

**QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 1o., 2o., 3o. Y 4o. Y ADICIONA EL 5o. Y EL 6o. DE LA LEY PARA CONSERVAR LA NEUTRALIDAD DEL PAÍS, PRESENTADA POR EL DIPUTADO PABLO TREJO PÉREZ, EN NOMBRE DE LOS DIPUTADOS JAVIER GONZÁLEZ GARZA, JOSÉ ALFONSO SUÁREZ DEL REAL Y AGUILERA Y CUAUHTÉMOC SANDOVAL RAMÍREZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD, EN LA SESIÓN DE LA COMISIÓN PERMANENTE DEL MIÉRCOLES 11 DE JUNIO DE 2008**

Los suscritos, diputados federales a la LX Legislatura del Congreso de la Unión e integrantes del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, con fundamento en los artículos 71, fracción II; 73, fracción XIV; 78, fracción III, y 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 122, numeral 1, de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, y 55, fracción II, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, someten a consideración del honorable Congreso de la Unión la iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman los artículos 1o., 2o., 3o. y 4o. y se adicionan el 5o. y el 6o. de la Ley para Conservar la Neutralidad del País, al tenor de la siguiente

### **Exposición de Motivos**

La Ley para Conservar la Neutralidad del País fue elaborada considerando el estado de guerra que se inició con la invasión a Polonia por parte del ejército del tercer Reich el 1 de septiembre de 1939, obligando al presidente Lázaro Cárdenas a enviar a la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, el 18 de septiembre de 1939, un instrumento legislativo que fortaleciera la vocación pacifista de la nación, expresada desde 1907 ante la Convención de La Haya, y que garantizara nuestro estatuto de país neutral.

Esta iniciativa fue votada por unanimidad por los integrantes diputados y senadores de la XXXVIII Legislatura, publicándose en el Diario Oficial de la Federación el 10 de noviembre de 1939.

Ante el Pleno del Congreso de la Unión, con motivo de su último informe de gobierno, el Presidente Cárdenas resumió la postura mexicana:

"He proclamado las tesis de absoluto respeto a la soberanía de los Estados, de la colaboración internacional y de la estricta neutralidad, afirmando siempre los ideales de paz y justicia como norma del intercambio entre los pueblos y en consecuencia, el propósito de no reconocer conquistas armadas ni gobiernos emanados de la violencia".<sup>1</sup>

Ante la beligerancia de la contienda, nuestro país reafirmó, ante una agónica Sociedad de Naciones, su estatuto de país neutral el 4 de septiembre de 1940.

Sin embargo, la situación política obligó, no obstante la prohibición expresa del artículo 2 de la ley, a que, el 10 de abril de 1941, el gobierno del general Ávila Camacho, aplicara el derecho de Angaria e incautara siete buques con bandera de los beligerantes que se encontraban fondeados en puertos mexicanos.

El 7 de diciembre de 1941, el estatuto de neutralidad estadounidense fue violentado con el ataque a Pearl Harbor y las declaratorias de guerra emitidas por los países del Eje en su contra. Meses más tarde, el 13 de mayo del año siguiente, un submarino alemán bombardeó el buque Potrero del Llano frente a las costas de Florida, hecho que violentó el estatuto de neutralidad del Estado mexicano.

A este acto de barbarie se sumaron los hundimientos del Faja de Oro, el día 20 del mismo mes, y 4 de las siete embarcaciones incautadas, hechos que provocaron que el jefe del Ejecutivo decretase el estado de guerra el 2 de junio de 1942, y días más tarde, el 11 de junio, envió ante el Legislativo la iniciativa de Ley del Estado de Emergencia que aplicó a partir de ese momento a la nación.

Muy a pesar de la escalada bélica, nuestro país nunca abandonó sus proverbiales principios pacifistas, pugnando por la construcción de acuerdos diplomáticos por sobre las soluciones bélicas, aún durante los más difíciles tiempos de los regímenes autoritarios o militares. Prueba de ello es que nuestro país intervino directamente en la

segunda conflagración mundial hasta el 24 de julio de 1944, cuando, ante las presiones de Washington, personal de la Fuerza Aérea Mexicana fue enviado a territorio estadounidense integrados en el reconocido Escuadrón 201 de la Fuerza Aérea Mexicana, el cual fue destinado al Pacífico Sur, y que se reintegró a nuestro país el 18 de noviembre de 1945, mes y medio después de haberse restablecido en nuestro país las garantías individuales y haberse disuelto el estado de emergencia decretado tres años antes.

Es relevante destacar el hecho de que la Ley para Conservar la Neutralidad del País, decretada desde 1939, en ningún momento de la contienda, o al término de ella, fuera objeto de una acción legislativa tendiente a su abrogación.

En este mismo contexto, es sustantivo resaltar que, en 1951, el Poder Legislativo repara en el hecho de que el decreto que instauró el estado de guerra el 2 de junio de 1942, no había sido derogado y procedió, el 15 de julio de 1951 a corregir la omisión, y en dicha discusión nadie propuso aplicar un procedimiento similar a la Ley para Conservar la Neutralidad del País.

Es evidente que tanto para los generales Lázaro Cárdenas y Manuel Ávila Camacho, así como el primer gobierno presidido por un civil, el del licenciado Miguel Alemán, y para el resto de los titulares del Ejecutivo federal, hasta el del licenciado Ernesto Zedillo, la Ley para Conservar la Neutralidad del País representó y representa un instrumento jurídico fundamental a la política de relaciones exteriores que ubica a México como una autoridad moral en materia de pacifismo y de defensa de la no intervención y del respeto a la autodeterminación de los pueblos, desde los aciagos días de la Sociedad de Naciones, foro en el que la voz de México siempre reflejó su profunda y respetuosa convicción pacifista y su indeclinable compromiso a favor de la diplomacia.

No cabe duda de que la Ley para Conservar la Neutralidad del País fue un instrumento sustantivo, junto con la Doctrina Estrada, en defensa de nuestra soberanía ante la embestida que el gobierno del licenciado López Mateos debió enfrentar, por parte de Washington, ante la beligerancia desplegada en contra de la Revolución Cubana.

No obstante, las nuevas condiciones tecnológicas y políticas mundiales señalan nuevos retos en materia de relaciones internacionales. Muchos mexicanos nos congratulamos cuando tuvimos conocimiento que en el seno de la LIX Legislatura se discutía una iniciativa de reforma y adiciones a la referida ley, a través de la cual se contemplaba su actualización, hecho que al sentido común le resulta urgente y evidente toda vez que las condiciones bélicas de fines de los años 30 han sido superadas con creces mortíferas.

Es por ello que el 14 de mayo de 2003 la senadora Sara Isabel Castellanos Cortés, integrante de Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México presentó una iniciativa por la que se pretendía reformar y adicionar la Ley para Conservar la Neutralidad del País, con el objetivo único de adecuar su discurso a los instrumentos internacionales signados por el Estado mexicano.

Cabe mencionar que el 28 de octubre de 2004, el pleno de la Cámara de Senadores desechó la iniciativa de la senadora Sara Isabel Castellanos y, lamentablemente, aprobó la abrogación de la ley. El 15 de marzo de 2005, la Cámara de Diputados recibió esta minuta, modificándola y reenviándola a la Cámara de Senadores para los efectos del artículo 72 constitucional inciso e).

Nuevamente, el 26 de abril de 2006 la mesa directiva de la honorable Cámara de Diputados recibió, de la honorable Cámara de Senadores, la minuta con proyecto de decreto por el que se abroga la Ley para Conservar la Neutralidad del País.

Largo y difícil ha sido el camino que los ciudadanos mexicanos nos hemos trazado para garantizar que nuestro país conserve uno de sus principios fundamentales, señalado por el Benemérito de las Américas:

Entre los hombres, como entre las naciones, el respeto al derecho ajeno es la paz.

No obstante, es tarea de los legisladores que la esencia del proyecto de nación en materia de relaciones internacionales quede incólume de frente a las embestidas de la beligerancia extranjera y, en este sentido, es menester señalar que el trabajo de la Comisión de Defensa Nacional de la pasada legislatura efectuó un dictamen inmerso integralmente en el espíritu original que animó al general Lázaro Cárdenas a impulsar este instrumento jurídico a favor de la paz y de la defensa de la soberanía de nuestro país; dicho trabajo mereció el reconocimiento de todos los integrantes de dicha comisión, entre de ellos de la diputada Margarita Esther Zavala Gómez del Campo, quien estampó su rubrica en el dictamen aprobado el 16 de febrero de 2005.

El dictamen en comento señalaba en las consideraciones:

"1. Actualmente nuestro país es parte de los siguientes instrumentos internacionales en la materia:

Convención concerniente a los Derechos y Deberes de las Potencias y de las Personas Neutrales en caso de Guerra Terrestre, firmado en La Haya el 18 de octubre de 1907.

Convención concerniente a las Leyes y Usos de la Guerra Terrestre, firmada en La Haya en octubre de 1907 y de su reglamento concerniente a las Leyes y Costumbres de la Guerra Terrestre.

Convención concerniente a los Derechos y Deberes de las Potencias neutrales en caso de Guerra Marítima, firmada en La Haya el 18 de octubre de 1907, y el

Convenio de Ginebra de 12 de agosto de 1949 y sus Protocolos de 1977, que actualizan los principios establecidos en las convenciones aún vigentes de principios de siglo.

2. Los Estados Unidos Mexicanos han desarrollado una política exterior con base en la fracción X del artículo 89 de nuestra Carta Magna que a la letra dice:

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

Éstos son los principios rectores de la ley expedida por el general Lázaro Cárdenas en 1939, los cuales se fortalecieron con la Doctrina Estrada, que subraya que la concesión o el retiro de reconocimientos por razones políticas constituían una intervención impropia e insultante en los asuntos privados de un Estado soberano, porque significaba un fallo externo en cuanto a las capacidades legales de un régimen extranjero.

El derecho a la neutralidad explica la relación jurídica internacional que existe entre los Estados participantes en un conflicto bélico, a los que se les considera beligerantes, y los Estados que no participan en dicho conflicto, a los que se les considera neutrales, es decir, las normas jurídicas internacionales ubican a la guerra y la limitan en su conducción terrestre y marítima, aminorando el impacto de las hostilidades socio-político-económicas de los países neutrales.

(...)

3. Estatus de Estado neutral: una vez establecido permanece vigente hasta que el estado neutral abandona su posición de neutralidad y se involucra en un conflicto armado.

El derecho internacional consuetudinario prescribe que todos los Estados disponen de la alternativa de abstenerse de participar en un conflicto armado, declarando su neutralidad o asumiendo un estatus neutral. Recíprocamente, el derecho de los conflictos armados impone obligaciones y otorga derechos tanto a los

Estados neutrales como a los beligerantes. El principal derecho que asiste a los Estados neutrales es la inviolabilidad, y los principales deberes que se le imponen son la abstención e imparcialidad. A la inversa, el principal deber de los Estados beligerantes consiste en respetar los derechos de los neutrales, asistiéndoles el derecho de insistir en que estos cumplan con sus obligaciones.

4. La neutralidad conforme a la Carta de las Naciones Unidas impone a sus miembros la obligación de solucionar sus controversias internacionales por medios pacíficos y de abstenerse de recurrir a la amenaza o uso de la fuerza en sus relaciones internacionales. En caso de amenaza contra la paz o de su quebrantamiento, o de producirse un acto de agresión, el Consejo de Seguridad cuenta con poderes suficientes para adoptar medidas ejecutivas en representación de la totalidad de los Estados miembros, incluyendo el uso de la fuerza a efecto de mantener o restaurar la paz y la seguridad internacional. Toda vez que el Consejo de Seguridad los convoque, los estados miembros están obligados a proveer asistencia a las Naciones Unidas, o al estado o coalición de los Estados que instrumenten las medidas dispuestas por el Consejo de Seguridad, y a abstenerse de cooperar con el estado contra el cual se adopten.

(...)

5. La neutralidad según los acuerdos regionales y colectivos de legítima defensa y conforme a la Carta de Naciones Unidas, es la obligación que los Estados miembros asumen para abstenerse de recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza contra la integridad territorial o independencia política de un Estado, y encuentra su límite en el derecho a la legítima defensa individual o colectiva, que se podrá ejercer hasta el momento en que el Consejo de Seguridad adopte las medidas necesarias para restaurar la paz y la seguridad internacional.

9. La minuta del Senado de la República y los diversos tratados internacionales que ha suscrito nuestro país en materia de neutralidad, prevén un escenario de declaración de guerra clásica, donde México mantiene su tradición de no intervención en su política exterior, asimismo es necesario continuar con esa postura por lo que es conveniente que la Ley de neutralidad siga vigente, adecuando la terminología utilizada en 1939 a los avances tecnológicos actuales. Asimismo, es conveniente adicionar dos artículos que complementen dicha Ley, es decir, se considera que debe de retomarse el espíritu y contenido de la propuesta original expresada en la Iniciativa presentada por la senadora Sara Isabel Castellanos Cortés en nombre del Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México del Senado de la República, el 14 de mayo de 2003 en la Comisión Permanente del honorable Congreso de la Unión."

Es por ello que la iniciativa que hoy presentamos ante esa honorable Comisión Permanente retoma las modificaciones que fueron propuestas en la de la senadora Sara Isabel Castellanos y en el dictamen antes citado, para los artículos primero a cuarto con una única modificación.

Se establece que solamente por razones humanitarias y por tiempo determinado, previa autorización del gobierno mexicano, los barcos o portaaviones pertenecientes a países beligerantes podrán hacer uso de los puertos, fondeaderos o aguas territoriales mexicanas.

Adicionalmente, rescatamos el espíritu de los artículos quinto y sexto que se proponían con las siguientes modificaciones: el artículo sexto del dictamen pasa a ser el quinto de esta propuesta y establece que corresponde al Estado mexicano y a sus instituciones el cumplimiento de la ley en comento, ya que, en un ámbito de compromiso y equidad entre los Poderes de la Unión, el Senado mexicano tiene una gran responsabilidad en materia de la determinación de la política exterior mexicana.

En el caso del artículo quinto de la propuesta señalada en la iniciativa de la senadora Sara Isabel Castellanos y del dictamen antes citado, sexto de la nuestra, proponemos la introducción del requisito indispensable para el gobierno mexicano de agotar todos los recursos diplomáticos establecidos en el derecho internacional y, únicamente en última instancia, hacer uso de la legítima defensa de nuestro territorio, en el artículo sexto de esta iniciativa.

Por todo lo anterior, congruentes y comprometidos en la construcción de un estado social democrático de derecho, defiende los principios constitucionales rectores de la política exterior mexicana: autodeterminación de los pueblos, la no intervención, la solución pacífica de las controversias, la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales, la igualdad jurídica de los Estados, la cooperación internacional para el desarrollo y la lucha por la paz y la seguridad internacionales, que sometemos a la consideración de esa honorable Comisión Permanente del Congreso de la Unión la siguiente iniciativa con proyecto de

## **Decreto**

**Artículo Primero.** Se reforman los artículos 1o., 2o., 3o. y 4o. de la Ley para Conservar la Neutralidad del País, para quedar como sigue:

**Artículo 1o.** No serán admitidos ni podrán permanecer en puertos, fondeaderos o aguas territoriales mexicanas, los submarinos y **portaviones, u otros barcos de guerra de países que participen en un conflicto armado.**

**Artículo 2o.** No serán admitidos, ni podrán permanecer en puertos, fondeaderos o aguas territoriales mexicanas, ningún tipo de **barco destinado, armado o equipado** para guerra de corzo.

**Artículo 3o.** No será admitido sobre territorio mexicano, ni podrá permanecer en el mismo, ni sobrevolar los límites aéreos o sobre las aguas territoriales, **ninguna nave aérea militar** de cualquier país que se encuentre en conflicto armado.

**Artículo 4o.** No se permitirá que **los aviones, ni vehículo aéreo alguno**, que se encuentre a bordo de barcos o portaviones se separen de los mismos. **Únicamente por razones humanitarias y con autorización del gobierno mexicano, dichos barcos o portaviones podrán permanecer por tiempo determinado en puertos, fondeaderos o aguas territoriales mexicanas.**

**Artículo Segundo.** Se adicionan un artículo 5o. y un artículo 6o. a la Ley para Conservar la Neutralidad, para quedar como sigue:

**Artículo 5o.** **Corresponderá al Estado mexicano y a sus Instituciones coadyuvar al estricto y puntual cumplimiento de esta ley y los ordenamientos que de ella deriven.**

**Artículo 6o.** **En caso de agresiones al territorio nacional, el gobierno mexicano agotará todos los recursos diplomáticos que establece el derecho internacional y, en última instancia, hará uso de la legítima defensa, disponiendo para ello de los recursos con que cuentan las Fuerzas Armadas.**

## **Transitorio**

**Primero.** Este decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

### **Nota**

1. Sexto Informe de Gobierno del general Lázaro Cárdenas del Río, septiembre 1 de 1940.

Salón de sesiones de la Comisión Permanente, a 11 de junio de 2008.

**Diputados:** Javier González Garza (rúbrica), José Alfonso Suárez del Real y Aguilera (rúbrica), Cuauhtémoc Sandoval Ramírez.

(Turnada a las Comisiones de Gobernación, y de Defensa Nacional. Junio 11 de 2008.)