

## LA CONSTITUCIÓN Y NUESTRA POLÍTICA EXTERIOR

Alejandro SOBARZO

El 12 de mayo de 1988 entró en vigor la reforma a la fracción X del artículo 89 constitucional, mediante la cual se incorporaron a nuestro código fundamental los principios esenciales de la política exterior.

Se buscó dar jerarquía constitucional a principios que orientan nuestra conducta ante el mundo y que se reiteran invariablemente por México en todos los foros que se ocupan de la búsqueda de la paz y de la concordia entre las naciones.

La autodeterminación de los pueblos, la no intervención, la solución pacífica de las controversias, la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales, la igualdad jurídica de los Estados, la cooperación internacional para el desarrollo y la lucha por la paz y la seguridad internacionales, no sólo resultan principios fundamentales para la sana convivencia, sino que recogen el sentir general del pueblo de México que ha ido configurando desde el momento mismo de su nacimiento como nación libre y soberana.

En efecto, la doctrina internacional mexicana es fruto de nuestro pasado y de las experiencias, muchas veces amargas, pero siempre aleccionadoras, que hemos adquirido. Somos un país que emergió de tres largos siglos de dominio colonial y que ha sufrido, desde su independencia, las manifestaciones más agresivas de la intervención. Las ideas que norman nuestra política exterior nacen de la realidad que hemos vivido.

La lucha de Hidalgo y Morelos por sustraerse de la dominación extranjera no fue sino el empeño porque se respetara nuestro derecho a la libre autodeterminación.

Ya en el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, sancionado en Apatzingán en 1814, se define la vocación de México como país soberano, respetuoso de los otros y acreedor al respeto que los otros deben profesarle. Ahí quedó claramente establecido en el artículo

9o., lo que a la letra cito: “Ninguna nación tiene derecho para impedir a otra el uso libre de su soberanía. El título de conquista no puede legitimar los actos de la fuerza: el pueblo que lo intente debe ser obligado por las armas a respetar el derecho convencional de las naciones”<sup>1</sup>.

Las vicisitudes del siglo XIX van afianzando cada vez más estos principios en nuestras leyes y en la conciencia de todos los habitantes del país.

La gesta de Benito Juárez, que levanta la fuerza de la ley ante la fuerza de las armas y que triunfa con la ley en las manos, sólo se explica mediante la validez intrínseca de nuestras doctrinas —validez no sólo jurídica, sino moral— y mediante el apoyo popular que surgía, invencible, de las convicciones de cada uno de los mexicanos.

Como bien lo señaló el embajador Jorge Castañeda, durante largos años figura relevante del servicio exterior mexicano, en discurso alusivo al prócer,

El pensamiento de Juárez, como el de todos los grandes pensadores, tiene raíces en su propia tierra, además de una dimensión universal. El célebre apotegma del benemérito, aparte de principio universal —en términos jurídicos contemporáneos no es sino el principio de no intervención— expresa una vivencia, un sentimiento, profundamente arraigado en la conciencia, en la sensibilidad de todo mexicano.<sup>2</sup>

Y un poco más adelante agrega:

Los tres grandes principios que son sustento del orden internacional y de nuestra política exterior —la prohibición del uso de la fuerza, la no intervención y la libre determinación de los pueblos— tienen claros antecedentes en Juárez. Pero esos tres principios, debido a los cambios que han ocurrido en la sociedad internacional, se han formulado en la posguerra con mayor rigor y han sido elevados a auténticas normas imperativas.<sup>3</sup>

A todo lo anterior debemos agregar que la resistencia de la república juarista ante las ambiciones imperiales del invasor representa, en la historia moderna del mundo, el uso de los primeros brotes de la actitud anticolo-

<sup>1</sup> Tena Ramírez, Felipe, *Leyes fundamentales de México 1808-1994*, 18a. ed., México, Porrúa, 1994, p. 33.

<sup>2</sup> “Conmemoración del natalicio de Benito Juárez”, *Obras completas III*, México, Política Exterior y Cuestiones Internacionales, Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos, Secretaría de Relaciones Exteriores, El Colegio de México, 1998.

<sup>3</sup> *Ibidem*, p. 87.

nialista que habría de aflorar plenamente muchos años más tarde, al término de la segunda conflagración mundial, y que encontraría su punto culminante con la “Declaración sobre la concesión de la independencia a los países y pueblos coloniales”, aprobada por la Asamblea General de la ONU en 1960. En tres décadas alrededor de 60 ex territorios coloniales alcanzaron su independencia, lo que basta para poner de relieve la trascendencia de la Declaración referida.

Por su parte Venustiano Carranza, como abanderado de nuestro constitucionalismo, depositario de la voluntad popular expresada en una ley suprema, contribuyó en los años trágicos y fecundos del movimiento revolucionario a configurar la versión actual de esa doctrina internacional que tan tesoneramente se había forjado. Carranza no sólo defendió y enriqueció el pensamiento heredado, sino que proclamó la igualdad jurídica de los Estados, fue decidido defensor del principio de no intervención y rechazó energicamente la interposición diplomática, práctica que ya, durante largos años, había empañado reiteradamente las relaciones de México con su vecino del norte.

Fue en su mensaje al Congreso de la Unión de septiembre de 1918, donde hizo referencia especial a los postulados básicos de nuestra política exterior. Así se expresó el coahuilense en esa ocasión:

Las ideas directrices de nuestra 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; 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, ningún individuo debe pretender una situación mejor que la de los ciudadanos del país a donde vaya a establecerse, ni hacer de su calidad de extranjero un título de protección y de privilegio.<sup>4</sup>

Otro aspecto fundamental de la llamada “Doctrina Carranza” fue el rechazo decidido de la Doctrina Monroe, que según señaló “constituye un protectorado arbitrario impuesto sobre los pueblos que no lo han solicitado, ni tampoco lo necesitan”.<sup>5</sup> También señaló que: “México no había re-

<sup>4</sup> Fabela, Isidro, *La política interior y exterior de Carranza*, México, Jus, 1979, p. 221.

<sup>5</sup> *Ibidem*, p. 218.

conocido ni reconocería esa doctrina, puesto que ella establece, sin la voluntad de todos los pueblos de América, un criterio y una situación que no se les ha consultado y, por lo mismo, esa doctrina ataca la soberanía e independencia de México y constituiría sobre todas las naciones de América una tutela forzosa”.<sup>6</sup>

Así como Carranza heredó y revitalizó el ideario de Morelos y de Juárez, también legó a generaciones futuras un caudal de principios que contribuiría a proteger la independencia nacional y proyectaría la presencia de México en el mundo.

No pasaría mucho tiempo para que se pusiera de relieve en diversos foros internacionales que esos principios básicos se habían afianzado en la conciencia de los mexicanos. En forma especial debe destacarse el principio de no intervención.

Así se puso de relieve, aunque sin lograr el éxito deseado, en la Sexta Conferencia Panamericana que tuvo lugar en la Habana en 1928. Se reiteró la postura en la Séptima Conferencia celebrada en Montevideo en 1933, donde se obtuvo un éxito parcial, ya que el principio de no intervención fue aceptado, aunque con reservas, por Estados Unidos. Sin embargo, en la Conferencia Interamericana de Consolidación de la Paz, celebrada en Buenos Aires en 1936, finalmente se logró la aceptación general del principio mediante el Protocolo de No Intervención, cuyo texto fue propulsado por la delegación mexicana, presidida por Francisco Castillo Nájera.

Dado que México no fue contemplado en el anexo del Pacto de la Sociedad de Naciones donde estaban enumerados los países invitados a adherirse a la organización, no transcurrieron muchos años para que se reconociera la injusticia. De ahí que se hicieran intentos de varios gobiernos para que nuestro país ingresara a la Sociedad. Sin embargo, los empeños resultaron infructuosos debido al cortés rechazo de México mientras no se le diera la satisfacción a la que sentía tener pleno derecho. Cubierto plenamente el requisito en una resolución auspiciada por seis delegaciones,<sup>7</sup> se dio ingreso a nuestro país en septiembre de 1931.

<sup>6</sup> *Ibidem*, p. 219.

<sup>7</sup> El texto de la resolución puede verse en “Algunos aspectos de la participación de México en la Sociedad de las Naciones”, *Foro Internacional*, XXV Aniversario de El Colegio de México, vol. VI, núms. 2 y 3, octubre-diciembre de 1965, enero-mayo de 1966, p. 354.

Como bien se ha dicho, “La llegada de México a la organización mundial se dio justamente en el momento en que el organismo iba a entrar en su etapa de franca declinación por sus incapacidades de hacer frente a los desafíos de las potencias insatisfechas con el *status quo*”.<sup>8</sup>

Sin embargo, este no sería obstáculo para que nuestro país saliera reiteradamente en apoyo del Pacto y en defensa del derecho.

Francis Paul Walters, en su conocida obra sobre la sociedad ginebrina, señala que a partir del ingreso de México, pocos miembros fueron tan activos en su apoyo al Pacto,<sup>9</sup> o como lo dijo el maestro Antonio Gómez Robledo, desde que entramos a la Sociedad hasta su extinción, “luchamos en todo momento por la fiel aplicación del Pacto, así estuviéramos en minoría, o aun en soledad, como en la serie de crisis que precipitaron la decadencia de la Liga...”.<sup>10</sup>

Pero esto, a la vez, no fue obstáculo para manifestarse desde un principio en contra de una disposición del documento constitutivo. En efecto, al aceptar la invitación que le fue formulada para formar parte de la Sociedad, México hizo reserva expresa del artículo 21 en el que se mencionaba la Doctrina Monroe como ejemplo de “acuerdo regional.” Los términos de la reserva no dejaban lugar a dudas: “México estima necesario hacer saber en el momento de su aceptación, que nunca ha admitido la *entente* regional (Doctrina Monroe) mencionada en el artículo 21 del Pacto”.<sup>11</sup>

Con esta actitud, nuestro gobierno no hacía sino reiterar una postura que había nacido con la doctrina misma y que fue, como ya vimos, singularmente criticada por Venustiano Carranza. Para México no tenía valor alguno ya que era, en todo caso como lo señaló Porfirio Díaz, una declaración unilateral de la política norteamericana.<sup>12</sup>

Con motivo de las graves crisis afrontadas por la Liga en la década de los treinta, la postura de México siempre fue de invariable apego a las dis-

<sup>8</sup> *México y el mundo, historia de sus relaciones exteriores*, Senado de la República, 1991, t. VI, p. 129.

<sup>9</sup> Walters, Francis Paul, *Historia de la sociedad de las naciones*, Madrid, Tecnos, 1971, p. 451.

<sup>10</sup> Gómez Robledo, Antonio, “Directrices fundamentales de la política exterior mexicana”, *Foro Internacional*, vol. VI, núms. 2 y 3, octubre-diciembre de 1965; enero-marzo de 1966, p. 272.

<sup>11</sup> Seara Vázquez, Modesto, *La política exterior de México*, México, Esfinge, 1969, pp. 68 y 69.

<sup>12</sup> Gómez Robledo, Antonio, *op. cit.*, nota 10.

posiciones del Pacto y a las normas del derecho internacional. Y no sólo eso, sino que los razonamientos jurídicos en varias ocasiones fueron acompañados por una protesta vigorosa. Así se puso de relieve en el caso de la agresión de Japón contra China y la invasión italiana de Etiopía. También se manifestó, entre otros, en los casos de la intervención extranjera en España y la anexión de Austria.

Como ejemplo baste citar dos o tres párrafos del mensaje de don Isidro Fabela alusivos al último de los casos mencionados:

La forma y circunstancias que causaron la muerte política de Austria significan un grave atentado al Pacto de la Liga de las Naciones y a los sagrados principios del derecho internacional.

Austria ha dejado de existir como Estado independiente por obra de una agresión exterior que viola flagrantemente nuestro pacto constitutivo así como los Tratados de Versalles y San Germán, que consagran la independencia de la Austria como inalienable.<sup>13</sup>

La circunstancia de que las autoridades de Viena hayan entregado el poder nacional al invasor, no puede servir de excusa a los agresores, ni la Liga de las Naciones debe aceptar el hecho consumado sin enérgicas protestas y sin las reacciones indicadas en el Pacto.<sup>14</sup>

La falta de decisión de los miembros de la Sociedad, especialmente de las grandes potencias, de hacer valer las disposiciones del Pacto ante las agresiones de varios países, fueron socavando la autoridad de la organización hasta su aniquilación total. Sin embargo, la postura decidida de México en el seno de la Liga, vino a fortalecer aún más entre los mexicanos la importancia de los principios básicos de nuestra política exterior, y la convicción de que el respeto al derecho era elemento fundamental de las relaciones internacionales.

Así se formaron y se consolidaron los principios que podríamos calificar como “clásicos” de nuestra política exterior.

Sin embargo, circunstancias cambiantes del mundo moderno ampliaron la lista de postulados.

En el proyecto de nuestro país para la constitución de una Unión Permanente de Naciones, de septiembre de 1944, se propuso la creación de orga-

<sup>13</sup> Fabela, Isidro, *Neutralidad*, México, Biblioteca de Estados Internacionales, 1940, p. 270.

<sup>14</sup> *Idem*.

nismos permanentes, uno de los cuales debía destinarse al desarrollo de la economía y del comercio internacional.<sup>15</sup>

Surgía la convicción de que el desarrollo económico de todas las naciones era un elemento indispensable para lograr la paz y estabilidad en el mundo.

Eso explica el papel activo que México desempeñó en la ONU en cuestiones relacionados con la cooperación internacional para el desarrollo. Como lo señaló Jorge Eduardo Navarrete, “las tareas correspondientes a este ámbito, de acuerdo con el punto de vista mexicano, no cedían en importancia a las relativas al alivio de las tensiones y al mantenimiento de la paz”.<sup>16</sup> De ahí que la cooperación internacional para el desarrollo se hubiese incorporado a los principios rectores de nuestra política exterior.<sup>17</sup>

Por otra parte, si bien la preocupación por el desarme en el mundo no es tema nuevo, de la época moderna cabe recordar las Conferencias de la Paz de La Haya de 1899 y 1907. A partir de ahí los esfuerzos fueron múltiples, si bien con éxitos escasos. Sin embargo, con el advenimiento de las armas atómicas y su poder terrorífico, el desarme se convirtió, como dijo don Alfonso García Robles, en el problema que exige una más apremiante solución dado que, como ha afirmado la Asamblea General de las Naciones Unidas, la existencia de dichas armas “amenaza la supervivencia misma de la humanidad”.<sup>18</sup> Luchar en pro del desarme, es luchar por la paz y la seguridad internacionales.

Por todo lo anterior, en la iniciativa del Ejecutivo federal tendiente a reformar la fracción X del artículo 89 constitucional se señala lo siguiente: “Los esfuerzos de México para promover la cooperación internacional para el desarrollo y la lucha por el desarme, han reforzado los principios de la política exterior”. Y así fue como todos los principios ya señalados encontraron cabida en la citada fracción X del artículo 89 constitucional.

Antes de la reforma que nos ocupa, había algunas disposiciones de trascendencia internacional en nuestra carta magna, pero no existían pronun-

<sup>15</sup> Covián González, Miguel A., “México y el surgimiento y la creación de la Organización de las Naciones Unidas”, *Política Exterior*, núm. 45, invierno de 1994, p. 54.

<sup>16</sup> Navarrete, Jorge Eduardo, “México y la cooperación internacional para el desarrollo”, *México en las Naciones Unidas*, México, Secretaría de Relaciones Exteriores, 1986, p. 61.

<sup>17</sup> *Idem*.

<sup>18</sup> García Robles, Alfonso, “México y el desarme”, *México en las Naciones Unidas*, México, Secretaría de Relaciones Exteriores, 1986, p. 31.

ciamientos sobre política exterior. Esto resultaba paradójico, pues se trata de un país donde el ciudadano común hace referencias frecuentes a los postulados básicos de nuestra política externa, lo que revela la hondura de su arraigo popular. Y prueba contundente de lo anterior es que la reforma que comentamos fue aprobada sin un sólo voto en contra en ninguna de las dos Cámaras que integran el Congreso de la Unión.

Era muy importante que nuestro código supremo contara con una disposición donde se hiciera referencia a los principios que han orientado y deben seguir orientando nuestra política externa, principios a los cuales debe siempre sujetarse el presidente de la República al conducirla, tal y como quedó estipulado en la Constitución General de la República.

Otra consecuencia trascendente de la reforma es que permite hacer frente a cualquier presión externa o interna que en un caso dado pretenda desviar al jefe del Ejecutivo de esos principios tradicionales. Ningún argumento más convincente en tales circunstancias que una disposición constitucional que prohíba actuar en sentido contrario. Nuestra Constitución sirve de escudo, de defensa, para impedir desviaciones a nuestra ya vieja postura internacional.

Sin embargo, tal parece que algunos funcionarios del gobierno actual quieren hacer caso omiso de la disposición constitucional. Al menos esa es la impresión que puede llevarse cualquiera, y como ejemplo reciente debe citarse que cuando el conflicto de Irak estaba a punto de estallar o apenas se había iniciado la contienda, en ningún discurso, ni en comunicado alguno, ni presidencial, ni de funcionarios de la cancillería, se hizo la menor referencia a la fracción X del artículo 89 de la carta magna.

Y esto se pone de manifiesto con toda claridad en el mensaje pronunciado por quien a la sazón era nuestro representante en el Consejo de Seguridad.

Me permitiré citar unas líneas de su intervención el 19 de marzo de 2003:

El pueblo de México ama la paz y ha dado a sus representantes el mandato de procurarla en todo tiempo y circunstancia. La razón internacional de México está en nuestros principios. En ellos se plasman las enseñanzas de nuestra historia. Ellos expresan, en esencia, nuestros intereses, y en función de ellos participamos en las deliberaciones de este Consejo, expresamos nuestras posturas y asumimos aquí plenamente nuestras responsabilidades. Piedra de toque de estos principios son el arreglo pacífico de las controver-

sias y el desarme. Son estos principios los que le dan el impulso a la vocación multilateralista de nuestra política exterior.

En el texto transcrito se habla reiteradamente de nuestros principios y no se dice que éstos están plasmados en la Constitución, y que por tanto gozan en México de la más elevada jerarquía jurídica, lo que, en forma expresa, obliga al presidente de la República a observarlos al dirigir la política exterior. No deja de extrañar la omisión de cualquier referencia a nuestro código supremo.

Otro comentario que nos vemos obligados a hacer lo suscita un artículo reciente de un respetable maestro.

Al analizar el tema que aquí nos ocupa, lo primero que se pregunta es si existía una necesidad real de reformar la Constitución Política para consagrar en forma expresa los principios rectores de nuestra política exterior. Al respecto se responde que no parece existir una necesidad real de reformas, ya que tales principios están insertos en diversos instrumentos de los cuales México es parte, tales como la Carta de la ONU y la Carta de la OEA. De acuerdo con el artículo 133 constitucional estos instrumentos son “Ley Suprema de toda la Unión”.

Además se agrega que tales principios forman parte del derecho internacional consuetudinario que obliga a todas las naciones independientemente de tratados internacionales.

Nos vemos obligados a disentir, con todo respeto, de este punto de vista. No se puede afirmar que resultaba innecesaria la reforma, dado que esos principios se encuentran en tratados de los que México es parte. Sería tanto como equiparar los tratados con la Constitución, lo que resulta inadmisibles, pues no tienen la misma jerarquía.

Para aclarar la idea, transcribiremos aquí la primera parte del artículo 133, que a la letra dice; “ Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión”.

Como bien se ha dicho, parece que la parte transcrita del artículo 133 otorga el carácter de supremacía no sólo a la Constitución, sino también a las leyes del Congreso Federal que emanen de ella, así como a los tratados internacionales. Pero no es así, “la supremacía se reserva al ordenamiento constitucional, pues tanto dichas leyes como los mencionados tratados, en

cuanto a su carácter supremo, están sujetos a la condición de que no sean contrarios a la Constitución...”.<sup>19</sup>

Es más, en mayo de 1999, la Suprema Corte de Justicia de la Nación se refirió a la jerarquía de las normas en nuestro orden jurídico y sostuvo que los tratados internacionales se ubican jerárquicamente por encima de las leyes federales y en un segundo plano respecto de la Constitución Federal.

Por consiguiente, los tratados internacionales no tienen el mismo nivel de la Constitución. De ahí que el hecho de haber incorporado los principios de política exterior en nuestro código supremo les dio una jerarquía que no tenían por el sólo hecho de estar insertos en diversos tratados internacionales de los cuales México es parte.

Lo mismo podría decirse del derecho internacional consuetudinario, o sea que, en nuestro ámbito interno, está en un nivel inferior a la Constitución.

Además, desde el punto de vista del derecho interno ¿qué obliga más al Ejecutivo, el derecho internacional consuetudinario o la Constitución? Obviamente esta última. Por otra parte, al tomar posesión de su cargo, el presidente protesta ante el Congreso de la Unión guardar y hacer guardar la Constitución y las leyes que de ella emanen, y no sería fácil incluir entre éstas las normas del derecho internacional consuetudinario.

Sólo nos queda reiterar que nuestra política exterior se funda en valores trascendentes: en lugar de la fuerza, la razón; en lugar del sojuzgamiento de unos Estados por otros, la colaboración de todos a favor de todos; en lugar del terror, la confianza. Es lo que nuestro país siempre ha preconizado y es lo que durante toda la trayectoria de sucesivos gobiernos ha guiado nuestra conducta ante el mundo. Por lo demás, la multicitada fracción X del artículo 89 es parte de nuestra experiencia histórica, y fue aprobada en el seno del Poder Legislativo federal sin un solo voto en contra, y obviamente cuenta con el apoyo decidido del pueblo de México.

<sup>19</sup> Burgoa, Ignacio, *Derecho constitucional mexicano*, 14a. ed., México, Porrúa, 2001, pp. 362 y 363.