

POLÍTICA EXTERIOR Y ORDEN CONSTITUCIONAL: LOS FUNDAMENTOS DE UNA POLÍTICA DE ESTADO*

Bernardo SEPÚLVEDA AMOR

Desde 1988, la Constitución mexicana recoge una decisión política fundamental en el ámbito de las relaciones internacionales. En efecto, como consecuencia de un acuerdo entre todas las fuerzas políticas representadas en el Constituyente Permanente, se reformó el artículo 89, fracción X, del texto constitucional. Con la enmienda quedaron incorporados en esa disposición un conjunto de principios rectores de la política exterior de México, estableciendo las directrices que debe poner en práctica el titular del Ejecutivo federal en la conducción de las relaciones de México con el exterior.

La reforma constitucional se produjo como resultado de un consenso generalizado entre todos los partidos políticos en el Congreso de la Unión. Fue así posible identificar, reconocer y validar en la propia Constitución los siete principios que integran los lineamientos centrales de la política exterior de México. Los principios guardan una necesaria fidelidad con la esencia de los intereses nacionales. Esos principios son también parte de un derecho internacional aceptado por la comunidad de Estados, que han sido asimilados por el orden jurídico mexicano.

Para adquirir una perspectiva de las cuestiones internacionales que han interesado a México, y de los dilemas que se han planteado en la definición de su política exterior, es útil pasar revista de un conjunto de temas que ayudan a entender los sucesos mexicanos de los últimos decenios. Todo ello también auxilia a explicar los fundamentos jurídicos y políticos en los que descansan los siete principios de la política exterior mexicana.

* Este ensayo es una versión revisada del artículo publicado en *México ante el fin de la guerra fría* (Ilan bizberg, compilador), México, El Colegio de México, 1998. El título de ese artículo es “Objetivos e intereses de la política exterior de México”.

LOS DILEMAS DE LA POLÍTICA EXTERIOR

1. *Los decenios del cambio*

En 1956, Jorge Castañeda señalaba, con razones válidas para esa época, que “México no tiene intereses directos de carácter político, territorial, estratégico o siquiera económico allende sus fronteras, como ocurre con todas las grandes potencias; no ejerce hegemonía sobre otras regiones ni tiene intereses propios y directos que proteger en las zonas que son hoy foco de tensión internacional”.¹ Transcurrido casi medio siglo desde que se enunció esa tesis, el argumento de Castañeda amerita una revisión. En los últimos diez lustros, México y el sistema internacional han sufrido una profunda transformación. Esa transformación ha significado que México tenga ahora intereses directos que proteger allende sus fronteras, aunque esos intereses no sean equiparables o idénticos a aquellos comúnmente atribuidos a las grandes potencias.

Desde hace un buen número de años existe un involucramiento importante en los asuntos internacionales por parte de México, con una participación cada vez mayor en cuestiones políticas y económicas que guardan un vínculo directo con los intereses nacionales. De una postura defensiva, con distancia y aislamiento de lo externo, ahora se ha producido un conocimiento más exacto de las ventajas que México puede obtener en su relación internacional. Es ya insignificante la tendencia absurda y aberrante que desvirtúa y demerita bondades y beneficios de todo aquello que se origina en el exterior.

También se registra una mayor conciencia de las influencias que México recibe del ámbito externo, que en muchas ocasiones condicionan su comportamiento político, sus indicadores económicos, sus patrones culturales y la proyección de su imagen en el mundo. Conceptos como interdependencia, transnacionalización o globalidad no son para la circunstancia mexicana términos abstractos; son, por el contrario, realidades cotidianas.

Por ejemplo, como parte de un proceso político interno y de una indispensable evolución, pero también como consecuencia del escrutinio internacional, en México existe una evolución progresiva hacia la reafir-

¹ Castañeda, J., *México y el orden internacional*, México, El Colegio de México, 1956, p. 10.

mación de los valores democráticos. El respeto a los derechos humanos cobra penosa y gradualmente una realidad con base en la acción combinada de sociedad y gobierno mexicanos, pero el monitoreo internacional ha sido un factor influyente que no puede desconocerse. El combate al narcotráfico en México es una cuestión de salud pública, de protección contra el crimen organizado, de lucha contra la corrupción, y de seguridad nacional. Pero el esfuerzo doméstico es sólo un eslabón en una larga cadena de responsabilidades internacionales contra la delincuencia en el comercio ilícito de estupefacientes. La migración de trabajadores indocumentados fue tradicionalmente considerada una fórmula de solución al problema de desempleo doméstico, que se convirtió en asunto de política exterior al entrar frontalmente en conflicto con una aguda recesión económica en el mercado de trabajo natural de esos indocumentados.

Los medios de comunicación masiva han sido otro instrumento de apertura hacia el exterior para México. El flujo y reflujo de información ha educado a la sociedad mexicana en materia de asuntos mundiales. Pero también ha servido para que la prensa internacional se convierta en correa de transmisión para difundir acontecimientos mexicanos. Una hipersusceptibilidad, natural en un país que por temperamento y por historia no ha estado acostumbrado a la exposición foránea, ha provocado en ciertos ámbitos reacciones de repudio a la crítica que realizan esos medios, aunque esa resistencia se ha ido mitigando, al aceptarse gradualmente, como fenómeno rutinario, que lo que sucede en México es noticia también en el exterior.

Desde una perspectiva histórica, la más intensa experiencia mexicana tiene que ver con los créditos internacionales contratados por México, compromisos financieros que fueron contraídos prácticamente desde el inicio de su vida independiente. En el transcurso de los años, probablemente es ese el tema que haya significado un mayor vínculo mexicano con el exterior, aunque la renegociación del endeudamiento haya provocado, en más de una ocasión, serios dolores de cabeza para la nación. En los últimos cincuenta años, conforme ha crecido la economía mexicana, ha existido un mayor acceso a los mercados internacionales de capital, con una mayor abundancia de recursos y, por ende, con mayores volúmenes en el servicio de la deuda. Durante ciertos periodos (por ejemplo, el decenio de los ochenta), el tema de la deuda externa se convirtió, para México y para América Latina, en cuestión eminentemente política, po-

niendo en evidencia la importancia de ese factor internacional en la economía doméstica de las naciones latinoamericanas.

Ante la necesidad que enfrenta México de captar recursos financieros adicionales provenientes del exterior, también la inversión extranjera directa y la de portafolio han cobrado una importancia cada vez mayor en la economía mexicana. Ese fenómeno, característico de un sistema globalizado que impone una cruda competencia a todos los Estados por obtener mayores flujos de financiamiento externo, ha significado que México tenga un claro interés en participar en la conformación de un orden económico internacional justo y estable.

Ilustran este propósito los esfuerzos mexicanos por establecer una Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados (1975) y la realización de la Reunión de Cancún (1981), en la cual participaron veintidós jefes de Estado y de gobierno con la idea de resolver problemas serios que afectaban al sistema económico de entonces. Pero lo que en mayor medida ilustra la forma en que los factores externos influyen y afectan a los intereses mexicanos está representado por las distintas crisis económicas padecidas por México en los últimos veinticinco años. En el caso de la más reciente, esto es, aquella que explotó en 1994, la vulnerabilidad externa quedó en evidencia al registrarse unos pavorosos desequilibrios en la balanza de pagos, que trajeron por consecuencia una grave turbulencia económica y política y una necesidad de acudir a un oneroso auxilio financiero internacional.

En el sistema económico mexicano, el comercio exterior ha sufrido una evolución importante en los últimos cuarenta años. No sólo se ha convertido México en un exportador de manufacturas, abandonándose así el predominio de las materias primas; también ha entablado una serie de asociaciones con otros países que le imponen un conjunto de derechos y obligaciones internacionales, incorporándose de esta suerte a un mecanismo de compromisos a escala mundial.

El alcance de esos compromisos comerciales era limitado en 1960, cuando se inició una mayor participación internacional del comercio exterior mexicano, al suscribir el Tratado de Montevideo y establecer una incipiente asociación de libre comercio en América Latina. Pero todo ello se modificó sustancialmente con el ingreso de México al GATT en 1986, ensanchándose los compromisos en materia de política comercial de manera muy considerable, en especial después de los acuerdos de la

Ronda Uruguay y de la constitución de la Organización Mundial de Comercio.

A ello debe agregarse la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte en 1994, que ha significado un incremento sustancial en el intercambio de bienes con Canadá y Estados Unidos y una ampliación de vínculos políticos y económicos de México con el exterior. El Acuerdo entre México y la Unión Europea, suscrito en el año 2000, se traducirá en un instrumento para la expansión de la presencia económica internacional de México.

En los cerca de cincuenta años transcurridos desde que Jorge Castañeda publicó su obra, otros hechos políticos pusieron de relieve la imposibilidad, para México, de mantenerse al margen de los asuntos internacionales. Por ejemplo, en octubre de 1962 se produce una crisis en el sistema bipolar de poder al descubrirse la instalación de proyectiles con ojivas nucleares en Cuba, lo cual aproximó a territorio mexicano el riesgo de una conflagración con ese tipo de armamento de destrucción masiva, con el consecuente daño potencial.

En el decenio de los ochenta, el conflicto centroamericano también dejó registro de la forma en que los intereses mexicanos quedan afectados por fenómenos críticos en zonas aledañas a sus fronteras, al producirse la militarización del área, una carrera armamentista, flujos migratorios incontrolables, creciente número de refugiados en territorio nacional, crisis económica regional que repercute en inversión y comercio exterior mexicanos, tensión política con terceros Estados y, por último, el riesgo de guerras civiles transformadas en teatro bélico centroamericano. Ambos casos son ilustrativos de la incidencia de factores externos en la vida nacional y de la necesidad que tiene México de identificar y proteger sus intereses vitales mediante la aplicación de una adecuada política internacional.

Los cambios en el sistema internacional han sido profundos. El proceso formal de descolonización llegó a su término, conformándose una nueva sociedad, con más de ciento noventa Estados miembros, aumento importante en comparación con los cincuenta Estados fundadores de la ONU en 1945. Concluyó la Guerra Fría después de varios decenios de confrontación bipolar y desapareció el bloque socialista como factor real de poder internacional. Ya no existe el Tercer Mundo como centro aglutinador de los intereses, las demandas y las aspiraciones de las naciones no industrializadas.

La seguridad internacional se ha transformado en su contenido; de ser un asunto eminentemente relacionado con el poder militar, es ahora una cuestión que se centra en la protección y amparo que se requiere para combatir el terrorismo internacional. Avanzan los proyectos de integración económica regional, concediéndose poderes supranacionales a autoridades creadas por los propios Estados, con la consecuente erosión al concepto tradicional de soberanía. Términos como ajuste estructural, desregulación, libre comercio, privatización, interdependencia y globalización son ahora moneda de curso corriente, como también lo son los valores de la democracia y el respeto a los derechos humanos.

La mayor participación de México en un sistema internacional transformado influye determinantemente en la conducta mexicana. El factor externo cobra una importancia desconocida en la época en que apareció la obra de Jorge Castañeda. Con ello, la dirección de la política exterior adquiere nuevos elementos, orientaciones y necesidades, en donde la pasividad y el aislamiento quedan proscritos. Pero lo mismo sucede con el contenido mismo de la política exterior. Si hace varios decenios una porción importante de los recursos políticos de la cancillería mexicana se dedicó a propiciar un desarme general y completo y a establecer una zona libre de armamento nuclear en América Latina, ahora la directriz es ganar espacios económicos y políticos que sirvan como elemento catalítico para impulsar el desarrollo nacional.

2. Los fines de la política exterior

Ante los cambios radicales que se han producido en el exterior y, sobre todo, ante la profunda transformación que ha sufrido México en años recientes, será necesario determinar cuáles son los objetivos y cuáles son los intereses esenciales que persigue México en su relación con el exterior. Desde luego, es válido suponer que esos objetivos e intereses no se apartarán de manera importante del proyecto político construido en el transcurso de casi dos siglos de vida independiente. Pero un sistema en transformación, interno y externo, obliga a plantear una nueva estrategia que se ajuste a una nueva realidad, y a utilizar nuevos instrumentos políticos para alcanzar los objetivos deseados.

Por ejemplo, un objetivo obvio y necesario es recuperar el prestigio perdido en el ámbito internacional, proyectando la imagen de una nación

que ha puesto su casa en orden en todos los terrenos. Por sus méritos intrínsecos, corregir y remediar un conjunto de problemas domésticos que atribulan desde hace tiempo a la nación mexicana debe ser un propósito fundamental. Esa nueva imagen, producto de una realidad ajustada a mejores condiciones de desarrollo, justicia y democracia, también habrá de significar una mayor capacidad de negociación internacional para México.

Otra cuestión importante es definir los propósitos que sirve la política exterior en la estrategia general de desarrollo del país. En la era de la posguerra fría, las políticas exteriores de un buen número de Estados se encuentran en proceso de revisión. La desaparición del sistema bipolar de poder acarrió un replanteamiento en el diseño y función de la acción internacional de los gobiernos.

Habrà quien argumente, equivocadamente, que ahora el papel de la política exterior está circunscrito a un proyecto económico, en donde su única finalidad es ganar mercados, atraer mayores volúmenes de inversión foránea, o suscribir acuerdos regionales de libre comercio. Ello supondría desconocer que la relación internacional de un Estado tiene un propósito eminentemente político, satisfaciendo unos intereses generales que incluyen el aspecto económico, pero que abarcan espacios más amplios.

Desde esta perspectiva, los objetivos de la política exterior son variados. Comprenden su utilización como palanca de desarrollo doméstico, constituyéndose en instrumento privilegiado para promover flujos adicionales de financiamiento externo, adquisición de tecnología o ampliación de comercio exterior. Pero su destino fundamental es de índole política, identificando los fines que se propone alcanzar el Estado en su relación internacional y determinando las estrategias y los instrumentos necesarios para cumplir esos fines.

Para definir la esencia de una política exterior destinada a satisfacer los objetivos e intereses del Estado mexicano, se requiere despejar algunos de los supuestos dilemas que han opacado el diseño de una estrategia. El primero de esos falsos dilemas tiene que ver con una imaginaria dicotomía entre la política doméstica y la política exterior. Es un gran error pretender que esos dos ámbitos son categorías separadas y autónomas o, en el extremo, categorías mutuamente excluyentes. Por el contrario, esas dos expresiones de la política son categorías que se complementan e influyen recíprocamente.

Una política exterior que no tome en cuenta realidades internas no tendrá viabilidad; una política doméstica desvinculada de las reglas del juego internacionales tendrá una mínima eficacia. Si en alguna etapa histórica se manejó el artificio de que política interna y política exterior eran dos planos distintos de la realidad, ahora debe existir un reconocimiento pleno de la naturaleza unívoca de la política, aunque posea dos vertientes o manifestaciones.

El maridaje entre política interior y política exterior se pone en evidencia al registrar la forma en que repercute un asunto en la provincia del otro. Temas que antiguamente se juzgaban de la jurisdicción doméstica, ahora trascienden al campo internacional. Por ejemplo, cuestiones como explosión demográfica y desempleo alcanzan un efecto allende a las fronteras nacionales. En efecto, esa combinación de factores puede traer por consecuencia mayores volúmenes de migración a Estados Unidos, generando situaciones conflictivas con ese país, que ya se encuentra orientado a aplicar medidas proteccionistas destinadas a contener el flujo inmigratorio.

El narcotráfico no es únicamente un problema de salud pública o un asunto de seguridad nacional; es, también, un tema inscrito en la agenda de las relaciones con Estados Unidos. La desertificación ya no preocupa tan sólo a los habitantes de las zonas áridas; la erosión gradual de los suelos provoca una reducción en las tierras arables, con lo cual el país pierde capacidad para alimentar a noventa millones de habitantes; ello significa mayor importación de alimentos y el traslado de trabajadores agrícolas del campo a la ciudad o, en su caso, a territorio estadounidense.

Otro falso dilema que debe ser despejado tiene que ver con una suelta alternativa que llevaría a escoger entre una política exterior exclusivista, centrada en la relación con Estados Unidos, y una política exterior ecuménica, abierta a una vinculación de amplio espectro. Imposible negar el peso que posee Estados Unidos en el diseño y ejecución de la política exterior de México. Pero ello no debe conducir a un reduccionismo que concentre todo el trato internacional de México en un solo país, de manera excluyente.

Es cierto que, en una versión extrema, el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) puede suponer un riesgo en esa dirección. Recuérdesse el informe confidencial del embajador John Negroponte al Departamento de Estado, examinando los beneficios para Estados

Unidos de la conclusión de un acuerdo de esa naturaleza. Decía Negro-
ponte en abril de 1991 que

México está en el proceso de cambiar dramáticamente la sustancia e ima-
gen de su política exterior. Ha ido de una visión ideológica, nacionalista y
proteccionista, a una visión de los problemas mundiales más pragmática,
competitiva y hacia afuera... Desde una perspectiva de política exterior, un
TLC institucionalizaría la aceptación de una orientación estadounidense
en las relaciones exteriores de México.... la adopción de un TLC nos ayu-
daría a poner de forma abierta y legítima lo que muchos sienten debería de
ser la relación entre México y Estados Unidos desde hace mucho tiempo.²

En un juego de contrapuntos, la supuesta opción sería desatender el
trato con Estados Unidos, para enfocar la atención en otros países. Ello
negaría realidades geopolíticas y sería ineficaz. Encontrar los justos me-
dios, a través de una política de genuina diversificación, con mayores
márgenes de maniobra en lo político y en lo económico, es uno de los fi-
nes por alcanzar. De esta suerte, es preciso conciliar la realidad geo-polí-
tica y geoeconómica de nuestra vecindad con Estados Unidos con la ne-
cesidad de una política exterior independiente.

Otro dilema que no es tal tiene que ver con una supuesta dicotomía
entre una política exterior que descansa en el bilateralismo, y una estrate-
gia orientada al multilateralismo. Tener que escoger entre esas dos op-
ciones no corresponde a la realidad. Lo que sí es necesario hacer es de-
terminar, una vez identificados los objetivos e intereses que se pretenden
alcanzar, si su ejecución habrá de satisfacerse mejor, a mayor velocidad
y al menor costo, por una de las dos vías o, más fácil, si conviene apro-
vechar ambos procedimientos si con ello se obtiene la finalidad deseada.
Ambos son instrumentos de política que se acompañan y confluyen en
un mismo objetivo.

La diplomacia bilateral debe servir para diversificar la relación de Mé-
xico con el exterior, ampliando e intensificando la red política y econó-
mica del país. Al propio tiempo, una diplomacia multilateral es indispen-
sable para promover intereses en organismos internacionales. En esos
foros, México podría extender considerablemente su presencia, partici-

² Véase Informe confidencial del embajador John Negroponete a Bernard Aronson,
secretario adjunto para Asuntos Interamericanos en el Departamento de Estado. El texto
aparece publicado en la revista *Proceso*, núm. 758, mayo 13 de 1991, pp. 6-11.

pando en mayor medida en los órganos políticos de esas instituciones. Un caso notable es la reticencia mexicana para ser periódicamente miembro no permanente del Consejo de Seguridad de la ONU, reticencia que debe abandonarse para que México cuente con un más amplio abanico de opciones en su política exterior. Otro ejemplo es el reducido número de funcionarios internacionales de nacionalidad mexicana. Un mayor compromiso en todos los órdenes de parte de México hacia el sistema multilateral puede arrojar buenos resultados; también puede servir de palanca para obtener beneficios políticos en lo bilateral.

Una última supuesta disyuntiva es la que equivocadamente plantea el dilema de establecer una política de principios o una política de intereses. De nueva cuenta, son elementos que se combinan y complementan recíprocamente. Perseguir crudamente unos intereses sin ubicarlos en un contexto más amplio de los fines generales del Estado y sin asociarlos con una ética política puede conducir a posturas cínicas. Formular principios abstractos, sin un vínculo con el conjunto de intereses que se deben proteger, invitaría a la ingenuidad política. De ahí la necesidad de encontrar una simbiosis entre principios e intereses.

La elaboración de principios de política exterior, en ocasiones con rango constitucional, como sucede en el caso mexicano, permite definir los códigos de conducta que un Estado habrá de cumplir en su comportamiento exterior. Esos principios no son la política exterior, pero sí son uno de sus elementos fundamentales. No bastan, pero proporcionan el marco de referencia para determinar, en ese contexto, objetivos, estrategias, intereses e instrumentos.

3. Política exterior y orden constitucional

Por razones explicables, la reafirmación del derecho internacional ha sido una pieza esencial en la formulación y en el ejercicio de la política exterior de México. La vocación juricista y la convicción de que la vía legal es la fórmula idónea en un régimen de convivencia en el seno de la sociedad de Estados lleva en ocasiones a disminuir la naturaleza política de los asuntos internacionales, depositando una confianza excesiva en el método jurídico como instrumento principal en las relaciones con otros gobiernos.

En la situación actual de la organización internacional, en donde se encuentran aún en etapa de gestación muchas de las instituciones legales,

el ejercicio de la política es todavía instrumento privilegiado. Ello no significa demeritar el valor del derecho; por el contrario, significa ubicarlo en sus justos términos, como un coadyuvante indispensable en la conformación de un orden internacional, confluyendo con otros factores —económicos, políticos— en la construcción armónica de una comunidad de Estados.

Política exterior y derecho internacional han sido elementos indisolubles en la conducta del Estado mexicano. El propio orden constitucional establece un conjunto de principios de política exterior que debe observar el titular de Ejecutivo federal y que comprenden un listado de normas pertenecientes al sistema jurídico internacional. De esta suerte, el mandato constitucional le otorga una naturaleza eminentemente legalista a la conducción de la política exterior. A la luz de este estrecho vínculo, conviene explorar los alcances de la combinación de política exterior y derecho internacional en el régimen mexicano. Antes de iniciar el estudio de esa cuestión, es útil anotar algunos datos sobre la vocación jurídica mexicana.

Al examinar los vínculos entre la política exterior de México y el derecho internacional público, es importante identificar un conjunto de normas e instituciones que son parte del orden jurídico mexicano por un procedimiento doble: porque están incorporadas en tratados suscritos por México y porque el texto constitucional así lo consigna expresamente. Pero, en adición a esas dos características, se trata de normas en cuya creación y consolidación como reglas del derecho internacional público México ha tenido un grado importante de participación, aportando su experiencia histórica, sus luces jurídicas y su vocación en favor de un sistema de relaciones entre Estados regido por el imperio del derecho.

Desde luego, sería pretencioso atribuir a México la invención de todas esas normas. Su consagración es el producto de un esfuerzo colectivo que en el ámbito internacional ha ido madurando en el transcurso de muchos siglos. Sin embargo, México ha sido un importante contribuyente a la cristalización de un nuevo orden jurídico convencional, vigente durante los últimos sesenta años en el seno de la comunidad de Estados, en el cual se ven reflejados los intereses legales de nuestro país y los principios de su política exterior.

No será posible explorar todas las cuestiones que poseen las tres características mencionadas, esto es, pertenecer a la ley básica, representar

una aportación mexicana y regular aspectos de derecho internacional. Ése sería el caso, por ejemplo, de la reglamentación de los espacios marítimos, en particular aquellos que se encuentran dentro de la jurisdicción nacional. México realizó una contribución importante a lo que justamente se denominó “la revolución en los océanos”, que quedó consagrada en la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, suscrita en 1982.

Todo lo relacionado con la creación de la zona económica exclusiva tiene su origen, en buena medida, en la imaginación jurídica y en el talento negociador de la delegación mexicana que participó en esa conferencia, y que fue dirigida por Jorge Castañeda. No es ocioso recordar que desde 1976 México decidió incorporar en su Constitución el nuevo concepto, estableciendo en el artículo 27 que “la Nación ejerce en esa zona económica exclusiva situada fuera del mar territorial y adyacente a este, los derechos de soberanía y las jurisdicciones que determinen las leyes del Congreso”. Con ello triunfa la tesis del aprovechamiento, por parte del Estado ribereño, de los recursos vivos y no vivos que se encuentren en un área marítima de doscientas millas adyacente a sus costas. Con ello también elimina México una fuente de fricciones con terceros Estados que, con el afán de contar con las más anchas zonas pesqueras, abogaban por un estrecho cinturón de mar territorial.

Pero dejando a un lado el análisis de las aportaciones mexicanas al derecho del mar, es preciso plantear un tema vinculado con política exterior, derecho constitucional y orden jurídico internacional. En efecto, se requiere determinar la naturaleza y los alcances legales de un conjunto de principios que reúnen esas tres características, esto es, ser normas que establecen un código de conducta para regular el comportamiento internacional de México; estar consagradas en la Constitución, y ser reconocidas por el derecho internacional como parte de su ordenamiento consuetudinario y convencional.

Ese conjunto de normas se encuentra reunido en el artículo 89, fracción X, de la Constitución. En efecto, en 1987 el presidente Miguel de la Madrid envió una iniciativa al Congreso de la Unión, con la finalidad de reformar la ley fundamental para agregar las reglas que debe cumplir el jefe del Estado al dirigir la política exterior mexicana. En la conducción de esta 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.

La política exterior de México es parte de un patrimonio histórico, consolidado durante casi dos centurias de vida independiente. Esa tradición ha hecho que, en términos jurídicos y políticos, fuese aconsejable incorporar a la ley básica lo que es parte de la constitución real, a fin de que la serie de principios que guían la acción exterior del Estado mexicano queden consagrados definitivamente en la Constitución formal.

Es importante destacar que la estipulación contenida en el artículo 89 constitucional comprende una facultad, pero también una obligación. Por mandato jurídico, el titular del Ejecutivo federal tiene el deber de sujetar la conducta externa del Estado mexicano a lo dispuesto en esos principios. Una novedad es que, en términos de derecho comparado, es la primera vez que un texto constitucional establece las reglas que debe cumplir el jefe de Estado en la dirección de la política exterior. Otras Constituciones le atribuyen la facultad de conducir la política exterior, celebrar tratados y designar a los jefes de misiones diplomáticas, pero ninguna determina los criterios rectores que, constitucionalmente, gobiernan una política internacional.

También es útil anotar que esa reforma constitucional representó un símbolo de los consensos políticos nacionales, al haber sido aprobada, por todos los partidos políticos, con un voto unánime. Así, una decisión política fundamental en materia de relaciones exteriores descansa en una incuestionable base de legitimidad.

Para apreciar la importancia de estos siete de principios de política exterior, que son parte del orden constitucional mexicano y del derecho internacional, conviene examinar cada uno de ellos, advirtiendo desde luego que no pueden ser considerados en forma aislada. Son piezas que conforman un universo jurídico, esto es, un sistema de derecho en donde las distintas normas se conjugan para alcanzar un fin común: paz y seguridad, justicia, libertad y garantías individuales, progreso económico y social para todos los pueblos.

4. *Autodeterminación de los pueblos*

La autodeterminación de los pueblos es el primer principio rector en la conducción de la política exterior de México. Como elemento consustancial a la esencia del Estado, es una norma fundamental que se vincula en forma íntima con la soberanía estatal y su independencia. Guarda también relación con la competencia legal y política de un pueblo para definir la naturaleza y la forma de su gobierno.

Para nuestro país, el origen del principio de libre determinación de los pueblos se remonta al proceso de creación de México como nuevo Estado en la comunidad internacional. En la Proclamación de Independencia y en los Sentimientos de la Nación se encuentra una primera afirmación de la voluntad del pueblo mexicano de determinar libremente su destino, sin sujeción a potencias extranjeras y con la capacidad para definir un gobierno propio, expresándose de esta forma la voluntad popular.

A partir del Acta Constitutiva de 1823 y de la Constitución de 1824, México ha dejado un testimonio político y jurídico continuo de su consenso en favor de la autonomía nacional. La Constitución de 1917 recoge esa misma tradición histórica, reafirmando la vocación mexicana por la libre determinación de los pueblos y plasmando esa decisión política fundamental en los artículos 39, 40 y 41, cuyos términos establecen que:

- 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 o modificar la forma de su gobierno;
- Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática, federal;
- El pueblo ejerce su soberanía por medio de los poderes de la Unión.

Para complementar este sistema establecido en la Constitución mexicana, existe una constelación de tratados, declaraciones y decisiones judiciales que, desde la perspectiva del derecho internacional público, definen la vigencia de la autodeterminación en las relaciones entre los Estados y en el seno de la comunidad internacional política y jurídicamente organizada.

La Carta de las Naciones Unidas es el primer tratado de carácter universal que estipula como uno de los propósitos de la Organización el de “desarrollar las relaciones amistosas entre las naciones basadas en el respeto del principio de la igualdad de derechos y de libre determinación de los pueblos”. Este principio, por la circunstancia misma de encontrarse incorporado en un tratado internacional, implica la existencia de una norma jurídica que impone derechos y obligaciones.

El derecho a la libre determinación se identifica con el derecho de decidir de manera libre y autónoma la naturaleza de un gobierno. Por ello, toda presión o injerencia dictatorial orientada a que una potencia extranjera imponga la instalación de una forma de gobierno debe ser considerada como una intervención en los asuntos internos de un Estado, y, por consecuencia, cuestión prohibida por el orden jurídico internacional.

Para México, en su calidad de Estado libre y soberano, el derecho a su libre determinación es una cuestión política esencial que no acepta condicionamiento alguno. Pero, en una actuación congruente con el derecho que reclama para sí mismo, México ha sido un abogado importante en favor del ejercicio de ese derecho por otros pueblos. En su política exterior, el gobierno mexicano fue un impulsor decidido del movimiento de descolonización, que ha supuesto la emancipación de pueblos previamente sujetos al yugo colonial.

De esta suerte, México es reconocido como un participante activo en la conformación de una nueva sociedad de naciones que, de estar compuesta por cincuenta y un Estados en 1945, cuenta ahora con cerca de doscientos. Esta proliferación de nuevas unidades políticas obedece al ejercicio pleno de la autodeterminación y a la coincidencia de México con muchos otros gobiernos por hacer realidad ese principio.

5. No intervención

Una historia amarga de injerencias injustificadas en los asuntos internos de México condujo a incorporar el principio de la no intervención como una de las cuestiones centrales en la definición de las normas que guían la conducta exterior de nuestro país.

La no intervención constituye, junto con la igualdad jurídica de los Estados y la proscripción del uso de la fuerza, un fundamento de la lógica interna del derecho internacional. El principio está codificado en un

buen número de tratados multilaterales. La expresión más acabada de la no intervención se encuentra consagrada en la Carta de la Organización de Estados Americanos, que contiene los conceptos básicos que han servido como fuente de creación de un derecho internacional general. En efecto, los artículos 18 y 19 de la Carta de la OEA establecen lo siguiente:

Artículo 18. - Ningún Estado o grupo de Estados tiene derecho de intervenir, directa o indirectamente, y sea cual fuere el motivo, en los asuntos internos o externos de cualquier otro. El principio anterior excluye no solamente la fuerza armada, sino también cualquier otra forma de injerencia o de tendencia atentatoria de la personalidad del Estado, de los elementos políticos, económicos y culturales que lo constituyen.

Artículo 19.- Ningún Estado podrá aplicar o estimular medidas coercitivas de carácter económico y político para forzar la voluntad soberana de otro Estado y obtener de éste ventajas de cualquier naturaleza.

Las decisiones judiciales también son una fuente importante para determinar el estado que guarda ese principio frente al orden jurídico. La Corte Internacional de Justicia se ha pronunciado puntualmente y sin ambages en favor de la norma de la no intervención. En efecto, en 1949, en su decisión sobre el caso del Canal de Corfú, la Corte señaló que el “pretendido derecho de intervención no puede ser considerado sino como la manifestación de una política de fuerza, política que, en el pasado, ha dado lugar a los abusos más graves y que, cualquiera que sean las deficiencias presentes de la organización internacional, no puede tener un lugar en el derecho internacional”.³

De nueva cuenta, en 1986 la Corte reafirmó la vigencia jurídica de la norma de no intervención al decidir que:

El principio prohíbe a todo Estado o grupo de Estados intervenir directa o indirectamente en los asuntos internos o externos de otros Estados. La intervención prohibida debe relacionarse con cuestiones donde el principio de la soberanía de los Estados permite a cada uno de ellos decidir sus asuntos libremente. Ello comprende optar por un sistema político, económico, social y cultural y formular su política exterior. La intervención es ilícita cuando se emplean métodos de coerción con respecto a esas opciones, las cuales deben mantenerse libres. Ese elemento de coerción, consti-

³ Caso del Canal de Corfu. United Kingdom vs. Albania. Merits, Judgement, *ICJ Reports*, 1949, p. 35.

tutivo de la intervención prohibida y que conforma su esencia misma, es particularmente evidente en el caso de una intervención que utiliza la fuerza, ya sea con el método directo de la acción militar o con el método indirecto del apoyo en favor de actividades armadas subversivas o terroristas en el interior de otro Estado.

El tribunal internacional también se ha pronunciado sobre un tema fundamental para nuestros propósitos, esto es, determinar si existe una evolución en el orden jurídico internacional que autorice a los Estados un derecho de injerencia para casos particulares (por ejemplo, apoyo a la democracia o protección de los derechos humanos), derogando así el principio general de la no intervención. Después de efectuar un análisis de la cuestión, la Corte llegó a los siguientes resultados:

La Corte ha constatado por lo tanto que no existe en el derecho internacional contemporáneo un derecho general de intervención de ese género en favor de la oposición existente dentro de otro Estado. Su conclusión es que los actos que constituyan una violación al principio consuetudinario de la no intervención que impliquen, en forma directa o indirecta, el empleo de la fuerza en las relaciones internacionales, constituirán también una violación al principio que lo prohíbe.⁴

La experiencia histórica demuestra que la democracia sólo puede ser genuina si resulta de un esfuerzo local y se da en un contexto de mayor progreso económico y social. Sobre todo, esa experiencia demuestra que la democracia y los derechos humanos no pueden ser impuestos por la fuerza, a riesgo de que el remedio cause un daño superior a las aflicciones que pretende atenuar. Demuestra también que el permitir excepciones a dos reglas básicas del derecho internacional (la prohibición del uso de la fuerza y la facultad de los Estados de determinar libremente las formas de organización política y social que más les convengan) abre la puerta a innumerables abusos. La promoción de un derecho, como lo es la potestad de un pueblo para instituir, mantener y defender un sistema democrático de gobierno, con pleno respeto a los derechos humanos, no puede atentar contra la existencia de otro derecho, como lo es el principio de la no intervención.

⁴ “Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua. Nicaragua vs. United States of America. Merits, Judgement”, *ICJ Reports*, 1986, pp. 98-100.

Los riesgos de aceptar ese supuesto derecho de injerencia son inmensos. Al abrir la puerta a las excepciones, se frustra un fin del orden jurídico, que es la seguridad y la certidumbre. Además, se introduce un elemento de arbitrariedad, al ser la potencia intervencionista la que juzga y califica la razón de ser de su injerencia. Un régimen jurídico sano no admite esos grados de discrecionalidad. En apego fiel a sus tradiciones, México rechaza la legitimidad de esas aventuras.

También la Asamblea General de las Naciones Unidas se ha pronunciado de manera particularmente enérgica en torno a la cuestión. En efecto, en una resolución de un gran peso político, ese órgano adoptó en 1970 la Declaración sobre los principios del derecho internacional relativos a las relaciones amistosas y la cooperación entre los Estados. En esa declaración se afirma que

Ningún Estado o grupo de Estados tiene el derecho de intervenir, directa o indirectamente, por ningún motivo, en los asuntos internos o externos de otro Estado. Por ello, cualquier intervención armada y toda forma de interferencia o de intento de amenaza en contra de la personalidad del Estado o en contra de sus elementos políticos, económicos y culturales, serán violatorias del derecho internacional.

De esta suerte, el derecho convencional consagrado en los tratados multilaterales, la práctica continua de los Estados, las decisiones de la Corte Internacional de Justicia y las resoluciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas ratifican la vigencia de un derecho internacional que prohíbe la intervención. La repetición de esas decisiones por Estados y órganos políticos y jurídicos de la comunidad internacional, con la convicción de que se actúa conforme a un criterio legal, ratifica la existencia de un derecho consuetudinario internacional proscribiendo las injerencias dictatoriales.

6. *Solución pacífica de diferencias internacionales*

El comportamiento internacional de México ha demostrado un apego estricto al sometimiento de las controversias internacionales a las vías pacíficas. En todos aquellos casos en que se ha suscitado una diferencia con otro Estado, México ha acudido a los distintos procedimientos de solución para encontrar fórmulas de avenimiento.

Uno de los principios esenciales estipulados en la Carta de las Naciones Unidas es la obligación impuesta a todos los Estados miembros para que arreglen sus diferencias “de tal manera que no se pongan en peligro ni la paz y la seguridad internacionales ni la justicia”. Existen, además, otras disposiciones en la Carta que proporcionan los criterios para cumplir con esa obligación. En efecto, el artículo 33 señala que

las partes en una controversia cuya continuación sea susceptible de poner en peligro el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales tratarán de buscarle solución, ante todo, mediante la negociación, la investigación, la mediación, la conciliación, el arbitraje, el arreglo judicial, el recurso a organismos o acuerdos regionales u otros procedimientos judiciales ante la Corte Internacional de Justicia.

El arbitraje ha sido un método utilizado por México para dirimir controversias con terceros Estados. Esos arbitrajes comprenden los casos relacionados con el Fondo Piadoso de las Californias, con El Chamizal y con la Isla de la Pasión, también llamada Isla de Clipperton. Debe recordarse, asimismo, las comisiones de reclamación que se establecieron a partir de 1923, a fin de conocer y liquidar, por la vía del arbitraje, las distintas demandas de extranjeros por daños sufridos como consecuencia de los movimientos revolucionarios ocurridos en México. Para atender estas cuestiones, se estableció una Comisión General de Reclamaciones y varias comisiones de reclamaciones particulares, destinadas a conocer litigios de ciudadanos de Estados Unidos, Reino Unido, Francia, España, Italia .

En los tres arbitrajes mencionados y en las distintas comisiones de reclamaciones, México cumplió puntualmente con sus obligaciones, tanto en lo que hace al procedimiento para resolver por la vía pacífica una diferencia internacional como en lo que hace al acatamiento de la decisión arbitral, en aquellos casos en que dicha decisión resultó contraria a México. Aun en la circunstancia extrema en que la sentencia del árbitro ha sido manifiestamente injusta e infundada, como sucede con el juicio sobre la Isla de Clipperton, el gobierno mexicano ha asumido su responsabilidad.

México ha concluido una serie de tratados que lo comprometen a someter las diferencias que surjan con otros Estados a un tribunal de arbitraje. El acuerdo internacional que introdujo por primera vez ese tipo de

obligaciones jurídicas para México en esta materia es el Tratado de Libre Comercio de América del Norte. Este instrumento jurídico internacional, en su capítulo XX, establece un conjunto de recursos para el arreglo de disputas que surjan en la aplicación del TLC. Ello comprende consultas, buenos oficios, conciliación y mediación. Pero, como instancia última en los conflictos que puedan surgir entre cualquiera de los tres Estados parte, se establece el procedimiento arbitral.

De manera adicional, se ha introducido un sistema de arbitraje desconocido previamente para México. Con ese nuevo procedimiento se plantean cuestiones muy delicadas con relación a la vigencia de principios de derecho constitucional y de derecho internacional público. En efecto, de conformidad con el capítulo XI del TLC, que guarda relación con los temas de inversión, se establece un mecanismo para la solución de controversias en materia de inversión, que permite que un empresario o que una corporación de nacionalidad canadiense o estadounidense queden facultados para someter a juicio arbitral al Estado mexicano en aquellos casos en que reclamen no haber recibido el trato estipulado en ese capítulo XI, poniendo en un plano de igualdad a una persona de derecho público con una persona de derecho privado.

Con la aceptación de este tipo de obligaciones, la norma general que establece el imperativo de agotar los recursos locales antes de acudir a instancias internacionales puede quedar derogada. Además, la regla de la igualdad entre nacionales y extranjeros queda vulnerada, ya que el extranjero es titular de un privilegio, esto es, posee la capacidad de recurrir a una instancia jurídica en contra del Estado mexicano, como lo es el arbitraje internacional, privilegio que no es concedido al nacional mexicano.

Por primera vez en su historia, México ha recurrido a un procedimiento judicial internacional para resolver una controversia jurídica. En efecto, en enero de 2003 el gobierno mexicano presentó una demanda ante la Corte Internacional de Justicia de La Haya, argumentando la violación, por parte de Estados Unidos, de las obligaciones impuestas por la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares.

La cuestión, decidida por la Corte a favor de México en marzo de 2004, reafirma la facultad del Estado de proteger a sus nacionales cuando sus derechos han sido violados por un tercer Estado que no cumple con los principios del debido proceso legal con respecto a extranjeros

que son arrestados y sometidos a juicio sin contar con la garantía legal de la protección consular.

En su conducta internacional, México ha sido un practicante y un impulsor de los medios diplomáticos de solución de controversias. En todo su trayecto histórico, México ha hecho uso de la negociación como método usual para arreglar sus asuntos exteriores. Otros instrumentos también han sido utilizados por nuestro país para propiciar la solución de conflictos en áreas geográficas cercanas a las fronteras nacionales.

Por ejemplo, en el proceso de paz de Contadora, México creó, de manera conjunta con Colombia, Panamá y Venezuela, un mecanismo negociador que, con la participación de los Estados centroamericanos, sirvió para la pacificación de esa región. Para ello fue necesario recurrir a la negociación bilateral y multilateral, a los buenos oficios y a la mediación, a la investigación y, en una sola instancia, al arreglo judicial, al someterse a la Corte Internacional de Justicia un litigio entre Nicaragua y Estados Unidos. La eficacia de esta batería de procedimientos quedó demostrada al establecerse la paz en la región centroamericana al final del decenio de los ochenta.

7. La prohibición de la amenaza o el uso de la fuerza

En el transcurso del siglo XX ha existido una transformación radical en uno de los conceptos básicos del derecho internacional. En efecto, la evolución de las normas jurídicas conduce a que, a partir de 1945, ya no exista legalmente un derecho a la guerra. Es más, la Carta de las Naciones Unidas proscribió el uso de la fuerza unilateral. Esta nueva regla supone un cambio importante.

Desde épocas remotas, la guerra había sido clasificada como justa o injusta. Es sólo en el último medio siglo cuando esta distinción ha quedado desterrada y ahora, de acuerdo con el derecho internacional, el uso de la fuerza puede quedar comprendido dentro de las siguientes categorías:

- a) un acto de legítima defensa individual o colectiva;
- b) una medida colectiva adoptada por las Naciones Unidas para prevenir o remover una amenaza a la paz o para eliminar actos de agresión;
- c) un acto ilegal emprendido por un Estado al margen de las disposiciones de la Carta de las Naciones Unidas.

La Carta de la ONU indica que “los miembros de la Organización, en sus relaciones internacionales, se abstendrán de recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza contra la integridad territorial o la independencia política de cualquier Estado, o en cualquier otra forma incompatible con los propósitos de las Naciones Unidas”.

En la interpretación del gobierno de México, conviene poner de relieve que la prohibición comprende también la amenaza del uso de la fuerza, con lo cual se establece en el orden jurídico internacional la proscripción de los actos de intimidación que un Estado pueda ejercer en contra de otro como forma para ejercer una indebida coerción y, como consecuencia de ello, vulnerar su voluntad soberanía.

En el transcurso de su aplicación en el último medio siglo, la prohibición del uso de la fuerza estipulada en la Carta de las Naciones Unidas ha sufrido distorsiones que, a juicio de México, no resultan aceptables, y que afectan el espíritu mismo del principio. Por ejemplo, algunos Estados han pretendido justificar el recurso a la fuerza armada argumentando que al emplearla no intentan afectar la integridad territorial o la independencia política de un Estado; desean tan sólo alcanzar otros fines que, conforme a su argumentación, resultarían válidos.

Esta interpretación supondría que, a título ilustrativo, el envío de tropas a un tercer Estado, con el propósito de proteger propiedades o nacionales del Estado que realiza la operación armada, no representaría un acto ilegal. El defecto de estas hipótesis es que constituyen cláusulas de escape a la prohibición general, otorgando un alto grado de discrecionalidad al Estado que pretenda efectuar una operación militar en otro Estado, convirtiéndose unilateralmente en árbitro de la interpretación de la ley y asumiendo la función de juez de actos cuya legalidad debe ser, en todo caso, determinada por la comunidad internacional organizada, esto es, las Naciones Unidas.

La excepción al uso de la fuerza por los Estados permitida por el sistema jurídico internacional tiene que ver con el ejercicio de la legítima defensa. En efecto, de conformidad con el artículo 51 de la Carta, la legítima defensa individual o colectiva es un derecho inmanente reservado a todos los Estados. Sin embargo, el derecho internacional contemporáneo ha impuesto una serie de condiciones al ejercicio de ese derecho. La primera camisa de fuerza es que, para que la defensa sea legítima, es preciso que ocurra un ataque armado en contra del Estado que invoca el derecho.

Otra condición es la obligación de comunicar al Consejo de Seguridad las medidas adoptadas en respuesta a la agresión, centralizando de esta manera la restauración de la paz quebrantada en ese órgano de la comunidad internacional.

Esa centralización supone un principio de monopolio del uso legítimo de la coerción por parte de un órgano jurídicamente responsable, asunto por el que México ha pugnado desde hace medio siglo, a fin de erradicar los abusos en el empleo unilateral y arbitrario de la fuerza.

8. *La igualdad soberana*

El hilo conductor de los principios de política exterior de México es la defensa del derecho internacional, cuya piedra angular es la igualdad jurídica de los Estados como elemento de la soberanía. Ésta se contrapone a las desigualdades de poder. A falta de una capacidad militar o económica para hacer frente a las amenazas que desde el inicio de la vida independiente se han cernido sobre el Estado mexicano, la defensa del principio de igualdad jurídica ha sido la base de una diplomacia eficaz para hacer frente a las desigualdades del hecho.

El derecho internacional contemporáneo es un sistema de normas fundado en la cooperación entre los Estados. En ese sistema, la soberanía es el principio rector, y la igualdad jurídica, el criterio esencial. En ello descansa la naturaleza de la Organización de las Naciones Unidas, que no se constituye en una autoridad supranacional; por el contrario, se basa en una igualdad de los Estados miembros, que significa, a final de cuentas, una igualdad ante la ley.

Un atributo de esa igualdad soberana es la existencia de una idéntica personalidad jurídica por parte de todos los Estados, independientemente de las diferencias en términos de extensión territorial, población, poderío militar o capacidad económica.

La igualdad ante la ley no trae, como consecuencia necesaria y automática, una igualdad en los derechos y obligaciones de los que cada Estado es titular. Por ejemplo, en la Carta de las Naciones Unidas se ha asignado una responsabilidad especial a los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad. El solo hecho de asignarles una permanencia en ese órgano central es una diferencia. Pero, además, tienen un régimen especial en el sistema de votación, al permitirseles expedir un veto que

bloquea el proceso de toma de decisiones en el Consejo. En contrapartida, se les asigna un conjunto de deberes, siendo el principal el de mantener la paz y la seguridad internacionales, deber expresamente delegado por los Estados miembros en la Carta de San Francisco a las cinco grandes potencias.

En las reformas que se han emprendido para mejorar el funcionamiento de la ONU, un capítulo esencial impulsado por México consiste en instituir un sistema de rendición de cuentas por parte de los miembros permanentes del Consejo de Seguridad, a fin de comprobar, quizá por la Asamblea General, a la cual se le asignarían nuevas competencias fiscalizadoras, que los poderes delegados por la comunidad internacional a ese órgano político central y, en especial, a las cinco grandes potencias, se ejercen fiel y responsablemente, en beneficio colectivo y no como fórmula para obtener ventajas por parte de un Estado en lo particular.

9. La cooperación internacional para el desarrollo

La labor de México en la promoción de la cooperación internacional para el desarrollo ha reforzado sus principios de política exterior y, adicionalmente, ha representado un beneficio tangible para el sistema económico de nuestro país.

En el transcurso del último cuarto de siglo, México ha enfrentado diversas crisis en su estructura económica y en el sector externo. El pago de la deuda, el proteccionismo de los países desarrollados y el deterioro en los términos de intercambio en nuestro comercio exterior son solamente parte de los problemas que gobierno y sociedad mexicanos han debido resolver para la recuperación económica de México. La política exterior ha sido un instrumento destinado a mantener abierto el diálogo y el entendimiento en todos los foros, con espíritu constructivo y coherencia de propósitos en apoyo del complejo proceso de ajuste económico.

Por ejemplo, la negociación que concluyó en 1986 con la adhesión de México al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), ilustra una acción de política exterior que acompaña y complementa a una nueva estrategia de desarrollo nacional. Con ello se ofrecieron mayores oportunidades al aparato productivo nacional para competir con el exterior. Con un aumento en el flujo de inversiones y un incremento en el intercambio comercial, se abrió la oportunidad para generar ingreso y empleo.

Además, por ser miembro de pleno derecho del GATT, México pudo acceder a las negociaciones comerciales multilaterales, amparadas bajo el nombre de Ronda Uruguay, influyendo en su derrotero. Otra ventaja es que México cuenta ahora con mejores instrumentos de defensa para combatir proteccionismos y prácticas desleales de comercio con que otros países perjudican nuestras exportaciones. Para completar el panorama, México se beneficia, dentro de la nueva institución sucesora del GATT, denominada Organización Mundial de Comercio, de un órgano imparcial y objetivo para dirimir disputas comerciales que puedan presentarse.

La política exterior de México es dueña de una tradición generosa, basada en la certidumbre de que la cooperación con países de menor desarrollo relativo permite, a la larga, la creación de condiciones favorables para la vinculación provechosa de México con el mundo. Por ejemplo, la promoción del desarrollo económico y social de los países de América Central se juzga indispensable para la búsqueda de la paz y el desarrollo. Ha resultado especialmente significativo el mecanismo de San José, por medio del cual México y Venezuela otorgan a las naciones de América Central condiciones preferenciales para la compra de petróleo. Sin ninguna discriminación política, México contribuye así al mejoramiento de las condiciones económicas de las naciones centroamericanas, para que fortalezcan su desarrollo.

10. La lucha por la paz y la seguridad internacionales

A partir del advenimiento de las armas nucleares, México ha expresado su rechazo al armamentismo, jugando un papel significativo como promotor del movimiento de desarme. No existe campo de acción que tenga una mayor prioridad que aquel que aspira a garantizar la supervivencia de la especie humana.

Nuestro país ha llevado consistentemente a los hechos este principio de política exterior. El Estado mexicano promovió la suscripción del Tratado de Tlatelolco, que proscribía las armas de destrucción masiva en América Latina. En aquel momento, México demostró con hechos su preocupación por procurar la salvaguarda de su territorio contra la amenaza nuclear y por frenar la proliferación de los arsenales atómicos. Ahora, treinta años después del establecimiento de una zona desnuclearizada

en esta región, la idea germinal de México ha sido felizmente imitada en otras áreas interesadas en protegerse del daño nuclear.

La vocación pacifista se ha fortalecido al no haber participado México, desde 1945, en ningún conflicto armado, ni enviado contingente alguno fuera del territorio nacional. Con estas credenciales, hemos defendido el principio de que el desarme no es asunto que interese sólo a un grupo reducido de países. La carrera armamentista supone un riesgo universal, provoca inseguridad e inestabilidad, y es motivo de dispendio de recursos que debieran destinarse al desarrollo.

México ha participado activamente en el esfuerzo por despertar conciencia sobre los peligros nucleares. Por ejemplo, en 1984 el sistema internacional atravesaba una etapa especialmente crítica en el ámbito de la seguridad global. La carrera armamentista se aceleraba con el despliegue de misiles de alcance intermedio. Las negociaciones de desarme entre las dos superpotencias se encontraban interrumpidas, y los modestos pero significativos avances alcanzados durante el periodo de la distensión unos años antes se veían anulados por la proliferación de políticas unilaterales que amenazaban el frágil equilibrio existente. Por otro lado, en Estados Unidos se anunciaba la llamada Iniciativa de Defensa Estratégica, que buscaba desarrollar un sistema de defensa basado en el espacio exterior, amenazando con abrir nuevas fronteras al armamentismo.

Con esos antecedentes, en la Declaración de Nueva Delhi, emitida con motivo de la Reunión Cumbre de los líderes de seis países (México, Argentina, India, Grecia, Suecia y Tanzania), en 1985, se invitaba a la prohibición absoluta para desarrollar, producir, emplazar y utilizar armas espaciales, exhortándose las potencias nucleares a concertar negociaciones significativas para detener la carrera armamentista.

Legítimamente, el Grupo de los Seis puede reivindicar un mérito en el establecimiento de una moratoria en la realización de explosiones atómicas, cuestión que ahora es reconocida y aceptada por todas las potencias nucleares, quizá con la excepción de la India, como una obligación internacional que todas ellas están dispuestas a suscribir. Ello se demuestra con la conclusión del Tratado que prohíbe todo tipo de ensayos nucleares, cuya firma se inició a finales de 1996 en Nueva York.

Sin embargo, la amenaza bélica no sólo se encuentra en las armas nucleares, puesto que también la acumulación de armas convencionales genera tensiones, mismas que, en ocasiones, se convierten en conflictos. Por otro lado, el derroche de recursos en implementos bélicos es espe-

cialmente reprobable cuando ocurre en países con carencias esenciales. México ha reiterado en diversos foros el argumento que vincula indisolublemente el proceso de desarme con desarrollo, estimulando la idea de que, como consecuencia de ello, habría un dividendo para la paz.

Es evidente que las negociaciones sobre desarme convencional adquieren sentido en un ámbito concreto bilateral o regional. La gestión de Contadora, emprendida por el gobierno mexicano en el decenio de los ochenta, reconoció que todos los Estados tienen derecho a su propia seguridad. Pero, para proteger los intereses de México, un objetivo central de la negociación fue el compromiso de controlar y reducir la carrera armamentista en América Central, ya que la acumulación de arsenales bélicos en la zona amenazaba la seguridad nacional.

México ha sido un coadyuvante de relieve en la conformación de nuevas normas jurídicas internacionales. Pero 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. Esa conducta es la mejor forma de satisfacer los intereses fundamentales del Estado mexicano.

11. *Los legados de la política exterior*

En 1930, don Genaro Estrada, canciller de México, anunció que nuestro país aboliría la práctica de reconocer o no reconocer a gobiernos, por estimar denigrante esa conducta, ya que significa emitir un juicio de valor sobre los asuntos internos de un Estado. En cambio, México se limitaría a mantener o retirar su representación diplomática, sin calificar el derecho que tengan las naciones extranjeras para aceptar o sustituir a sus gobiernos.

La decisión de desterrar el reconocimiento de gobiernos como instrumento de política exterior obedeció a la propia experiencia de México, ya que esa institución fue utilizada por las grandes potencias para tratar de obtener ventajas indebidas de distintas autoridades mexicanas en los siglos XIX y XX. En la etapa contemporánea, es importante constatar la reivindicación política de la Doctrina Estrada. En efecto, recientemente algunas de las grandes potencias han anunciado, unilateralmente, su abandono de la práctica del reconocimiento de gobiernos. Son esas mis-

mas potencias las que instauraron, en el siglo XIX, esa fórmula de condicionamiento y calificación. De esta suerte, una institución oprobiosa, que sirvió como instrumento de presión contra los países débiles, ha dejado de existir en el trato entre Estados. Debe atribuirse a México el mérito de ser el precursor en la desaparición de esa práctica nefasta.

Es este un ejemplo feliz de la utilización de reglas de derecho internacional para alcanzar finalidades de política exterior. Multiplicar esos ejercicios políticos para beneficio de los intereses nacionales debe ser un objetivo primordial. La mayor participación de México en el sistema internacional habrá de conducir al aprovechamiento óptimo de un orden jurídico, mismo que sirve de base de sustentación a la aplicación de una política exterior. Desde luego, la profunda transformación que se produce en la comunidad de Estados y los cambios importantes que atraviesa México tendrán que ser punto de partida y condición necesaria para plantear una nueva definición de estrategias, objetivos, intereses e instrumentos de esa política exterior.