

LOS VALORES ÉTICOS Y EL ORDEN JURÍDICO MEXICANO LA PERSPECTIVA DEL DERECHO INTERNACIONAL

Bernardo SEPÚLVEDA AMOR

Para Francisco Labastida Ochoa

Política, derecho y ética son disciplinas que comparten simpatías y diferencias. Las tres disciplinas intentan regular fenómenos sociales, pero con un alcance distinto. Son sistemas cuya función es ordenar las relaciones entre los individuos. Pero la política guarda una íntima vinculación con el arte o ciencia del gobierno y sus resultados, esto es, lo que Max Weber denomina la norma de la ética de la responsabilidad. En cambio, el derecho y la ética se preocupan por la valoración del comportamiento humano, aunque ambas se distingan por el tipo de coacción que establecen cuando ese comportamiento viola la regla.

En el primer caso, el derecho impondrá, cuando se produzca una violación, una “medida coercitiva socialmente organizada, establecida por el orden jurídico mismo”, en los términos de Kelsen. En el segundo caso, por contraste, e invocando nuevamente a Max Weber, se obrará conforme a una norma de la ética de la convicción.

El derecho internacional descansa, en sus orígenes, naturaleza y fines, en la realización de una serie de valores éticos. Ello, por supuesto, no le priva de pertenecer, como una de sus ramas, al árbol jurídico general. Pero los valores que tutela tienen una innegable connotación moral. Por ejemplo, la proscripción del uso de la fuerza o la protección internacional de los derechos humanos son reglas que se inspiran en una interpretación axiomática de las relaciones entre los Estados y entre los individuos.

La política exterior de México es una feliz combinación que integra de manera armónica un patrimonio ético y uno jurídico. En este sentido, la conducta internacional de México se ha caracterizado por reunir dos elementos esenciales, en donde están presentes la norma de la ética de la responsabilidad y la norma de la ética de la convicción. Para verificar esta hipótesis, basta pasar revista de la trayectoria internacional de México en

sus ciento setenta y cinco años de vida independiente. Esa tradición ha hecho que, en términos jurídicos y políticos, resulte aconsejable incorporar en la ley fundamental lo que es parte de la Constitución real, a fin de que el conjunto de principios que guían la acción exterior del Estado mexicano quede consagrado definitivamente en la Constitución formal.

De esta suerte, en 1987 el presidente Miguel de la Madrid envió una iniciativa al Congreso de la Unión, con el objetivo de reformar la Constitución para agregar las reglas que debe cumplir el jefe de Estado al dirigir la política exterior mexicana. En efecto, 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.

Para apreciar la importancia de estos siete 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.

I. AUTODETERMINACIÓN DE LOS PUEBLOS

Es éste 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. Por esta misma razón, la autodeterminación de los pueblos posee un indudable valor ético. Es, a la manera de las garantías individuales, el ejercicio de una libertad, una libertad colectiva que decide la esencia de una organización política, con un juicio moral que haga posible y viable la convivencia en el ámbito del Estado.

El origen del principio de libre determinación de los pueblos, para el caso mexicano, se remonta a la 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 decisión en favor de la autonomía nacional. La Constitución de 1917 recoge esa misma tradición histórica, reafirmando la vocación mexicana en favor de la libre determinación de los pueblos y plasmando esa decisión política fundamental en los artículos 39, 40 y 41. En efecto, ese artículo establece los siguientes criterios esenciales:

- 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.

Estas decisiones políticas fundamentales representan la esencia constitucional de lo que, en el derecho positivo mexicano, es la norma de la libre determinación de los pueblos. 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 nor-

ma jurídica que impone derechos y obligaciones y no, como inadecuadamente afirman algunos autores, una simple declaración de alcance político.

Su complemento necesario se encuentra consagrado en el artículo 55 de la Carta de las Naciones Unidas, que señala que “con el propósito de crear condiciones de estabilidad y bienestar que son necesarios para las relaciones pacíficas y amistosas entre las naciones basadas en el respeto por el principio de la igualdad de derechos y de la libre determinación de los pueblos, las Naciones Unidas promoverá: a) altos niveles de vida, empleo pleno, y condiciones de progreso económico y social y desarrollo; b) solución de problemas económicos, sociales, de salud y otros relacionados; c) la cooperación cultural y educativa internacional”. De esta suerte, la libre determinación de los pueblos, como criterio político y jurídico, queda vinculada con un programa de cooperación internacional para el desarrollo, a fin de que los derechos políticos puedan ejercitarse con un sustento económico y social.

Así entendido, el derecho de autodeterminación es parte integral del derecho constitucional mexicano y del derecho positivo internacional. Con este antecedente, es importante precisar quién es el titular del derecho de libre determinación. Para el caso mexicano, la respuesta es clara: el titular de ese derecho es el pueblo. En ese sentido, el derecho a la libre determinación tiene un contenido externo, ya que puede ser invocado en contra de cualquier pretensión por potencias extranjeras para imponer su jurisdicción en violación de la voluntad del pueblo mexicano. Tiene, también, una vertiente interna que guarda relación con la competencia soberana del pueblo para definir su forma de gobierno.

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 determinada 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.

Como lo determina la Constitución mexicana, existe un vínculo indisoluble entre la democracia como forma de gobierno y el derecho a la libre determinación. Ello es así porque la democracia está fundada en una decisión adoptada por la mayoría de los titulares del derecho a la libre determinación. La ley básica define lo que habrá de entenderse por democracia, al considerarla “no solamente como una estructura jurídica y un

régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo”.

En derecho internacional, la libre determinación de los pueblos ha sido catalogada como una norma de *jus cogens*, esto es, una norma imperativa que no admite acuerdo en contrario. Una consecuencia de ello es que un tratado que se celebre entre dos o más Estados con el propósito de suprimir o eliminar el ejercicio de la libre determinación por parte de otro Estado habrá de ser un acuerdo ilegal e inválido en derecho internacional.

Para México, en su calidad de Estado libre y soberano, el derecho a su libre determinación es una cuestión política esencial que no admite 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, en los últimos cincuenta años México ha sido 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 ciento ochenta y cinco. México, aliado con otros Estados de vocación política semejante, contribuyó a la definición de los principios incorporados en la Declaración sobre la Independencia de los Pueblos Coloniales, adoptada por la Asamblea General en su resolución 1514 (XV). La tesis central de esa declaración es que “todos los pueblos tienen el derecho de libre determinación; en virtud de este derecho, definen libremente su estatuto político y persiguen libremente su desarrollo económico, social y cultural”. Esta declaración, desde una perspectiva histórica, debe considerarse como el acta de defunción del colonialismo y como una reafirmación del derecho de los pueblos a tener un gobierno propio y autónomo.

En la evolución del principio, es ahora generalmente reconocido que la autodeterminación es no sólo un derecho de los pueblos. Es, también, una obligación de los Estados. En efecto, en 1970, la Asamblea General de las Naciones Unidas adoptó la Declaración sobre los principios de derecho internacional referentes a las relaciones de amistad y a la cooperación entre los Estados (resolución 2625) (XXV). En esa declaración, cuyos efectos jurídicos no pueden desconocerse, se señaló que

en virtud del principio de la igualdad de derechos y de la libre determinación de los pueblos, consagrado en la Carta de las Naciones Unidas, todos los pueblos tienen el derecho de determinar libremente, sin injerencia externa, su condición política, y de procurar su desarrollo económico, social y cultural; y todo Estado tiene el deber de respetar este derecho de conformidad con las disposiciones de la Carta.

El derecho internacional tutela, sobre la base de un principio de legitimidad, dos objetivos básicos: por una parte, promueve el ejercicio de la autodeterminación; por la otra, salvaguarda la integridad del Estado. De esta suerte, el orden jurídico internacional impone ciertas restricciones para proteger a los Estados contra la posibilidad de movimientos de secesión. Para dar contenido a este fin esencial, la declaración de 1970 establece para todo Estado la obligación de abstenerse “de cualquier acción dirigida al quebrantamiento total o parcial de la unidad nacional e integridad territorial de cualquier otro Estado o país”.

II. 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 México. Existe una sólida tradición de pronunciamientos políticos en los siglos XIX y XX, mediante los cuales el gobierno mexicano ha condenado de manera reiterada todo acto de interferencia externa, cualquiera que sea su naturaleza. La defensa de ese principio es la mejor salvaguardia para garantizar el destierro definitivo de actos intervencionistas en contra de México.

La no intervención reúne todos los necesarios elementos éticos, jurídicos y políticos. El valor ético de la condena a la intervención radica en el respeto recíproco que debe imperar para garantizar una convivencia ordenada entre los Estados. La moral pública internacional no admite una ley de la selva, con actos arbitrarios de injerencia en los asuntos domésticos de otros Estados.

A partir de 1988, la no intervención es uno de los principios rectores de la política exterior de México incorporada en el texto constitucional. En forma congruente, la práctica de México ha sido consistente en la condena de actos de intervención y en la necesidad de que esa regla se reco-

nozca como parte integrante del orden jurídico internacional, integrando un capítulo fundamental de los derechos y de los deberes de los Estados.

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 se encuentra codificado de manera explícita en un buen número de tratados multilaterales. La fracción séptima del artículo segundo de la Carta de Naciones Unidas excluye cualquier intervención de la Organización en los asuntos internos de los Estados. Por otro lado, el principio de no intervención encuentra sustento, por una necesaria y elemental coherencia, en la prohibición del uso de la fuerza contenida en la fracción cuarta de ese artículo segundo, así como en la afirmación del principio de igualdad soberana incluida en la fracción primera del mismo artículo de la Carta.

La expresión más acabada del principio de no intervención se encuentra codificada en la Carta de la Organización de Estados Americanos, que contiene los conceptos centrales 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.

A partir de 1945, la no intervención debe ser considerada como una norma imperativa de derecho internacional que no admite acuerdo en contrario. Como ya se indicó, el principio se encuentra clara y categóricamente enunciado en los principales tratados multilaterales que pesan sobre la materia. En efecto, las cartas de la ONU y de la OEA son muy precisas. Por otra parte, la práctica de los Estados ha sido consistente en el sentido de condenar los actos de intervención. Así, las intervenciones más flagrantes han sido objeto de condena en la Asamblea General de Naciones Unidas.

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 no intervención. En efecto, en 1949, en su decisión sobre el caso del Canal de Corfú, la Corte señaló:

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. La intervención es quizá aún menos aceptable en la forma particular que ha adoptado en este caso, ya que, reservada por la naturaleza de las cosas a los Estados más poderosos, podría fácilmente conducir a socavar la propia administración de la justicia internacional.

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 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, constitutivo 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.

Y, en esa misma oportunidad, el tribunal internacional también se pronunció sobre un tema fundamental para nuestros propósitos, esto es, determinar si existe una evolución en el orden jurídico internacional que otorgue fundamento a la hipótesis de que existe un derecho de injerencia para casos particulares (apoyo a la democracia y protección de los derechos humanos), derogando así el principio general de la no intervención:

La Corte debe considerar si acaso existen señales de una práctica que denote la creencia en una suerte de derecho general que autorizaría a los Estados

a intervenir directa o indirectamente, con o sin fuerza armada, para apoyar a la oposición interna en otro Estado cuya causa pareciese particularmente digna en función de los valores políticos y morales con los cuales se identifica. El surgimiento de un derecho general de esa naturaleza supondría una modificación fundamental del derecho consuetudinario internacional relativo al principio 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.

Con esta decisión, la Corte deja sentado un precedente jurídico que dificultará, en el futuro, la creación de una jurisprudencia en contra. Asimismo, deja sentado que, conforme al orden jurídico vigente, no existe un derecho de injerencia.

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

en materia de no 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 que prohíbe las injerencias dictatoriales.

La vigencia de un aspecto fundamental de la soberanía, el principio de la no intervención en los asuntos internos de los Estados, posee una indudable solidez. El valor jurídico y político de ese principio descansa en un hecho: la soberanía continúa siendo el principio ordenador de las relaciones internacionales, y los lamentos por su declinación son evidentemente prematuros.

Sería inútil negar que existe una corriente de opinión que pretende establecer un derecho de injerencia para promover los derechos humanos y las formas democráticas de gobierno. Pecaría también de miopía quien no reconociese que la práctica de un grupo de Estados industrializados ha dado pasos significativos para promover la creación de una nueva regla jurídica en favor de la injerencia. Más aún, el entusiasmo por las formas democráticas de gobierno es un hecho que debe celebrarse. No obstante, el precepto de no intervención ha mantenido su vigencia en términos políticos y jurídicos. Políticamente, ningún Estado habrá de reconocer o alentar la derogación de sus facultades soberanas. Aceptar un derecho de injerencia que atente contra las funciones y atribuciones que históricamente pertenecen al Estado no será una responsabilidad que la generalidad de los gobiernos reciba con beneplácito. Ello se refleja en la conducta de la enorme mayoría de los Estados. Ese comportamiento afín y sistemático se refleja también en el contenido de los tratados multilaterales, en las decisiones de la Corte Internacional de Justicia y en el sentido de la votación en la Asamblea General de Naciones Unidas, en donde las condenas a los actos de intervención no han tenido excepción. Cincuenta años de práctica continua y en una misma dirección permiten imaginar que el imperio de la soberanía, y no su declinación, permanecerá como norma en la relación entre los Estados en los años por venir.

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. Por último, demuestra 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. Vulnerar un derecho, liquida la base de sustentación de un orden jurídico. 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.

Un proyecto de orden internacional, posterior a la Guerra Fría, ha pretendido establecer un supuesto derecho de injerencia, argumentando que hay circunstancias que permiten derogar el principio general. Se invoca la legalidad de la intervención si ocurre por invitación o para propósitos humanitarios; o si se aplica en contra de regímenes ilegítimos o para combatir actos ilegales como el terrorismo o el tráfico de drogas. 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.

III. SOLUCIÓN PACÍFICA DE DIFERENCIAS INTERNACIONALES

Resolver con métodos no violentos las controversias entre los Estados es parte de una misión civilizadora que gradualmente se ha impuesto en las relaciones internacionales. En los umbrales del siglo XXI, esta cuestión ha quedado debidamente regulada por el orden jurídico. Pero, en sus orígenes, el principio tiene una naturaleza ética, al aceptarse que, por conveniencia social y por valoración moral, los conflictos deben dirimirse sin recurrir a la fuerza, estableciendo progresivamente los arbitrios para solucionar los litigios pacíficamente.

El comportamiento internacional de México ha demostrado desde su nacimiento a la vida independiente, 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.

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 también 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 (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.

A partir de 1945, México ha suscrito una serie de tratados que le obligan a sujetarse a métodos instituidos por el derecho internacional para resolver controversias. La Carta de las Naciones Unidas es el tratado de vocación universal que establece las obligaciones generales para resolver controversias por la vía pacífica. Debe recordarse que, en lo que hace al arreglo judicial, la Corte Internacional de Justicia es uno de los seis organismos principales de las Naciones Unidas, y el Estatuto de la Corte es parte integral de la Carta de las Naciones Unidas.

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 controversias internacionales por medios pacíficos, "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, primer artículo del capítulo de la Carta relacionado con el arreglo de disputas, 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.

Conviene recordar que el procedimiento judicial no es un recurso al que haya acudido México, sea como actor o como demandado. Sin embargo, la posibilidad de que esto suceda existe, ya que México ha suscrito la cláusula facultativa del Estatuto de la Corte Internacional de Justicia, de conformidad con lo estipulado en el artículo 36, fracción II, de dicho instrumento jurídico. Al aceptar esa cláusula opcional, el gobierno mexicano introdujo una reserva indicando que “la jurisdicción obligatoria de la Corte no será aplicable a aquellas controversias emanadas de asuntos que, en opinión del gobierno de México, sean de la jurisdicción interna” de nuestro país.

México ha suscrito una serie de tratados que lo comprometen a someter a un tribunal de arbitraje las diferencias que surjan con otros Estados. Seguramente el acuerdo internacional que impone las obligaciones jurídicas más severas para México en esta materia es el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, en vigor desde el 1o. de enero de 1994. Este instrumento jurídico internacional, en su capítulo XX, denominado “Disposiciones institucionales y procedimientos para la solución de controversias”, 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 cualesquiera de los tres Estados parte, se establece el procedimiento del panel arbitral.

De manera adicional, se ha introducido una instancia de arbitraje desconocida 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.

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 México para propiciar la solución de conflictos en áreas geográficas cercanas a su territorio. Por ejemplo, en el proceso de paz de Contadora, auspiciado por México desde 1983, 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.

IV. 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. Por el contrario, con la Carta de las Naciones Unidas ha quedado proscrito el uso de la fuerza. Esta nueva regla supone un cambio importante. Con anterioridad, la guerra era jurídicamente válida, aunque existiese un proceso de regulación sobre el comportamiento de los beligerantes en un conflicto armado y sobre las condiciones para que una guerra fuera legal.

Ubicar en la ilegalidad a la guerra es el resultado de un juicio ético. Acudir a la fuerza armada para resolver un conflicto entre los Estados tiene a la inmoralidad como atributo y es el fundamento de su condena. Los

abusos del poder, en especial cuando conducen a los extremos de la violencia, vulneran el contenido ético de las relaciones internacionales.

Desde épocas remotas, la guerra ha 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, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas;
- 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 o algún otro sujeto de derecho internacional, al margen de las disposiciones de la Carta de las Naciones Unidas.

De esta suerte, el artículo 2, fracción IV, de 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”.

Conviene poner de relieve que la prohibición comprende 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 soberana.

Desde luego, la prohibición del uso de la fuerza tiene, como complemento jurídico necesario, la no intervención en los asuntos internos de otros Estados. Por ello, es generalmente aceptado que el concepto de fuerza contenido en el artículo 2, fracción IV, de la Carta, se refiere a fuerza armada y no a otras formas de coerción, como son las económicas o la política, que quedan comprendidas en la norma de la no intervención.

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 no resultan aceptables y que vulneran el espíritu mismo del principio. Por ejemplo, algunos Estados han pretendido justificar el recurso a la fuerza armada argumentando que al emplearla no han pretendido afectar la integridad territorial o la independencia política de un Estado, sino que deseaban alcanzar otros fines que, conforme a su argumentación, resultarían válidos.

Esta interpretación supondría que, por ejemplo, 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, determinados por la comunidad internacional organizada, esto es, las Naciones Unidas.

El derecho internacional contemporáneo proscribe el uso de la fuerza que se efectúe de manera subrepticia o encubierta. Si bien es cierto que la Carta de las Naciones Unidas no hace referencia explícita a esa forma de agresión indirecta, no hay duda de su inadmisibilidad en el orden jurídico en vigor. Esta tesis queda confirmada al examinar el contenido de la Declaración sobre los principios de derecho internacional referentes a las relaciones de amistad y a la cooperación entre los Estados de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas, adoptada por la resolución 2625 (XXV) de la Asamblea General.

En esa resolución se establece que “todo Estado tiene el deber de abstenerse de organizar o fomentar la organización de fuerzas irregulares o de bandas armadas, incluidos los mercenarios, para hacer incursiones en el territorio de otro Estado”. De la misma forma, la resolución establece también la obligación de no participar en actos de guerra civil o en actos de terrorismo en otro Estado.

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. Es cierto que esta cuestión despierta interpretaciones conflictivas en la práctica de los Estados y en la doctrina internacional. Se pretende, por ejemplo, que en aquellos casos en que se anticipa un ataque armado potencial, existe una legítima defensa preventiva, que sirve para evitar la ocurrencia del ataque armado. Sin embargo, tal como sucede en el dere-

cho penal de todos los Estados, un acto de fuerza ante la hipótesis de una posible agresión no es un elemento excluyente de la responsabilidad penal. La Carta de las Naciones Unidas expresamente indica que la legítima defensa deberá ocurrir como respuesta a un ataque armado. Las interpretaciones orientadas a distorsionar la interpretación de este texto sólo sirven como pretexto para la comisión de actos injustificados de fuerza.

Otra condición impuesta por el artículo 51 de la Carta es la obligación de comunicar al Consejo de Seguridad las medidas adoptadas en respuesta a la agresión, centralizando de esta manera la restauración de paz quebrantada en ese órgano de la comunidad internacional.

V. 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 *de facto*.

Conforme a la doctrina, todos los Estados son iguales ante la ley, lo cual no implica igualdad de derechos y obligaciones. Por eso existe el derecho a la soberanía plena y el deber de respetar la personalidad soberana de otros Estados. Ello supone la inviolabilidad de la integridad territorial y de la independencia política de todos los Estados.

Estos principios tienen como base de sustentación un fundamento ético. La aspiración es que la comunidad internacional no esté regida por la ley del más fuerte, en donde reine la arbitrariedad. La aceptación de un sistema ordenador de las relaciones entre los Estados, en el cual existe un respeto recíproco con base en el atributo de la igualdad soberana, tiene su explicación en la razón moral, esto es, en el reconocimiento de que el adecuado funcionamiento de la sociedad internacional habrá de darse entre pares; que la convivencia reclama un equilibrio de fuerzas, otorgando una justa proporción a todos los actores participantes.

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, 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 permitírseles expedir un veto que bloquea el proceso de toma de decisiones en el Consejo. En contrapartida, tienen 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 habrá de ser el 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.

VI. LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO

El postulado de la cooperación se vincula con la tesis de la solidaridad, cuyo contenido ético es incuestionable. En el ámbito internacional, ha existido una clara tendencia por impulsar grados superiores de solidaridad, con el propósito de remediar los mismos rezagos económicos y sociales que catástrofes naturales o actos de barbarie humana. Como una cuestión de moral pública internacional, se impone la norma de equili-

brar, a través de la cooperación, las desigualdades en los estadios de desarrollo, impulsando así una mayor cohesión entre todos los integrantes de la sociedad de Estados.

La labor de México para promover 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. La iniciativa de reforma constitucional al artículo 89 señalaba que:

Es imperativo fomentar la solidaridad entre las naciones, para crear nuevos canales y modelos de cooperación que impulsen el desarrollo. El camino de la cooperación económica es la única alternativa que podrá hacer frente a los obstáculos que implican los desajustes del actual orden internacional y las insuficiencias de las economías en desarrollo.

No existe otra manera de sobrevivir al embate de las rígidas estructuras económicas, que buscan condicionar el desarrollo de los pueblos a la obtención del beneficio de aquellos que resultan favorecidos por el actual sistema económico mundial.

En el transcurso del último cuarto de siglo, México ha enfrentado una 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 obstáculos 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.

La negociación que concluyó en 1986 con la adhesión de México al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), es un ejemplo de una acción de política exterior que acompaña y complementa a una nueva estrategia de desarrollo nacional, orientada a una apertura económica. 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 prácti-

cas 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.

Por otro lado, México ha sido un abogado sistemático y tenaz, pugnando en diversos foros internacionales por la necesidad de reformar un orden económico internacional que resulta inequitativo, y cuyo funcionamiento es contrario a las aspiraciones de progreso económico y social de los países en vías de desarrollo.

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. Aproximadamente una quinta parte de la factura petrolera se vincula a proyectos de desarrollo prioritarios para los países beneficiados. Sin ninguna discriminación política, México contribuye así al mejoramiento de las condiciones económicas desfavorables, para que las naciones centroamericanas fortalezcan su desarrollo.

Como resultado de la reunión de ocho presidentes latinoamericanos, celebrada en noviembre de 1987, se estableció el llamado Grupo de Río, primer esfuerzo de concertación política de esta región. El Grupo emitió el Compromiso de Acapulco para la Paz, el Desarrollo y la Democracia, que reafirma la vinculación entre la seguridad en la región y el desenvolvimiento económico. Además, en ese documento se analiza el impacto de la situación internacional en nuestra región, subrayando que “la negociación internacional requiere de un poder conjunto de influencia y decisión. En consecuencia, sólo una mayor identidad y una mejor articulación de intereses de América Latina reducirán la vulnerabilidad de la región frente a factores externos”. El proyecto inicial del Grupo de Río ha evolucionado para convertirse en un instrumento importante de presencia política latinoamericana en la esfera mundial.

VII. LA LUCHA POR LA PAZ Y LA SEGURIDAD INTERNACIONALES

Paz y seguridad son objetivos éticos de la convivencia humana. En las relaciones internacionales, son imperativos morales para el bienestar de las naciones y para la protección de los individuos. La sociedad de Estados ha ido construyendo en el transcurso del tiempo instrumentos más útiles para alcanzar ese objetivo. Por ejemplo, la eliminación de armamento de destrucción masiva —armas químicas y biológicas, armamento nuclear— responde a una necesidad ética, al resultar inaceptable el ataque indiscriminado a combatientes y no combatientes, afectando a poblaciones civiles inocentes pero víctimas de los horrores de la guerra.

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 proscribió 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, sino que la carrera armamentista supone un riesgo universal, provoca inseguridad e inestabilidad que ponen en peligro el mantenimiento de la paz, 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 del armamentismo nuclear. Por ejemplo, en 1984 atravesábamos 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 un extravagante programa de investigación, la llamada Iniciativa de Defensa Estratégica, que buscaba desarrollar un sistema de defensa basado en el espacio exterior, que amenaza 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, y exhortaba a las potencias nucleares a concertar negociaciones significativas para detener la carrera armamentista.

Si bien no podían entonces preverse los enormes avances en materia de desarme nuclear que se efectuarían en los años siguientes, provocados por la transformación interna y la eventual disolución de la Unión Soviética, los esfuerzos en el marco de la Iniciativa de los Seis permitieron llamar la atención de la opinión pública internacional sobre los peligros del armamentismo nuclear y crear conciencia sobre la responsabilidad de todos los Estados, poseedores o no de armas nucleares, de luchar en favor del desarme. Legítimamente el Grupo de los Seis puede reivindicar un mérito en el establecimiento de una moratoria en la realización de explosiones atómicas por parte de esos Estados, cuestión que ahora, en 1996, es reconocida por todas las potencias nucleares, quizá con la excepción de la India, como una obligación internacional que todas ellas están dispuestas a suscribir.

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, desbordan en conflictos. Por otro lado, el derroche de recursos en implementos bélicos es especialmente reprochable cuando ocurre en países con carencias esenciales. México ha reiterado en diversos foros el argumento que vincula indisolublemente proceso de desarme con desarrollo, estimulando la idea de que, como consecuencia de ello, habría un dividendo para la paz.

Por otro lado, 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 de-

cenio de los ochenta, reconoció que todos los Estados tienen derecho a buscar su seguridad. Para proteger los intereses de México, un objetivo central de la negociación fue el compromiso de controlar la carrera armamentista en América Central, ya que la acumulación de arsenales bélicos en la zona amenazaba la seguridad nacional.

Los siete principios descritos son ejemplo del estrecho vínculo entre axiología, orden jurídico y política exterior. Su examen y evaluación sí proporcionan una poderosa evidencia del proceso por medio del cual los principios otorgan sustento a una política externa activa y comprometida, que ha buscado la promoción pragmática del interés nacional y su asociación con las mejores causas del orden mundial. Esta reflexión habrá de contribuir a una valoración sobre la rectitud y firmeza de la conducta internacional de México, conducta que es motivo de legítimo orgullo en la responsabilidad de satisfacer los intereses fundamentales del Estado mexicano.