

MEXICO: DE LA DIPLOMACIA DE MAXIMAS A LA DE RESULTADOS

Luis Miguel DIAZ

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Perspectiva histórica de la política exterior*. III. *La política exterior en la Constitución Política*. 1. *Artículo 15*. 2. *Artículo 73*. 3. *Artículo 76*. 4. *Artículo 88*. 5. *Artículo 89*. 6. *Artículo 117*. 7. *Artículo 133*. IV. *La política exterior de máximas*. V. *La política exterior de resultados*. 1. *El comercio exterior*. 2. *Las inversiones extranjeras*. 3. *La deuda exterior*. 4. *Mercado común norteamericano*. VI. *Conclusiones*.

I. INTRODUCCION

Parece que la política exterior de México se está transformando de una diplomacia de postulación de máximas a una de búsqueda de resultados concretos.

Hasta hace unos pocos años, además de las necesarias negociaciones diplomáticas para asuntos concretos, los diplomáticos mexicanos parecían tener como tarea primordial el postular principios de conducta humana. En la primera etapa de nuestra historia, el fin ulterior de la expresión de máximas era la defensa de la existencia misma del país. Luego fue el prestigio internacional. La cresta de esta etapa fue en el primer lustro de los setentas, cuando México tuvo un papel decisivo en el diseño de la declaración del nuevo orden económico internacional, en el marco de las Naciones Unidas. La diplomacia mexicana fue internacionalmente más activa que nunca, para predicar principios de conducta.

La encrucijada de la política exterior de máximas con la de resultados tuvo lugar durante el gobierno (1982-1988) de Miguel de la Madrid.

Por una parte, por vez primera en la historia del país, se incorporaron al texto de la Constitución los principios de política exterior. Esta era la cima de la política exterior de máximas. Por el otro lado, el mismo gobierno decidió convertir al país en parte contratante del Acuerdo General de Comercio y Aranceles (GATT), y de esta manera, terminar con el relativo aislamiento económico en que México había siempre existido. Era el inicio de la política exterior en búsqueda de resultados concretos.

A partir de 1986, la prioridad más alta de la diplomacia mexicana parece consistir sobre todo en lograr acuerdos concretos de tipo económico y financiero, y no declaraciones de principios. Si bien persisten declaraciones con efectos internacionales que corresponden a posiciones principistas (*i.e.* negación de la integración norteamericana y consolidación de la latinoamericana), la política exterior parece ser más pragmática. Así, el fin ulterior de la política exterior parece ser entonces la obtención de condiciones de inversión, producción, financiamiento y comercio favorables para el progreso y bienestar económico de la nación.

Quizá la explicación más integral del cambio de orientación de la política exterior mexicana reside en el nuevo escenario internacional. Este se caracteriza por la globalización o internacionalización de todas las economías nacionales y la consecuente mayor competencia entre todos los gobiernos para atraer recursos económicos extranjeros a sus mercados nacionales.

En la primera parte del artículo se precisarán los límites históricos y jurídicos de la política exterior mexicana, su estructura de poder y sus principios. Para estos fines, se realiza una breve evaluación histórica de la política exterior de México y se analiza el marco jurídico constitucional de la misma.

En la segunda parte se comentará la política exterior de México que se dirige más a resultados que a la declaración de máximas.

II. PERSPECTIVA HISTORICA DE LA POLITICA EXTERIOR

En el periodo de formación de México como Estado independiente, fue necesaria una política firme ante ingerencias provenientes del exterior. La no-intervención de un país en los asuntos de otro y la autodeterminación política de cada nación fueron los postulados centrales. Esta política exterior, sin embargo, no tuvo éxito total. Ejemplos de ello son: La secesión texana en 1836; la guerra con los EUA en 1848 en la que México perdió más de la mitad de su territorio

y estuvo en grave peligro su existencia como nación; y la venta de la Mesilla en 1853.

El movimiento de Reforma se enmarcó en un contexto plétórico de riesgos, que incluyó por igual a intereses externos y a presiones internas. México defendió su soberanía frente a la intervención extranjera y reafirmó su derecho de determinar libremente su destino. Muestras de ello fueron la exitosa lucha contra la invasión del territorio patrio por las tropas de Napoleón III, que marcó la suerte de Maximiliano; y casi medio siglo más tarde, la eficaz reacción frente a la ocupación norteamericana del Puerto de Veracruz.

La Revolución Mexicana abrió una nueva etapa de la nación. La política exterior adquirió crecientemente cimientos más sólidos. A partir de los regímenes emergidos de la revolución los principios de la política exterior han sido invariablemente mantenidos por todos los gobiernos.¹

III. LA POLÍTICA EXTERIOR EN LA CONSTITUCION POLITICA

De conformidad con el artículo 89 de la Constitución, es el presidente de la República quien determina la política exterior. En el régimen presidencialista mexicano, el único control formal sobre el presidente respecto a su facultad para formular la política exterior se encuentra en el Senado, cuyo papel ha sido más de un carácter testimonial pues no ha significado un obstáculo serio a la política del presidente.² Por ello, quizá en ningún otro ámbito de la administración pública federal la autoridad del presidente es tan contundente como en la formulación de la política exterior.

En la práctica, funcionarios de las Secretarías de Estado, de acuerdo con la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, sirven como instrumentos para aplicar y concretizar las decisiones presidenciales en política exterior. Los límites normativos de ésta se encuentran en los Artículos 15, 73, 76, 88, 89, 117 y 133 de la Constitución.

1. Artículo 15.

El artículo 15 limita la facultad del presidente para celebrar tratados. Su texto indica:

“No se autoriza la celebración de tratados para la extradición de reos políticos, ni para la de aquellos delincuentes del orden común, que hayan tenido en el país donde cometieron el delito, la condición de esclavos; ni de convenios o tratados en virtud de los que se alteren las garantías y derechos establecidos por esta Constitución para el hombre y el ciudadano”.

El primer antecedente directo del artículo 15 se encuentra en el Proyecto de Constitución Política Mexicana de 1856. El Artículo 11 decía: “Nunca se celebrarán tratados para la extradición de reos políticos, ni para aquellos delincuentes del orden común que hayan tenido en el país, en donde cometieron delitos, la condición de esclavos”.

Un segundo antecedente es el artículo 15 de la Constitución Política de la República Mexicana, creada por el Congreso Constituyente del 5 de febrero de 1857. Este precepto establecía: “Nunca se celebrarán tratados para la extradición de reos políticos, ni para la de aquellos delincuentes del orden común que hayan tenido en el país en donde cometieron el delito la condición de esclavos; ni convenios o tratados en virtud de que los que se alteren las garantías y derechos que esta Constitución otorga al hombre y al ciudadano”.

Como se advierte este antecedente amplía el ámbito de validez material del artículo al agregar una nueva prohibición al referirse a las garantías y derechos del hombre y del ciudadano.

¹Fernández McGregor, Genaro, “Las Relaciones Exteriores de México y el Derecho Internacional”, en *México y la Cultura*, SEP, México, 1946. Zoraida Vázquez, “Los Primeros Tropiezos”, en *Historia General de México*, México, El Colegio de México, 1976, t. III. De la Peña y Reyes, Antonio, *La Diplomacia Mexicana*, Archivo Histórico Diplomático Mexicano, México, SRE, 1923. Seara Vázquez, Modesto, *La Política Exterior de México*, tercera edición, UNAM, 1985. Gómez Robledo, Antonio, *México y el Arbitraje Internacional*, México, Porrúa, 1965. Zorrilla, Luis G., *Los Casos de México en el Arbitraje Internacional*, México, Porrúa, 1981. Fabela, Isidro, *Historia Diplomática de la Revolución Mexicana*, México, Fondo de Cultura Económica, 1985; Aguilar, Cándido, *Labor Internacional de la Revolución Constitucionalista de México*, México, Imprenta de la Secretaría de Gobernación, 1960. Sáenz, Aarón, *La Política Internacional de la Revolución*, México, Fondo de Cultura Económica, 1961; Díaz, Luis Miguel, *Historia de las Relaciones Internacionales de México. Resumen*, México, Porrúa, 1983. Garcés Contreras, Guillermo, *México, cincuenta años de política Internacional*, México, Editado por el ICAP, 1982. Pellicer de Brody, Olga, “Cambios Recientes en la Política Exterior Mexicana”, en *La Política Exterior de México: Realidad y Perspectivas*, El Colegio de México, México, 1972; *Política Exterior de México. 175 Años de Historia*, Secretaría de Relaciones Exteriores, México, 1985; Ojeda Gómez, Mario, *México: El surgimiento de una política exterior activa*, México, SEP, 1986. Castillo, F., Tripp, J. O., *Política Exterior de México. Orígenes y Desarrollo*, PRI, Cuadernos de Capacitación Política 4, 1987.

²Seara Vázquez, *op. cit.*, pp. 62-67. Carpizo, Jorge, *La Constitución Mexicana de 1917*, México, UNAM, 1980, pp. 283-304.

En el mensaje de don Venustiano Carranza del 10. de diciembre de 1916 se repite casi textualmente el contenido del artículo 15 de 1857. El único cambio es la sustitución de "establecidos" por "otorga". Mientras el Consejo Constitucional de 1856 debatió el artículo 15, el Constituyente de 1916 lo aprobó por unanimidad sin haberse incorporado enmienda alguna.

El artículo 15 limita el contenido de cualquier tratado celebrado por México. Mientras que su primera parte instituye una prohibición que no es recogida por el derecho internacional general, en lo que se refiere a la esclavitud y a la alteración de los derechos del hombre, dichas reglas jurídicas sí son de aceptación universal.

Un tratado celebrado por México que establezca lo que el artículo 15 prohíbe, sería, entre otras cosas, un tratado nulo de acuerdo a la Constitución mexicana. Inclusive, a pesar de que el signatario estuviese constitucionalmente facultado para celebrar tratados, el objeto ilícito determinaría su nulidad absoluta. Por otra parte, desde el punto de vista del derecho internacional, semejante tratado sería nulo en la medida en que se contravinieran reglas del derecho internacional general (*ius cogens*).³

En algunos sentidos, una parte del artículo 15 carece de significado. En la práctica internacional la discrecionalidad de los gobiernos de los Estados sirve para calificar si un sujeto es o no perseguido político.⁴ Por lo tanto, el celebrar o no un tratado para la extradición de delincuentes políticos sólo tendría significado en la medida en que se adopten criterios objetivos para calificar a un individuo como indiciado político. Si esto no se hace así, la calificación de "delincuente político" puede obedecer a cualquier interés político eventual. De esta forma, un tratado que prohibiera la extradición de delincuentes políticos sin proponer un parámetro para encuadrar a los sujetos como tales podría pecar de ser insuficiente para proteger el valor jurídico que pretende salvaguardar el precepto constitucional.

En relación a la redacción del artículo 15 convendría a efecto de lograr una mejor técnica, hablar de "perseguido por razones políticas" en vez de "reo político". Una segunda observancia es eliminar ". . . el hombre y el ciudadano. . ." para decir ". . . hombres, mujeres, ciudadanos y ciudadanas". Esto se debe a que lo que se pretende significar es lo que sugiere y no lo que dice el texto actual. De conformidad con el texto de éste, no incluye a las mujeres ni a las ciudadanas. Una tercera nota es que en vez de decir ". . . ni de convenios o tratados. . ." se diga ". . . ni tratados bilaterales o multilaterales". El decir "convenios o tratados", es una disyunción que no agrega nada al conocimiento pues ambos términos denotan lo mismo. Por el contrario, si se habla de tratados se usaría el término más comúnmente usado en la comunidad internacional, y al indicar la disyuntiva de bilateral o multilateral sí se agrega un nuevo conocimiento al encuadrar los dos tipos tradicionales de tratados.

En diversas constituciones también se instituyen limitaciones materiales análogas para la celebración de tratados: Brasil, Costa Rica, Cuba, China, Ecuador, El Salvador, España, Guatemala, Haití, Honduras, Nicaragua, Panamá, Italia, República Democrática Alemana, República Federal Alemana y Unión Soviética. Empero, la Constitución mexicana fue una de las pioneras en consagrar la prohibición de celebrar tratados de extradición de perseguidos políticos.⁵

2. Artículo 73

Si bien el Artículo 73 se refiere a las facultades del Congreso, en el contexto mundial actual caracterizado por la interdependencia económica de las naciones y los constantes movimientos migratorios, varias de las facultades del Congreso están limitadas por obligaciones internacionales del país. Esto es así debido a que materias que tradicionalmente eran exclusivamente de carácter nacional ahora, aunque reglamentadas directamente por las autoridades de los países, su contenido es en gran medida determinado por acuerdos internacionales, e.g. energía nuclear, derecho del mar, condición jurídica de los extranjeros, emigración e inmigración, salubridad, correos, comunicaciones, tarifas y aranceles a las importaciones, etcétera. Así, varias de las facultades del Congreso son parcialmente restringidas por acuerdos internacionales. De este modo, el contenido de las leyes en materias como la expropiación de bienes, la regulación de la inversión extranjera y la transferencia de tecnología se determina en gran medida por pautas internacionalmente aceptadas.

³Gómez Robledo, Antonio, "El *Ius Cogens* Internacional. Estudio histórico jurídico, UNAM, 1982.

⁴Véase el caso presentado ante la Corte Internacional de Justicia entre Colombia y Perú relativo al otorgamiento de asilo del Gobierno de Colombia en su embajada en Perú a Víctor Haya de la Torre, un distinguido político peruano. ICJ, Reports, 1950, pp. 276-278.

⁵Véase *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus Constituciones*, 1985, tomo II.

3. Artículo 76

El actual artículo 76 instituye las facultades del Senado respecto a su participación en la política exterior. Su texto señala:

“Son facultades exclusivas del Senado:

I. Analizar la política exterior desarrollada por el Ejecutivo Federal con base en los informes anuales que el Presidente de la República y el Secretario del Despacho correspondiente rindan al Congreso; además, aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que celebre el Ejecutivo de la Unión;

II. Ratificar los nombramientos que el mismo funcionario haga de ministros, agentes diplomáticos, cónsules generales, empleados superiores de Hacienda, coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, en los términos que la ley disponga”.

Sus antecedentes se remontan al artículo 53 de la tercera de las leyes constitucionales de la República mexicana, suscrita en la ciudad de México el 29 de diciembre de 1833. La fracción III decía que era facultad exclusiva de la Cámara de Senadores el aprobar los nombramientos que haga el poder ejecutivo para agregados diplomáticos, cónsules, coroneles y demás oficiales superiores del ejército permanente de la armada y la milicia activa.

Posteriormente, en la reforma al artículo 72 de la Constitución de 1857, del 13 de noviembre de 1874, el párrafo B, fracción I estableció que era facultad exclusiva del Senado aprobar los tratados y convenciones diplomáticas que celebre el ejecutivo con las potencias extranjeras. Finalmente, en el proyecto de Venustiano Carranza, en el artículo 76, fracción I, se repetía esta disposición.

Probablemente el origen del precepto analizado se encuentra en la Constitución de los Estados Unidos de América. Tanto aquella Constitución como la mexicana establecen sistemas de división de poder equivalentes. Mientras que el origen histórico de la Constitución americana determinó que la facultad para aprobar los tratados perteneciera al Senado, en la gran mayoría de las constituciones latinoamericanas dicha facultad fue concedida a ambas cámaras. Quizá la razón de dicha elección quizá pueda encontrarse en los problemas políticos internos de México por el año de 1874 cuando fue instituido el sistema bicameral.

En 1977 se modificó la fracción I del artículo 76 con el objeto no sólo de facultar al Senado para ratificar los tratados sino también para “analizar la política exterior desarrollada por el Ejecutivo Federal con base en los informes anuales que el Presidente de la República y el Secretario del despacho correspondiente rindan al Congreso. . .” Esta nueva obligación de presentar informes debe interpretarse que es aplicable a cualquier secretario de Despacho en la medida de que su informe incida en la política exterior.

4. Artículo 88

Un precepto anacrónico que podría limitar el margen de acción internacional del presidente es el artículo 88 constitucional. Este precepto señala que es necesario el permiso del Congreso de la Unión o de la Comisión Permanente en su caso, para que el presidente se ausente del territorio nacional. Históricamente tuvo algún sentido dicho precepto, pues se estimaba que la ausencia del presidente, así fuere breve o transitoria, afectaba en mayor o menor medida la vida del país. Su más remoto antecedente se encuentra en el artículo 172, fracción segunda de la Constitución Política de la Monarquía Española, promulgada en Cádiz el 19 de marzo de 1812. Dicho mandamiento decía que: “No puede el rey ausentarse del reino sin consentimiento de las cortes; y si lo hiciere, se entiende que ha abdicado a la corona”. La prohibición persistió, con las modificaciones al lenguaje que exigían las circunstancias. Por ejemplo, en la Constitución de 1857, el artículo 84 establecía: “El presidente no puede separarse del lugar de la residencia de los poderes federales, ni del ejercicio de sus funciones, sin motivo grave calificado por el Congreso, y en sus recesos por la diputación permanente”.

En este siglo, en la práctica el artículo 88 ha sido sólo un trámite administrativo. Hoy, sin embargo, dada la velocidad actual de los sucesos internacionales, la necesidad de viajar por todo el mundo y la eventualidad de un Congreso que no sea del partido político del presidente determinan la conveniencia de suprimir el artículo 88, ya que en un futuro podría complicar la conducta internacional del presidente.

5. Artículo 89

El artículo 89 se refiere a las facultades y obligaciones del presidente. Los antecedentes de la fracción X de dicho

precepto, el cual faculta al presidente de la República para celebrar tratados, se remontan al artículo 16 del Acta Constitutiva de la Federación Mexicana, del 31 de enero de 1824. Su fracción XI indicaba que era atribución del poder ejecutivo celebrar tratados de paz, amistad, alianza, federación, tregua, neutralidad armada, comercio y otros; señalando que no obstante lo anterior, para prestar o negar su ratificación a cualquiera de ellos debería preceder la aprobación del Congreso General.

El artículo 110 de la Constitución del 4 de octubre de 1824, fracción XIV; el artículo 17 de la Carta de las Leyes Constitucionales de la República Mexicana, del 29 de diciembre de 1836, fracción XX; el artículo 94 del Proyecto de Reformas de la Leyes Constitucionales de 1836, fracción XV; el artículo 95 del Primer Proyecto de Constitución del 25 de agosto de 1842, fracción XII; el artículo 87 de las Bases Orgánicas de la República Mexicana publicadas el 14 de junio de 1843, fracción XVI; el artículo 85 de la Constitución de 1857, fracción X, y el artículo 89 del Proyecto de Venustiano Carranza, fracción X, mencionan, en términos más o menos análogos, la necesidad de la ratificación del Congreso para que los tratados sean obligatorios en México.

Por otra parte el artículo 95, fracción XV del Primer Proyecto de Constitución Política de la República Mexicana, del 25 de agosto de 1842; el artículo 60 fracción VIII del Voto Particular de la Minoría de la Comisión Constituyente de 1842, y el Artículo 79, fracción XIII del Segundo Proyecto de Constitución de 1842, establecen como facultad del Senado aprobar decretos conciliares, bulas, breves y reescritos pontificios que no versen sobre materias generales.

De acuerdo con los antecedentes señalados, siempre se señaló al Congreso como el órgano facultado para aprobar los tratados. Únicamente en los Proyectos de Constitución de 1842, refiriéndose a acuerdos pontificios, se facultaba al Senado.

El 29 de septiembre de 1933, el Senador Sotelo presentó ante la Cámara de Senadores una iniciativa de reforma a la fracción X del artículo 89, que decía que es facultad del presidente dirigir las negociaciones diplomáticas extranjeras, sometiéndolas a la ratificación de la Cámara de Senadores. Dicha iniciativa no prosperó. Quizá ello se debió, entre otras cosas, a que omitía referencia a la facultad para celebrar tratados limitándose a las negociaciones diplomáticas.

En noviembre de 1987 el presidente de la República envió al Constituyente Permanente, por conducto de la Cámara de Senadores, un proyecto de iniciativa de decreto para modificar la fracción X del artículo 89 de la Constitución. El punto de partida del texto de la iniciativa declaraba que el proyecto nacional coincide con los principios que integran la política exterior y que éstos reflejan los intereses de la Nación. Por esta razón, el Presidente consideró que la inclusión en la Constitución de los principios de: a) autodeterminación de los pueblos; b) no intervención; c) solución pacífica de controversias; d) proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales; e) igualdad jurídica de los Estados; f) cooperación internacional para el desarrollo; y g) lucha por la paz y la seguridad internacionales; "han de servir al Ejecutivo Federal para el manejo y dirección" de la política exterior.

El texto de modificación propuesto decía:

"... X. Dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, sometiéndolos a la aprobación del Senado. En la conducción de tal política, el Titular del Poder Ejecutivo observará los siguientes principios normativos: La autodeterminación de los pueblos; la no intervención; la solución pacífica de controversias; la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales; la igualdad jurídica de los Estados; la cooperación internacional para el desarrollo; y la lucha por la paz y la seguridad internacionales".

La iniciativa fue aprobada por el Poder Revisor de la Constitución.

En el aspecto técnico legislativo, se sustituyó la expresión "ratificación del Congreso Federal" por la "aprobación del Senado". Con esto se hizo congruente el precepto en cuestión con los Artículos 76-I y 133 que se referían al Senado y no al Congreso de la Unión. De igual modo se sustituyó "negociaciones diplomáticas" por "política exterior".

En lo relativo a los principios de política exterior, el nuevo texto Constitucional suscita tres tipos de interrogantes estrechamente vinculados. Uno relativo a su contenido, otro respecto a su necesidad y por último su ubicación en el artículo 89 de la Constitución.

En lo que respecta al contenido de la reforma se debe señalar que la validez de los principios que ella incorpora es incuestionable puesto que son objeto de un consenso universal, inequívocamente plasmado en la Carta de las Naciones Unidas y en el sinnúmero de tratados y constituciones nacionales. Por esta razón su inclusión en el texto constitucional puede parecer como superflua.⁶

⁶Para ejemplificar la afirmación, véase el Prámbulo y Capítulo I de la Carta de las Naciones Unidas que se refiere a los propósitos y principios de la Organización de las Naciones Unidas. La Carta se firmó el 26 de junio de 1945 en San Francisco. Actualmente 168 países, incluido México, se encuentran jurídicamente obligados por ella. El texto del Artículo 1 dice: "Los Propósitos de las Naciones Uni-

La inclusión en la Constitución de principios de política exterior también puede criticarse aduciendo que si no era necesaria, no debía haber sido hecha.

La explicación dada al hacer no necesario fue que la incorporación de los principios era el testimonio de experiencias pasadas y el señalamiento de pautas de conducta futuras. En segundo lugar, que siendo México un Estado de Derecho, la Constitución era el documento jurídico por excelencia para fundamentar las conductas internacionales, sobre todo si ellas eran producto de la historia de las luchas y valores de la nación mexicana (también de todo el mundo civilizado). A este respecto la iniciativa decía:

“Por el papel que México desempeña en el contexto internacional y la manera firme y perseverante con la que el país ha venido sustentando los principios esenciales de la política exterior, resulta importante que éstos figuren en el texto de la Ley Fundamental. Ciertamente, dichos principios son coincidentes con el espíritu del Constituyente; empero, la trascendencia que tiene la política exterior para el Estado mexicano exige que la incorporación sea explícita”.

Por último, la ubicación de los principios de política exterior dentro de las facultades y obligaciones del presidente parece técnicamente errónea.

En efecto, si por alguna razón hubieran de establecerse restricciones a la conducta internacional de México, éstas se refieren a la nación mexicana y no al Jefe de Estado. Este es sólo un órgano del primero. Lo correcto hubiera sido modificar el artículo 40 que se encuentra en el título segundo, capítulo I de la Constitución, titulado “De la soberanía nacional y de la forma de gobierno”. Este artículo que indica los principios de política interna de México (República representativa, democrática y federal), debía haber sido el precepto adecuado para plasmar los principios de política exterior.

6. Artículo 117

El texto del artículo 117 dice:

“Los Estados no pueden, en ningún caso:

I. Celebrar alianza, tratado o coalición con otro Estado ni con las potencias extranjeras. . .

VIII. Contraer directa o indirectamente obligaciones o empréstitos con gobiernos de otras naciones, con sociedades o particulares extranjeros, o cuando deban pagarse en moneda extranjera o fuera del territorio nacional. . .”

Los incisos transcritos reflejan la centralización del Ejecutivo Federal respecto a las negociaciones y tratados internacionales. Sin embargo, esta no es una característica necesaria de una República Federal. Por ejemplo, en Suiza, en la que concurren los elementos más ortodoxos para configurar una federación, tanto los estados-cantones como el propio pueblo suizo poseen facultades para celebrar tratados y para tomar posiciones internacionales.⁷

La centralización de la política exterior en el Poder Ejecutivo Federal tiene antigua historia en México y ha sido invariable. El artículo 29 del Acta Constitutiva de la Federación Mexicana de 1824 estableció que ningún Estado entrará en transacción o contrato con otro o con potencia extranjera. Dicha prohibición se ha mantenido a través de toda la historia de México independiente.

Sin embargo, parece que las nuevas características de las relaciones económicas y políticas internacionales incidirán, eventualmente, en que las entidades federativas acuerden por sí mismas cierto tipo de acuerdos internacionales.

das son: 1. Mantener la paz y la seguridad internacionales, y con tal fin: tomar medidas colectivas eficaces para prevenir y eliminar amenazas a la paz, y para suprimir actos de agresión u otros quebrantamientos de la paz; y lograr por medios pacíficos, y de conformidad con los principios de la justicia y del derecho internacional, el ajuste o arreglo de controversias o situaciones internacionales susceptibles de conducir a quebrantamientos de la paz; 2. Fomentar entre las naciones relaciones de amistad basadas en el respeto al principio de la igualdad de derechos y al de la libre determinación de los pueblos, y tomar otras medidas adecuadas para fortalecer la paz universal; 3. Realizar la cooperación internacional en la solución de problemas internacionales de carácter económico, social, cultural o humanitario, y en el desarrollo y estímulo del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión; y 4. Servir de centro que armonice los esfuerzos de las naciones por alcanzar estos propósitos comunes”. Respecto a tratados y otros instrumentos internacionales que incluyen ideales, véase *United Nations Treaty Series*, editado por la Secretaría de las Naciones Unidas y *A New International Economic Order, Selected Documents 1945-1975*, editado por UNTAR. Sobre textos constitucionales, *Constitutions of the Countries of the Modern World*, Blaustein, A., Flanz, G., Editors, 1975. Un interesante atlas mundial de ideales contemporáneos es: *Goals for Mankind. A Report to the Club of Rome on the New Horizons of Global Community*, Ervin Laszlo, et. al., 1977.

⁷ Barrera García, A., *El federalismo en Suiza*, Madrid, 1970.

7. Artículo 133

El artículo 133 reza:

“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 la aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados”.

El artículo 133 es conocido como el de la “supremacía constitucional”.

Un principio inmanente a todo orden jurídico es aquél que establece las jerarquías de las diferentes normas que se crean dentro del sistema. En este contexto, el artículo 133 establece que la norma suprema en el Estado de derecho mexicano es la Constitución. Esta posición denota que ninguna norma jurídica dentro del ámbito de validez de la Constitución mexicana puede contravenir lo que ésta diga.

Ya en la Constitución de Apatzingán de 1814 se estableció que: “Entre tanto que la Representación Nacional de que trata el capítulo antecedente, no fuere convocada, y siéndolo, no dictare o sancionare la Constitución permanente de la Nación se observará inviolablemente al tenor de este decreto”.

En 1822 se dictaminó en el Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano, que la Constitución española quedaba abolida persistiendo en su fuerza y vigor todas las leyes promulgadas anteriormente que no pugnaran con dicho reglamento. El artículo 24 del Acta Constitutiva de la Federación Mexicana indicaba que las constituciones de los estados no podrían oponerse a lo que establezca la Constitución general.

El artículo 123 del Proyecto de Constitución de 1856 establecía que la Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados hechos o que se hicieron por el presidente de la República, con aprobación del Congreso, serán la ley suprema de toda la Unión. Este precepto, que fue adoptado por el poder constituyente de 1857, establece una misma jerarquía para la Constitución, las leyes del Congreso y los tratados aprobados por el mismo. La misma jerarquía fue adoptada por el artículo 133 de la Constitución de 1917.

Sin embargo, tal artículo fue reformado por decreto publicado en el Diario Oficial el 18 de enero de 1934. El resultado de la anterior modificación fue el de subordinar las leyes y a los tratados a la Constitución. Inclusive, el propio Poder Judicial Federal ha confirmado la supremacía constitucional. La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha declarado “de todo tratado o convenio celebrado por el presidente de la República, así esté aprobado por el Senado, pero que contradiga a éste en oposición con los preceptos de la Constitución, en los puntos o actos en que esta acontezca, no debe tener eficacia jurídica”.⁸

En contra del criterio de la Suprema Corte de Justicia, desde una perspectiva del derecho internacional, se encuentra el artículo 27 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969 (que obliga a México por ser parte del mismo). Este precepto establece que no es válido el invocar las disposiciones del derecho interno como justificación para incumplir un tratado.

En resumen, el análisis del texto constitucional informa sobre los límites a la política exterior de México, sobre la estructura del poder respecto a su formulación y sobre los principios que la norman. Los principios de política exterior incorporados en el artículo 89 son universalmente válidos, no sólo para México sino también para todos los países. También es cierto que su cumplimiento incumbe por igual a todas las naciones. Ellos representan ideales recogidos por la civilización actual.⁹

IV. LA POLITICA EXTERIOR DE MAXIMAS

Las principales máximas de la política exterior que en tiempos contemporáneos han condicionado posiciones de México son las siguientes: la política exterior debe apoyarse en la definición de una estrategia de seguridad nacional

⁸ Amparo en Revisión 7798/47, T. XCVI, p. 1639.

⁹ A partir de 1945 se calcula que han tenido lugar más de trescientas guerras internacionales y un sinnúmero de violaciones a la Carta de las Naciones Unidas. Sin embargo, no existe testimonio oficial de algún país que declare su no aceptación de los principios básicos de derecho internacional incorporados en la Carta. Sin excepción, en todos los casos de uso de fuerza por los Estados o cualquier otra supuesta violación al derecho internacional, los países en cuestión esgrimen argumentos jurídicos que justifican sus conductas. Kidron M., & Smith D., *The War Atlas. Armed Conflict-Armed Peace*, A Pluto Press Project, New York, Simon & Schuster, 1983, p. 2.

que preserve y articule la soberanía, la integridad territorial, los recursos naturales, el sistema productivo, las relaciones políticas y la cultura; la relación con los Estados Unidos de América es fundamental; la ampliación de los vínculos de México con América Latina, Europa y otros países del mundo es decisiva; la preservación de una política exterior solidaria hacia las naciones que luchan por transformaciones sociales de carácter popular; la vinculación de la defensa de los derechos humanos con la necesidad del desarrollo económico y social; el apoyo irrestricto a la Carta de las Naciones Unidas y a los principios y propósitos que incluye; y el fortalecimiento de los organismos internacionales.¹⁰

En general, había sido responsabilidad casi exclusiva de la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) la instrumentación de estas políticas internacionales.¹¹

La política exterior de México sustentada en máximas ha sido el reflejo de ideales de solidaridad mundial y en antiguos contenidos del concepto de nacionalismo. Esta visión, como consecuencia lógica, critica la posición mexicana de cautela en el manejo de la deuda externa, al no formar un bloque con otros países para enfrentarse a los acreedores bancarios en los grandes conflictos con los centros financieros.¹² Lamenta que ahora México da la impresión de un cambio de rumbo en su política exterior. Los tradicionalistas esgrimen que México ha sometido sus decisiones nacionales a los intereses financieros y que todo lo demás pasa a segundo lugar. Esta visión reprueba el ingreso de México al GATT, teme la integración económica con el resto de Norteamérica, pone trabas a la promoción de la inversión extranjera y se opone al pago de la deuda externa.¹³

Esta manera de ver a lo exterior es una duplicación de la filosofía política que prevaleció en México en 1917, y que produjo una marcada actitud aislacionista, y una posición temerosa y defensiva hacia el extranjero.

V. LA POLÍTICA EXTERIOR DE RESULTADOS

Una política exterior que responda más a las necesidades del pueblo mexicano que a principios de conducta, y que influya y sea positivamente receptible a las influencias del contexto internacional, requiere que además que se componga de medios (políticas) que incidan positivamente en el bienestar económico de la nación.

Estos medios o políticas deben tener un alto contenido económico y responder a las realidades económicas, sociales y políticas de la comunidad internacional. Deben reflejar el México de 1990, un México muy distinto al de hace pocos años, inserto en un contexto internacional también nuevo.¹⁴

Una virtud necesaria para una política exterior eficiente es receptibilidad a los cambios económicos y capacidad de respuesta rápida. Dogmas antiguos atinentes a los medios para lograr los ideales de las naciones deben ser evaluados, ya que las exigencias están variando con una valocidad sorprendente. En este sentido la política soviética de la Perestroika es una muestra nacional de la tendencia mundial, en virtud de la cual son necesarias nuevas estrategias económicas y consecuentemente nuevas políticas para afrontar un mundo para el cual patrones de ideas y conductas tradicionales ya no son operantes.¹⁵

En la instrumentación de la política exterior el papel de los funcionarios debe ser el de abogados de México y no de predicadores de principios y acusadores de las faltas ajenas. Principios anticuados que parecían fundamentales para reforzar la unión de una nación, ahora, no sólo no sirven para su propósito original sino que lo impiden.

El hecho es que en el contexto mundial actual y considerando la clara tendencia universal a la creciente internacionalización de todas las economías nacionales, el meollo de la política exterior de México debe ser el comercio e inversión internacionales, el pago de la deuda exterior y la eventual integración económica con el resto de América del Norte.

¹⁰Véase Seara Vázquez, *op. cit.*, pp. 87-100.

¹¹Véanse *supra* los comentarios al artículo 89 de la Constitución.

¹²Revista *Proceso*, 14-XII-1987.

¹³*Ibidem*.

¹⁴Díaz, L. M., *Globalización de las inversiones extranjeras. Nuevos Aspectos Jurídicos*, México, Themis, 1989.

¹⁵Véase Gorbachov, Mijail, *La Perestroika*, Plaza & Janes, Barcelona, 1987. Perestroika es una voz rusa que significa reestructuración. Políticamente es usada para significar el conjunto de medidas destinadas a reestructurar la economía de la Unión Soviética.

Una consecuencia de esta premisa es que las negociaciones internacionales más importantes para México son aquellas llevadas a cabo, en general, por funcionarios de la SPP, SHCP, la SECOFIN, la SEMIP y ocasionalmente por funcionarios de otras dependencias; y que las tradicionales posturas principistas de la Cancillería deben ajustarse *mutatis mutandi* al cambiante mundo en que vivimos.

En fin, los principios de política exterior deben ser interpretados en función de las necesidades de México y no fuera de contexto. Así, a continuación se examinarán algunos asuntos internacionales que identifican la dimensión de una política exterior que persigue resultado.

1. *El comercio exterior*

No obstante que los convenios de cooperación económica bilateral notificados ante el GATT muestran que más de la mitad del comercio de mercancías de los 96 miembros del GATT (que en conjunto representa más de cuatro quintas partes de todo el comercio mundial de bienes) se lleva a cabo bajo términos "especiales" y que éstos van en contra del enfoque multilateral a las reducciones arancelarias adoptadas por los gobiernos después de 1945; el ingreso al GATT ciertamente favorece un sistema comercial abierto que a todos los gobiernos interesa, en comparación con el daño que inflige el obsoleto proteccionismo.¹⁶

En este contexto, la adhesión de México al GATT es ilustrativo de una política exterior moderna que impacta en forma directa al sistema productivo en México, e indirectamente a toda la población.

El procedimiento de la negociación de adhesión de México al GATT muestra su complejidad administrativa, a nivel tanto nacional como internacional, y la necesidad de concertar tanto dentro como fuera de la nación.¹⁷

El 22 de noviembre de 1985 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la opinión de los Senadores integrantes de las Comisiones Unidas de Desarrollo Económico y Social, de Comercio y Fomento Industrial, de Hacienda y Segunda Sección de Relaciones Exteriores, relativa a la eventual adhesión de México al GATT. En dicha opinión se dijo que no existía inconveniente alguno de orden económico, político, jurídico o social para que el gobierno de la República iniciara negociaciones con las partes contratantes del GATT con el propósito de concertar su adhesión a ese organismo en los términos que mejor convengan al interés nacional.

Posteriormente, el presidente de la República encomendó al Secretario de Comercio y Fomento Industrial las negociaciones internacionales para obtener la adhesión de México al GATT de conformidad con los lineamientos que a continuación se transcriben.

El Protocolo de Adhesión se circunscribiría a lo que establecen las leyes que salvaguardan el ejercicio de la soberanía nacional y se debería ajustar a lo dispuesto en el Plan Nacional de Desarrollo, atendiendo las disposiciones de la Ley Reglamentaria del artículo 131 Constitucional en materia de defensa contra prácticas desleales en el comercio exterior. Se debería reconocer la situación de México como país en desarrollo, mantener el respeto total a la soberanía sobre los recursos naturales y tener en cuenta las disposiciones en materia de compras del sector público. Se haría reconocimiento al carácter prioritario del sector agropecuario de México. Se buscaría flexibilidad para el uso de los controles al comercio exterior. Finalmente, no podrían negociarse productos que afectaran la seguridad nacional o la salud pública.

Por acuerdo del Gabinete de Comercio Exterior fue creado un Grupo Intersecretarial coordinado por la SECOFI, con la participación de SRE, SHCP, SEMIP y SARH. El 27 de noviembre de 1985 el subsecretario de Comercio Exterior compareció a la sesión de las Partes Contratantes correspondiente a su XLI periodo de sesiones para anunciar la decisión del gobierno de México de solicitar su adhesión al Acuerdo General. En la misma fecha las partes contratantes acordaron que en la próxima reunión del Consejo de Representantes se establecería un Grupo de Trabajo encargado de examinar la solicitud de México.

Mediante comunicación de fecha 4 de febrero de 1986 el gobierno de México envió al Director General del GATT el documento conocido como "Memorandum sobre el Régimen de Comercio Exterior" para que sirviera como base de las reuniones del Grupo de Trabajo. Este documento había sido aprobado por el Gabinete de Comercio Exterior.

En su reunión del 12 de febrero de 1986 el Consejo de Representantes del GATT estableció un Grupo de Trabajo

¹⁶ *Excelsior*, 22-II-1988.

¹⁷ Véase el documento elaborado por el Gabinete de Comercio Exterior en 1986: *El proceso de adhesión de México al acuerdo general sobre aranceles aduaneros y comercio (GATT)*.

con el mandato de examinar la solicitud de adhesión del gobierno de México. Los países que formaron dicho Grupo de Trabajo fueron: Argentina, Australia, Austria, Brasil, Canadá, Colombia, Estados miembros de la Comunidad Económica Europea, Corea, Cuba, Chile, EUA, Finlandia, Hong Kong, Hungría, India, Jamaica, Malasia, Noruega, Nueva Zelandia, Perú, Suecia, Uruguay y Yugoslavia. La presidencia del Grupo de Trabajo recayó en el señor George Reisch, de Austria.

Después de un proceso de intensas negociaciones, el Grupo de Trabajo concluyó su mandato mediante la adopción de un Proyecto de Protocolo de Adhesión de México al GATT y una lista de los productos que México concesionaría como aportación por su adhesión al Acuerdo General. El Proyecto de Protocolo se integraba con 14 párrafos, de los cuales 11 forman parte de lo que se conoce como "Protocolo Estándar", que es el que han utilizado casi todos los países que actualmente son partes contratantes del Acuerdo General. Un párrafo preambular y 3 párrafos operativos adicionales son los que cubren los intereses particulares de México.

En lo que toca a las negociaciones diplomáticas para la adhesión de México al GATT, se efectuaron negociaciones bilaterales en materia arancelaria con 10 países, lo que significó como resultado la negociación de concesiones en 373 fracciones arancelarias de la TIGI, con un valor representativo del 15.9 por ciento respecto a la importación total de 1985.

Las negociaciones bilaterales se efectuaron teniendo como marco de referencia solicitudes de concesión por un total de 1516 fracciones arancelarias. Se realizó un proceso de consulta ante dos tipos diferentes de foros u organismos; por un lado, la Comisión de Aranceles y Controles al Comercio Exterior (CACCE), y por el otro, la Comisión Mixta de Procesos de Integración de la que forman parte las organizaciones representativas del sector privado, principalmente CONCAMIN, CANACINTRA, CONCANACO, CAINTRA y algunas cámaras o empresas afiliadas a éstas, que respondieron en forma individual.

Los criterios básicos que recomendó el sector empresarial son esencialmente iguales a los señalados por la CACCE y fueron tomados en cuenta a lo largo del proceso negociador, al igual que se hizo con las recomendaciones de las entidades que encabezan los sectores productivos agrícola y pesquero.

En las negociaciones bilaterales participaron nueve países y la Comunidad Económica Europea (CEE). Los EUA, principal socio comercial de México, resultó el país más relevante, tanto en número de fracciones concedidas (210), como en la proporción de comercio negociado (12.5 por ciento de las importaciones totales de 1985). Le siguieron en importancia Canadá y la CEE, el primero con 41 fracciones negociadas, que comprenden el 4.8 por ciento de la importación y la segunda, con 128 fracciones en las que se otorgó concesión y que comprenden el 3.1 por ciento de la importación total. Estos países abarcan prácticamente la totalidad de las fracciones negociadas.

De los restantes siete países destacan: Nueva Zelandia, que en sólo 20 fracciones negoció el 2.4 por ciento de la importación mexicana, principalmente de productos agropecuarios (ganado de cría, leches, lanas, cueros, etcétera); Japón, se le concedieron 10 fracciones que incluyen el 1.3 por ciento de las importaciones; con los últimos países (Suecia, Noruega, Suiza, Austria y Finlandia) se negociaron 83 fracciones, con el 1.8 por ciento de las importaciones.

2. Inversión extranjera

México a partir de la Constitución vigente de 1917 había tenido, en mayor o menor grado, una actitud de reserva frente a la inversión extranjera.¹⁸ La Ley de 1973 sobre la Promoción de la Inversión Mexicana y la Regulación de la Inversión Extranjera es testimonio de dicho recelo. Sin embargo el reglamento de mayo 16 de 1989 para promover la inversión mexicana y regular la extranjera, parece apartarse de una posición eminentemente restrictiva frente al capital extranjero. Este reglamento es un ejemplo de una decisión política nacional con efectos internacionales importantes.¹⁹

Históricamente, ha sido mucho menos difícil para los gobiernos el actualizar sus marcos comerciales que de inversión. En acuerdos comerciales internacionales se establecen reglas de reciprocidad para acceso a mercados, cuestión laboriosa pero manejable. Por ello, el ingreso de México al GATT requirió sobre todo de voluntad política inducida por conveniencia comercial para el país.

¹⁸Ramos Garza, O., *México ante la Inversión Extranjera. Legislación, Políticas y Prácticas*, México, 1971.

¹⁹Camil, Jorge, "México's 1989 Foreign Investment Regulations: The Cornerstone of a New Economic Model", *12 Houston Journal of International Law*, Fall, 1989, Number 1, pp. 1-22; Gómez Palacio, I., *Ley de Inversión Extranjera y su Reglamento Comentados*, Editorial Themis, 1989.

En cambio, en materias de inversión la dinámica es mucho más compleja. Por ejemplo, los tratados no pueden establecer por sí mismos condiciones de reciprocidad en inversiones ya que buena parte de dichas circunstancias responden a un sinnúmero de variables ajenas al control de cualquier gobierno. Para crear un contexto óptimo para la inversión nacional y extranjera en México el mismo poder del gobierno es siempre relativo aunque decisivo.²⁰ Variables internas e internacionales le limitan.

El nuevo marco legal busca ofrecer certidumbre, permanencia, transparencia y seguridad a los inversionistas. Diversas solicitudes de autorización a la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras (CNIE), a la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (SECOFI) y a la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) que no tengan respuesta en plazos establecidos, serán consideradas como concedidas. Además, por vez primera, todas las disposiciones administrativas de carácter general relativas a obligaciones, restricciones o requisitos a inversionistas extranjeros o sociedades en cuyo capital social participen inversionistas extranjeros son incluidas en un mismo documento. No se requerirá permiso de la SRE para reformar estatutos de las sociedades salvo en dos excepciones. En fin, estas medidas acaban con pesadillas para potenciales inversionistas.

En nuevos campos de actividad económica los inversionistas extranjeros no requerirán de autorización de la SECOFI siempre y cuando: 1. El monto de la inversión no excede doscientos cincuenta mil millones de pesos; 2. La inversión se realice con recursos provenientes del exterior y el capital social pagado no sea menor al 20 por ciento de la inversión total; 3. La nueva inversión se ubique fuera de las zonas de mayor concentración industrial; 4. El inversionista mantenga un saldo de equilibrio en su balanza de divisas durante los primeros tres años de operación; 5. El inversionista genere empleos permanentes y programas de capacitación; y 6. Se utilice tecnología adecuada que no contamine.

Inversionistas del exterior podrán participar en la Bolsa de Valores como tenedores de títulos de las empresas pero no con derechos corporativos. Por medio de fideicomisos se abren opciones a capitales internacionales para adquirir acciones, activos fijos, empresas, inversiones neutras, inmuebles (inclusive en zonas con restricciones como son fronteras y costas) y ciertas inversiones temporales en algunas actividades económicas reservadas a mexicanos.

Para autorizar propuestas de inversión, la CNIE deberá considerar cinco criterios: 1. si la inversión es complementaria a la nacional; 2. sus efectos en la balanza de pagos y en las exportaciones; 3. la generación de empleo; 4. su contribución a zonas marginadas; y 5. sus aportaciones tecnológicas. Anteriormente, la CNIE debía considerar diecisiete criterios.

Se crea un Comité para la Promoción de la Inversión en México como órgano consultivo de la SECOFI y de concertación, con participantes de los sectores público, social y privado.

Se establecen 141 actividades económicas que son divididas en seis categorías. La primera incluye 12 actividades reservadas de manera exclusiva al Estado. La segunda se compone de 34 actividades reservadas a mexicanos. La tercera se constituye con 4 actividades en las que se permite la participación de la inversión extranjera hasta con el 34 por ciento del capital de las sociedades. La cuarta abarca 8 actividades en las que se permite la participación de la inversión extranjera hasta con el 40 por ciento del capital de las sociedades. La quinta comprende 25 actividades en las que se permite la participación de la inversión extranjera hasta con el 49 por ciento del capital de las sociedades. La última se refiere a 58 actividades que requieren la resolución previa de la CNIE para que la inversión extranjera participe en forma mayoritaria.

En el lado antifuncional, la composición colegiada de la CNIE y su amplio poder discrecional no reflejan una racionalidad administrativa. En cuestiones migratorias existe una burocracia compleja producida por criterios inoperantes y la concurrencia de funciones de las Secretarías de Gobernación y Relaciones Exteriores, que desalienta a posibles inversionistas. Nuestra Constitución contiene limitaciones a una productividad moderna. El sistema de impuestos nominal no corresponde con el real y por ello también no es nominalmente competitivo en el marco internacional. Se encuentran vigentes leyes obsoletas en áreas de producción vitales para el desarrollo económico por parte de particulares.

Quizá el aspecto en el que más atraso se encuentra la política exterior mexicana en el campo de las inversiones es en la falta de tratados bilaterales y multilaterales para la promoción de la inversión.

El gran obstáculo ha sido la oposición tradicional a la aceptación de cláusulas de arbitraje internacional. Esta no sólo es una actitud de México sino que ha sido una idea mantenida por los gobiernos de latinoamérica. Así, mientras que países de todas las regiones del mundo, ideológicas y niveles de desarrollo han celebrado tratados para promover la inversión, en general, nuestra región ha permanecido al margen.

Por ejemplo, México no es miembro de dos importantes foros internacionales en materia de inversión. Por una parte

²⁰Datos oficiales sobre la inversión extranjera en México en *Informe de Labores de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras 1983-1987*.

del Convenio sobre el Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones entre Estados y Nacionales de otros Estados (CIADI), que entró en vigor en 1966 y ha sido ratificado por más de noventa Estados. Por otra parte, del Convenio Constitutivo del Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones (MIGA).²¹ Este organismo internacional persigue fomentar el flujo de inversiones para y entre los países en desarrollo, emitiendo garantías contra riesgos no comerciales, incluyendo campañas promocionales.²²

La explicación de la no firma de tratados sobre inversión por parte de México es la percepción del gobierno de que el arbitraje internacional es violatorio de la soberanía y autodeterminación económica, y contrario a la cláusula Calvo²³ inserta en el artículo 27 de la Constitución General de la República. En otras palabras, México no acepta los tratados de inversión porque en ellos es una costumbre, bien razonada, el incluir cláusulas que obligan al arbitraje internacional.

Sin embargo, ante la creciente competencia mundial por atraer inversión extranjera, el gobierno de México debería reconsiderar las razones que le impiden aceptar un sistema internacional de arbitraje para la resolución de controversias en materia de inversión.

La realidad es que los gobiernos de América Latina han normado sus posiciones internacionales en inversiones por conceptos que no han evolucionado a efecto de ajustarse a las exigencias económicas de sus pueblos.²⁴

3. Deuda exterior

El problema de la deuda externa es por excelencia un asunto de política exterior. Desde el inicio de la vida independiente de México, el espectro de amenazas de intervención o guerra contra el país debido a la suspensión o demora en el pago de la deuda internacional fue frecuente. Dentro de la dolorosa historia de las reclamaciones internacionales contra México²⁵ destacan las relativas al pago de sus compromisos foráneos. En efecto, la reestructuración de la deuda mexicana adquirió matices de controversias intergubernamentales cuando Benito Juárez suspendió el pago de compromisos externos en 1861, Adolfo de la Huerta en 1913, Plutarco Elías Calles en 1927 y José López Portillo en 1982.²⁶

²¹La lista oficial de Estados Contratantes y Signatarios del MIGA hasta el 27 de octubre de 1989 es la siguiente (R ratificado, F firmado). Alemania, República Federal (R, 1987), Angola (R, 1989), Bahrein (R, 1986), Bangladesh (R, 1987), Barbados (R, 1986), Bélgica (F, 1989), Benin (F, 1986), Bolivia (F, 1986), Botswana (R, 1989), Burquina Faso (R, 1988), Camerún (R, 1988), Canadá (R, 1987), Cape Verde (F, 1989), Colombia (F, 1986), Congo (F, 1988), República de Corea (R, 1987), Costa Rica (F, 1989), Costa de Marfil (R, 1988), Chile (F, 1986), China (R, 1988), Chipre (R, 1987), Dinamarca (R, 1987), República Dominicana (F, 1988), Ecuador (R, 1986), Egipto (R, 1987), España (R, 1988), Estados Unidos (R, 1988), Guinea Ecuatorial (F, 1986), Fiji (F, 1986), Filipinas (F, 1986), Finlandia (R, 1988), Francia (F, 1986), Ghana (R, 1988), Gran Bretaña (R, 1988), Granada (R, 1988), Grecia (R, 1989), Guinea (F, 1989), Guyana (R, 1989), Haití (F, 1987), Hungría (R, 1988), Indonesia (R, 1986), Irlanda (R, 1989), Italia (R, 1988), Jamaica (R, 1987), Japón (R, 1987), Jordania (R, 1986), Kenya (R, 1988), Kuwait (R, 1987), Lesotho (R, 1987), Madagascar (R, 1988), Malawi (R, 1987), Malta (F, 1986), Mauricio (F, 1988), Marruecos (F, 1986), Holanda (R, 1986), Nigeria (R, 1988), Noruega (R, 1989), Omán (R, 1989), Pakistán (R, 1986), Polonia (F, 1989), Portugal (R, 1988), Rwanda (R, 1989), San Cristóbal y Nevis (F, 1986), Santa Lucía (R, 1988), Arabia Saudita (R, 1986), Senegal (R, 1987), Sierra Leona (F, 1985), Sri Lanka (R, 1988), Sudán (F, 1987), Swazilandia (F, 1989), Suecia (R, 1987), Suiza (R, 1988), Togo (R, 1988), Túnez (R, 1988), Turquía (R, 1988), Uruguay (F, 1986), Vanuatu (R, 1988), Samoa Occidental (R, 1987), República Árabe del Yemen (F, 1986), Yugoslavia (F, 1989), Zaire (R, 1989), Zambia (R, 1988), Zimbawe (F, 1989).

²²El nombre del tratado en inglés es *Multilateral Investment Guarantee Agency* (MIGA). El texto en inglés en *XXIV International Legal Materials (ILM)* 6, 1985, pp. 1606-1638.

²³Dos ideas representativas de la doctrina Calvo son: a. los Estados son soberanos dentro de sus territorios y los demás Estados deben abstenerse de cualquier intervención en dichas políticas; y b. los extranjeros deben someterse a las leyes de los países donde invierten. Calvo C., *Le Droit International Théorique et Pratique, Précédé D'un Exposé 4th Edition*, Paris-Berlín, 1887, 6 Tomos, pp. 185-205; Sepúlveda, C., *La Responsabilidad Internacional del Estado y la Validez de la Cláusula Calvo*, México, 1944, pp. 41-46.

²⁴Véase el artículo de W. D. Rogers, "Of Missionaries, Fanatics, and Lawyers: Some Thoughts on Investment Disputes in the Americas", en *American Journal of International Law*, January 1978, vol. 72, No. 1, pp. 1-16.

²⁵Díaz, L. M., *México y las Comisiones Internacionales de Reclamaciones*, UNAM, 2 tomos, 1983, Zorilla, L. G., *op. cit. supra*, nota 1; Gómez Robledo, Antonio, *op. cit. supra*, nota 1.

²⁶Véase una interesante serie de artículos de J. Jesús Rangel M., sobre la historia del pago de la deuda exterior de México desde su inicio como Nación hasta el presente, publicados en *Excelsior* de marzo 24 a 31 de 1987; Fuente, A., y Arroyo, P., "México y su reciente proceso de renegociación con la banca acreedora internacional", *Enfoques*, núm. 14, julio-agosto 1987.

Hoy día, en un contexto internacional donde el recurso a la violencia para el pago de dineros internacionales tiende a desaparecer, la sofisticación de las presiones económicas de los acreedores requiere de los países deudores hábiles diplomáticos, conocedores de México y del funcionamiento del contexto económico mundial.²⁷

La habilidad diplomática para enfrentar el asunto de la deuda mexicana ha tenido logrados éxitos recientemente. En febrero de 1990 la prensa internacional comentó que la reestructuración de la deuda externa de México, anunciada en los medios masivos de comunicación, ofrecía al Presidente Salinas la oportunidad de aumentar la confianza en su gobierno, no obstante que en términos financieros los alcances del acuerdo eran más bien modestos. El gran éxito fue de tipo político o diplomático, pues estuvieron involucrados tanto representantes de varias potencias económicas como dirigentes de algunos de los bancos privados más poderosos del mundo.

Dicho acuerdo se labró al amparo del Plan Brady, lanzado por el Secretario del Tesoro de los Estados Unidos. El periódico "The Journal of Commerce", que se publica en Nueva York, señaló editorialmente que la reestructuración firmada había creado un mejor clima de negocios para México, particularmente porque al propio tiempo se estaban quitando obstáculos a la inversión extranjera.

El 29 de marzo de 1990, la prensa nacional informó que se había completado el paquete financiero de la reestructuración de la deuda con la banca privada.²⁸ Se destacó que se había ahorrado 21,384 millones de dólares. Se mencionó que como resultado de la reducción de la tasa de interés, de alrededor de un 10 por ciento a una fija de 6.25 por ciento, se obtuvo una disminución en los débitos de 7,281 millones de dólares. Se declaró que del 1o. de abril al 2 de septiembre de 1990 no se pagaría nada de intereses sobre los 41,562 millones de dólares que correspondían al nuevo saldo. Fue destacado que entre 1990 y 1992 se recibirían 1,257 millones de dólares frescos.

4. Mercado común norteamericano

Algunas cuestiones para formar nuestro juicio sobre la participación de México en un mercomún norteamericano son las siguientes.

Del discurso oficial de los funcionarios mexicanos sobre la integración económica con América del Norte²⁹ se deducen dos temores: que se renunciaría a la soberanía nacional y que México se convertiría en el patio trasero de la economía estadounidense.

Hoy en día, sin embargo, las relaciones económicas de los pueblos de todo el mundo está determinadas por una combinación de reglas nacionales e internacionales. Por ello, hablar de la pérdida de soberanía por adquirir nuevos derechos y obligaciones económicas internacionales es distorsionar la manera normal de existir de las naciones modernas.

La integración económica de los Estados significa una modificación a las reglas de comercio y producción, con todas sus consecuencias, estructurales y múltiples. En ningún caso se renuncia a la autodeterminación de los pueblos, ni se abandona el derecho a un desarrollo independiente.

La creación de un mercado común en América del Norte no modificaría los principios sociales consagrados por nuestra Revolución. Los ideales, que para el pueblo mexicano establece la Constitución de 1917, son similares a los de los que los otros Estados persiguen para sus pueblos.

Respecto al argumento de convertir a México en una economía de segunda clase, experiencias recientes de mercados en desarrollo que han internacionalizado sus economías, muestran que ello no ha sucedido. Por ejemplo, Taiwán, Hong Kong, Singapur y Corea del Sur son en la actualidad países internacionalmente competitivos que se han beneficiado notablemente por su apertura a las inversiones y comercio internacionales. En muy pocos años el ingreso *per capita* de sus poblaciones se incrementó de modo considerable y su calidad de vida es alta para los estándares mundiales. Por el contrario, la carencia de actividades industriales, comerciales y de servicios irremediablemente impiden la creación de riqueza.

En lo relativo a las relaciones con los países del resto de América Latina, seguramente México se convertirá en un país mucho más interesante para las repúblicas hermanas. Seríamos el conducto ideal para las comunicaciones entre

²⁷Véase Malagón Vera, A., *La Administración de la Deuda Pública Externa. Contribución al Estudio de la Crisis de la Deuda*, INAP, 1987.

²⁸*El Universal*, jueves 29 de marzo, 1989, pp. 1 y 10.

²⁹Díaz, L. M., "El tabú del mercomún en América del Norte", en *Revista Occidental*, 1989, Año 6, Número 3, pp. 197-208.

ellas y América del Norte. Estaríamos genuinamente aprovechando nuestra situación geográfica, en lo político y en lo económico, cuestión que hasta ahora no hemos sabido hacer.

Con la integración económica con países desarrollados, México tendrá un mayor imán para capitales y tecnología de todos los países del mundo. La sociedad mexicana en lo económico sería más abierta y competitiva. El objetivo es que la soberanía económica de cada familia sea el sustento de la nacional. En última instancia, los ideales de las sociedades humanas sólo son cuantificables en términos de recursos económicos que permitan una vida digna.

Una integración económica con los EUA y Canadá no tiene porque implicar la pérdida de la identidad cultural de México. Esta se forja en la familia y después es delineada por la vida social. Con los medios actuales de comunicación, los niños de todos los países, en mayor o menor grado, son expuestos a los mismos estímulos culturales. Las naciones representan una historia siempre cambiante y el contenido de la identidad nacional varía en cada país y de época en época. Este juicio es avalado históricamente. Recientemente, España no perdió su identidad cultural al ingresar al mercado común europeo, ni ninguna de las naciones fundadoras la ha perdido.

En todo caso, la posibilidad de que México se integrara a los EUA y Canadá requeriría de una política exterior mexicana futurista capaz de llevar a cabo hábiles negociaciones diplomáticas con los otros gobiernos interesados.

VI. CONCLUSIONES

Tradicionalmente, la política exterior mexicana ha sido distinguida por su consistencia. Este predicado es, sobre todo, aplicable a una política de máximas. En ésta, el valor intrínseco más importante es la congruencia. En la actualidad, y como una reacción inteligente al nuevo escenario mundial, la política exterior mexicana tiene y tendrá que lograr resultados concretos de tipo económico para beneficio de la nación. Entonces, su valor dependerá más de su eficacia como medio para el bienestar de los mexicanos que de su pureza principista. Así, al igual que las tradicionales políticas de las potencias, la política exterior de México debe ser para el logro de intereses.