

LOS PRINCIPIOS DE LA POLÍTICA EXTERIOR MEXICANA*

México estuvo ensimismado cuando no era México todavía, sino su germen y expectativa: se hallaba —en el doble sentido de la palabra— metido en sí mismo, replegado en la tierra firme. Más allá estaban, solamente, los fantasmas de algunas profecías, personajes que ya vendrían, como en efecto llegaron. En el segundo tiempo México abrió sus puertas, pero apenas para un solo visitante, comerciante, gobernante: puertas que fueron puertos de Veracruz y Acapulco, sobre todo; uno para las escuadras del golfo, que llegaban como los cometas, con una cauda de piratas a la zaga; y otro para la nave de Manila, que trajo toda suerte de incitaciones y marfiles.

México no tenía más noción de sí mismo que la que veía en el espejo de España: Nueva España, capitanía, audiencia, virreinato; pero no tenía problemas exteriores; sus fronteras eran las de la metrópoli; sus armadas las de ésta misma, costeadas —como sus palacios y sus caprichos— por el subsuelo de las colonias y el trabajo de los colonizados; sus relaciones exteriores, las relaciones de España, que nunca se tramitaron por cuerda separada. Cuando los novohispanos accedían, si es que lo hicieron, a las letras del derecho de gentes, debían mirar en ellas una suerte de ficción jurídica tan amena como distante; algo así como si ahora leemos sobre la guerra de las galaxias, que es una cosa que pasa en otro confín del universo. Tomaremos partido por la galaxia que nos corresponda y quedaremos atentos.

La condición de libre, liberado, liberto, independiente, supone que el sujeto asuma de inmediato, sin preparación bastante, un doble drama que por serlo tan hondamente y tan inhábil su personaje, puede constituirse en tragedia. Por una parte el arreglo de sus cosas interiores;

* Respuesta al discurso de ingreso del licenciado Bernardo Sepúlveda Amor como miembro de número del Consejo Supremo de la Asociación Nacional de Abogados. México, Distrito Federal, 26 de septiembre de 1996.

por la otra el ingreso, con nombre propio y apellidos, en un mundo desconocido: el arreglo de las cosas exteriores, de las que apenas se tiene noticia a trasmano y en las que no cuenta con experiencia; peor aún, la única experiencia aprovechable es precisamente la que se aleja.

De nuevo estamos, como Ortega diría, en el caso del yo —el hombre, la nación— y su circunstancia. Yo es el hombre adánico o la nación que emerge. Y la circunstancia es la absoluta novedad de la intemperie. Antes, con el hombre o la nación a buen recaudo, esa circunstancia era la misma del tutor o la metrópoli. Si alguna novedad había, sería anecdótica, folklórica, pero nada que fuera de cuidado. Ahora la circunstancia es la selva, sometida a leyes inexorables —algo así como la economía de mercado— y gobernada por leones autoritarios.

La tremenda novedad de la independencia trae consigo súbitos deberes que hay que cumplir de prisa, so pena de arriesgar el juego. Si se trata de un hombre, la manumisión de su conciencia, la adopción de su destino y la colocación de puertos sucesivos en un mapa que se inaugura de prisa. Y si se trata de una República o un Principado, como empezaría diciendo Maquiavelo, la liberación de ataduras, un acta de navegación en el mar surcado de tiburones, y para colmo, pero por todo aquello, un trago mayor que puede sofocarlo: la soberanía. Hoy, que luchamos por seguir siendo soberanos, podemos imaginarnos lo que sentiríamos si apenas estuviésemos tratando de serlo, sin saber bien a bien de qué se trata.

Consumada la independencia, México empezó a mirar por encima de sus antiguas murallas; atisbar lo que estaba tras ellas, que antes no le estuvo permitido, como no se autorizó a los naturales para fabricar la pólvora o ir por el mundo a caballo. Pero no fue muy lejos esa mirada, acostumbrada a detenerse en las primeras estribaciones que la circundaban o se le oponían: los extensos parajes del norte, hechos para travesías de gente insólita, como el padre Francisco Eusebio Kino o Alvar Núñez Cabeza de Vaca, acabaron por disuadir o disolver la mirada de la República agitada. Y ya no tuvimos ojos para esos desiertos.

La agitación persistente en la República de los orígenes, fue otro factor para la distracción de la mirada. Le evitó la perspicacia, la

prudencia, la malicia. La privó de la clarividencia que necesita una nueva soberanía. La agitación era política; y la agitación política hervía en nuestra propia fragua de Vulcano: a veces, la razón legítima de la nación mexicana, que estaba afirmando su soberanía por lo pronto adentro; y a menudo, las razones de caudillos ambiciosos, ridículos emperadores, altezas bajísimas, salteadores de fueros y sacristías, más competentes para disputar la República a otros mexicanos que para salvarla de los extranjeros codiciosos.

Todo eso tuvo entretenida la visión de los mexicanos, que no pusieron reparos a la apertura de frentes interiores, cabezas de playa. Ni siquiera el episodio de un señor Poinsett, que pasaba por ser amante y concedor de México —y que tal vez sí nos conocía— sirvió para ponernos en estado de alerta, que debió ser alarma, de una vez por todas. Ahí pudimos inaugurar las relaciones internacionales de México con el pie derecho, y no lo hicimos. Más perspicaz fue Alexis de Tocqueville, que veía los toros desde la barrera: pronto esas tierras no serían mexicanas; los Estados Unidos, que resolverían tener un destino manifiesto, bajarían por ellas; en la incursión asignarían a México, a punto de disolverse, otro destino también manifiesto.

Me parece que la vida internacional de México se inicia verdaderamente con ese trauma terrible. Y a partir de ahí se construye, entre graves caídas y ascensos magníficos, nuestra experiencia en las cosas del mundo exterior —que nunca fue tan exterior como creímos, y mucho menos lo es ahora—, experiencia que constituye, a su turno, la fuente del derecho internacional público en la forma en que México lo entiende, propone y práctica.

Otros países pueden tener una sensibilidad internacional ofensiva, digámoslo así, porque siempre anduvieron —y andan— fronteras afuera; o mejor —peor— todavía: anduvieron deslizando sus fronteras en sendas correrías. Nosotros, en cambio, tenemos una sensibilidad internacional de otro signo: defensiva, siempre defensiva. Esto explica el carácter del nacionalismo mexicano y el fervor que tenemos por tremolar la soberanía. Si este concepto ha descendido de muchos altares, que se modernizan, en México no lo ha hecho todavía. Entre los iconos del derecho de gentes, la soberanía es el santo

de nuestra mayor devoción, instalado en una basílica laica. Vieja religión instintiva.

Vuelvo a Ortega y Gasset: si México ya no quiso, ni debió ni pudo existir ensimismado, tampoco desea existir alterado, esto es, convertido en otro, un extraño para sí, llevado de los vientos que soplan y las aguas que corren, conquistado anteayer por las armas, ayer por las minas y los ferrocarriles, hoy por el comercio y las finanzas, ¿y mañana por qué? En rigor, eso sería “no existir”; y nuestra Patria, terca en algunas cosas, tiene una íntima obstinación en ésta, a pesar de la erosión que impone la nueva era: es terca en perdurar. Por ello se interesa tanto en las fronteras y supone que cada mexicano constituya, finalmente, una frontera de México, donde éste se gana o se pierde.

Estas deliberaciones me ha sugerido la lectura y relectura del trabajo estupendo de mi admirado compañero y amigo Bernardo Sepúlveda Amor, acerca de “Las aportaciones de México al derecho internacional público”. Hablaré primero del trabajo y luego del autor, aunque es obvio que si éste dice lo que dice aquél, es porque lo puede decir con indiscutible autoridad; y por ello es evidente que el trabajo —éste, y todo el que estuvo antes y sin duda estar después— es el producto de una firme convicción y de un riguroso desempeño en los asuntos exteriores del país.

Se trata de presentar unas aportaciones que, como destaca Sepúlveda, no se contraen al voto aprobatorio de tratados y convenciones, sino implican la entrega de la “experiencia histórica (de México), sus luces jurídicas y su vocación en favor de un sistema de relaciones entre Estados regido por el imperio del derecho”. Dice bien cuando añade, yendo al núcleo de estas cosas, que “la política exterior de México es parte de (su) patrimonio histórico”; y que la calidad y la oriundez de nuestro saber internacional, ya establecido en la “Constitución real” de los mexicanos, hicieron que los principios pasaran con entera naturalidad a la “Constitución formal” de la República.

Coincido con Sepúlveda en la asignación de los principios internacionales de México al rubro de las decisiones políticas fundamentales. Carl Schmitt caracterizó éstas como las determinaciones que “denotan la forma política de ser del pueblo... y forman el supuesto

básico para todas las ulteriores normaciones, incluso para las leyes constitucionales”. En efecto, tanto los principios que nuestro país recogió y reconoció bajo el rótulo de “Doctrina Carranza”, como aquéllos que hoy estipula la ley básica en su artículo 89, corresponden a ese género histórico y profundo de acuerdos nacionales. Sobre éstos convienen el pueblo —al cabo de las generaciones— y la historia —al cabo de los avatares—.

La feliz incorporación de ese fragmento del artículo 89 ocurrió durante la presidencia de Miguel de la Madrid, a quien se debe la iniciativa de adición, pero también algo más que aquello, algo que confiere autoridad para iniciar y legitimidad para proponer: una firme defensa de la soberanía nacional. En ese contexto, dura circunstancia en que la República supo resistir, el presidente promovió la exposición normativa de las decisiones políticas fundamentales en las relaciones exteriores, que son, sobre todo, relaciones con sentido político: dato, éste, para iluminar el rumbo de las relaciones económicas; de lo contrario sobraría cualquier decisión y nos limitaríamos a preguntar al servicio meteorológico en qué sentido corre el viento, para correr por ahí.

Cada una de las aportaciones que enuncia Sepúlveda tiene una raíz y un horizonte. La autodeterminación de los pueblos, “primer principio rector en la conducción de la política exterior de México” —recuerda aquél— está avalada por un “testimonio político y jurídico continuo” en esa dirección: es “una cuestión política esencial que no acepta condicionamiento alguno”. En efecto: de haber condición, también quedaría inexorablemente condicionado todo lo que sea y todo lo que pretenda el pueblo. Siempre existe el peligro de que el presente ate al futuro. Juárez diría —lo afirmó en una carta a Matías Romero, fechada en Chihuahua el 26 de enero de 1985—: no cedamos lo que no debemos conceder; al menos, no lo hagamos de propia voluntad; dejemos a otras generaciones, más vigorosas o afortunadas, la posibilidad y la esperanza de recuperar lo que en derecho les pertenece.

La “no intervención” proviene de la “historia amarga” —dice Sepúlveda— y constituye “una de las cuestiones centrales en la definición de las normas que guían la conducta exterior de nuestro país”. En este lugar discute el llamado derecho de injerencia, que deroga-

ría el principio de no intervención. Con razón puntualiza que son “inmensos” los riesgos que trae consigo ese supuesto derecho, cargado de motivos que, vistos a contraluz, muestran su verdadera identidad de pretextos. Se trata de “aventuras” —califica— cuya legitimidad rechaza México; pero también las Naciones Unidas y la Corte Internacional de Justicia.

La solución pacífica de controversias es un principio cimentado en la paz y en la razón. México lo ha proclamado y seguido; hasta en casos, como el de la isla de Clipperton, en que la sentencia arbitral “ha sido manifiestamente injusta e infundada”. Aquí, el internacionalista Sepúlveda nos pone en guardia frente a una oscura norma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte. Sostiene que en materia de arbitraje ese tratado suscita “cuestiones muy delicadas con relación a la vigencia de principios de derecho constitucional y de derecho internacional público”. Valdría traer a colación, una vez más, aquella expresión de Juárez a Matías Romero. Probablemente este género de problemas nutre la suspicacia mexicana frente a la jurisdicción internacional, que se ha mostrado en sus reservas y reticencias frente a la Corte Internacional de Justicia y a la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

La prohibición de la amenaza o el uso de la fuerza apareja un principio de estricta civilidad en el desenvolvimiento del derecho internacional. Que no haya derecho a la guerra es el principio del fin para el derecho de la guerra. De este modo, el alba de la justicia es el ocaso de la fuerza.

“El hilo conductor de los principios de política exterior de México es la defensa del derecho internacional, cuya piedra angular —escribe Sepúlveda— es la igualdad jurídica de los Estados como elemento de la soberanía”. He aquí una difícil conquista de la equidad entre los pueblos, como la igualdad ante la ley —llevada a sus mejores aplicaciones— lo es de la equidad entre los hombres. La naturaleza distingue entre grandes y pequeños, fuertes y débiles: irremediable diferencia natural, que se remedia o por lo menos alivia con la igualdad soberana. Se trata de un escudo para la resistencia, mientras la razón domina.

Lo que desde hace tiempo se ha denominado derecho social, o acaso mejor, irrupción del acento social en el derecho interno, tiene también expresiones en el derecho de gentes. Primero, a mi modo de ver, en la adopción internacional de los derechos humanos de la segunda generación, que ya se proclaman en pactos universales y en tratados regionales; después, en la cooperación para el desarrollo. Allá los protagonistas son los individuos; aquí, los pueblos. El trabajo de Bernardo Sepúlveda analiza también esta novedad, inscrita en el artículo 89 de la Constitución y en el esfuerzo de México por la cooperación internacional para el desarrollo.

Si alguna contienda internacional alienta México, ésta es la lucha por la paz y la seguridad internacionales, con la que culmina la fracción X del artículo 89 y a la que también dedica Sepúlveda algunas de las líneas finales del documento que presenta para ingresar en la Asociación Nacional de Abogados. Cierra el recuento con una observación pertinente; la lista no se agota en la fórmula constitucional; de hecho, queda fuera de ella, nominalmente, lo que se halla realmente en cada una de sus piezas, o dicho en palabras del distinguido internacionalista: “la mayor aportación de México es su fidelidad y respeto al imperio de la ley internacional, ejerciendo los derechos que legítimamente le corresponden y cumpliendo lealmente las responsabilidades y obligaciones que ha asumido”. Conducta ejemplar, entonces, que además de “satisfacer los intereses fundamentales del Estado mexicano”, como el autor dice, resulta ser una fuente material del derecho de gentes y un título de legitimidad en la persecución del orden justo que México ha pretendido desde que fue México, en el principio de sus tiempos.

Bernardo Sepúlveda, que pertenece a una casa ameritada en la que hay médicos y abogados de gran prestigio, tiene bien ganado su propio prestigio personal y profesional. Precedido de él, llega como miembro de número a la Asociación Nacional de Abogados, animada durante muchos años por la constancia de Juan González A. Alpuche, y hoy presidida por Miguel de la Madrid Hurtado.

Sepúlveda es un jurista destacado, con estudios en la Universidad Nacional Autónoma de México, donde se licenció en derecho, y en Inglaterra, donde obtuvo su maestría. La materia de su dedicación

fue política en la tesis profesional —que versó sobre el debate político-constitucional en el México de 1821 a 1824— y sería después internacional. Ha profesado en El Colegio de México y en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. Cuenta con numerosas publicaciones: libros y artículos que dan testimonio de su conocimiento en los asuntos internacionales; maestro, pues, que tiene maestría.

Un punto importante —mucho— de su vida ha sido el servicio público. Esto ha ilustrado su trabajo académico, como el académico ha ilustrado su tarea profesional. Cuenta de este modo con la doble razón del estudioso y el práctico. De ahí que sepa de lo que habla, por haberlo vivido. Se desempeñó con acierto en diversos cargos en las Secretarías de Programación y Presupuesto y Hacienda y Crédito Público.

En 1982 fue embajador de México en los Estados Unidos, el eje de la política internacional de México y una de las riesgosas coordenadas de la vida nacional; así —para recordar la reflexión del poeta— conoció al monstruo porque estuvo en sus entrañas. De ahí pasó al elevado desempeño de secretario de Relaciones Exteriores, que ejerció desde el final de 1982 hasta la conclusión de 1988, una limpia etapa de la política internacional de México. En ese cargo secundó al presidente De la Madrid. Lo hizo, en mi concepto, con inteligencia, dignidad y patriotismo, que son virtudes mayores y también fueron las características del despacho presidencial. En una etapa posterior, representó a México ante la Gran Bretaña.

Traté a Bernardo Sepúlveda, sobre todo, en ese periodo que ambos recordamos bien, aunque estemos —ambos también— colocados a grande y saludable distancia; sin nostalgia y con buenos recuerdos. Fui testigo de su delicada tarea, que cumplió con rectitud; sin quebrantos, donde hay quien se quiebra, ni oscilaciones, donde hay quien zigzaguea. De que hubo tormentas, las hubo; y de que hubo respuestas —respuestas que guarecieran a México—, las hubo también.

Fueron años complejos, por decirlo diplomáticamente —yo, que no soy diplomático— en las relaciones singulares y asimétricas —uso también un giro diplomático— con nuestro vecino del norte. Sepúl-

veda cursó y pasó, sobresaliente, una materia básica y difícil, como la anatomía entre los médicos: esa materia fue contadora. Cuando se haga la historia de la pertinencia en la política exterior mexicana, contadora tendrá un honroso capítulo.

Entre las aportaciones de México al derecho internacional público también figuran las que han hecho a México, y por este conducto al derecho de gentes, los buenos diplomáticos mexicanos. Entre ellos está Bernardo Sepúlveda Amor, que hoy ingresa a la Asociación Nacional de Abogados, en la que le damos, con afecto y respeto, la más amistosa bienvenida.