

BASES CONSTITUCIONALES DE LA POLÍTICA EXTERIOR

Ricardo MÉNDEZ SILVA

1. Agradezco a los organizadores de éste Simposium Internacional la invitación que se me formuló. Me permite expresar, a modo de felicitación para Jorge Carpizo, con motivo de su primer medio siglo de vida, que pocas personas como él han encarnado y cumplido la consigna bergsoniana de pensar como hombre de acción y de actuar como hombre de pensamiento. Jorge, pienso además, ha unido en forma vivificante estas dos dimensiones del ser por medio de la congruencia y el rigor espartano para el trabajo.

El simposium obsequia también la posibilidad de encontrar a antiguos amigos que en su momento fueron definitivos para la definición vocacional propia y para definir el rumbo por el cual se orientaría uno en la vida. Me emociona la presencia en esta sala de Anthony Jolowicz y de su esposa Popy. Cuando iniciaba mi vida profesional Tony, que cubría una visita académica en el Instituto de Investigaciones Jurídicas, me motivó para cursar la Maestría en Derecho Internacional en la Universidad de Cambridge, Inglaterra, y fue por él que fui admitido en el Trinity College, una de las instituciones académicas de mayor prestigio en el Reino Unido de la Gran Bretaña. Haber vivido en Cambridge y haber obtenido el grado de L.L.B. en Derecho Internacional (después concedido como L.L.M.) es para mí motivo de felicidad irrevocable.

2. El tema de esta presentación "Bases constitucionales de la política exterior", lo seleccioné en primer término porque los constitucionalistas no han ampliado mucho sus estudios sobre los aspectos internacionales o de política exterior de la Constitución Política y porque, de otra parte, los internacionalistas han dedicado poca atención a las disposiciones que sobre su materia contiene la Carta Magna. Por supuesto, encontramos temas abordados con holgura: el derecho de los tratados, el principio de la supremacía constitucional y el artículo 133 (del cual Jorge Carpizo realizó uno de sus primeros estudios, si no es que el primero)¹ los

¹ Carpizo, Jorge, "La interpretación del artículo 133 constitucional", en *Estudios constitucionales*, México, UNAM, 1980.

acuerdos ejecutivos, el derecho del mar, los derechos humanos, la Cláusula Calvo. En *El presidencialismo mexicano*, Jorge hace el análisis de las facultades del Ejecutivo Federal sobre política exterior.² El doctor Modesto Seara Vázquez, en su obra sobre la política exterior de México³ estudia a los Organos del Estado en sus competencias constitucionales referentes al accionar internacional. Hace años, el Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos organizó una mesa redonda memorable sobre este tema con participantes del calibre de don Antonio Martínez Báez y de don Antonio Carrillo Flores, de la cual quedó una sugerente publicación.⁴ También, de manera esquemática, en el libro que escribí conjuntamente con Alonso Gómez-Robledo sobre derecho internacional público,⁵ hice un análisis sobre esta materia. Con todo, es preciso ampliar las investigaciones, rastrear la genealogía normativa de cada disposición a lo largo y ancho de los diferentes ordenamientos constitucionales que han regido en la historia de México, relacionarlas con las leyes secundarias y, en el otro extremo, con el derecho internacional, a la luz de las transformaciones del orden mundial y, sobre todo, es mi parecer, vitalizar la consideración estrictamente jurídica con la confrontación política de su aplicación. Vista de esta suerte la materia, se expande notablemente y exige una dedicación acuciosa.

3. Para efectos de esta colaboración se aborda el tema concreto de la incorporación de los principios de la política exterior mexicana a la Constitución Política que tuvo lugar en 1988 con la reforma al artículo 89, fracción X del máximo ordenamiento nacional. La Constitución Política de 1917 fue un cuerpo regulador de avanzada en lo político y en lo social; estableció un sistema de equilibrios entre las fuerzas políticas, económicas y sociales, definió pesos y contrapesos entre los poderes legales y entre los grupos de presión de la época: la Iglesia, la inversión extranjera, los latifundistas, lo que desembocó en el establecimiento de regímenes tutelares a través de garantías y derechos sociales, de genuina esencia revolucionaria en el pensamiento y en la realidad constitucionales de la época.

La prioridad que engendró la turbulencia revolucionaria fue la reorganización económica y social de un país que había entrado a este siglo con estructuras feudales e imposiciones dictatoriales. En esta virtud, seguramente, los aspectos internacionales no alcanzaron el mismo rango de preocupación entre los padres de la Constitución de Querétaro, a pesar de que la experiencia del país y de los gobiernos de aquellos años, de todas las tendencias, fue a la vez intensa, compleja y traumática. Todos recordamos los episodios principales del complot de la embajada norteamericana auspiciado por Henry Lane Wilson y que culminó con el asesinato del presidente Madero y del vicepresidente Pino Suárez, la invasión

2 Carpizo, Jorge, *El presidencialismo mexicano*, México, Siglo XXI Editores, 1979.

3 Seara Vázquez, Modesto, *Política exterior de México*, México, Harla, 1985.

4 Secretaría de Relaciones Exteriores, *La Constitución y las relaciones exteriores de México*, México, 1977.

5 Méndez Silva, Ricardo y Gómez-Robledo, Alonso, *Derecho internacional público*, México, UNAM, 1981.

de Veracruz en 1914, el caso de William Benton, la declaración de neutralidad mexicana ante la Primera Guerra Mundial, la expedición punitiva del general Pershing, los conflictos asociados con el reconocimiento a los gobiernos de la Revolución. Al lado de estos episodios épicos, el batallar diario de la diplomacia mexicana en asuntos menudos fue interminable.⁶ La asimilación de este caudal de experiencias y la línea política congruente y nacionalista que apuntaló el movimiento constitucionalista quedaron plasmadas en la Doctrina Carranza, contenida en el mensaje del Primer Jefe el primero de septiembre de 1918, dirigido al Congreso de la Unión:

Las ideas directrices de la política internacional son pocas, claras y sencillas. Se reducen a proclamar:

Que todos los países son iguales; deben respetar mutua y escrupulosamente sus instituciones, sus leyes y su soberanía;

Que ningún país debe intervenir en ninguna forma y por ningún motivo en los asuntos interiores de otro. Todos deben someterse estrictamente y sin excepciones al principio universal de no intervención;

Que ningún individuo debe pretender una situación mejor que la de los ciudadanos del país a donde va a establecerse, ni hacer de su calidad de extranjero un título de protección y de privilegio. Nacionales y extranjeros deben ser iguales ante la soberanía del país en que se encuentran, y finalmente,

Que las legislaciones deben ser uniformes e iguales en lo posible, sin establecer distinciones por causa de nacionalidad, excepto en lo referente al ejercicio de la soberanía.⁷

La lucha de México había cristalizado en doctrina, en plataforma sólida de principios que, como los derechos sociales, pudo haber sido impulsada audazmente para incorporarse a la Constitución Política en su nacimiento. No fue así. Quizás si entre los constituyentes hubiera estado Isidro Fabela, arquitecto principal de la política exterior de la Revolución —en esos años en misión especial en Europa— se hubiera dado la inspiración necesaria que hubo de esperar justo setenta años para que las puertas de la Constitución se abrieran a estos puntales ideológicos.

4. La Constitución de Querétaro de 1917 fue entonces una Constitución de corte doméstico, en contraste con una nueva generación de constituciones que se han venido multiplicando a partir principalmente de la segunda posguerra y que el maestro Fix-Zamudio ha bautizado como “la generación de las constituciones internacionalistas”⁸ y que se definen por la tendencia de dar prioridad, así sea

6 Ver Ulloa, Berta, *Revolución Mexicana 1910-1920*, México, Secretaría de Relaciones Exteriores, 1985.

7 Ver Seara Vázquez, *op. cit.*, pp. 200 y 201.

8 Fix-Zamudio, Héctor, “El derecho internacional de los derechos humanos en las constituciones latinoamericanas y en la Corte Interamericana de Derechos Humanos” (este estudio se encuentra en prensa y el autor gentilmente me facilitó el original). Trata igualmente el tema Navarrete Montes de Oca, Tarcisio, “Los derechos políticos y su defensa en el derecho Internacional”, en *Los derechos políticos como derechos humanos*, coordinador, Concha Malo, Miguel, México, UNAM, 1994, pp. 73 y 74.

relativa en algunos casos, al derecho internacional en general, o en particular, a los instrumentos internacionales de los derechos humanos sobre el derecho interno o sobre las leyes que emanan de la Constitución. En honor a la verdad estas constituciones internacionalistas irrumpen en la escena jurídica ya en la segunda mitad del siglo XX y se explica que la nuestra, en su versión original, haya sido madurada en un molde decimonónico.

Algunos botones de muestra: la fracción IX del artículo 85 de la Constitución de 1857 incluyó entre las facultades y obligaciones del presidente de la República, “conceder patentes de corso con sujeción a las bases fijadas por el Congreso”.

Estas patentes eran otorgadas por los gobiernos a particulares para participar en auténticos actos de piratería contra los gobiernos enemigos. Simple y llanamente las patentes de corso le dieron pie legal a los corsarios. En la lenta evolución hacia la prohibición del uso de la fuerza en las relaciones internacionales, la declaración de París sobre guerra marítima proscribió esta práctica en 1856. Resulta entendible que a un año de distancia el Constituyente no hubiera estado al tanto de la citada prohibición, sin embargo, lo que ya no es justificable es que el error se hubiera repetido sesenta años después, y en el texto original de 1917, en el artículo 89, fracción X, se hubiera copiado pasivamente el precepto: “Conceder patentes de corso con sujeción a las bases fijadas por el Congreso.”

Otra curiosidad normativa figuró en el artículo 89, fracción X, relativo a las facultades y obligaciones del presidente de la República y en el que se incluyeron en 1988 los principios de la política exterior mexicana. El texto de 1917, que se mantuvo hasta el año de referencia, rezaba: “Dirigir las negociaciones diplomáticas y celebrar tratados con las potencias extranjeras, sometiénolas a la ratificación del Congreso Federal.”

Primeramente la expresión “*dirigir las negociaciones diplomáticas*” tiene un sabor añejo. Hoy el abanico de las relaciones de los estados hace mil veces preferible la expresión *política exterior*. El antecedente de la frase se rastrea en la Constitución de Cádiz de 1812, que al hablar de las facultades del Rey sentenciaba: “dirigir las relaciones diplomáticas y comerciales con las demás potencias y nombrar los embajadores, ministros y cónsules”.⁹

Propiamente la expresión *dirigir las relaciones diplomáticas* debuta en el artículo 110, fracción XIV, de la Constitución Política de 1824, y de ahí para adelante ya no saldrá de los textos constitucionales. Se repite en los de 1836, en el de las Bases Orgánicas de 1843 y en la de 1857, del que se tomó la redacción recogida en Querétaro en 1917.

En *El presidencialismo mexicano*¹⁰ Jorge Carpizo señaló: “la frase es ambigua, pero en ella se encuentra contenido el poder presidencial para guiar las relaciones exteriores”.

⁹ Artículo 171, fracción X.

¹⁰ *Op. cit.*, p. 130.

Lo cierto es que la expresión estaba desde hace mucho desbordada por un sin fin de situaciones y de acciones que enfrentan y deciden los estados.

El artículo 89, fracción X, mencionaba también la celebración de tratados con las potencias extranjeras. El texto era impecable para el siglo XIX, cuando los únicos sujetos del derecho internacional eran los estados pero hacia la última cuarta parte del siglo pasado empezaron a surgir las organizaciones internacionales públicas y su era se disparó con la fundación de la Sociedad de las Naciones en 1919.

El mayor desacuerdo, sin embargo, emergía en el requisito *de someter los tratados a la ratificación del Congreso Federal* en franca contradicción con el artículo 76 constitucional que contempla entre las facultades exclusivas del Senado “la aprobación de los tratados y convenciones diplomáticas que celebre el Presidente de la República”. La explicación de tal desfase se encuentra en el hecho de que la Constitución de 1857 estableció un Poder Legislativo unicameral y por ello concedió la facultad de aprobar los tratados al congreso. En 1874 se reformó la Constitución para crear al Senado y a él se le confirió la facultad exclusiva de aprobar los tratados, pero se olvidó entonces el pequeño detalle de modificar el artículo correspondiente que en su origen había concedido ésta atribución al congreso. Peor todavía, en la Constitución de 1917 se trasladaron mecánicamente estas disposiciones manteniéndose la contradicción.¹¹ Lo que es verdaderamente extraño es que no obstante el festín de reformas que ha padecido la Constitución, se hubieran soslayado los ajustes hasta el año de 1988 una vez que se introdujeron los principios de la política exterior a la Constitución.

5. La primera ocasión que escuché la propuesta de incorporar los principios de la política exterior a la Constitución Política fue en una mesa redonda celebrada en 1981, organizada por la Asociación Mexicana de Estudios Internacionales. Fue la propuesta del doctor Alejandro Sobarzo, internacionalista distinguido, que contemplaba en su presentación académica, si me confío a la memoria, la creación de un capítulo especial sobre política exterior, semejante a la inscripción de los derechos sociales. En aquella mesa redonda participamos la senadora Guadalupe Gómez Maganda y el que escribe.

Años después, en su calidad de senador de la República, Alejandro Sobarzo presentó en octubre de 1985 a la Cámara Alta un anteproyecto de reformas en el que proponía la modificación del artículo 89, fracción X.¹² En forma semejante a la reforma constitucional aprobada en 1988, después de consignar la facultad presidencial de “dirigir las negociaciones diplomáticas y celebrar tratados con

11 El propio Carpizo, al referirse a este punto señala: “Los errores gramaticales señalados en los párrafos anteriores no alteran el sentido jurídico de los preceptos, sino únicamente corroboran la falta de cuidado que se ha tenido en la redacción y en las reformas a la Constitución”, *El presidencialismo mexicano*, cit., p. 130.

12 Esta iniciativa la rescata María Cristina Garcés Villegas en su tesis profesional presentada en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM en 1990, “La incorporación de los principios de la política exterior a la Constitución, sexenio Miguel de la Madrid Hurtado (1982-1988)”, pp. 107 y ss.

las potencias extranjeras, sometiéndolos a la ratificación del Congreso Federal” preveía la inserción del siguiente texto:

En la conducción de las negociaciones diplomáticas, el Ejecutivo observará los siguientes principios que orientan la política exterior de los Estados Unidos Mexicanos:

- a) La autodeterminación de los pueblos,
- b) La no intervención,
- c) La solución pacífica de controversias,
- d) La igualdad jurídica de los estados,
- e) La cooperación internacional para el desarrollo, y
- f) La lucha por el desarme general y completo bajo un control internacional eficaz.

Alejandro Sobarzo complementaba su propuesta con una adición al artículo 39 constitucional. Conviene recordar el texto de esta disposición: “La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar la forma de su gobierno.”

La adición prevista por Sobarzo señalaba en un segundo párrafo:

El pueblo al igual que la humanidad tiene en todo tiempo el supremo derecho a la paz. Por tanto, el Estado la conservará, propiciará, ampliará y perfeccionará por todos los medios a su alcance, en lo nacional e internacional, y procurará eliminar y evitar en todo caso los motivos o causas de violencia, la destrucción y la guerra entre los hombres y entre las naciones.

6. Me refiero a otro antecedente, éste de 1985. Más que acudir en este apartado a apoyos bibliográficos acudo básicamente al testimonio personal. A principios del año aludido, Diego Valadés, entonces diputado y director del Instituto de Estudios Legislativos de la Cámara de Diputados, me solicitó la elaboración de un proyecto de reforma a la Constitución Política, precisamente para incluir los principios de política exterior. Me anticipó su parecer de que sería conveniente considerarlos en el artículo 89, fracción X, relativo a la facultades y obligaciones del Presidente de la República, coincidente esta posición con la iniciativa de Sobarzo, reseñada en el inciso anterior.

Para la concreción de aquella amistosa encomienda me hice antes una serie de preguntas que supongo son válidas hoy día toda vez que a menudo me topo con dudas e inquietudes en el ámbito académico al respecto. Estas interrogantes eran: ¿Procede incluir los principios en la Constitución Política? En todo caso, ¿qué principios deberían incluirse? O bien ¿en qué parte de la Constitución Política deberían inscribirse?

La primera pregunta arriba a una ramificación de respuestas. Cuando se planteó la iniciativa del presidente De la Madrid se contrargumentaba que los principios de política exterior eran programáticos y no tenían ni tienen propia-

mente una esencia normativa por lo que no deberían entrar al ordenamiento constitucional. Un argumento opuesto advertía que los principios de política exterior tienen índole normativa por figurar en tratados de los que México es parte, y de ahí que en virtud de lo que propone el artículo 133 constitucional los principios en cuestión sean no sólo parte del sistema jurídico mexicano sino Ley Suprema de la Unión. Resulta interesante, por ejemplo, citar a Alonso Gómez-Robledo, diligente internacionalista cuando comentó la reforma constitucional de 1988:¹³

Todos y cada uno de los principios mencionados en el decreto de reformas, están contenidos en forma explícita en la Carta de la Organización de las Naciones Unidas, al igual que en la Carta de los Estados Americanos.

México —que es parte de tales tratados—, por haber firmado y ratificado ambos instrumentos internacionales, está obligado jurídicamente a la cabal observancia de los preceptos normativos ahí contenidos; su eventual incumplimiento por nuestro país lo haría incurrir en responsabilidad internacional.

A esto hay que añadir que nuestra Constitución en forma expresa consagra que todos los tratados que la contravengan y hayan sido celebrados por nuestro país con la aprobación del Senado serán ley suprema de toda la Unión (artículo 133).

Otro argumento que recientemente escuché lo expuso la joven pasante del Instituto de Investigaciones Jurídicas, Verónica de la Rosa Jaimés, en el sentido de que los principios no sólo han sido normas consuetudinarias del derecho internacional público sino que pertenecen a una jerarquía especial, de rango superior al de las normas generales y que la doctrina conoce como “normas de *jus cogens*”, y que la Convención de Viena de 1969 sobre el derecho de los tratados denomina normas imperativas de derecho internacional, entendidas como aquellas que no pueden ser derogadas por ningún tratado o costumbre posterior.

6.1 Yendo palmo a palmo y en lo tocante a que eran principios programáticos nótese que, en efecto, en su origen son directrices de política y por el peso histórico que las sustenta son “decisiones políticas fundamentales”. Su fuerza y su observancia son de tal magnitud que determinan el actuar del Estado, al margen de su concreción normativa. De igual suerte, es verdad que son norma jurídica en la escena internacional y, al interior del país, son Ley Suprema de la Unión. No nos podemos quedar entonces con la visión reducida de que son enunciados declarativos. Por otra parte, lo programático no riñe con lo normativo. Es más, hay normas que no necesariamente prevén consecuencias coercitivas, tienen índole finalista, se orientan a la consecución de un fin comunitario. Las mismas

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

garantías sociales implicaron, además de una regulación concreta, el establecimiento de un programa constitucional para realizar la justicia social, por cierto, aun como promesa distante para una gran parte de nuestro pueblo.

Revisé en aquel entonces constituciones de otros países a fin de tener la referencia del derecho comparado, en lo tocante al reconocimiento de principios de política exterior en el máximo nivel de la pirámide jurídica, y me topé con precedentes sumamente interesantes en textos constitucionales de países de varias tendencias ideológicas y de regiones diversas.

La Constitución de Cuba dedica un largo artículo 12, con numerosos incisos, a definir su doctrina internacional.

La República de Cuba hace suyos los principios del internacionalismo proletario y de la solidaridad combativa de los pueblos. Condena el imperialismo, reconoce el derecho de los pueblos a repeler la violencia imperialista, aspira a integrarse con los países de América Latina y del Caribe...

La Constitución de Guatemala dedica el capítulo III a las relaciones internacionales del Estado:

Guatemala normará sus relaciones con otros estados, de conformidad con los principios, reglas y prácticas internacionales con el propósito de contribuir al mantenimiento de la paz y la libertad, al respeto y defensa de los derechos humanos, al fortalecimiento de los procesos democráticos e instituciones internacionales que garanticen el beneficio mutuo y equitativo entre los Estados.

El artículo 150 se dedica específicamente al propósito de alcanzar la Unión Política o Económica de Centroamérica. El artículo 151 se denomina "Relaciones con estados afines":

El Estado mantendrá relaciones de amistad, solidaridad y cooperación con aquellos estados cuyo desarrollo económico, social y cultural sea análogo al de Guatemala, con el propósito de encontrar soluciones apropiadas a sus problemas comunes y de formular conjuntamente políticas tendentes al progreso de las naciones respectivas.

La Constitución Política de Nicaragua, en el artículo primero, correspondiente al capítulo de principios fundamentales, señala:

La independencia, la soberanía y la autodeterminación nacional son derechos propios e irrenunciables del pueblo y fundamento de la nación nicaragüense. Toda injerencia extranjera en los asuntos internos de Nicaragua así como cualquier intento de menoscabar su independencia atenta contra la vida del pueblo.

El artículo tercero continúa:

La lucha por la paz y por el establecimiento de un orden internacional justo son compromisos irrenunciables de la nación nicaragüense. Por lo tanto, nos oponemos a todas las formas de dominación y explotación colonialista e imperialista.

El pueblo nicaragüense es solidario con todos los pueblos que luchan contra la opresión y la discriminación.

La Constitución Política de Paraguay advierte en una línea semejante:

La República admite los principios del Derecho Internacional, condena la guerra de agresión y de conquista y toda forma de colonialismo e imperialismo; acepta la solución pacífica de las controversias internacionales por medios jurídicos y proclama el respeto a los Derechos Humanos y a la soberanía de los pueblos. Aspira a vivir en paz con todas las naciones y a mantener con ellas relaciones de amistad, culturales y de comercio, sobre la base de la igualdad jurídica, la no intervención en los asuntos internos y la autodeterminación de los pueblos. La República podrá incorporarse a sistemas multilaterales de desarrollo, cooperación y seguridad (artículo 9).

La Constitución Política Italiana prevé lo siguiente en el artículo 11.

Italia repudia la guerra como instrumento de ofensa a la libertad de los demás pueblos y como medio de resolución de las controversias internacionales. Consciente, en condiciones de reciprocidad con los demás Estados, en las limitaciones de soberanía necesarias a un orden que asegure la paz y la justicia entre las naciones, promueve y favorece las organizaciones internacionales dirigidas a tal objetivo.

La República Popular de China, en su Carta Constitucional, dispone:

Ateniéndose firmemente a su política exterior independiente y a los cinco principios, respeto mutuo a la soberanía y la integridad territorial, no agresión, no intervención de uno en los asuntos internos de otro, igualdad y beneficio recíproco y coexistencia pacífica, desarrolla sus relaciones diplomáticas e intercambios económicos y culturales con los demás países, persiste la lucha contra el imperialismo, el hegemonismo y el colonialismo, fortalece su unidad con los otros pueblos del mundo, apoya a las naciones oprimidas y a los países en vías de desarrollo en su justa lucha por la conquista y la salvaguardia de la independencia nacional y trabaja para defender la paz mundial y promueve la causa del progreso de la humanidad.

La presente Constitución, en la que quedan consagrados en forma jurídica los frutos de la lucha del pueblo chino de las diversas nacionalidades y definido el régimen básico del Estado y sus tareas básicas, es la ley fundamental del Estado y tiene la máxima autoridad jurídica (artículo 3).

La Constitución de la República Islámica de Irán contempla:

La Política Exterior de la República islámica de Irán se basa en la negación de toda dominación o sometimiento a ésta, la salvaguarda de la independencia en todos sus aspectos, la integridad territorial del país, la defensa de los derechos de todos los musulmanes y la no alineación con las potencias dominantes, así como en las relaciones pacíficas recíprocas con los Estados no beligerantes (principio 152).

La República Islámica de Irán considera su fin principal la felicidad del hombre en todo el conjunto de la comunidad humana. Reconoce que la independencia, la libertad y un gobierno justo y verdadero es un derecho de todos los pueblos. En consecuencia, a la par que se abstiene plenamente de interferir en los asuntos internos de otros pueblos, respalda la justa lucha frente a los arrogantes en cualquier punto del planeta.

El objetivo del derecho constitucional de Irán ha sido fundamentado en la independencia, dirigida por una política internacional que busca una solidaridad regional y en la justicia social (principio 154).

La Constitución de Japón dispone:

Aspiramos sinceramente a una paz internacional, basada en la justicia y el orden, el pueblo japonés renuncia para siempre a la guerra como un derecho soberano de la nación y a la amenaza o uso de la fuerza como un medio de salvar disputas internacionales (capítulo décimo primero, "Renuncia a la Guerra", artículo 9).

Habría otros ejemplos en la misma dirección, verbigracia, las Constituciones de la ex Unión Soviética, de la ex Yugoslavia y de la ex República Democrática Alemana que inclufan su visión ideológica sobre sus relaciones con el exterior. Me convencí con esta revisión de que *la política exterior es un tema obligado a ser abordado* en la llamada *generación de constituciones internacionalistas*. Esto merece ser subrayado ya que hay voces que sostienen que los principios de la política exterior no deberfan ser objeto de regulación jurídica y hasta suscita remilgos de juristas no familiarizados con esta tendencia. Fue ésta una primera conclusión del análisis comparado, y que aprendí como método de trabajo, hace ya un buen número de años en la clase de Derecho Comparado con el doctor Roberto Molina Pasquel.

Saltan otras conclusiones. Los principios que se incluyen en las constituciones, independientemente de la formación cultural o la extracción ideológica de los países son coincidentes y se enlazan con principios capitales del derecho internacional público: la soberanía del Estado, la no intervención, la autodeterminación, la renuncia a la guerra, la solución pacífica de las controversias, la defensa de los derechos humanos.

Es menester destacar que las constituciones dedican bien un artículo especial o un capítulo especial al tema —y digno de enfatizarse lo suficiente— donde se dice que es el Estado, o retóricamente el pueblo, el titular de los principios y quien

se obliga en su totalidad a la observancia de los mismos. Es un apunte que se retomará más adelante al desmenuzarse la reforma constitucional de 1988.

6.1 Respecto a que los principios de la política exterior figuraban en tratados internacionales de los que México es parte o bien que son normas imperativas de derecho internacional, el argumento es incontestable. Es cierto que por el mecanismo de la incorporación de las normas convencionales a nuestra Constitución, esos principios son Ley Suprema de la Unión. Mas habría que introducir un matiz conveniente, el artículo 133 constitucional incluye el principio de la Primacía Constitucional. Esto es, el trípode constitucional implica una jerarquía superior de la Constitución con respecto a las leyes que de ella emanan y de los tratados ratificados que deben estar en consonancia con ella. Incluir los principios en la Constitución era fijarlos en la cúspide de la pirámide jurídica interna, valga la expresión kelseniana.

6.2 También es impecable sostener que estos principios son normas imperativas de derecho internacional, rigen sin necesidad de que el Estado las suscriba volitivamente, pero su inclusión en la Constitución es para hacerlos exigibles internamente, en épocas en las que la polivalencia de sujetos sociales fácilmente puede conducir a interpretaciones subjetivas. En nuestro medio, en un país que se ha ceñido al principio de la no intervención, han aparecido en su momento defensores de las intervenciones norteamericanas contra Grenada en 1983 y contra Panamá en 1989. Afirmar entonces la Doctrina de México, dotándola de fuerza jurídica no se antoja una entelequia, y por otro lado, una de las consecuencias interesantes de la incorporación de los principios sería la responsabilidad imputable al Ejecutivo de la Unión en caso de una violación manifiesta de los mismos en la conducción de la política exterior. La Constitución Política señala que durante el tiempo de su encargo, el presidente de la República sólo puede ser juzgado por delitos graves del orden común y por traición a la patria. Carpizo, en el multicitado libro *El presidencialismo mexicano*¹⁴ ha sostenido que esta expresión no se encuentra uniformemente dilucidada por la doctrina, pero aventura que en su opinión puede significar la violación de las obligaciones constitucionales que tiene encomendadas el presidente. Y es mi convicción que éste sería el punto medular de la reforma: no quedarían los principios a “los vaivenes de la política” como decía el Partido Popular Socialista, sometidos a los acomodos pragmáticos, sobre todo en épocas de colaboración más estrecha con socios como los Estados Unidos, o ante un eventual cambio de partido político en el gobierno de la República, posibilidad que ha dejado de ser remota en el escenario político de la República, en este mes de junio en el que se concluye esta colaboración. Algunos estudiosos, Mario Ojeda singularmente, han llamado la atención de que *una de las razones* por las que se ha mantenido una continuidad apreciable en la

14 *Op. cit.*, pp. 209 y ss.

política exterior del país es porque ha sido el mismo grupo gobernante el que ha estado en el poder desde 1917 y el mismo partido en el gobierno desde 1929.

En suma, la no observancia de los principios de la política exterior, una vez inscritos en la Carta Magna, entraña una clara responsabilidad para el Ejecutivo desde la perspectiva del derecho interno.

6.3 Otra cuestión era resolver qué principios de la política exterior y en qué orden deberían de incluirse. De la experiencia histórica del país y de la retroalimentación que arrojaba el análisis comparado, concluía yo lo siguiente.

a) La igualdad de los estados

La soberanía estatal, piedra cimental de la sociedad internacional se desdobra en la igualdad de los agentes estatales. Ésta es la premisa ineludible del derecho internacional público de nuestros días, no obstante que emerjan instituciones e instancias jurídicas y fácticas de carácter supranacional. El principio quedó plasmado en el artículo 2, fracción primera, de la Carta de la Organización de las Naciones Unidas.

b) La autodeterminación

Expresión consustancial de la soberanía estatal es la facultad del Estado de darse libremente la forma de gobierno de su elección y el sistema de vida en lo social, en lo económico y en lo cultural de su preferencia. El principio está reconocido en el artículo primero de la Carta de las Naciones Unidas, en la Carta de la OEA, en la Declaración 2625 de la Asamblea General de las Naciones Unidas de 1970.

c) La no intervención

Pocos principios identifican el despliegue internacional de México como el principio de la no intervención. Fue el objetivo vertebral de la Doctrina Carranza de 1918. Inspiró poderosamente la formulación de la Doctrina Estrada en 1930. México lo propuso para su reconocimiento en la Reunión Interamericana de La Habana de 1928 y en la de Montevideo de 1933 en las que suscitó la solidaridad de los países latinoamericanos. Los Estados Unidos abandonaron su manifiesta reticencia contra el principio y se sumaron a la corriente latinoamericana hasta la Conferencia de Buenos Aires de Consolidación de la Paz de 1936. La Carta de la OEA reconoció el principio en el artículo 15 original, actualmente el 18. Las Naciones Unidas adoptaron una resolución sobre la materia en 1965, y en 1970 la célebre Resolución 2625 reiteró la fuerza incontestable del principio. Significativamente, en 1986, la Corte Internacional de Justicia, sostuvo el inequívoco

carácter jurídico de éste enunciado en el caso de los actos hostiles de los Estados Unidos contra Nicaragua.

d) La integridad territorial

Es éste, igualmente, un principio indiscutido del derecho internacional. Surgió como salvaguarda de la soberanía estatal y comprende la integridad tanto de la porción terrestre como de las áreas marítimas jurisdiccionales del Estado, incluyéndose al ámbito sensible del espacio aéreo, con todas las ramificaciones de regulación que contempla el derecho internacional. El principio se hizo extensivo a los territorios coloniales a fin de protegerlos de una desmembración que pudiera promover la potencia administradora. Es toral el principio en dos direcciones, en el sentido de que no es aceptable la conquista territorial por la fuerza armada, y de ello ofreció evidencia meridiana la célebre Resolución 242 del Consejo de Seguridad de la Organización de las Naciones Unidas con motivo de la tercera guerra arabe israelí de 1967. En la otra dirección, y en un significado hacia el interior del Estado, tiene primacía, jurídicamente hablando, sobre algún movimiento secesionista cuyo valor y procedencia arraigan en la dimensión histórica más que en los solares del derecho internacional.

El principio es de un alcance inconmensurable para México, ya que el episodio traumático de la guerra con los Estados Unidos provocó en 1848 la pérdida de más de la mitad del territorio nacional. Seguramente no encontraremos otro Tratado como el de Guadalupe Hidalgo que haya comprendido una cesión territorial mayor. Y hoy el principio es motivo de enconadas disputas en el conflicto árabe-israelí, en la ex Yugoslavia y anexos

e) La prohibición del uso de la fuerza y de la amenaza

A México lo mueve una genuina vocación pacifista. Jamás ha iniciado una guerra de agresión. Su celosa política sobre la no intervención se nutre de la creencia de que la paz nace de un escrupuloso respeto al derecho de los demás. En el orden internacional ha defendido la Doctrina Drago, o sea la prohibición del cobro de deudas públicas por la fuerza y, singularmente, en la Sociedad de las Naciones denunció con valentía incomparable los actos de agresión contra Etiopía, China, la República Española y Austria.

En el derecho internacional, el Pacto Briand Kellog de 1928 proscribió el uso de la fuerza en las relaciones internacionales. Y el artículo 2, párrafo cuarto de la Carta de San Francisco, es corolario de una azarosa evolución hacia la prohibición de la fuerza en la sociedad internacional. Importa sobremanera afirmar este principio, no sólo por que se viola frecuentemente y las violaciones quedan impunes por no existir medios punitivos en el derecho internacional, sino

porque se cuentan por muchos los autores que hoy quieren darle un sentido restringido a la prohibición del uso de la fuerza o pretenden ampliar los casos que autorizan la regulación de la legítima defensa.

f) La solución pacífica de las controversias:

Este principio se enlaza íntimamente con el anterior. La prohibición de la guerra y la solución pacífica de las controversias interestatales son las dos caras de una misma moneda normativa. La actitud pacifista de México se eleva con el hecho de que ha sometido a mecanismos de solución pacífica las principales diferencias en las que se ha visto envuelto: el Fondo Piadoso de las Californias, la Isla de la Pasión o Isla Clipperton y el Chamizal. Las votaciones en los organismos internacionales, notablemente en la Asamblea General de las Naciones Unidas, han sido siempre en favor del régimen de paz de la organización y en aras de la concordia internacional.

g) El respeto a los derechos humanos

En los comentarios de México a las propuestas de Dumbarton Oaks de 1944, que prefiguraban el nacimiento de la Organización de las Naciones Unidas, se propuso que el régimen de la organización debería estar integrado con tres documentos constitutivos, la carta, que diera estructura a la institución, una Carta de Derechos y Deberes de los Estados que recogiera básicamente el trabajo y la experiencia de las conferencias interamericanas cuyo avance fue notorio en este campo y una carta obligatoria en materia de derechos humanos.

Es sabido que sólo se elaboró un instrumento que trató la estructura de la organización y en ella se mezclaron principios referentes a las obligaciones de los estados y afirmaciones incipientes, de índole general, sobre los derechos humanos. En este sentido el régimen de la OEA fue más avanzado técnicamente y contó con la trilogía de documentos que México cuatro años antes propuso para la ONU en gestación. Lo cierto es que la propuesta de una Carta sobre Derechos Humanos fue el antecedente de la Declaración Universal sobre los Derechos Humanos del 10 de diciembre de 1948. México se adhirió a los dos pactos sobre derechos humanos de las Naciones Unidas de 1966 en 1981 y ha participado activa y entusiastamente en la elaboración de regímenes particulares sobre distintas materias, destacadamente sobre tortura y trabajadores migratorios. El compromiso de México en el orden internacional a favor de los derechos humanos ubica a este principio como fundamental de su política exterior aunque paradójicamente la observancia de los mismos en lo interno no sea del todo luminosa. Quizás esta dualidad orilló a que no se incluyera el principio en 1988 y quizás no se contempló en este año porque el *fin final* del apoyo al régimen de los derechos humanos en

el plano internacional conlleva el compromiso de aceptar la jurisdicción obligatoria de la Corte Internacional de Derechos Humanos y la suscripción del Protocolo Facultativo I del Pacto de Derechos Políticos y Civiles de 1966. Hago propicia la ocasión para insistir en la conveniencia de alcanzar este *fin final*.

h) La descolonización

Es verdad de perogrullo sostener que México fue un país bajo dominio colonial durante tres centurias que debió atravesar por una traumática guerra de Independencia durante once años de lastimosa sangría. La defensa de la Independencia encaró intentos de reconquista, invasiones extranjeras, debió sobrevivir a la descomposición colectiva que atrajo la pérdida de la mitad del territorio y resurgir del intento de anular al país bajo la imposición de un gobierno imperial. La rebelión contra la metrópoli y la lucha contra todas las formas de neocolonialismo han sido eje gravitacional de la historia patria. El papel de México ha sido a tal punto ejemplar que en el caso de Belice, en el que se involucraban derechos territoriales históricos, México se pronunció desde 1958 en la Asamblea General de las Naciones Unidas a favor del derecho de la autodeterminación y a partir de 1977 hasta septiembre de 1981 cuando Belice se constituyó en Estado, México votó a favor de la independencia del territorio.¹⁵

i) La libre disposición de los pueblos de sus riquezas naturales

La lucha por la descolonización política se vincula necesariamente con la lucha por la descolonización económica. De poco o de nada sirve proclamar la soberanía del Estado si los recursos naturales, base del desarrollo económico y de la industrialización, continúan acaparados por inversionistas extranjeros. En la Constitución de 1917 se reconoció la propiedad original de la nación sobre tierras y aguas, principio reivindicador de cara al acaparamiento del subsuelo y de los recursos petroleros por empresarios extranjeros, al amparo de las leyes liberales del Porfiriato. Es esta la versión nacional del principio enunciado. La aplicación plena del mismo condujo a la expropiación del petróleo de 1938 por Lázaro Cárdenas, no exenta de feroces resistencias y de presiones cercanas a la invasión militar.

La nacionalización del petróleo implicó para México una declaración de independencia económica y, en el plano internacional, el detonante para la revisión del capítulo de la propiedad privada, sujeto antes a concepciones privatistas y pretensiones sacrosantas.

La Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó sendas resoluciones sobre el principio, la 626 en 1952, la 1803 en 1962, la 2158 en 1965 y ha figurado

¹⁵ Méndez Silva, Ricardo, prólogo al libro *Belice*, de Isidro Fabela, en prensa.

en documentos como la Declaración sobre un Nuevo Orden Económico Internacional y la Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados, ambas de 1974. Por supuesto hoy ese reclamo válido de soberanía sobre los recursos naturales debe compaginarse realísimamente con la necesidad creciente de capital foráneo y de inversión directa, en momentos de dura competencia por el financiamiento y ante las agobiantes necesidades de los pueblos. Con todo, ello no priva al principio de su importancia total en la cooperación internacional.

j) El desarme general y completo

Bastante se ha insistido en la vocación pacifista de México. La labor en los foros y conferencias internacionales ha sido infatigable. En las etapas de rigidez por las que atravesó la guerra fría, el llamado al desarme general y completo se antojaba barnizado de un pálido idealismo, distante de los imperativos pragmáticos de la fuerza y de la demencial escalada de la era nuclear que el Presidente James Carter bautizó como "La Estrategia del Día del Juicio Final". El trabajo de México a favor del desarme no ha conocido reposo y en el pasado obtuvo éxitos resonantes como el Tratado de Proscripción de las Armas Nucleares en América Latina de 1967 y sus dos protocolos. Países renuentes al régimen de Tlatelolco, como Argentina y Brasil, que por su parte se embarcaron en programas nucleares con el evidente propósito de constituirse en reductos militares regionales de predominio, después de la ola democratizadora que ha vivido el continente, han abandonado los afanes belicistas y se han cobijado bajo las bondades del Tratado de Tlatelolco.

Por otro lado, el deshielo primero, y el fin de la guerra fría después, posibilitaron acuerdos impensables hace una década sobre reducción de armas nucleares estratégicas y tácticas, reducción de armamento convencional y retiro de tropas de países de Europa occidental y oriental. México insistió siempre en que el Tratado de Moscú de 1963 que prohibió los ensayos nucleares en la atmósfera se hiciera extensivo a los ensayos subterráneos. También el fin de la guerra fría facilitó que los Estados Unidos y Rusia aceptaran unilateralmente, una moratoria para la realización de este tipo de ensayos.

El desarme, no obstante, está lejos de alcanzarse y, muy por el contrario, la proliferación de conflictos regionales y de sangrientas oposiciones al interior de los estados, denotan un macabro comercio tanto legal como clandestino de armamento moderno y sofisticado que exige de la comunidad internacional esfuerzos retirados y más amplios para contener y liquidar el funesto mercado de la muerte.

k) La cooperación estrecha con los pueblos de América Latina

Desde el Congreso de Panamá de 1826, convocado por México y por Colombia, México ha cultivado su vocación latinoamericanista. Ha participado en los

proyectos de la ALALC y de la ALADI, su sucesora. En el sexenio en el que se promovió la inclusión de los principios de la política exterior, surgió el Grupo Contadora para mediar en el conflicto centroamericano, y se amplió posteriormente para constituirse como el Grupo de Río que sesiona hasta la fecha con arreglo a una agenda también ampliada.

Ciertamente la colaboración económica se ha canalizado prioritariamente con los socios de América del Norte, los Estados Unidos y Canadá, bajo el influjo de una integración inercial por la importancia dominante de los Estados Unidos, lo que no ha implicado un abandono de la región latinoamericana con la que se mantienen los trabajos del Grupo de Río, los del Grupo de los Tres con Venezuela y Colombia, el acuerdo de complementación económica con Chile y las negociaciones para implantar regímenes de libre comercio con países centroamericanos.

La validez de esta guía de negociación me parece insuperable.

l) El establecimiento de un orden fundado en la equidad y la seguridad internacionales.

De modo general hablaba de un orden sin circunscribirlo a lo económico o a lo político. Ambas esferas se complementan y retroalimentan. Los índices de pobreza extrema han aumentado; y atacar frontalmente a la pobreza no se trata únicamente de interponer votos moralistas. Los efectos de la miseria se hacen sentir en el deterioro del medio ambiente que asume una repercusión global, las migraciones se extienden notablemente, las epidemias resurgen y trascienden las fronteras, etcétera. En lo político es imprescindible la construcción de un nuevo orden mundial cimentado no en una estructura de poder sino en el derecho internacional, en su observancia y en el apego a una ética universal.

Estos eran los principios que —observaba— deberían quedar reconocidos en el nivel constitucional.

6.4 Otro punto a discernir era en qué parte de la Constitución Política deberían insertarse los principios de política exterior.

6.4.1 Quedó dicho que la solicitud de preparar un proyecto de reforma constitucional provino de Diego Valadés. Desde que me formuló la petición me planteó que en su opinión el sitio conveniente sería el párrafo X del artículo 89. En el inciso siguiente explicaré que en mi parecer hubiera sido más adecuado en todos sentidos adicionar el artículo 40, sin embargo, con arreglo a la idea de Diego preparé dos opciones.

La primera, en atención a su sugerencia, relativa al artículo 89, fracción X en la que se abordaban las precisiones necesarias que se comentaron en el inciso 4. Así, se sustituía la expresión “Dirigir las negociaciones diplomáticas” por la de “Dirigir la política exterior” y, en lugar de la impericia de someter los tratados a “la ratificación por el Congreso Federal” se ajustaba “a la aprobación por el Senado”. En mi propuesta se mantenía la imprecisión de “celebrar los tratados

con las potencias extranjeras" (esta frase, como se dijo, excluye los tratados con organizaciones internacionales).

El texto propuesto, en consecuencia, rezaba:

Artículo 89. Las facultades y obligaciones del Presidente, son las siguientes:

...X. Dirigir la política exterior y celebrar tratados con las potencias extranjeras, sometiéndolos a la aprobación del Senado. *En la conducción de la Política Exterior, el Ejecutivo de la Unión observará los siguientes principios y objetivos de negociación internacional: la igualdad de los Estados, la autodeterminación, la no intervención, la integridad territorial, la prohibición del uso de la fuerza y de la amenaza, la solución pacífica de las controversias, el respeto a los derechos humanos, la descolonización, la libre disposición de los pueblos de sus riquezas naturales, el desarme general y completo, la cooperación estrecha con los pueblos de América Latina y el establecimiento de un orden fundado en la equidad y la seguridad internacionales* [cursivas nuestras].

6.4.2 No obstante lo anterior veía yo con renuencia la inclusión de los principios de la política exterior en el artículo 89, dentro de la fracción X, en primer lugar por que tienen tal significado para México y para el derecho internacional que merecían ser destacados bien en un artículo capital sobre la organización política de México o en un capítulo especial de la Constitución como figuró en la iniciativa del Partido Popular Socialista.

Me convencía que debería ser en otra parte la inclusión porque los principios de la política exterior conforman la esencia misma del Estado y, en este sentido, trascienden a las obligaciones y facultades del presidente de la República. Más en una época de tremenda interacción internacional, de mundialización de las relaciones y de polivalencia de los actores internacionales. Ha cobrado auge la diplomacia interparlamentaria y los partidos políticos despliegan una formidable acción internacional, una de cuyas modalidades es la participación en asociaciones de partidos políticos como la COPPAL (Confederación de Partidos Políticos de América Latina), existen ramificaciones de partidos como la socialdemocracia, de la democracia cristiana y no se diga en la era soviética, la coordinación de los partidos comunistas en el mundo. Prevalcen hoy parlamentos regionales con las más variadas y diversas funciones y atribuciones. Suelen darse reuniones de gobernadores de entidades federativas del país con sus pares de los Estados Unidos de Norteamérica; se definen posiciones conjuntas de gobernadores por regiones ante bloques internacionales, verbigracia, la Cuenca del Pacífico; e incluso se abre la tendencia de que los estados de la República designen agencias oficiosas para la gestión de asuntos locales en el extranjero.

Por ello, reducir en la Constitución los principios de la política exterior al presidente de la República soslaya a todos los componentes del Estado que están igualmente obligados a su observancia y ofrece un dejo inconsciente del exacer-

vado presidencialismo que ha distinguido al sistema político mexicano. El repaso que en su momento hice de los textos constitucionales mostraba que la solución era en un sentido omnicompreensivo. Recuérdese: “La República de Cuba”, “Guatemala normará...”, “la Nación Nicaragüense...”, “La República...(Paraguay)”, “Italia repudia la guerra...”, “La política exterior de la República Islámica de Irán se basa en...”, “el pueblo Japonés renuncia para siempre a la guerra...”, etcétera.

En todas las constituciones que hubo la oportunidad de consultar era la totalidad del Estado o, eufemísticamente el pueblo, el titular de los principios de la política exterior. De ahí mi inclinación para buscar una mejor ubicación normativa. Ésta la hallé en el artículo 40, que señala:

Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta Ley Fundamental.

Tomando los elementos que ya se explicaron en los incisos anteriores se proponía adicionar un segundo párrafo al artículo 40 en los siguientes términos:

La República basará su política exterior en los siguientes principios y objetivos de negociación internacional: la igualdad de los estados, la autodeterminación, la no intervención, la integridad territorial, la prohibición del uso de la fuerza y de la amenaza, la solución pacífica de las controversias, el respeto a los derechos humanos, la descolonización, la libre disposición de los pueblos de sus riquezas naturales, el desarme general y completo, la cooperación estrecha con los pueblos de América Latina, y el establecimiento de un orden fundado en la equidad y la seguridad internacionales.

7. Otro antecedente lo brinda la propuesta del Partido Popular Socialista, que en 1986 propuso la inclusión de un capítulo especial que contuviera los principios de la política exterior mexicana. La iniciativa de reforma a la Constitución comprendía la incorporación de un título séptimo y un artículo 24 especial, cuyo efecto era el de correr la numeración tanto de los títulos como de los artículos siguientes. La finalidad era que los principios tuvieran sustento jurídico y no quedara su cumplimiento “a los vaivenes de la política interna”. Gozaba la propuesta de una elaboración seria y, obviamente, reflejaba la visión ideológica del partido. Retomaba simultáneamente los principios de la política exterior del país y elementos reguladores del derecho internacional. Anticipo que habiendo sido amplia esta concepción, incluyó algunos principios que se omitieron en la redacción de la reforma de 1988. Vale la pena visualizar, para el análisis, el listado de los principios que se proponían.

Artículo 124. La política internacional de los Estados Unidos Mexicanos, se regirá por los siguientes principios:

- I. Igualdad soberana de todos los Estados.
- II. Respeto a la soberanía, a la integridad territorial de todas las naciones y a la inviolabilidad de sus fronteras.
- III. Robustecimiento de la seguridad de los pueblos.
- IV. Derecho de los pueblos a su autodeterminación económica, social, política y cultural.
- V. No intervención de un Estado en los asuntos internos de otro país.
- VI. Derecho de cada nación a defenderse separada o colectivamente, de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas.
- VII. Renuncia recíproca al uso de la fuerza o de las amenazas de agresión.
- VIII. Arreglo de todos los conflictos internacionales por medios pacíficos.
- IX. Coexistencia pacífica de todos los estados, independientemente del régimen social que adopten.
- X. Cooperación internacional para el logro de la paz y el desarme general y completo, como bases para el desarrollo económico y social de los pueblos.
- XI. Cooperación internacional para eliminar el colonialismo, el *apartheid*, la discriminación racial, el neocolonialismo y todas las formas de agresión, ocupación y dominación; así como sus consecuencias económicas y sociales.
- XII. El derecho de los pueblos a ejercer soberanía permanente sobre sus recursos naturales y su patrimonio nacional, conlleva las siguientes prerrogativas y obligaciones esenciales:
 - a) Derecho inalienable de cada Estado en la nacionalización de bienes extranjeros, con apego a las leyes propias y con sujeción a sus tribunales.
 - b) Derecho de todo Estado a reglamentar y ejercer autoridad sobre las inversiones extranjeras, de acuerdo con sus normas e intereses nacionales.
 - c) Derecho a reglamentar y supervisar las actividades de las empresas transnacionales, con el fin de ajustarlas a las leyes del país que las admite y a evitar que intervengan en sus asuntos internos.
 - d) Ningún Estado tiene derecho a promover o fomentar inversiones que puedan ser un obstáculo para la liberación de un país ocupado por la fuerza.
 - e) Derecho de los estados de practicar el comercio internacional, sin discriminaciones de ninguna especie, así como adoptar las formas de organización para sus relaciones económicas con el exterior.
 - f) Derecho de los pueblos a la restitución y plena compensación por la explotación y agotamiento de sus recursos y la afectación de su patrimonio cultural, de parte de aquellos Estados que hubieran ejercido diversas formas de agresión, ocupación y dominación.
- XIII. La cooperación económica internacional implica los siguientes derechos y deberes fundamentales.
 - a) Derecho de los estados para asociarse en la defensa de sus intereses económicos. Ningún Estado podrá tomar medida alguna para obstaculizar o impedir ese derecho.

b) Como consecuencia del principio de la igualdad jurídica de los estados; todos ellos tienen el derecho de participar en la adopción de decisiones para la solución de los problemas económicos, financieros y monetarios.

c) Deber de los estados de cooperar, a fin de que los países en desarrollo logren el acceso a la ciencia y a la tecnología modernas, y tengan la oportunidad de crear la suya propia, de acuerdo con sus metas de desarrollo.

d) Deber de los estados de colaborar para expandir y diversificar el comercio, así como para adoptar medidas que permitan beneficios adicionales hacia los países en desarrollo.

e) Deber de los estados de cooperar para forjar un orden internacional justo, en el cual los países en desarrollo obtengan los beneficios a que tienen derecho en el intercambio económico.

La propuesta del Partido Popular Socialista, encomiable por todos conceptos, en el afán de ser exhaustiva derivó en algunos principios que deberían ser objeto de cimentación jurídica en el plano internacional y que no son propiamente directrices de la política exterior de un Estado. Con todo, a pesar de la justicia y el sustento moral que los alimenta, no es factible que un Estado se los imponga a sus contrapartes estatales. Sin embargo, se contemplaron algunos principios que no se incluyeron en la reforma de 1988 como el principio de la integridad territorial, el de la soberanía de los pueblos sobre sus recursos naturales. Un diputado del Partido Popular Socialista me externó con un dejo de tristeza que cuando se reformó la Constitución en 1988 no se hizo ninguna mención en el dictamen correspondiente a la propuesta que su partido había llevado a la Cámara de Diputados en 1986.

8. En el año de 1987 un grupo de estudio que elaboraba un volumen colectivo sobre el presidencialismo mexicano se reunió con el Presidente Miguel de La Madrid para intercambiar puntos de vista entre quienes detentábamos la visión teórica y quien, al frente del Ejecutivo Federal, tenía la vivencia insustituible de las facultades presidenciales y de su correlación con el universo político. Entre otros, estuvieron en aquella reunión celebrada en el Palacio Nacional, Jorge Carpizo, Jorge Madrazo, Diego Valadés, Arturo Schroeder y el que escribe. En mi turno recordé la encomienda que años atrás me había formulado Diego Valadés sobre la preparación de un proyecto de reforma a la Constitución Política con miras a incluir en ella los principios de la política exterior. Pocas semanas después, el Presidente de la República presentó su iniciativa de Reforma a la Constitución Política. Me gusta pensar que alguna influencia debió haber tenido aquella reunión, aunque como se ha revelado en éste artículo, existía la siembra de la inquietud para darle rango constitucional a los principios y había coincidencia general sobre ellos. La verdad no se requería una iluminación particular para madurar un proyecto de reforma.

Fue con fecha 5 de noviembre de 1987 que el presidente Miguel de La Madrid presentó la iniciativa de reforma a la fracción X del artículo 89 de la Constitución Política. Sustentada la iniciativa en una amplia relación de considerandos destacaba:

La autodeterminación de los pueblos, la no intervención, la igualdad jurídica de los estados, la solución pacífica de las controversias, la cooperación internacional para el desarrollo, así como la lucha por la paz y la seguridad internacionales, son principios que no solamente responden a la defensa del interés nacional. Son, además, un compromiso con el nacionalismo y las causas que han inspirado el pensamiento progresista.

Una vez que se cumplió el trámite constitucional de reforma, apareció en el *Diario Oficial* del 11 de mayo de 1988 el decreto por el que se reformó la fracción X del artículo 89 de la Carta Magna para quedar tal como se propuso originalmente por el Ejecutivo Federal:

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* [cursivas nuestras].

Al haberse incluido los principios en el artículo 89, fracción X, se aprovechó la oportunidad para salvar los desfases de redacción ya aludida. La iniciativa de reforma del presidente De La Madrid contenía estas puntualizaciones:

resulta conveniente introducir dos modificaciones al texto vigente de la propia fracción X del artículo 89.

La primera de tales modificaciones consistiría en un ajuste de la expresión correspondiente a la ratificación de los tratados por "el Congreso Federal", para hacerla congruente con los artículos 76, fracción I, y 133 de la propia Constitución, que precisan que tal acto aprobatorio corresponde especialmente al Senado.

La segunda modificación que se propone sería sustituir el concepto de "negociaciones diplomáticas" por el de "política exterior", que responde más al amplio contenido de la actividad del Presidente de la República en la materia, al dirigir todos los actos de interés de la nación en el exterior, no sólo en negociaciones.

CONCLUSIÓN

Con arreglo a los datos y elementos de análisis que se han manejado en este artículo se puede hacer la siguiente recapitulación:

i) En lo personal considero que hubiera sido más adecuado técnicamente que la inclusión de los principios de la política exterior hubiera tenido lugar en el artículo 40. Si algún día prosperara la idea de elaborar una nueva Constitución Política, que despunta en algunos medios políticos y académicos, debería pensarse en la elaboración de un capítulo especial.

Prevalcieron argumentos contra la inclusión de los principios de la política exterior en la Constitución pero creo que en buen grado la reticencia que generó se debió a la tendencia de modificar con propósitos baladísticos a la Carta Magna y porque la reforma se apreció forzada en el artículo 89.

ii) Una de las vertientes principales de discusión entre los internacionalistas se centró en los principios que deberían ubicarse en el seno de la Constitución Política. Se optó por siete principios¹⁶ y se excluyeron algunos que, también ya se dijo, hubieran sido conveniente incorporar: la integridad territorial de los estados y de los pueblos coloniales o sometidos a ocupación extranjera; el respeto a los derechos humanos; la descolonización, la libre disposición de los pueblos de sus riquezas naturales, el desarme general y completo, y la cooperación estrecha con los pueblos de América Latina. Manuel Becerra Ramírez llamó la atención sobre el peligro de que se dejaran fuera a “otros principios que revisten gran importancia en las relaciones internacionales y que ya tenían una formación en la práctica nacional; podemos citar entre otros a los principios de pluralismo ideológico y al principio de soberanía permanente sobre los recursos naturales...”¹⁷

iii) Por último, la inclusión de los principios de la política exterior debería correlacionarse con la tendencia dominante de reconocer la primacía del derecho internacional sobre el derecho interno. La Constitución de 1917, fiel a las concepciones decimonónicas, asumió en el artículo 133 la primacía de la Constitución sobre los tratados. La Convención de Viena de 1969, de la que México es parte, indica que un tratado no puede invalidarse bajo el argumento de que sus disposiciones están en contravención con el orden jurídico interno. Prevalece la tendencia de que el derecho internacional se encuentra en un estadio jerárquico superior al derecho interno. Es cierto que la adecuación del artículo 133 despertaría sensibilidades y no se contempla como una solución normativa llana y en el corto plazo. Pero es cierto también que el mundo ha cambiado, que la noción de soberanía estricta ha quedado desfasada y que la generación de las constituciones internacionalistas, nombre que utiliza el maestro Fix-Zamudio y que me gusta emplear, es una alborada normativa, acorde con el mundo interdependiente que vivimos.

16 Sobre los principios que se incluyeron, véase el estudio *Siete principios básicos de la política exterior de México*, coordinación e introducción Emilio O. Rabasa, México, Partido Revolucionario Institucional, 1993.

17 Becerra Ramírez, Manuel, *Derecho internacional público*, México, UNAM, 1991, p. 58.