

## **BASES CONSTITUCIONALES DE LA POLÍTICA EXTERIOR MEXICANA 1.**

RICARDO MÉNDEZ-SILVA 2

*SUMARIO: 1. Condicionamientos de la Política Exterior 2. El anticolonialismo. 3. Las intervenciones extranjeras 4. La soberanía permanente sobre los recursos naturales. 5. Relaciones Bilaterales y Multilaterales. 6. Incorporación de los Principios de la Política Exterior a la Constitución Política. 7. Polémica sobre los Principios de Política Exterior. 8. Reflexiones Finales.*

### **CONDICIONAMIENTOS DE LA POLÍTICA EXTERIOR.**

La Política Exterior de un Estado se encuentra condicionada por su aparición dentro de un determinado entorno histórico, su ubicación geográfica e importancia geopolítica, las experiencias positivas y traumáticas a lo largo de su evolución van conformando actitudes y posicionamientos, doctrinas políticas y eventualmente normas jurídicas tanto internas como internacionales.

México irrumpió en 1821 a la independencia política después de tres siglos de dominio español

---

1 \* Ponencia presentada por el Doctor Ricardo Méndez-Silva en el Coloquio Franco-mexicano de Derecho Internacional Público de las Universidades París Sud- Universidad Nacional Autónoma de México.

2 □ Investigador de tiempo completo y Coordinador del Área de Derecho Internacional, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México.

y once de contienda libertaria. Prevalecía desde su advenimiento al orden internacional un flujo complejo de relaciones con sus pares estatales que, a decir verdad, no eran precisamente pares dada la raigambre aristocrática y hegemónica del orden que privaba a inicios del Siglo XIX, el Congreso de Viena de 1815, por ejemplo, y agudizado con la expansión de los Estados Unidos en el Continente Americano al influjo de las doctrinas Monroe y del Destino Manifiesto.

La visión idílica del orden internacional que en sus inicios tuvieron los nuevos Estados latinoamericanos se transformó pronto en un realismo descarnado, avivado por las convulsiones internas. Dentro de este contorno las intervenciones forasteras encontraron un campo fértil para sus pretensiones, entre ellas, el despojo de grandes extensiones de territorio. Consecuentemente, el vivir internacional impulsó a México a definir posturas políticas defensivas que fueron el germen de un orden jurídico general que cristalizó, no sin dificultades, en el correr del Siglo XX.

### EL ANTICOLONIALISMO.

Tres siglos de coloniaje español dejaron una impronta anticolonialista en la personalidad del Estado mexicano. En la Carta de las Naciones Unidas se contuvieron dos capítulos que reflejaron la persistencia de un mundo colonial renuente a dejar la escena histórica: el correspondiente a la Administración Fiduciaria que suavizó el régimen de Mandatos instaurado en el Pacto de la Sociedad de las Naciones y el Capítulo XI sobre Territorios No Autónomos que contuvo proclamas retóricas sobre la posesión de territorios como una misión sagrada de civilización pero que eludía las horrendas

resonancias de la palabra independencia.<sup>3</sup> Al poco tiempo irrumpieron otras visiones contrapuestas, la más notable, la generada en la Conferencia de Bandung de 1955, punto de reunión de los países afroasiáticos que contribuyeron a empujar la agenda de la organización hacia las metas de la independencia política y la política del no alineamiento. Los principios adoptados respondieron a la ideología de las Naciones Unidas pero con el sello vibrante de ese mundo marginado que hacía valer sus reclamos de justicia y de igualdad efectiva.<sup>4</sup>

En el capítulo de la descolonización cobra relevancia la postura de México sobre Belice. El territorio fue usurpado por la Gran Bretaña desde la primera mitad del Siglo XVII sin que hubiera consolidado un título de soberanía, ello merced a los acuerdos pactados con la Corona Española y asumidos por México en calidad de Estado sucesor a raíz de la independencia y durante el Siglo XIX. De manera lamentabilísima, en la época del Porfiriato se suscribió en 1893 el Tratado Mariscal-Spencer Saint John sobre delimitación fronteriza con respecto al territorio cuyo efecto fue abandonar la parte mexicana de Belice al dominio inglés. Pese a ello, fue un tema que por mucho tiempo suscitó brotes y desplantes nacionalistas

---

3 Castañeda, Jorge, México y el Orden Internacional, 2a. ed., México, Colegio de México, 1981.

4 Los principios fueron fundamentalmente a) respeto a los derechos fundamentales del hombre y a los fines y principios de la Carta de las Naciones Unidas, b) Respeto para la soberanía y la integridad territorial, c) Reconocimiento de la igualdad de todas las razas y de todas las naciones, grandes y pequeñas, d) abstención de intervenciones o interferencias en los asuntos internos de otros países, e) el derecho a la legítima defensa individual y colectiva en el tenor de la carta de las Naciones Unidas, f) abstención de actos o amenazas de agresión y del uso de la fuerza, g) solución pacífica de las controversias.

encendidos que colocaba en aprietos a los gobiernos mexicanos en virtud de la experiencia traumática de la pérdida histórica de territorios. Finalmente la posición oficial se definió al amparo del Derecho de la Descolonización propulsado por la Resolución 1514 (XV) de 1960 de la Asamblea General de las Naciones Unidas. A partir de 1975 México votó dentro a favor de la independencia de Belice, meta alcanzada en 1981 conforme a la recomendación del órgano deliberativo.

### LAS INTERVENCIONES EXTRANJERAS.

El país padeció tres intervenciones extranjeras en el Siglo XIX y una en 1914. Dos de ellas las emprendió Francia. La primera en 1838 motivada por la exigencia al gobierno mexicano de cubrir indemnizaciones a súbditos franceses por los daños ocasionados durante las asonadas y convulsiones internas. Anecdóticamente, fue conocida con el mote de la Guerra de los Pasteles pues uno de los ciudadanos franceses era de oficio pastelero. Ha transcurrido mucho tiempo y si algo le podríamos reclamar a los franceses fue su mala puntería pues solo hirieron a su Alteza Serenísima, Don Antonio López de Santa Anna, que perdió una pierna y cuyas veleidades gubernamentales tanto perjudicaron al país.

La segunda incursión fue la aventura imperial de Napoleón III, tendente a la implantación de una monarquía encabezada por el Archiduque austriaco Fernando Maximiliano de Habsburgo, realizada con la mira de contener la influencia creciente de los Estados Unidos y asentar en el continente americano un frente de influencia mundial. Existió una consecuencia favorable, no es exagerado sostener que los sentimientos

de unidad nacional encontraron en esa gesta su definición y afloraron los principios de no intervención, autodeterminación y respeto al derecho internacional. Es de elemental justicia poner sobre relieve que México contó dentro de Francia con aliados de extraordinaria dignidad. Qué mejor oportunidad para hacer una recordación de ellos con la carta del 22 de mayo de 1862 dirigida por Victor Hugo a los mexicanos en esos momentos aciagos: “¡Mexicanos! Tenéis la razón y yo estoy con vosotros. Podéis contar con mi apoyo y habéis de saber que no es Francia quien os hace la guerra, es el Imperio. Estoy de veras con vosotros porque todos estamos frente al Imperio; vosotros en México y yo en España. Vosotros en la patria y yo en el destierro. Combatid, luchad, sed terribles y si creéis que mi nombre vale para algo, servíos de él...”

La otra tenaza intervencionista provino del norte, de la República Modelo. En 1846-1848, siendo Presidente James K. Polk, los Estados Unidos, ante la negativa de venderle Nuevo México y California, ambición latente desde la independencia de las trece colonias americanas, forzaron una guerra de anexión, origen de un sinfín de calamidades e infortunios. El desenlace es ampliamente conocido, México perdió más de la mitad del territorio nacional. Es de subrayarse que semejante a lo ocurrido en Francia, al interior de la sociedad norteamericana resonaron voces de autoridad contra la solución anexionista. En la turbulencia brilló la figura de Abraham Lincoln.

El país sufrió una nueva invasión estadounidense, en 1914, durante la revolución mexicana que había saludado al nuevo siglo un veinte de noviembre de 1910. Durante los años revolucionarios se vivieron numerosos incidentes

internacionales. Uno de los más conocidos fue el del Telegrama Zimmerman, misiva enviada por el Ministro alemán de Relaciones Exteriores de éste apellido, fechado el 16 de enero de 1917, al Embajador de su país en Washington a fin de que instruyera al Jefe de la Misión diplomática alemana en México para que propusiera al gobierno mexicano una alianza en los fragores de la Primera Guerra Mundial. La propuesta consistía en que México atacara a los Estados Unidos y lo mantuviera ocupado en su frontera sur, lejos del conflicto europeo, a cambio de la recuperación de los territorios perdidos en 1948, esto, obviamente, en el supuesto de que Alemania ganara la Guerra. Interceptado el telegrama por la inteligencia inglesa fue remitido a Washington que de inmediato instruyó a su embajador recientemente acreditado en México para que le diera un ultimátum al gobierno que consistía en la amenaza de una intervención armada fulminante en caso de que aceptara el ofrecimiento y exigía que México rompiera relaciones diplomáticas con Alemania y Austria-Hungría. Tanto el Secretario de Relaciones Exteriores, Cándido Aguilar, como el Presidente Venustiano Carranza, negaron haber recibido el telegrama y reiteraron la neutralidad mexicana en el Conflicto<sup>5</sup>, pronunciada el 25 de septiembre de 1914, a un mes y días de haber estallado la Gran Guerra.<sup>6</sup>

En 1918, Venustiano Carranza, Primer Jefe

---

5 Astié-Burgos, Walter, *Tres Siglos de Encuentros y Desencuentros entre México y Europa*, México, Juan Pablos Editor, 2013.

6 Declaración: El Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, Encargado del Poder Ejecutivo de la Unión, declara y notifica a todos aquellos a quienes concierne, que México observará estricta neutralidad en el conflicto armado que existe entre Alemania, Austria, Hungría, Bélgica, Francia, Gran Bretaña, Japón, Montenegro, Rusia y Servia.

de la Revolución y Presidente de la República, tras los numerosos problemas vividos en la Revolución, emitió en el Informe rendido ante el Congreso de la Unión el pronunciamiento conocido como la Doctrina Carranza sobre la No Intervención: “Todos los países son iguales; deben respetar mutua y escrupulosamente sus instituciones, sus leyes y su soberanía. Ningún país debe intervenir en ninguna forma y por ningún motivo en los asuntos interiores, sus leyes y su soberanía.”<sup>7</sup>

## LA SOBERANÍA PERMANENTE SOBRE LOS RECURSOS NATURALES.

La Constitución Política de 1917 proclamó como principio fundamental la propiedad original de la Nación sobre tierras, aguas y el subsuelo, la que posee la facultad de transmitirla a los particulares constituyendo la propiedad privada. El precepto tenía dedicatoria a las empresas petroleras extranjeras afincadas en territorio nacional durante la última cuarta parte del Siglo XIX, bajo el régimen liberal de la dictadura de Porfirio Díaz, en el poder durante tres décadas. La normatividad reivindicatoria se topó con los desacatos de las empresas que aprovecharon la debilidad de los nuevos gobiernos surgidos de la revolución, frágiles como estaban por la destrucción de la riqueza durante los años de contienda y las rencillas entre las fracciones revolucionarias. Fue trascendente la expropiación de las empresas petroleras extranjeras decretada en marzo de 1938

---

<sup>7</sup> Labor Internacional de la Revolución Constitucionalista de México, Ediciones de la Comisión Nacional Para la Celebración del Sesquicentenario de la Proclamación de la Independencia Nacional y del Cincuentenario de la Revolución Mexicana, México-1960, publicado originalmente en 1918.

por el Presidente Lázaro Cárdenas. El conflicto saltó a la arena internacional y estuvo rodeado por los amagos de una nueva intervención bélica, refrenada a fin de cuentas por la política del Nuevo Trato o New Deal del Presidente Norteamericano Franklyn D. Roosevelt y por la inminencia de una nueva guerra mundial.

## 5. RELACIONES BILATERALES Y MULTILATERALES.

El país cultiva con profesionalismo acendrado sus relaciones bilaterales con un abanico plural de Estados sobre la base estricta de la igualdad. Con motivo de la intervención francesa en 1864-1867 las potencias europeas reconocieron al gobierno imperial de Fernando Maximiliano en desconocimiento del gobierno constitucional, lo que trajo aparejada la terminación de los tratados en vigor. La postura del Gobierno republicano de Benito Juárez, de regreso a la Capital de la República el 15 de julio de 1867, condicionó el restablecimiento de relaciones y la concertación de nuevos acuerdos únicamente si mediaba la iniciativa de las potencias europeas y con salvaguarda de los intereses de México. Con Francia, por ejemplo, después de algunos intentos infructuosos,<sup>8</sup> fue hasta 1880 que se reanudaron las relaciones, esto es trece años después del retiro de las tropas francesas y del fusilamiento del “así llamado emperador” y de sus dos generales mexicanos, Tomas Mejía y Miguel Miramón. Tal posicionamiento fue conocido como la Doctrina Juárez, válida, por supuesto, para las secuelas de ese acontecimiento histórico.

---

Al mismo tiempo, México ha sido un partidario

<sup>8</sup> Astié-Burgos, Walter, op.cit., nota 3.



decidido de la diplomacia multilateral. En 1889 participó en la Primera Conferencia Panamericana que conjuntó a los países latinoamericanos y a los Estados Unidos en un proyecto de cooperación continental, pie del Sistema de Conferencias Panamericanas dentro del cual los países latinoamericanos pugnaron durante varios años para arribar al reconocimiento de principios caros a la convivencia hemisférica. En la VII Conferencia Interamericana, celebrada en Montevideo, en 1933 fue adoptado el Convenio de Derechos y Deberes de los Estados<sup>9</sup> en donde fueron reconocidos los principios de la igualdad de los Estados, la autodeterminación y la no intervención con el voto a favor del Jefe de la Delegación norteamericana como resultado de la exigencia airada de las repúblicas latinoamericanas.<sup>10</sup> La acción conjunta de ellas doblegó en el medio diplomático la resistencia de los Estados Unidos, cuando en el telón de fondo ocurrían las intervenciones de la potencia en el Caribe y Centroamérica.

9 ARTICULO 3 La existencia política del Estado es independiente de su reconocimiento por los demás Estados. Aun antes de reconocido el Estado tiene el derecho de defender su integridad e independencia, proveer a su conservación y prosperidad y, por consiguiente, de organizarse como mejor lo entendiere, legislar sobre sus intereses, administrar sus servicios y determinar la jurisdicción y competencia de sus tribunales.

El ejercicio de estos derechos no tiene otros límites que el ejercicio de los derechos de otros Estados conforme al Derecho Internacional.

ARTICULO 4 Los Estados son jurídicamente iguales, disfrutan de iguales derechos y tienen igual capacidad para ejercitarlos. Los derechos de cada uno no dependen del poder de que disponga para asegurar su ejercicio, sino del simple hecho de su existencia como persona de Derecho Internacional.

ARTICULO 8 Ningún Estado tiene derecho de intervenir en los asuntos internos ni en los externos de otro.

10 Connell-Smith, Gordon, El Sistema Interamericano, México, Fondo de Cultura Económica, 1971.

El Sistema de Conferencias adelantó enormemente las concepciones jurídicas compartidas y culminó con su institucionalización en 1948 al ser formada la Organización de los Estados Americanos.<sup>11</sup> Si se cuentan los antecedentes del Sistema de Conferencias, iniciado, como queda dicho, en 1889, la OEA es la decana de las organizaciones públicas regionales. En su seno el país ha empeñado una política clara en momentos difíciles y situaciones comprometidas como lo demuestra su posición respecto a la imposición de sanciones a Cuba en 1964, medida impugnada jurídicamente por México, habiendo sido el único que mantuvo contra viento y marea las relaciones diplomáticas con la isla caribeña.

En la organización interamericana y en el foro mundial de Naciones Unidas así como en las numerosas instituciones de las que México es miembro, ha encontrado un espacio propicio para el desarrollo de su vocación multilateral.

En la Sociedad de las Naciones, la primera organización de alcance universal, creada al fin de la Gran Guerra, México no fue invitado a participar. Con penuria salía de las turbulencias revolucionarias y los excesos sufridos despertaban los escrúpulos, señaladamente, de los Estados Unidos. En 1932, la Asamblea General de la también llamada Liga de las Naciones, aprobó una resolución para invitar a México a unirse a la institución ginebrina como si hubiera sido Miembro Originario. La resolución aludió a un acto de justicia por considerar que la omisión había sido “contraria al espíritu de la sociedad” y determinó que se le invitara a aportar “su preciosa colaboración, como si hubiera sido

11 Thomas, A:V:W y Thomas A.J., La Organización de los Estados Americanos, México, Unión Tipográfica Editorial Hispano americana, 1968.

invitado desde el principio”. Francia estuvo entre los países promotores del instrumento, figuraron además, España, Alemania, Gran Bretaña, Italia y Japón.<sup>12</sup>La “preciosa colaboración” de México se significó en una observancia fiel del régimen y de los propósitos de la Sociedad de las Naciones como lo probó su actuación en casos críticos como los de Etiopía, España, Austria, entre otros. Era claro que las transgresiones aparentemente aisladas que se sucedían en la década de los años treinta desembocarían inexorablemente en una conflagración de magnitudes imprevisibles.

México terminó envuelto en la Segunda Guerra Mundial. Como consecuencia del hundimiento de dos embarcaciones petroleras de bandera mexicana por submarinos alemanes en el Golfo de México, declaró la guerra el 22 de mayo de 1942 a las Potencias del Eje y se adhirió a la Declaración de las Naciones Unidas del primero de enero de 1942 suscrita por los Estados Aliados, autonombrados en esa fecha Naciones Unidas, denominación con la que se bautizaría a la organización naciente al caer el telón de la Segunda Guerra Mundial. A México le fue turnado el proyecto de la reunión de Dumbarton Oaks celebrada en Washington en 1944 entre los cuatro grandes, Estados Unidos, la Unión Soviética, el Reino Unido y China que contuvo los lineamientos generales de la Organización proyectada.<sup>13</sup> A diferencia de lo ocurrido en la Sociedad de las Naciones, México fue miembro de

---

12 Seara Vázquez, Modesto, Política Exterior de México, 2a. ed., México, Harla Harper & Row Latinoamericana, 1984.

13 El nombre de Dumbarton Oaks es el de una espléndida mansión que albergó a los delegados de los cuatro países mencionados. La reunión se celebró en dos sesiones, una primera entre Estados Unidos, el Reino Unido y la Unión Soviética, del 21 de agosto al 28 de septiembre, la segunda del 29 de septiembre al 7 de octubre entre China, los Estados Unidos y el Reino Unido.

la ONU por propio derecho pues la Conferencia de San Francisco, fue abierta para los Estados que se encontraban en guerra con las Potencias del Eje. Varios países latinoamericanos que habían permanecido neutrales, declararon la guerra de último momento para cumplir el requisito y no quedar al margen.

Los principios de México, trabajados y compartidos con los países latinoamericanos a lo largo de su historia y resultados de la evolución del derecho internacional, quedaron plasmados en el Artículo 2 de la Carta. Sin embargo, tuvo opiniones particulares respecto a otros puntos de la regulación y la estructura de la institución, especialmente concebía a la Asamblea General investida de facultades más amplias. Visualizaba restringido el derecho de veto de los cinco Miembros Permanentes en el Consejo de Seguridad, planteaba la necesidad de contar con una Carta de Derechos Humanos (antecedente de la Declaración Universal de diciembre de 1948), sugería la confección de un listado de los Derechos y Deberes de los Estados (en sintonía con el Convenio de Montevideo de 1933), y se manifestaba a favor del conocimiento por la Organización de los asuntos de la jurisdicción interna de los Estados, posición rectificada en los primeros años de la ONU.<sup>14</sup>

Verdad es que como miembro originario de la Organización de las Naciones Unidas, el país ha sido un observante escrupuloso de su régimen e impulsor de nuevas e importantes vertientes de regulación. En razón del tema central de esta ponencia, se resalta el quehacer de la diplomacia mexicana en la elaboración y aprobación de la Resolución 2131 (XX) de 1965<sup>15</sup> concerniente al

14 Castañeda, Jorge, op.cit., nota 1.

15 "Declaración sobre la inadmisibilidad de la intervención en los asuntos internos de los Estados y

principio de la no intervención. La Carta de San Francisco no incluyó este principio y tuvieron que pasar veinte años para que la Asamblea General aprobara la Resolución antedicha y, mas todavía, trabajara en 1970 la relevante Resolución 2625 (XXV), que reúne y desglosa los Principios de Derecho Internacional referente a las relaciones de amistad y a la cooperación entre los Estado de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas, que reúne y desglosa los principios rectores de la organización neoyorquina en la cual el concurso de México fue también importante para la concreción del principio de la no intervención. Aun cuando estas resoluciones aprobadas por la Asamblea General poseen únicamente valor declarativo, los principios ya habían alcanzado fuerza obligatoria por la vía consuetudinaria. De cara a las insistencias de que el principio pertenecía sólo al reino de la política, la Corte Internacional de Justicia, en su fallo sobre los actos hostiles contra Nicaragua<sup>16</sup>, refrendó la índole vinculante del principio.

## 6. INCORPORACIÓN DE LOS PRINCIPIOS DE LA POLÍTICA EXTERIOR A LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA.

La Constitución Política de 1917 retomó las garantías individuales del Código Fundamental de 1857 e introdujo para el constitucionalismo mundial la categoría de los derechos sociales, no obstante, la regulación de las cuestiones protección de su independencia y soberanía". García Robles, Alfonso, México en las Naciones Unidas, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1970, Tomo I.

16 Caso de las Actividades Militares y Paramilitares en Nicaragua y contra Nicaragua Vs. Los Estados Unidos de America, sentencia de 27 de junio de 1986.

internacionales continúo sujeta a las tendencias del Siglo XIX. No fueron suficientes los diversos problemas en la época de la revolución mexicana para incluir formulas normativas en la materia internacional.

En vigor la Constitución Política del diecisiete hasta nuestros días, ha sido preciso introducir varias reformas y adiciones para actualizarla. Así, en 1988, fueron incluidos los principios tradicionales de la política exterior de México. Es indispensable hacer mención del entorno internacional. En ese año tenían lugar los graves conflictos que surcaban a Centroamérica, los de Guatemala, El Salvador y Nicaragua. Atizados por la Guerra Fría, producían dramáticamente decenas de miles de muertos, generaban desplazamientos de refugiados, traspasaban las fronteras y desestabilizaban a la región con la descarada ingerencia norteamericana a punto de traducirse en una intervención armada por la belicosidad del Presidente Ronald Reagan. El mandatario norteamericano consideraba a Centroamérica como la “cuarta frontera que los Estados Unidos debían defender, para asegurar su capacidad de acción en otros escenarios de enfrentamiento con la Unión Soviética...”<sup>17</sup> México, en apego a su política pacifista y por su vecindad con la región en llamas, promovió la constitución de un grupo junto con Colombia, Panamá y Venezuela, bautizado como Grupo Contadora por el nombre de la isla panameña en donde se formó.<sup>18</sup>

17 Ortiz Taboada, Mónica, Relación de Contadora, México, Fondo de Cultura Económica, 1988.

18 El Grupo fue formalmente constituido el 9 de enero de 1983. Uno de los puntos de la Declaración constitutiva rezaba: Se expresa su preocupación por la injerencia foránea, directa o indirecta, en los conflictos centroamericanos, y se afirma la necesidad de eliminar los factores externos que los agudizan y su inscripción en el contexto de la confrontación

El conflicto sacudió a la región y explayó sus efectos al interior del país. La política exterior había sido tradicionalmente un factor de consensos pero salieron a la luz entonces señales de derechización e intereses cruzados con los Estados Unidos, perceptibles incluso en el seno del gabinete presidencial. Si bien los principios de política exterior regían en el orden internacional como normas obligatorias, era pertinente y hasta urgente, reforzarlos y amacizarlos jurídicamente en el ámbito doméstico.

El ambiente caldeado, convenció sobre la necesidad de incluir los principios en la Constitución Política los que encontraron cabida en el artículo 89 fracción X relativo a las facultades del Presidente de la República en asuntos internacionales. De esta suerte quedó establecido que el Ejecutivo Federal en la conducción de la política exterior debería ajustarse a los siete principios normativos siguientes

la autodeterminación de los pueblos  
la no intervención,  
la solución pacífica de las controversias,  
la proscripción del uso de la amenaza y 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.

Este listado no abarcó a todos los principios que han guiado el actuar del Estado mexicano en su proyección internacional pero el legislador estimó que captaban un grado mayor de aceptación. Hubimos quienes abogamos<sup>19</sup> porque en esa Este-Oeste. Idem.

19 Méndez-Silva, Ricardo, "Bases Constitucionales de la Política exterior", Problemas Actuales del Derecho

relación se incluyeran algunos más, destaco el del respeto y la promoción de los derechos humanos que esperó hasta la reforma constitucional en materia de derechos humanos de 2011 para que fuera adicionado dentro de los principios rectores de la política exterior<sup>20</sup>. El retraso de casi un cuarto de siglo se debió a la persistencia de una mentalidad chauvinista predominante en los círculos oficiales y, sin duda, también, porque existía, al igual que en la realidad presente un record no del todo impecable en la materia.

Los ocho principios de la Política exterior tienen un valor normativo dentro de la Constitución Política y se encuentran enlazados con normas de la sociedad internacional. Sin embargo, no existe un recurso interno de índole jurídica para hacerlos exigibles al Presidente de la República en la eventualidad de que se apartara de ellos o los desconociera. En el artículo 76 Constitucional se concede al Senado de la República la facultad de analizar la política exterior ejecutada por el Presidente de la República. Según se ve la redacción de éste precepto es tibia, pues la participación del Senado está reducida simplemente a “analizar”. Nada impide que emita una censura pero con un carácter declarativo, carente de poder sancionatorio. Sin duda la opinión pública se manifestaría airadamente pero, dado el pulso de los tiempos no sería unívoca, aunque puedo opinar que mayoritariamente abrazaría la defensa de los principios.

No sobra señalar que la falta de una Constitucional, estudios en homenaje a Jorge Carpizo, Serie G: Estudios Doctrinales, Núm. 161, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1994. Disponible: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/2/883/25.pdf>

20 Diario Oficial de la Federación de 10 de junio de 2011. Disponible en: [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5194486&fecha=10/06/2011](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5194486&fecha=10/06/2011)



previsión en este campo puede explicarse por que la adición constitucional ocurrió en los años del presidencialismo exacerbado propio de la era del Partido Revolucionario Institucional. Distinto sería el caso de la comisión de crímenes graves sancionados internacionalmente por los que, de acuerdo con los mecanismos del Estatuto de Roma, podría ser sometido a juicio acorde con la naturaleza complementaria de la justicia penal internacional.<sup>21</sup>

## 7. POLÉMICA SOBRE LOS PRINCIPIOS DE POLÍTICA EXTERIOR.

Como se ha dicho, los ocho principios de la política exterior incorporados a la Constitución, incluido el del respeto a los derechos humanos, están en comunión con normas inobjectables del plano internacional, no obstante, sobran las opiniones revisionistas de autores y posiciones de algunos gobiernos para minarlas y ajustarlas a sus intereses, particularmente en lo relativo a la proscripción del uso de la fuerza y de la amenaza y a la no intervención. Tales interpretaciones han permeado en alguna medida, no mayoritaria, en el medio mexicano, sobre todo cuando los Estados Unidos se han embarcado en operaciones bélicas saltándose a la normatividad internacional.

Un ejemplo contundente: México era Miembro No Permanente del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas en 2002-2003, años de la guerra del Presidente George W. Bush contra el Irak. Diversas figuras y algunos medios de comunicación, inclusive académicos, se mostraron festejantes de la opción bélica y los designios de

<sup>21</sup> Artículo 110, Artículo 111 y Artículo 108, párrafo 2, Constitucionales.

Washington. Del lado norteamericano proliferaron las presiones, llamadas telefónicas frecuentes del Presidente W. Bush, del Secretario de Estado Colin Powell y hasta una visita odiosa del Presidente del Gobierno Español, José María Aznar, para torcerle el brazo a México a fin de que obsequiara su voto a lo que terminó siendo una de las violaciones más escandalosas al régimen de las Naciones Unidas y al Derecho Internacional. Es de reiterarse, contra las presiones, la asociación que implica el Tratado de Libre Comercio de la América del Norte y una corriente de opinión dentro del país México se negó a sumarse a la empresa guerrillerista. En la Universidad de París Sud es motivo de orgullo recordar que México estuvo en el Consejo de Seguridad junto a Francia que capitaneó la corriente en aras de la paz.

El país es un adherente convencido del principio de la no intervención, principio que, vale la pena aclarar, es un régimen y no un mero enunciado, sujeto a la evolución de los tiempos y que por lo tanto admite excepciones en el derecho internacional contemporáneo. Ejemplo de ello son las resoluciones del Consejo de Seguridad adoptadas bajo el Capítulo VII de la Carta de San Francisco esto es, medidas coercitivas contra los Estados infractores del régimen de paz.<sup>22</sup> La letra de la Carta lo apunta claramente, la imposición de tales medidas no se estima un acto de intervención, sentido que cobra importancia pues en los últimos lustros han acontecido diversos conflictos internos que desparan sus efectos allende las fronteras

22 7. Ninguna disposición de esta Carta autorizará a las Naciones Unidas a intervenir en los asuntos que son esencialmente de la jurisdicción interna de los Estados, ni obligará; a los Miembros a someter dichos asuntos a procedimientos de arreglo conforme a la presente Carta; pero este principio no se opone a la aplicación de las medidas coercitivas prescritas en el Capítulo VII.

y constituyen una amenaza a la paz y la seguridad internacionales, acorde con las determinaciones del Consejo de Seguridad. Más aún, este órgano ha concluido que una violación masiva de los derechos humanos implica por si misma una amenaza a la paz y la seguridad internacionales.

Carentes de una base jurídica expresa en la Carta, la costumbre las ha validado y en la práctica su constitución ha reposado en la voluntad de los Estados, lo mismo de los que aportan contingentes que de aquellos a donde son destinadas. En virtud de su evolución y complejidad, en los últimos años algunas de las Operaciones han sido creadas con apego al Capítulo VII que implican de modo indudable una obligación para todos los Estados.

En el mismo orden de ideas figura la tesis de la responsabilidad de proteger, todavía una norma en difícil y controvertida gestación pero cuya eventual aplicación se ha encomendado al propio Consejo aunque este lo haría determinando una amenaza a la paz y la seguridad internacionales sin necesidad de invocar esta doctrina, no exenta de detractores. Por otra parte, desde los primeros años de vida de la ONU, el Consejo aprobó misiones conocidas como Operaciones de Mantenimiento de la Paz para hacer respetar armisticios o acuerdos de paz, desarmar a las partes contendientes, vigilar fronteras, asistir a la población, etcétera.

De igual suerte, el régimen de los derechos humanos ha reconocido excepciones a la soberanía estatal, hoy no son admisibles las violaciones a los derechos humanos como una cuestión de estricto consumo interno. Prevalece una profunda mutación normativa en esta materia, una nueva concepción de la soberanía que es posible identificar como una soberanía humanitaria al servicio prioritario de la persona y no de un poder público omnipotente

Una de las innovaciones de la Carta fue incluir en el Preámbulo y en varios artículos los derechos del hombre. Tres años después, a partir de la adopción de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, en diciembre de 1948, fue lanzada una de las vertientes revolucionarias del derecho internacional. Fortalecida la Declaración por la práctica consuetudinaria y vertidos sus enunciados con amplitud en los dos Pactos de Naciones Unidas sobre Derechos Humanos de 1966<sup>23</sup> se ha integrado un régimen único en el orden subjetivo y, en el adjetivo, se ha esparcido un conjunto nutrido de instituciones y mecanismos judiciales y cuasi judiciales cuya misión bienhechora es proteger a la persona. En el ámbito político, inclusive, abundan los pronunciamientos institucionales frente a los abusos en campo tan sensible. El Estatuto de Roma de 1998 y la Corte Penal Internacional, en funciones desde 2002 evidencian un avance fenomenal que extrae de los órdenes domésticos los crímenes más graves para ser sancionados en el plano internacional con un carácter complementario a la jurisdicción interna.

## 8. REFLEXIONES FINALES.

Una de las críticas que se dirigen a la inclusión de los principios de la política exterior a la Constitución Política sostiene que se introducen elementos rígidos de regulación. Por supuesto, los principios a los que se les endilga el pecado de la rigidez son precisamente los de la prohibición del

---

<sup>23</sup> Fueron aprobados por la Asamblea General en 1966 y entraron en vigor diez años después: Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, en vigor desde el 23 de marzo de 1976 y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en vigor desde 3 de enero de 1976.

uso de la fuerza y el de la no intervención. Para empezar, una Constitución es un cuerpo rígido en contraste con las Constituciones no escritas y contiene principios y normas duras que están hechas para pervivir pero, en su caso, ante la fluidez del acontecer político y social se prevén mecanismos de reforma por el Constituyente Permanente.<sup>24</sup> En la esfera internacional han privado intentos de socavar el régimen de prohibición del uso de la fuerza con interpretaciones amañadas y de plano con violaciones ostensibles del derecho positivo internacional. Cuando ello ha acaecido, no ha prosperado una modificación al régimen de paz; una o más violaciones no anulan o derogan *per se* una norma debidamente pactada. En el derecho internacional es posible que una norma consuetudinaria se sobreponga a una norma convencional pero para que ello proceda es imprescindible que exista un comportamiento general en un determinado sentido y esté sustentado por la *opinio juris sive necessitatis*, esto es, la convicción compartida por el conjunto de Estados de que tal práctica encarna una norma jurídica. Los casos de actuación bélica, sin cumplir los requisitos del derecho internacional, han sido emprendidos en los tiempos de las Naciones Unidas por algunos Estados identificados, no por la generalidad de la sociedad internacional, la que contrariamente ha protestado con energía

---

24 Artículo 135 Constitucional. La presente Constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma, se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerden las reformas o adiciones, y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los Estados. El Congreso de la Unión o la Comisión Permanente en su caso, harán el cómputo de los votos de las Legislaturas y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas.

sin conceder su aquiescencia. No es dable pensar que estos principios, cuestionados por los Estados poderosos y sus portavoces, vayan a alterarse en el mediano plazo. ¿Existe a la vista alguna razón convincente o situaciones que permitan pensar que se va a admitir el uso de la fuerza más allá de las previsiones en vigor? En los casos de parálisis del Consejo de Seguridad pueden surgir situaciones extremas como la acción de la OTAN contra la Ex Yugoslavia en 1999 o la invasión contra el Irak en 2003 pero son acciones fuera del sistema normativo, que sin duda lo socavan, provocan airadas controversias, suscitan el desaliento colectivo, pero no aniquilan a la regulación en beneficio de los partidarios de la fuerza.

Por otra parte, siendo realistas, la ejecución de la política exterior puede sufrir contradicciones por causas varias, impericia, improvisaciones, presiones o simplemente por conveniencias impropias. Pero ello es verdaderamente excepcional y para ello existen los Principios sancionados en la Constitución Política que marcan un cauce definido y firme para la actuación del Estado mexicano.