conflictos burocráticos e institucionales entre los diversos órganos del ejecutivo y para asegurar el establecimiento de estrategias y políticas consistentes en materia de negociación y celebración de tratados internacionales.

IV. CAPITULO TERCERO
LOS TRATADOS BILATERALES Y LA COOPERACION ENTRE
MEXICO Y ESTADOS UNIDOS, 1988-1994

A. Introducción

Dicen Holsti y Allen que conforme una relación entre dos países se expanda en asuntos, complejidad y conflictos, es de esperarse un aumento correspondiente en las instituciones que provean mecanismos de coordinación de políticas, negociación y resolución de conflictos, es decir, de regímenes internacionales.¹⁷⁸ Así, el aumento en la densidad de la agenda bilateral entre México y Estados Unidos conducirá a un incremento en la demanda y creación de regímenes, el cual crecerá en función de la efectividad misma de los regímenes para desarrollar normas que faciliten la cooperación entre los dos países.¹⁷⁹

178. Kal J. Holsti y Thomas Allen Levy, "Bilateral institutions and transgovernmental relations between Canada and the United States", en Annette Baker Fox, Alfred O. Hero Jr. y Joseph S. Nye Jr., comps., *Canada and the United States: Transnational and transgovernmental relations*, Nueva York, Columbia University, 1976, p. 283.

179. Keohane afirma lo anterior para el caso de las relaciones entre Canadá y Estados Unidos en: Robert O. Keohane, *International institutions and state power: Essays in international relations theory*, Boulder, Westview Press, c1989, p. 124. Sin embargo, lo anterior puede ser extrapolado al caso particular de las relaciones México-Estados Unidos; como afirman Keohane y Nye que: "La relación Mexico-Estados Unidos es análoga en muchos aspectos a la de Canadá y Estados Unidos, aun cuando exista una mayor diferencia social entre los dos países,

Como se estableció en el capítulo teórico, los tratados internacionales son una forma específica de régimen, que se caracteriza por ser formal, explícita y pública, y cuya formalización aumenta su fuerza y coherencia, ya que los patrones de cumplimiento de un acuerdo son, en general, directamente proporcionales a que tan formal y explícitamente fueron acordados.¹⁸⁰ Así, conforme la agenda México-Estados Unidos vaya creciendo en asuntos y complejidad, se puede esperar que incrementemente el número de tratados internacionales entre los dos países para facilitar el manejo de la relación bilateral.

Con base en lo anterior, en el presente capítulo se hará un análisis utilizando los 80 tratados bilaterales suscritos a nivel federal entre los gobiernos de México y los Estados Unidos, vigentes al primero de enero de 1994,¹⁸¹ para establecer si ha habido un aumento en la suscripción de los mismos y para averiguar si se ha dado un cambio sustancial en las áreas de la relación bilateral reguladas por dichos instrumentos jurídicos, pasando de la suscripción de acuerdos sobre asuntos poco importantes dentro de la relación, a la regulación de algunas materias prioritarias

tanto cultural como económicamente". Robert O. Keohane y Joseph S. Nye, *Power and interdependence: World...*, *Op. cit.*, p. 216.

180. Friedrich Kratochwil, art. cit., p. 89, y Oran R. Young, art. cit., p. 38.

181. Para el listado completo de los tratados véase el Anexo I y Secretaría de Relaciones Exteriores, *México: Relación...*, *Op. cit.*

mediante tratados internacionales. Con este fin, se clasificarán los tratados en cinco grandes categorías, de acuerdo con el área que regulan, y se analizará brevemente las situaciones políticas que pudieron darles lugar.

B. Los motivos para cooperar

Es conveniente iniciar preguntándose cuáles son algunas de las razones que mueven a Estados Unidos a comprometerse legalmente ante México por medio de la suscripción de acuerdos internacionales y la creación de instituciones formales. Varias pueden ser las razones: primero, que el costo de cooperar sea mucho menor que el de actuar unilateralmente;¹⁸² segundo, que los asuntos en los que existe un compromiso legal son de relativa poca importancia para los grandes intereses norteamericanos;¹⁸³ tercero, que al ser el socio más poderoso es menos vulnerable ante el rompimiento de la cooperación con México;¹⁸⁴ cuarto, que en

182. Carlos Rico F., "Cooperación, conflicto e interdependencia: Algunos elementos para el debate", en Blanca Torres, coord., *Interdependencia: ¿Un enfoque útil para el análisis de las relaciones México-Estados Unidos?*, México, El Colegio de México, 1990, p. 264.

183. *Ibid.*, p. 209 y, Robert O. Keohane y Joseph S. Nye, *Power and interdependence: World...*, *Op. cit.*, p. 179.

184. Robert Gilpin, *The political economy of international relations*, Princeton, Princeton University, 1987, p. 23, y Robert O. Keohane y Joseph S. Nye, *Power and interdependence: World...*, *Op. cit.*, p. 11.

casos extremos, cuando alguno de sus intereses vitales se encuentre comprometido, puede fácilmente pasar por alto los acuerdos concertados dado su gran poderío;¹⁸⁵ quinto, que les conviene apoyar a México en algunos aspectos, ya que la estabilidad política, económica y social de México les es de vital importancia desde el punto de vista estratégico, dada su proximidad geográfica, ya que una crisis social o política en México tendría grandes consecuencias para ellos, a la vez que el mejoramiento de la situación económica mexicana reduce la migración hacia el norte y aminora las presiones sobre el pago de la deuda mexicana;¹⁸⁶ y, por último, que les conviene asegurar cierta predecibilidad en las políticas mexicanas en algunos puntos de interés para ellos.¹⁸⁷

A su vez, el compromiso adquirido por México puede explicarse por algunas razones: primero, que la creación de

185. Sobre este punto, cabe tan solo recordar el secuestro del Dr. Alvarez Machain, violatorio al Tratado de Extradición. También véase Hans J. Morgenthau, *Politics among nations...*, *Op. cit.*, pp. 265-267.

186. Mario Ojeda G., "México y los Estados Unidos: ¿Interdependencia o dependencia de México?", ponencia presentada en el Simposio Nacional sobre Estudios Fronterizos, realizado en la Universidad Autónoma de Nuevo León, N.L., México, el 27 de enero de 1979, p. 27.

187. Cathryn L. Thorup, "Consenso para el cambio: Informe de la Comisión Bilateral sobre el Futuro de las Relaciones Mexicano-Estadunidenses", en Lorenzo Meyer, comp., *México-Estados Unidos, 1988-1989*, México, El Colegio de México, 1990, p. 19, y Gustavo Vega Cánovas, "México, Estados Unidos y Canadá: La agenda y las modalidades de un acuerdo de libre comercio trilateral", en [...], comp., *México-Estados Unidos, 1990*, México, El Colegio de México, 1991, p. 152.

un marco regulador de las acciones de Estados Unidos en algunas áreas --al menos en casos de normalidad--, es preferible que atenerse a acciones unilaterales norteamericanas;¹⁸⁸ segundo, que se obtienen beneficios directos o indirectos al cooperar en la solución de problemas que son del interés de Estados Unidos;¹⁸⁹ tercero, que políticamente es menos costoso cooperar que actuar bajo presión norteamericana;¹⁹⁰ cuarto, que existe una gran preocupación por evitar enfrentamientos directos con Estados Unidos, dada la gran vulnerabilidad y dependencia mexicana ante ellos;¹⁹¹ y, finalmente, que en algunos casos México es incapaz de contener políticas reflejo de los intereses norteamericanos, dada la asimetría de poder que existe entre los dos.¹⁹²

188. Stephen D. Krasner, "Interdependencia simple y obstáculos para la cooperación entre México y Estados Unidos", en Blanca Torres, coord., *Op. cit.*, p. 50.

189. Mario Ojeda G., "La doble agenda de las relaciones entre México y Estados Unidos", en Gerardo M. Bueno, comp, *México-Estados Unidos, 1986*, México, El Colegio de México, 1987, p. 33.

190. Bruce Michael Bagley, "La interdependencia y la política de Estados Unidos hacia México: La década de los ochenta", en Gerardo M. Bueno y Lorenzo Meyer, comps., *México-Estados Unidos, 1987*, México, El Colegio de México, 1989, pp. 49-50.

191. Stephen D. Krasner, "Interdependencia simple...", art. cit., pp. 49-50.

192. Magdalena Galindo, "Perspectivas de las relaciones entre México y Estados Unidos: Un enfoque a partir del concepto de hegemonía", en Raúl Benítez Manaut, et al., coords., *Viejos desafíos, nuevas perspectivas: México, Estados Unidos y América Latina*, México, Coordinación de Humanidades (U.N.A.M.) y Porrúa, 1988, pp. 37-39.

C. Los tratados bilaterales México-Estados Unidos

El conjunto de tratados bilaterales vigentes entre México y Estados Unidos refleja las posibilidades de suscripción de acuerdos formales entre ambos países en dos sentidos: primero, por las materias o áreas que regulan y, en segundo, por aquéllas que no regulan.

Por una parte, los tratados bilaterales existentes pueden clasificarse en cinco grandes categorías, de acuerdo con los asuntos o situaciones que tratan.

En primer lugar, están los acuerdos de coordinación técnica en materia de comunicaciones y transportes. Estos tratados comprenden áreas como radiodifusión, telecomunicaciones, establecimiento de rutas aéreas y cooperación administrativa sobre medios de transporte, y cumplen la finalidad de coordinar áreas cuyo tratamiento conjunto es indispensable para asegurar el desarrollo armonioso de otras políticas estatales de manera coherente y al menor costo de operación posible.¹⁹³ Estos acuerdos son necesarios para garantizar que el comportamiento de los dos Estados sea ordenado, de tal manera que se eviten contradicciones e interferencias en los asuntos que norman.

193. Stephen D. Krasner, "Structural causes...", art. cit. p. 12.

En esta categoría también están incluidos los acuerdos sobre cuestiones consulares e intercambio de diplomáticos.

En segundo lugar, se encuentran los tratados que regulan aquellos asuntos donde los costos de una acción unilateral por parte de Estados Unidos serían tan elevados que le conviene más cooperar con México. Generalmente se trata de áreas donde los norteamericanos ven constreñida su capacidad para enfrentar o solucionar algún problema que tiene su origen en México pero que les afecta de forma directa, por lo que buscan asegurar un control relativo sobre ellos mediante la cooperación bilateral. La mayoría de estos acuerdos regulan problemas fronterizos,¹⁹⁴ como la contaminación¹⁹⁵ del medio ambiente en la frontera --la contaminación producida por las industrias mexicanas ensucia el aire norteamericano y las aguas negras sin tratar de Tijuana terminan en la costa de San Diego--, o bien la prevención de epidemias, plagas o enfermedades contagiosas en plantas y ganado mexicanos --su erradicación en México asegura que no pasarán a Estados Unidos, donde ya han sido controladas--; también incluyen temas como la cooperación en

194. Mario Ojeda G., "La doble agenda...", art. cit., p. 33

195. Para un análisis jurídico sobre la responsabilidad internacional por contaminar véase Alonso Gómez-Robledo Verduzco, "Problemas relativos a la responsabilidad por contaminación en derecho internacional", en Alonso Gómez-Robledo, coord., *Relaciones México-Estados Unidos: Una visión interdisciplinaria*, México, U.N.A.M., 1981, pp. 417-438.

casos de accidentes o desastres naturales --los derrames petroleros mexicanos contaminan las aguas y playas norteamericanas, a la vez que deben asegurar el acceso a aguas mexicanas para auxiliar a las aeronaves o embarcaciones norteamericanas en caso de siniestro--, y problemas de delimitaciones fronterizas y distribución de aguas internacionales, cuyos términos dependerán del poder relativo de ambos Estados en el momento de ser negociados y del asunto particular de que se trate.¹⁹⁶

En tercer lugar, están los acuerdos que crean comisiones bilaterales para la discusión de gran diversidad de temas, como cultura, educación, turismo, intercambio de técnicos y científicos, narcotráfico, comercio e inversión, industria y agricultura. La importancia de estas comisiones es marginal, ya que sus facultades son muy limitadas, dado que generalmente se reducen a la discusión de los temas a su cargo, al intercambio de información y a la proposición de planes de acción conjunta. Estos planes, en caso de realizarse, rara vez se hacen mediante un instrumento formal que los regule, prefiriéndose en todo caso acciones concertadas de "alto nivel".¹⁹⁷

196. Stephen D. Krasner, "Interdependencia simple...", art. cit., p. 53.

197. Cathryn L. Thorup, art. cit., pp. 24-25.

En cuarto lugar, existen varios tratados innecesarios,¹⁹⁸ ya que para la realización de sus fines no hubiera sido necesaria la formulación de un acuerdo legal de la magnitud de un tratado internacional, sino más bien un contrato de compra-venta, una declaración conjunta o el simple acuerdo entre burocracias. Tratan temas como la venta de equipo para el servicio de aduanas o para la policía, la apertura de garitas aduanales, investigaciones conjuntas de poca importancia y declaraciones políticas sin trascendencia.

Finalmente, están aquellos acuerdos que reflejan una conjunción de intereses de la misma magnitud por parte de ambos Estados.¹⁹⁹ Estos tratados incluyen la cooperación en materia jurídica, penal, policiaca, fiscal, informativa y comercial. Generalmente tratan asuntos muy específicos y bien delimitados, como la ejecución de sentencias penales, la extradición, la recuperación de vehículos o bienes históricos robados, la asistencia jurídica, aduanal o tributaria, el intercambio de publicaciones oficiales y algunos entendimientos comerciales particulares, en áreas como textiles, subsidios e impuestos compensatorios. Aun cuando las materias que regulan son de gran importancia

198. Personalmente considero que estos tratados deberían ser denunciados debido a su inutilidad o bien porque sus fines ya han sido alcanzados.

199. Francisco Gil Villegas, art. cit., pp. 134-135.

administrativa, desde un punto de vista político son secundarios dentro de la relación bilateral.²⁰⁰

Durante la administración de Salinas de Gortari, se negociaron, firmaron y entraron en vigor, al primero de enero de 1994, 16 tratados internacionales bilaterales a nivel federal entre México y Estados Unidos. Además, en este mismo período se negociaron y entraron en vigor modificaciones o prórrogas a siete tratados ya existentes. De tal forma, en el lapso transcurrido durante los primeros cinco años de gobierno del sexenio de Salinas, adquirieron vigencia 23 tratados entre los dos países. Esto es muy significativo, ya que al inicio de su administración, únicamente existían 64 tratados vigentes entre los dos países. Así, en tan solo cinco años, los tratados bilaterales México-Estados Unidos que se suscribieron y adquirieron vigencia incrementaron en un poco más de 35% con respecto a aquellos que estaban vigentes en diciembre de 1988 y en más de 100% con respecto a los suscritos durante la administración de De la Madrid.²⁰¹ Lo anterior demuestra una clara disposición por parte de ambos gobiernos por crear instrumentos jurídicos que regulen áreas determinadas de su relación bilateral.

200. Magdalena Galindo, art. cit., pp. 35-36.

201. Favor de referirse al Anexo I para el detalle de los tratados respectivos, tanto los modificados y prorrogados como los negociados durante la administración de Salinas.

Sin embargo, las materias sobre las que versan estos tratados no difieren significativamente con las de los tratados vigentes con anterioridad, salvo en el caso de los tratados de cooperación administrativa y, particularmente, el TLCAN. De los 16 tratados negociados y que entraron en vigencia en el sexenio de Salinas, tres podrían considerarse como acuerdos de coordinación técnica en materia de comunicaciones y transportes, tres regulan asuntos cuyos costos de solución unilateral por parte de Estados Unidos serían tan elevados que prefieren cooperar con México, dos crean comisiones bilaterales o facilitan el intercambio de información entre los dos países, uno hubiera sido innecesario firmarlo para conseguir sus fines, y seis, más de un tercio, reflejan la conjunción de intereses de índole administrativa entre los dos gobiernos. De los siete tratados modificados o prorrogados, cuatro corresponden a comunicaciones y transportes, dos a materias cuya solución unilateral sería muy costosa para Estados Unidos, y sólo uno que surge de la conjunción de intereses administrativos.

Ahora bien, cabe destacar que algunos de los tratados que reflejan una conjunción de intereses administrativos entre los dos países regulan aspectos relevantes de las relaciones entre los dos países, como lo serían la cooperación en materia tributaria, la asistencia jurídica mutua y la cooperación para el combate del narcotráfico y la

farmacodependencia, aun cuando estos acuerdos se reduzcan prácticamente al intercambio de información. Además, la firma del TLCAN representa un cambio sustancial en la relación jurídica entre los dos países, ya que se utilizó un tratado internacional para regular el asunto más prioritario de la relación bilateral para México; según Gil Villegas, "para Salinas, el tema de un posible Acuerdo de Libre Comercio entre México y Estados Unidos era el proyecto de mayor importancia en el resumen de los logros diplomáticos obtenidos durante su gestión presidencial",²⁰² de acuerdo con el Segundo Informe de Gobierno.

Desde la óptica mexicana, el TLCAN serviría para asegurar el acceso más abierto y seguro al mercado más grande del mundo, aumentar el flujo de capital externo hacia el país, abatir los aranceles y el proteccionismo norteamericanos, aumentar las exportaciones mexicanas, afianzar las reformas internas en México, e incrementar la confianza de los inversionistas para promover la inversión extranjera y la repatriación de capitales. Con lo que respecta a los objetivos de Estados Unidos, parecen ser más políticos que económicos, ya que la firma de un TLC ayudaría a solucionar el problema de los inmigrantes, convertiría a México en un modelo de mercado a seguir en América Latina, aseguraría el trato nacional para los inversionistas

202. Francisco Gil Villegas, art. cit., p. 48.

extranjeros, la protección a la propiedad intelectual y un régimen más liberal en el área de servicios, a la vez que reduciría las barreras arancelarias y proteccionistas.²⁰³

Ahora bien, por otra parte, las materias o asuntos que no regulan los tratados bilaterales son un buen indicador de los temas en los cuales es difícil formalizar la cooperación mediante tratados internacionales entre los dos Estados. En estos casos, como serían la cooperación en materia de deuda externa,²⁰⁴ los asuntos migratorios²⁰⁵ y la cooperación explícita en materia de narcotráfico,²⁰⁶ Estados Unidos formula internamente sus políticas nacionales, de acuerdo con sus intereses particulares; estos intereses son reflejo de la situación internacional y doméstica de Estados Unidos, por lo que sus políticas nacionales varían mucho, y aun pueden ser contradictorias, ya que dependen de la posición en que se encuentre en el momento de desarrollarlas.²⁰⁷ Una

203. Gustavo Vega Cánovas, art. cit., pp. 150-153.

204. Para un análisis sobre la negociación de la deuda mexicana en los ochenta véase Ariel Buirá, "Evolución de la estrategia de la deuda", en Blanca Torres, coord., *Op. cit.*, pp. 163-175.

205. Para ampliar sobre los problemas de coordinación en asuntos migratorios véase Leopoldo González Aguayo, "Migración y relaciones exteriores de México", en Alonso Gómez-Robledo, coord., *Op. cit.*, pp. 191-208.

206. Para un análisis de las políticas norteamericanas sobre narcotráfico y sus implicaciones para México, véase María Celia Toro, "El control del narcotráfico: ¿Podemos cooperar?", en Blanca Torres, coord., *Op. cit.*, pp. 231-252.

207. José Miguel Insulza, "Lo permanente y lo transitorio en la administración Reagan", en Raúl Benítez Manaut, et al., coords., *Op. cit.*, pp. 337-338.

vez que Estados Unidos ha formulado sus políticas, México buscará la forma más conveniente de alinearse a ellas de acuerdo a sus posibilidades, intentando asegurar el mayor beneficio o el menor costo posible.²⁰⁸

En algunos momentos se han podido alcanzar algunos acuerdos formales en estas materias, pero éstos han sido limitados en cobertura y tiempo.²⁰⁹ Estos acuerdos son muy especializados y técnicos, por lo que generalmente son negociados por las burocracias competentes en la materia; por ello, en la mayoría de los casos se alcanzan acuerdos de carácter intersecretarial o interinstitucional.²¹⁰ Así, los principales problemas de la agenda bilateral se manejan al margen de los acuerdos o instituciones internacionales formales, prefiriéndose las decisiones "de alto nivel" y la cooperación informal por sobre la creación de marcos jurídicos bilaterales que puedan reducir la capacidad de acción de México y Estados Unidos.²¹¹ Así, todo hace suponer

208. Robert O. Keohane, "El concepto de interdependencia y el análisis de las relaciones asimétricas", en Blanca Torres, coord., *Op. cit.*, pp. 68-70.

209. Stephen D. Krasner, "Interdependencia simple...", art. cit., pp. 51-52.

210. Existen gran cantidad de acuerdos interinstitucionales entre la P.G.R. mexicana y la D.E.A. norteamericana para tratar cuestiones relacionadas con el narcotráfico, mientras que la S.H.C.P. y el Banco de México negocian directamente con la Reserva Federal de los Estados Unidos.

211. Para una descripción de las negociaciones de alto nivel entre 1982 y 1989 véase Francisco Gil Villegas, art. cit., pp. 125-144.

que la suscripción de acuerdos internacionales será más probable en áreas técnicas o políticamente poco importantes, o bien donde el obligarse internacionalmente mediante un acuerdo formal tenga poco o ningún impacto sobre intereses nacionales críticos de ambos países.²¹²

D. Consideraciones finales

La cooperación entre México y Estados Unidos mediante tratados internacionales permite que exista una cierta predecibilidad en las acciones de ambos Estados, lo cual conviene a los intereses de los dos países, al facilitar la administración de una relación bilateral cuya cantidad y complejidad de temas y, por tanto posibles fuentes de conflicto, ha aumentado dramáticamente en los últimos años como reflejo de una creciente interdependencia entre ambos.

Dentro de la relación México-Estados Unidos, los tratados internacionales han sido instrumentos poco utilizados para normar la conducta de los dos países; tradicionalmente, han sido usados para regular áreas técnicas, administrativas, o bien carentes de importancia dentro la relación. Durante la administración de Salinas se dio un aumento en la suscripción de tratados internacionales y, además, un cambio sustancial en los asuntos regulados por

212. Kal J. Holsti y Thomas Allen Levy, art. cit., p. 288.

dichos instrumentos jurídicos dentro de la relación bilateral, pasando, de únicamente suscribir acuerdos sobre asuntos técnicos, administrativos o poco importantes dentro de la relación, a la regulación de algunas materias prioritarias mediante tratados internacionales, cuyo ejemplo más nítido es el TLCAN.

Sin embargo, los temas con mayor potencial de conflicto entre los dos países, dada su carga política tanto al interior de cada uno de ellos como a nivel internacional, se mantuvieron al margen de la regulación a través de tratados internacionales, prefiriéndose en todo momento la negociación y solución de los mismos mediante acuerdos informales alcanzados por funcionarios del más alto nivel de los dos gobiernos. Esto permite suponer que los dos países no están dispuestos a obligarse internacionalmente mediante acuerdos formales que tengan fuertes impactos sobre intereses nacionales críticos.

V. CONSIDERACIONES FINALES

Como se describió en la introducción, desde el comienzo de la administración de Salinas de Gortari se fue estableciendo una nueva retórica con respecto a la relación entre México y Estados Unidos, lo cual supuso el inicio de una relación bilateral más cordial y cooperativa, particularmente ante el deterioro de las relaciones entre los dos países que se había hecho patente desde mediados de la década de 1980. Resultado de lo anterior fue la revitalización de mecanismos de cooperación y consulta entre los dos países, particularmente las Reuniones Presidenciales y la Comisión Binacional. Esta "nueva relación" de cooperación y entendimiento se inscribe dentro de una realidad regional cada vez más interdependiente, caracterizada por el aumento en la complejidad de la agenda bilateral, resultado del desarrollo e incremento de los nexos entre los dos países, y una nueva realidad internacional. A la mano de esta nueva relación política y económica frente a Estados Unidos, también se fue gestando una nueva relación jurídica, caracterizada por una mayor disposición a cooperar en distintas áreas de la relación bilateral mediante acuerdos formales regidos por el Derecho internacional, es decir, tratados internacionales.

La intención central de esta tesis era sustentar la idea de que, durante la administración de Salinas, se había dado un cambio sustancial en la disposición del gobierno mexicano para suscribir acuerdos formales con Estados Unidos a partir de tres indicadores: un proceso de modificación y perfeccionamiento de la legislación en materia de tratados internacionales al interior de México; un proceso de reestructuración y especialización dentro de las instancias burocráticas mexicanas encargadas de la suscripción, puesta en marcha y vigilancia de los tratados internacionales; y, un importante aumento en el número de tratados internacionales suscritos entre los dos países, aunado a un cambio sustancial en las áreas de la relación bilateral reguladas por estos tratados, pasando de la suscripción de acuerdos sobre asuntos técnicos, administrativos y poco importantes dentro de la relación, a la regulación de algunas materias prioritarias mediante tratados internacionales.

Para lograr lo anterior, se desarrolló un marco teórico que ayudara a explicar qué papel desempeñan los tratados internacionales dentro de la relación México-Estados Unidos, buscando mantener una combinación equilibrada entre la simpleza y el poder explicativo. Con este fin, se utilizaron algunos supuestos teóricos contenidos en el realismo y la interdependencia compleja, haciendo énfasis en el concepto

de sistema internacional, para así introducir a los regímenes internacionales como variables que intervienen entre la estructura y el proceso de dicho sistema; finalmente, se introdujo al Derecho internacional de los tratados como un tipo específico de régimen, caracterizado por ser formal, explícito y público, procediendo posteriormente a la explicación de sus principios centrales, de acuerdo con la C.V.D.T.

Con respecto al proceso de modificación y perfeccionamiento de la legislación en materia de tratados internacionales, se observó que las modificaciones hechas a la Constitución y la creación de la L.C.T., representaron un cambio sustancial en la legislación mexicana en la materia, y que esto reflejaba la existencia de una preocupación por parte del gobierno mexicano por mejorar los instrumentos jurídicos nacionales con el fin de reducir las ambigüedades y lagunas legales al respecto. Además, se describió el proceso de reestructuración y especialización dentro de los órganos burocráticas encargados de la suscripción, puesta en marcha y vigilancia de los tratados internacionales acordados por México, y se vio que ésta reflejaba una disposición del gobierno mexicano por establecer divisiones funcionales más claras entre sus órganos burocráticos con el fin de mejorar el desempeño de sus éstos con respecto a los tratados internacionales.

Sin embargo, también quedó claro que aun ante el constante mejoramiento de la legislación sobre tratados internacionales y la especialización de las atribuciones burocráticas en la materia, las disposiciones sobre el particular en los diversos instrumentos legales nacionales sigue siendo aún insuficiente para regular la diversidad de aspectos e implicaciones que se derivan, tanto al interior como exterior del país, de la suscripción de estos instrumentos, aun cuando las recientes reformas constitucionales y la adopción de la L.C.T. hayan cubierto varias de las fallas sobre el particular existentes con anterioridad. Además se vio que la insuficiencia legal y, en ocasiones, ambigüedad o contradicción, tanto entre las facultades de los Poderes de la Unión como entre las atribuciones de las dependencias que forman parte del Ejecutivo, ha llevado en algunos casos a la actuación mediante facultades que no están explícitamente concedidas por la legislación nacional, y que también se podrían generar en el futuro problemas jurídicos sobre dichas atribuciones entre los distintos actores competentes en la materia o, en el peor de los casos, contradicciones en las estrategias de negociación y celebración de tratados entre las distintos órganos del Ejecutivo.

Para evitar lo anterior, se podría regular constitucionalmente la capacidad del Ejecutivo para concluir

acuerdos interinstitucionales, establecer alguna disposición legal sobre la modificación o denuncia de tratados que habrían sido aprobados por el Senado, hacer explícito que los acuerdos interinstitucionales deben ser compatibles con la Constitución y que únicamente comprometen al órgano que los suscribe, limitar legalmente el poder de los órganos del Ejecutivo en sus tres niveles a la suscripción de tratados administrativos únicamente, y hacer explícito que los acuerdos suscritos por los estados de la Federación deben restringirse a su ámbito jurisdiccional de competencia y no usurpar áreas reservadas a los poderes federales. Además, la L.C.T. podría establecer la obligatoriedad del dictamen de la S.R.E. sobre la procedencia de suscribir un tratado o acuerdo interinstitucional o bien hacer explícito que dicho dictamen sólo es aplicable en los asuntos que recaigan dentro de su competencia, conceder a la S.R.E. la facultad de formar parte del equipo negociador de dichos instrumentos legales con capacidad de discernimiento sobre la conveniencia de concluir un tratado o un acuerdo interinstitucional, e incluir las competencias de la S.R.E. en materia de acuerdos interinstitucionales. Finalmente, sería conveniente resolver la contradicción legal existente entre el artículo 133 de la Constitución y el artículo 27 de la C.V.D.T.

Esto ayudaría a subsanar algunas de las insuficiencias legales dentro del sistema jurídico mexicano, con el fin de establecer una práctica legal única e inequívoca en el ámbito de la celebración de tratados internacionales; también ayudaría a resolver ciertas contradicciones existentes en la legislación sobre tratados en el ámbito jurídico interno, con el fin de definir con mayor claridad las atribuciones burocráticas de los distintos órganos del Ejecutivo en materia de tratados, evitando así posibles conflictos burocráticos y asegurando la definición de estrategias y políticas consistentes en materia de negociación y celebración de dichos instrumentos.

Ahora bien, con respecto a los tratados internacionales suscritos entre México y Estados Unidos, se argumentó que al expandirse la relación bilateral en asuntos, complejidad y conflictos, se esperaría un aumento correspondiente en la demanda y adopción de tratados que facilitarían la cooperación entre los dos países. Se vio que estos instrumentos fueron poco utilizados para normar la conducta de los dos países en el pasado, usándose para regular áreas técnicas, administrativas, o bien carentes de importancia dentro de la relación. A la vez, se apreció durante la administración de Salinas un incremento en la suscripción de tratados internacionales y un cambio en los asuntos regulados por ellos, pasando, de únicamente suscribir

acuerdos sobre asuntos técnicos, administrativos o poco importantes, a la generación de normas en algunos asuntos prioritarias, particularmente con el TLCAN.

Sin embargo, también se observó que los temas más conflictivos políticamente no fueron regulados mediante tratados internacionales, y que para su negociación y solución se recurrió a acuerdos informales de alto nivel, dejando claro que los dos países no estaban dispuestos a obligarse formalmente en áreas críticas de su interés nacional.

Así, el mejoramiento de la legislación mexicana y la más clara delimitación de las atribuciones burocráticas en materia de tratados internacionales, y el aumento de la cooperación entre México y Estados Unidos mediante estos instrumentos jurídicos durante la administración de Salinas de Gortari, implicó un cambio cualitativo y cuantitativo progresivo en lo referente a la figura de los tratados internacionales, el cual permitirá que en el futuro la cooperación bilateral efectiva mediante este tipo de instrumentos legales se autorreproduzca, dando lugar a un círculo virtuoso que genere más cooperación efectiva.

VI. BIBLIOGRAFIA

- Akehurst, Michael, *A modern introduction to international law*, 5 ed., Londres, George Allen and Unwin, 1984.
- Arriaga, Víctor, *El manejo de la relación con Estados Unidos, 1990-1994*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, 1995, (Documento de trabajo n. 17, División de Estudios Internacionales).
- Bagley, Bruce Michael, "La interdependencia y la política de Estados Unidos hacia México: La década de los ochenta", en Gerardo M. Bueno y Lorenzo Meyer, comps., *México-Estados Unidos, 1987*, México, El Colegio de México, 1989, pp. 45-67.
- Buira, Ariel, "Evolución de la estrategia de la deuda", en Blanca Torres, coord., *Interdependencia: ¿Un enfoque útil para el análisis de las relaciones México-Estados Unidos?*, México, El Colegio de México, 1990, pp. 163-175.
- Buzan, Barry, Charles Jones y Richard Little, *The logic of anarchy: Neorealism to structural realism*, Nueva York, Columbia University Press, c1993.
- Carpizo, Jorge, *El presidencialismo mexicano*, 10 ed., México, Siglo XXI, 1991.
- Cornelius, Wayne A., "Las relaciones de Estados Unidos con México: Fuentes de su deterioro, 1986-1987", en *Foro Internacional*, v. 28, n. 4, (1988), pp. 212-235.
- Chabat, Jorge, "La toma de decisiones en la política exterior mexicana", en Rosario Green y Peter H. Smith, comps., *La política exterior y la agenda México-Estados Unidos*, México, F.C.E., 1989, pp. 87-123.

_____, "Mexico's foreign policy in 1990: Electoral sovereignty and integration with the United States", en *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, v. 33, n. 4 (1991), pp. 1-25.

Estados Unidos, Departamento de Estado, *Treaties in force: A list of treaties and other international agreements of the United States in force on January 1, 1987*, Washington, U.S. Printing Office, 1987.

Fernández de Castro, Rafael, "Mecanismos institucionales de la relación México-Estados Unidos", ponencia presentada en el Foro de Consulta Popular sobre Relaciones de México con América del Norte para el Plan Nacional de Desarrollo (1995-2000), realizado en la Secretaría de Relaciones Exteriores, el 4 de abril de 1995.

Galindo, Magdalena, "Perspectivas de las relaciones entre México y Estados Unidos: Un enfoque a partir del concepto de hegemonía", en Raúl Benítez Manaut, et al., coords., *Viejos desafíos, nuevas perspectivas: México, Estados Unidos y América Latina*, México, Coordinación de Humanidades (U.N.A.M.) y Porrúa, 1988, pp. 31-39.

García Ruiz, Luis de Jesús, *Las relaciones internacionales de la administración pública central (Análisis de su estructura formal)*, tesis de Licenciatura en Administración Pública, México, El Colegio de México, 1994.

Gil Villegas, Francisco, "Las relaciones México-Estados Unidos en 1988-1989: Del conflicto a la cordialidad pragmática", en Lorenzo Meyer, comp., *México-Estados Unidos, 1988-1989*, México, El Colegio de México, 1990, pp. 125-144.

- Gilpin, Robert, *The political economy of international relations*, Princeton, Princeton University, 1987.
- Gómez-Robledo Verduzco, Alonso, "Problemas relativos a la responsabilidad por contaminación en derecho internacional", en Alonso Gómez-Robledo, coord., *Relaciones México-Estados Unidos: Una visión interdisciplinaria*, México, U.N.A.M., 1981, pp. 417-438.
- González Aguayo, Leopoldo, "Migración y relaciones exteriores de México", en Alonso Gómez-Robledo, coord., *Op. cit.*, pp. 191-208.
- Holmes, John W., "Impact of domestic political factors on Canadian-American relations: Canada", en Annette Baker Fox, Alfred O. Hero Jr. y Joseph S. Nye Jr., comps., *Canada and the United States: Transnational and transgovernmental relations*, Nueva York, Columbia University, 1976, pp. 19-43.
- Holsti Kal J. y Thomas Allen Levy, "Bilateral institutions and transgovernmental relations between Canada and the United States", en Annette Baker Fox, Alfred O. Hero Jr. y Joseph S. Nye Jr., comps., *Op. cit.*, pp. 283-309.
- Hurrell, Andrew, "International society and the study of regimes: A reflective approach", en Volker Rittberger, ed., *Regime theory and international relations*, Oxford, Clarendon Press, 1993, pp. 49-72.
- Insulza, José Miguel, "Lo permanente y lo transitorio en la administración Reagan", en Raúl Benítez Manaut, et al., coords., *op. cit.*, pp. 337-358.

- Keohane, Robert O., *After hegemony: Cooperation and discord in the world political economy*, Princeton, Princeton University, c1984.
- _____, "El concepto de interdependencia y el análisis de las relaciones asimétricas", en Blanca Torres, coord., *Op. cit.*, pp. 63-75.
- _____, *International institutions and state power: Essays in international relations theory*, Boulder, Westview Press, c1989.
- _____, "The analysis of international regimes: towards a European-American research programme", en Volker Rittberger, ed., *Op. cit.*, pp. 23-45.
- Keohane, Robert O. y Joseph S. Nye Jr., "Introduction: The complex politics of Canadian-American interdependence", en Annette Baker Fox, Alfred O. Hero Jr. y Joseph S. Nye Jr., comps., *Op. cit.*, pp. 3-15.
- _____, "Power and interdependence revisited", en *International Organization*, vol. 41, núm. 4, (1987), pp. 725-753.
- _____, *Power and interdependence: World politics in transition*, Boston, Little, Brown and Company, c1977.
- _____, "The analysis of international regimes: towards a European-American research programme", en Volker Rittberger, ed., *Op. cit.*, pp. 23-45.
- Krasner, Stephen D., "Interdependencia simple y obstáculos para la cooperación entre México y Estados Unidos", en Blanca Torres, coord., *Op. cit.*, pp. 45-61.
- _____, "Structural causes and regime consequences: regimes as intervening variables, en [...], ed., *International regimes*, Ithaca, Cornell University, 1983, pp. 1-21.

- Kratochwil, Friedrich, "Contract and regimes: Do issue specificity and variations of formality matter", en Volker Rittberger, ed., *Op. cit.*, pp. 73-93.
- Krugman, Paul, "The uncomfortable truth about NAFTA: It's foreign policy, stupid", en *Foreign Affairs*, v. 72, n. 5 (1993), pp. 13-19.
- Lindau, Juan David, "Los regímenes bilaterales y la relación México-Estados Unidos", en *Foro Internacional*, vol. 31, núm. 3 (1991), pp. 472-481.
- Méndez Silva, Ricardo y Alonso Gómez-Robledo V., "Derecho internacional público", en *Introducción al derecho mexicano*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, U.N.A.M., 1981, pp. 524-625.
- México, Leyes, tratados, etc., *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, 68 ed., México, Porrúa, 1981.
- _____, _____, *Ibid.*, 102 ed., México, Porrúa, 1994.
- _____, _____, "Decreto por el que se reforma la fracción X del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos", publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 11 de mayo de 1988.
- _____, _____, *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*, 30 ed., México, Porrúa, 1994.
- _____, _____, Presidencia de la República, "Acuerdo por el que se crea la Oficina de Coordinación de la Presidencia de la República", publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 7 de diciembre de 1988, pp. 3-4.

- _____, _____, _____, "Acuerdo por el que se reforma la fracción I del Artículo Cuarto del Acuerdo por el que se crea la Oficina de Coordinación de la Presidencia de la República", publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 28 de febrero de 1989, p. 2.
- _____, _____, _____, "Acuerdo por el que se crea la Oficina de la Presidencia de la República, cuyo titular será designado por el Presidente de la República", publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 5 de junio de 1992, pp. 3-6.
- _____, _____, _____, *El gobierno mexicano, México, Presidencia de la República, 1998-1994*, 74 v.
- _____, _____, Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, "Manual General de Organización de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial", publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 28 de julio de 1994, pp. 8-44.
- _____, _____, _____, "Reglamento Interior de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial", publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 20 de agosto de 1985, pp. 3-16 y 113-123.
- _____, _____, _____, "Reglamento Interior de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial", publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 16 de marzo de 1989, pp. 24-42.
- _____, _____, _____, "Reglamento Interno de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial", publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 1 de abril de 1993, pp. 54-76.

- _____, _____, Secretaría de Relaciones Exteriores, *Ley de Tratados*, México, S.R.E., 1992.
- _____, _____, _____, "Ley sobre la celebración de tratados", publicada en el *Diario Oficial* de la Federación el 2 de enero de 1992, pp. 2-3.
- _____, _____, _____, *México: Relación de tratados en vigor (octubre 1996)*, México, S.R.E., 1986.
- _____, _____, _____, *México: Relación de tratados en vigor, 1993*, México, S.R.E., 1993.
- _____, _____, _____, "Reglamento Interior de la Secretaría de Relaciones Exteriores", publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 23 de agosto de 1985, pp. 4-20.
- _____, _____, _____, "Reglamento Interior de la Secretaría de Relaciones Exteriores", publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 26 de enero de 1989, pp. 16-34 (con fe de erratas, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 17 de abril de 1989, pp. 4-5).
- _____, _____, _____, "Reglamento Interior de la Secretaría de Relaciones Exteriores", publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 3 de marzo de 1993, pp. 2-24.
- Morgenthau, Hans J., *Politics among nations: The struggle for power and peace*, 4 ed., Nueva York, Alfred A. Knopf, 1967.
- Moyano Pahissa, Angela y Jesús Velasco Márquez, comps., *E.U.A. 1: Documentos de su historia política I*, México, Instituto Mora, 1988.

- Naciones Unidas, *Carta de las Naciones Unidas y Estatuto de la Corte Internacional de Justicia*, Nueva York, Naciones Unidas, 1991.
- _____, *Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados*, en Naciones Unidas, *La Comisión de Derecho Internacional y su obra*, 4 ed., Nueva York, Naciones Unidas, 1989, pp. 247-270.
- Nye, Joseph S., Jr., "Transnational relations and interstate conflicts: An empirical analysis", en Annette Baker Fox, Alfred O. Hero Jr. y Joseph S. Nye Jr., comps., *Op. cit.*, pp. 367-402.
- Ojeda G., Mario, "La doble agenda de las relaciones entre México y Estados Unidos", en Gerardo M. Bueno, comp, *México-Estados Unidos, 1986*, México, El Colegio de México, 1987, pp. 21-40.
- _____, "México y los Estados Unidos: ¿Interdependencia o dependencia de México?", ponencia presentada en el Simposio Nacional sobre Estudios Fronterizos, realizado en la Universidad Autónoma de Nuevo León, N.L., México, el 27 de enero de 1979.
- Palacios Treviño, Jorge, *Tratados: Legislación y práctica en México*, 2 ed., México, S.R.E., 1986.
- Rico F., Carlos, "Cooperación, conflicto e interdependencia: Algunos elementos para el debate", en Blanca Torres, coord., *Op. cit.*, pp. 253-270.
- _____, "Vulnerabilidad y poder en las relaciones México-Estados Unidos: Una introducción al estudio de la capacidad negociadora global del gobierno norteamericano", Tesis de licenciatura en Relaciones Internacionales, El Colegio de México, 1980.

- Rittberger, Volker, "Editor's introduction", en [...], *Op. cit.*, pp. xii-xix.
- Riva Palacio, Raymundo, y Ciro Gómez Leyva, "La entrevista: 'No me arrancaron la Cancillería'", en *Reforma*, 27 de junio de 1994, p. 10A.
- Salinas de Gortari, Carlos, *Cuarto Informe de Gobierno*, en *La Jornada*, 2 de noviembre de 1992, suplemento especial.
- _____, "Mensaje de toma de posesión del presidente Carlos Salinas de Gortari", en Carlos Arriola, comp., *Documentos básicos (Tratado de Libre Comercio de América del Norte)*, México, SECOFI, 1994, pp. 3-17.
- _____, "Plan Nacional de Desarrollo, 1989-1994", en Carlos Arriola, comp., *Op. cit.*, pp. 29-30.
- _____, *Primer Informe de Gobierno*, México, Presidencia de la República, Dirección General de Comunicación Social, 1989.
- _____, *Quinto Informe de Gobierno*, en *La Jornada*, 2 de noviembre de 1993, suplemento especial.
- _____, *Segundo Informe de Gobierno*, México, Presidencia de la República, Dirección General de Comunicación Social, 1990.
- _____, *Tercer Informe de Gobierno*, México, Presidencia de la República, Dirección General de Comunicación Social, 1991.
- Seara Vázquez, Modesto, *Derecho internacional público*, 13 ed., México, Porrúa, 1991.
- Solís Hernández, Miguel, "Los tratados y la Constitución", Tesis de licenciatura en Derecho, Escuela Libre de Derecho, México, 1958.

- Tena Ramírez, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, 24 ed., México, Porrúa, 1990.
- Thorup, Cathryn L., "Consenso para el cambio: Informe de la Comisión Bilateral sobre el Futuro de las Relaciones Mexicano-Estadunidenses", en Lorenzo Meyer, comp., *Op. cit.*, pp. 17-26.
- Toro, María Celia, "El control del narcotráfico: ¿Podemos cooperar?", en Blanca Torres, coord., *Op. cit.*, pp. 231-252.
- Vega Cánovas, Gustavo, "México, Estados Unidos y Canadá: La agenda y las modalidades de un acuerdo de libre comercio trilateral", en [...], comp., *México-Estados Unidos, 1990*, México, El Colegio de México, 1991, pp. 143-162.
- Waltz, Kenneth N., *Man, state and war*, Nueva York, Columbia University, 1959.
- _____, *Theory of international politics*, Reading, Mass., Addison-Wesley, c1979.
- Young, Oran R., "International regimes: problems of concept formation", en Paul F. Diehl, ed., *The politics of international organizations: Patterns and insights*, Chicago, Dorsey Press, 1989, pp. 28-50.

RELACION DE TRATADOS BILATERALES ENTRE MEXICO Y LOS ESTADOS UNIDOS
VIGENTES AL PRIMERO DE ENERO DE 1994.
ORDENADOS CRONOLOGICAMENTE DE ACUERDO CON SU FECHA DE ENTRADA EN VIGOR.

FUENTE: SECRETARIA DE RELACIONES EXTERIORES, MEXICO: RELACION DE TRATADOS EN VIGOR, 1993, MEXICO, S.R.E., 1993.

ANEXO "I": HOJA 01 DE 07

NUMERO	DENOMINACION DEL TRATADO	LOCALIZACION EN LA COLECCION DEL SENADO	FECHA DE FIRMA	FECHA ENTRADA EN VIGOR	TIPO DE MODIFICACION	FECHA DE MODIFICACION	VIGENCIA ULTIMA MODIFICACION
1.-	Tratado de paz, amistad, limites y arreglo definitivo entre la República Mexicana y los Estados Unidos de América.	Tomo I, p. 203.	02-Feb./1848	30-Mayo/1848			
2.-	Tratado de limites entre la República Mexicana y los Estados Unidos de América.	Tomo I, p. 259.	30-Dic./1853	30-Jun./1854			
3.-	Convención para el establecimiento de una Comisión Internacional de Limites que decida las cuestiones que se susciten en el cauce de los rios Bravo del Norte y Colorado.	Tomo II, p. 205.	01-Mar./1889	24-Dic./1890			
4.-	Convención entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos de América para la equitativa distribución de las aguas del Rio Grande.	Tomo III, p. 245.	21-Mayo/1906	16-Ene./1907			
5.-	Convención para prevenir la introducción de enfermedades infecto-contagiosas de ganado.	Tomo V, p. 677.	16-Mar./1928	18-Ene./1930			
6.-	Intercambio directo de determinada información relativa al tráfico de drogas narcóticas.	Solicitar a Consu- toria Juridica.	05-Ago./1930 y 02-Oct./1930	02-Oct./1930			
7.-	Convención entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos de América para la rectificación del Rio Bravo del Norte (Rio Grande) en el Valle de Juárez-El Paso.	Tomo VII, p. 9.	01-Feb./1933	10-Nov./1933			
8.-	Convención entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos de América para el envío de barcos con fines de auxilio y salvamento.	Tomo VII, p. 385.	13-Jun./1935	07-Mar./1936			
9.-	Convenio entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos de América para la protección de aves migratorias y de mamíferos cinegéticos.	Tomo VII, p. 431.	07-Feb./1936	15-Mar./1937	Modificado	10-Mar./1972	10-Mar./1972
10.-	Convenio para el canje de periódicos oficiales y documentos parlamentarios entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos de América.	Tomo VII, p. 689.	09-Sep./1937 y 24-Sep./1937	24-Sep./1937			
11.-	Tratado entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos de América por el que se deroga el artículo VIII del Tratado de límites celebrado el 30 de diciembre de 1853.	Tomo VII, p. 659.	13-Abr./1937	21-Dic./1937			

NUMERO	DENOMINACION DEL TRATADO	LOCALIZACION EN LA COLECCION DEL SENADO	FECHA DE FIRMA	FECHA ENTRADA EN VIGOR	TIPO DE MODIFICACION	FECHA DE MODIFICACION	VIGENCIA ULTIMA MODIFICACION
12.-	Convenio para el canje de publicaciones oficiales entre el gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el gobierno de los Estados Unidos de América.	Tomo VIII, p. 385.	03-Jun./1938 y 29-Ago./1938	01-Sep./1938	Modificado	24-Mar./1945 y 16-Jul./1945	16-Jul./1945
13.-	Pacto de caballeros (Radiodifusión).	Solicitar a Consul- toria Jurídica.	24-Ago./1940 y 28-Ago./1940	28-Ago./1940			
14.-	Convención para el arreglo de reclamaciones entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos de América.	Tomo VIII, p. 713.	19-Nov./1941	02-Abr./1942			
15.-	Convención consular entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos de América.	Tomo VIII, p. 763.	12-Ago./1942	01-Jul./1943			
16.-	Convenio entre el gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el gobierno de los Estados Unidos de América sobre investigaciones de plantaciones de nule.	Tomo IX, p. 69.	10-Jul./1943 y 20-Sep./1943	20-Sep./1943			
17.-	Acuerdo para el establecimiento de una Comisión Agrícola entre México y Estados Unidos.	Tomo IX, p. 143.	06-Ene./1944 y 27-Ene./1944	27-Ene./1944			
18.-	Tratado entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos de América relativo a la utilización de las aguas de los ríos Colorado y Tijuana y del Río Bravo (Grande) desde Fort Quitman, Texas, hasta el Golfo de México y Protocolo suplementario.	Tomo IX, p. 161.	03-Feb./1944	03-Nov./1945			
19.-	Acuerdo para establecer una Comisión de Cooperación Cultural con los Estados Unidos de América.	Tomo XI, p. 87.	28-Dic./1948 y 30-Ago./1949	30-Ago./1949	Modificado Modificado	15-Jun./1972 17-Nov./1978 y 23-Ene./1979.	23-Ene./1979
20.-	Arreglo general de cooperación técnica entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos de América.	Tomo XII, p. 311.	27-Jun./1951	27-Jun./1951	Modificado Modificado	21-Ene./1952 y 22-Ene./1952 13-Abr./1954.	13-Abr./1954
21.-	Convenio técnico administrativo para facilitar las notificaciones de vuelos sin itinerario, particulares, comerciales o industriales entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos de América, en ambas direcciones a través de la frontera.	Tomo XIII, p. 9.	15-Jul./1952	01-Ago./1952			
22.-	Acuerdo relativo a la abolición de la Comisión México-Estados Unidos para la Erradicación de la Fiebre Aftosa y establecimiento de una Comisión México-Estados Unidos de América, para Prevenir la Fiebre Aftosa.	Tomo XIII, p. 35.	26-Ago./1952	26-Ago./1952	Modificado	12-Dic./1953 y 30-Jul./1954	30-Jul./1954
23.-	Acuerdo sobre documentación migratoria a no inmigrantes entre los gobiernos de los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos de América.	Tomo XIII, p. 295.	28-Oct./1953 y 10-Nov./1953	12-Nov./1953	Modificado	29-Mayo/1974	28-Jun./1974
24.-	Acuerdo relativo a la apertura de una aduana para el tráfico internacional de personas y cosas entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos de América.	Tomo XIV, p. 723.	31-Jul./1959 y 05-Ago./1959	05-Ago./1959			
25.-	Arreglo entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos de América que permite el intercambio de mensajes de terceras personas entre radioaficionados de los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos de América.	Tomo XIV, p. 719.	31-Jul./1959	30-Ago./1959			

NUMERO	DE NOMINACION DEL TRATADO	IZQUIERDA COLECCION DEL SENADO	LA FIRMA	FECHA DE FIRMA	FECHA DE ENTRADA EN VIGOR	TIPO DE MODIFICACION	FECHA DE MODIFICACION	VIGENCIA ULTIMA MODIFICACION
26.-	Acuerdo entre el gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el gobierno de los Estados Unidos de América para la construcción de la Presa de la Amistad.	Tomo XVI, p. 465.		24-Oct./1960	24-Oct./1960			
27.-	Convenio sobre transportes aéreos entre el gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el gobierno de los Estados Unidos de América.	Tomo XVI, p. 389.		15-Ago./1960	17-Ene./1961	Modificado en 7 ocasiones	Ultima modif.: 21-Nov./1992	01-Sep./1992
28.-	Acuerdo entre el gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el gobierno de los Estados Unidos de América para la adquisición por el gobierno de México al gobierno de los Estados Unidos de América de determinado equipo para uso exclusivo de su policía nacional.	Tomo XVI, p. 535.		26-Jun./1961	26-Jun./1961			
29.-	Acuerdo provisional sobre reconocimiento de certificados de aeronavegabilidad entre el gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el gobierno de los Estados Unidos de América.	Tomo XVI, p. 539.		26-Jun./1961 y 19-Jul./1961	19-Jul./1961	Modif. y suplem.	19-Ene./1962 y 30-Ene./1962	30-Ene./1962
30.-	Acuerdo relativo a la asignación y uso de canales de televisión a lo largo de la frontera entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos de América.	Tomo XVI, p. 641.		18-Abr./1962	18-Abr./1962	Modificado en 11 ocasiones	Ultima modif.: 24-Mayo/1990	24-Mayo/1990
31.-	Convenio de liquidación final entre el gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el gobierno de los Estados Unidos de América del convenio vigente entre ambos gobiernos sobre productos agrícolas del 23 de octubre de 1957 y reformado por canje de notas del 30 de junio y 7 de noviembre de 1958 y del 17 de febrero de 1959.	Tomo XVI, p. 705.		06-Jul./1961 y 09-Ago./1962	09-Ago./1962			
32.-	Acuerdo entre el gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el gobierno de los Estados Unidos de América sobre un programa de producción industrial en México.	Solicitar a Consul- toria Jurídica.		21-Feb./1961 y 15-Nov./1962	15-Nov./1962			
33.-	Convención entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos de América para la solución del problema de el Chamizal.	Tomo XVII, p. 93.		29-Ago./1963	14-Ene./1964			
34.-	Acuerdo de cooperación científica para incluir la participación de científicos mexicanos en programas de investigación espacial, con Estados Unidos de América.	Tomo XVIII, p. 99.		27-Feb./1965	27-Feb./1965			
35.-	Acuerdo entre el gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el gobierno de los Estados Unidos de América para la creación de una Comisión Conjunta para revisar la operación de los fondos de Becas Benito Juárez y Abraham Lincoln.	Tomo XVIII, p. 739.		30-Sep./1966 y 25-Oct./1966	25-Oct./1966			
36.-	Acuerdo sobre la aplicación de las leyes del Seguro Social de los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos de América sobre el pago de beneficios a causahabientes con domicilio en el extranjero.	Tomo XIX, p. 71.		27-Mar./1968	27-Mar./1968			
37.-	Acuerdo relativo a la designación de funcionarios que mantengan contacto entre México y los Estados Unidos de América en problemas relacionados con el desarrollo económico y social en la frontera.	Tomo XIX, p. 581.		23-Jun./1970	23-Jul./1970			

NÚMERO	DESCRIPCIÓN DEL ACTO	LOCALIZACIÓN EN LA COLECCIÓN DEL SENADO	FECHA DE FIRMA	FECHA ENTRADA EN VIGOR	TIPO DE MODIFICACIÓN	FECHA DE MODIFICACIÓN	VIGENCIA ÚLTIMA MODIFICACIÓN
38.-	Acuerdo entre el gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el gobierno de los Estados Unidos de América sobre cooperación en materia de observación meteorológica.	Tomo XIX, p. 617.	31-Jul./1970	01-Ago./1970	Modificado Prorrogado en 4 ocasiones	03-Sep./1974 Última prorr. 31-Ago./1990	31-Ago./1990
39.-	Tratado de cooperación entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos de América que dispone la recuperación y devolución de bienes arqueológicos, históricos y culturales robados.	Tomo XIX, p. 593.	17-Jul./1970	24-Mar./1971			
40.-	Tratado para resolver las diferencias fronterizas pendientes y para mantener a los Ríos Bravo y Colorado como la frontera internacional entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos de América.	Tomo XIX, p. 659.	23-Nov./1970	18-Abr./1972			
41.-	Acuerdo de cooperación científica y técnica entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos de América.	Tomo XIX, p. 799.	15-Jun./1972	15-Jun./1972			
42.-	Acuerdo entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos de América para establecer el Programa Especial de Intercambio de Jóvenes Técnicos Mexicanos y Estadounidenses.	Tomo XIX, p. 805.	15-Jun./1972	15-Jun./1972			
43.-	Acuerdo entre el gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el gobierno de los Estados Unidos de América para la erradicación del gusano barrenador del ganado.	Tomo XIX, p. 813.	28-Ago./1972	28-Ago./1972	Modificado en 3 ocasiones	Última modif.: 19-Oct./1990 y 07-Dic./1990	07-Dic./1990
44.-	Convenio entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos de América relativo a la radiodifusión en frecuencia modulada en la banda de 88 a 108 MHz.	Tomo XX, p. 195.	09-Nov./1972	09-Ago./1973	Modificado en 34 ocasiones	Última modif.: 28-Jun./1990 y 07-Mar./1991	07-Mar./1991
45.-	Acuerdo entre el gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el gobierno de los Estados Unidos de América por el cual el gobierno de los Estados Unidos de América proporcionará equipo de comunicaciones para el uso del Servicio Aduanal Mexicano.	Tomo XX, p. 443.	31-Ago./1973	31-Ago./1973			
46.-	Convenio relativo al suministro por los Estados Unidos de asistencia técnica en un estudio epidemiológico de abuso de drogas en México.	Tomo XX, p. 509.	26-Oct./1973 y 07-Nov./1973	07-Nov./1973			
47.-	Acuerdo para el reconocimiento provisional de las fronteras marítimas entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos de América en ambos litorales.	Tomo XXI, p. 961.	24-Nov./1976	24-Nov./1976	Modificado	03-Ene./1978 y 24-Ene./1978	24-Ene./1978
48.-	Acuerdo entre el gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el gobierno de los Estados Unidos de América sobre la asistencia mutua entre sus servicios de aduanas.	Tomo XXI, p. 911.	30-Sep./1976	26-Ene./1977	Modificado	26-Ene./1977	26-Ene./1977
49.-	Tratado entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos de América sobre la ejecución de sentencias penales.	Tomo XXI, p. 977.	25-Nov./1976	30-Nov./1977	Enmendado	02-Mar./1977	02-Mar./1977
50.-	Acuerdo entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos de América en torno a la cooperación en materia de vivienda y desarrollo urbano.	Tomo XXIII, p. 33.	16-Feb./1979	16-Feb./1979			
51.-	Tratado de extradición entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos de América.	Tomo XXII, p. 613.	04-Mayo/1978	25-Ene./1980	Modificado		

NUMERO	DENOMINACION DEL TRATADO	LOCALIZACION EN LA COLECCION DEL SENADO	FECHA DE FIRMA	FECHA ENTRADA EN VIGOR	TIPO DE MODIFICACION	FECHA DE MODIFICACION	VIGENCIA ULTIMA MODIFICACION
52.-	Acuerdo entre el gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el gobierno de los Estados Unidos de América sobre cooperación en casos de desastres naturales.	Tomo XXIII, p. 437.	15-Ene./1980	18-Mar./1981	Adicionado Modificado	27-Sep./1980 v 25-Nov./1980 21-Abr./1981 v 14-Mayo/1981	14-Mayo/1981
53.-	Acuerdo de cooperación entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos de América sobre la contaminación del medio marino por derrames de hidrocarburos y otras sustancias nocivas.	Tomo XXIII, p. 623.	24-Jul./1980	30-Mar./1981	Adicionado Modificado	17-Oct./1980 v 18-Nov./1980 06-Dic./1980 v 20-Mar./1981	08-Mayo/1990
54.-	Acuerdo relativo a la asionación y utilización de canales de radiodifusión para la televisión en el rango de frecuencias 470-806 MHz. (canales 14-69) a lo largo de la frontera México-Estados Unidos.	Tomo XXIV, p. 259.	18-Jun./1982	17-Ene./1983	Modificado en 6 ocasiones	Ultima modif.: 24-Mayo/1990	24-Mayo/1990
55.-	Acuerdo entre el gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el gobierno de los Estados Unidos de América concerniente al servicio móvil terrestre en las bandas de 470-512 MHz. y de 806-890 MHz. a lo largo de la frontera común.	Tomo XXIV, p. 277.	18-Jun./1982	17-Ene./1983			
56.-	Convención entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos de América para la recuperación y devolución de vehículos y aeronaves robados o materia de disposición ilícita.	Tomo XXIV, p. 5.	15-Ene./1981	28-Jun./1983			
57.-	Convenio entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos de América sobre cooperación para la protección y mejoramiento del medio ambiente en la zona fronteriza.	Tomo XXV, p. 125.	14-Ago./1983	16-Feb./1984			
58.-	Anexo I al Convenio entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos de América sobre cooperación para la protección y mejoramiento del medio ambiente en la zona fronteriza: Acuerdo de cooperación entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos de América para la solución de los problemas de saneamiento en San Diego, California/Tijuana, Baja California.	Tomo XXVI, p. 355.	18-Jul./1985	18-Jul./1985			
59.-	Anexo II al Convenio entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos de América sobre cooperación para la protección y mejoramiento del medio ambiente en la zona fronteriza: Acuerdo de cooperación entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos de América sobre contaminación del ambiente a lo largo de la frontera internacional por descarga de sustancias peligrosas.	Tomo XXVI, p. 363.	18-Jul./1985	29-Nov./1985			
60.-	Anexo III al Convenio entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos de América sobre cooperación para la protección y mejoramiento del medio ambiente en la zona fronteriza: Acuerdo de cooperación entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos de América sobre movimientos transfronterizos de desechos peligrosos y sustancias peligrosas.	Tomo XXVII, p. 641.	12-Nov./1986	29-Ene./1987			
61.-	Anexo IV al Convenio entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos de América sobre cooperación para la protección y mejoramiento del medio ambiente en la zona fronteriza: Acuerdo de cooperación entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos de América sobre contaminación transfronteriza del aire causada por las fundidoras de cobre a lo largo de la frontera común.	Tomo XXVIII, p. 13.	29-Ene./1987	29-Ene./1987			

NÚMERO	TÍTULO	LUGAR DE FIRMA	FECHA DE FIRMA	FECHA ENTRADA EN VIGOR	TIPO DE MODIFICACION	FECHA DE MODIFICACION		FECHA DE VIGENCIA ULTIMA MODIFICACION	
						FECHA DE MODIFICACION	FECHA DE VIGENCIA ULTIMA MODIFICACION		
62.-	Convenio entre el gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el gobierno de los Estados Unidos de América relativo al servicio de radiodifusión en A.M. en la banda de ondas hectométricas.		28-Ago./1986	27-Abr./1987					
63.-	Convenio bilateral textil entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos de América.		13-Feb./1988	13-Feb./1988	Modificado Modificado	19-Jul./1990 31-Oct./1991 y 21-Nov./1991		01-Ene./1992	
64.-	Acuerdo entre el gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el gobierno de los Estados Unidos de América concerniente a las condiciones de utilización de las bandas de 825-845 MHz. y 870-890 MHz. para los servicios públicos de radiocomunicaciones empleando sistemas celulares a lo largo de la frontera común México-Estados Unidos.		12-Sep./1988	13-Feb./1989					
65.-	Acuerdo de cooperación entre México y Estados Unidos para el financiamiento de las obras necesarias para el saneamiento del Río Bravo en la zona de Nuevo Laredo-Laredo.		07-Ago./1989	07-Ago./1989					
66.-	Convenio entre el gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el gobierno de los Estados Unidos de América sobre exención del impuesto sobre la renta a las utilidades derivadas de la operación del tráfico internacional de barcos y aeronaves.		07-Ago./1989	07-Ago./1989					
67.-	Entendimiento entre el gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el gobierno de los Estados Unidos de América que amplía el marco consular bilateral en materia de protección y migración.		07-Ago./1989	07-Ago./1989					
68.-	Entendimiento para la construcción del nuevo puente fronterizo entre Zaragoza, Chihuahua e Isleta, Texas.		07-Ago./1989	07-Ago./1989					
69.-	Acuerdo entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos de América para el intercambio de información tributaria.		09-Nov./1989	18-Ene./1990					
70.-	Acuerdo sobre solución conjunta para tratamiento y disposición de aguas residuales en la ciudad de Tijuana.		08-Ago./1990	08-Ago./1990					
71.-	Acuerdo entre el gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el gobierno de los Estados Unidos de América sobre búsqueda y rescate marítimo.		07-Ago./1989	25-Jun./1990					
72.-	Acuerdo entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos de América sobre cooperación para combatir el narcotráfico y la farmacodependencia.		23-Feb./1989	30-Jul./1990					
73.-	Acuerdo entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos de América sobre cooperación para la protección y mejoramiento del medio ambiente en la zona metropolitana de la Ciudad de México.		03-Oct./1989	22-Ago./1990					
74.-	Acuerdo entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos de América para el desarrollo y facilitación del turismo.		03-Oct./1989	22-Ago./1990					

NUMERO	DENOMINACION DEL TRATADO	LOCALIZACION EN LA COLECCION DEL SENADO	FECHA DE FIRMA	FECHA ENTRADA EN VIGOR	TIPO DE MODIFICACION	FECHA DE MODIFICACION	VIGENCIA ULTIMA MODIFICACION
75.-	Memorándum de entendimiento sobre educación entre el gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el gobierno de los Estados Unidos de América.	Tomo XXXI, p. 401.	08-Ago./1990	01-Sep./1990			
76.-	Convenio entre el gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el gobierno de los Estados Unidos de América para el establecimiento de la Comisión México-Estados Unidos para el Intercambio Educativo y Cultural.	Solicitar a Consultoría Jurídica.	27-Nov./1990	27-Nov./1990			
77.-	Tratado de cooperación entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos de América sobre asistencia jurídica mutua.	Tomo XXVIII, p.687.	09-Dic./1987	03-Mayo/1991			
78.-	Acuerdo relativo al procedimiento de coordinación de estaciones terrenas, México-Estados Unidos.	Solicitar a Consultoría Jurídica.	02-Jul./1991	25-Feb./1993			
79.-	Acuerdo relativo a la atribución y uso de canales banda 220-222 Mhz., a lo largo de la frontera común México-E.U.A.	Solicitar a Consultoría Jurídica.	11-Ago./1992	25-Feb./1993			
80.-	Tratado de Libre Comercio de América del Norte.† († Tratado trilateral Canadá-Estados Unidos-México).	Ver publicación oficial del texto.	17-Dic./1992	01-Ene./1994			

FIN DEL ANEXO I.