

CONSTITUCIÓN Y POLÍTICA EXTERIOR

Alonso GÓMEZ ROBLEDO

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *¿Puede existir una política exterior pasiva?* III. *Falacia del Grupo Contadora*. IV. *Pérdida de espacio y capacidad de negociación*. V. *Conclusiones*.

I. INTRODUCCIÓN

Cada periodo en la historia está marcado por un determinado clima, un cierto medio preciso, forjado de ideas dominantes, de prejuicios y de tabúes, que hacen lo imposible por tratar de ofrecer una explicación coherente de los hechos del momento, pero también, y al mismo tiempo, llegan a ser enjuiciados por ellos mismos. Este conjunto de ideas y prejuicios en ocasiones se observan como si dijéramos, casi desdibujados por la serie de acontecimientos que se suceden, pero ellos mismos poseen también la facultad de saber muy bien adaptarse, no importando que en el fondo se lleguen incluso a deformar, pero siempre a condición de que en la aparición sigan permaneciendo incólumes.

Esta división de la historia, que siempre tendrá su razón ideológica, permite a un país o grupo de países, erigir en forma de *filosofía externa* lo que no es más que la simple y sencilla aplicación de muy frágiles equilibrios temporales.¹

II. ¿PUEDE EXISTIR UNA POLÍTICA EXTERIOR PASIVA?

Las políticas jurídicas de los diversos Estados, a pesar de la diversidad o de la contradicción de sus contenidos, tienen en común la voluntad de los gobiernos implicados en determinar sus conductas en función de sus propios objetivos, es decir, de sus intereses nacionales, tal y como ellos los aprecian.

El vínculo entre el derecho y los intereses nacionales es oficialmente bastante reconocido por los países que poseen las políticas exteriores mayormente cimentadas.

¹ En este sentido, véase el espléndido ensayo de Joan-Baptiste Duroselle: *Tout empire périra*, París, Publications de la Sorbonne, 1981.

Así, este vínculo se encuentra a la base de ese doble movimiento que lleva a los países del Tercer Mundo, por una parte, a criticar la versión clásica del derecho internacional, y por la otra, a buscar sustituirlo por un derecho "nuevo". Pero, entiéndase bien, el sistema de formación del derecho debe subsistir: el derecho debe permanecer calcado sobre los intereses de los Estados pero en lugar de permanecer un derecho "oligárquico", establecido sólo por unos cuantos, aun cuando aplicándose a todos, debe convertirse en un derecho en cuya definición misma participan todos aquellos a los que se va a aplicar, es decir, como dice Guy de L'acharrière: en un "derecho de participación" y ya no de "confiscación".²

Las cualidades que no buscaría en la formulación del derecho internacional deberían ser normalmente su claridad y precisión. Esto, que es deseable en todo sistema jurídico, se vuelve aún más imperativo en el derecho internacional. Y esto por la sencilla razón que este derecho está destinado a ser interpretado y aplicado por los mismos Estados, generalmente sin ningún control por parte de terceros imparciales.

Es cierto que si nos atenemos a las actuaciones de los gobiernos a nivel del proceso de creación del derecho, los gobiernos son los autores o cómplices de la ambigüedad del derecho internacional.

De aquí que exista —puede ser ésta una de las razones— la concepción que minimiza el papel que desempeña el derecho, concibiéndolo como un modo de expresión secundario de una política exterior, un sistema de legitimación tan dúctil que debería estar subordinado completamente a la política.

De un tiempo a esta parte ha venido manejándose la idea de que México surge a la era de una "política exterior activa" a partir de la década de los setenta, y que en términos generales y anteriormente a esta época, salvo excepción, nuestra política exterior debe caracterizarse, a decir de varios analistas, como una política "pasiva, defensiva y juridicista".³

Estos epítetos, aplicados a la política exterior mexicana con un cierto matiz despreciativo hacia el derecho internacional, calificando de "juri-

² Guy de L'acharrière, *La politique juridique extériure*, Paris, Institut Français des Relations Internationales, Edit. Economica, 1983, pp. 14-15.

³ Ver Ojeda, Mario, *México: el surgimiento de una política exterior activa*, México, SEP, 1986, pp. 1-229. Hay que señalar que el maestro Mario Ojeda, a diferencia de otros analistas, acepta que durante los gobiernos de López Mateos y de Díaz Ordaz, se dio un primer esbozo de dinamismo internacional, en casos tales como la defensa de los principios de autodeterminación y no intervención en el caso de Cuba, y la iniciativa con Díaz Ordaz de promover nuestras relaciones con los países del istmo centroamericano, *op. cit.*, pp. 34-42.

dicistas" nuestras actitudes, y de que nos encubriamos en el "ropaje formal del derecho", no deja de sorprender al estudioso de nuestra política exterior.

Sucede que fue gracias a la habilidad, inteligencia, imaginación y un conocimiento serio del derecho internacional, que la política exterior de México llegó a tener un prestigio reconocido y no discutido sino hasta época muy reciente.

Si un gobierno quiere poseer una política frente al derecho internacional, necesita él mismo guardar un *mínimo* de coherencia jurídica.

Para que un Estado pueda poseer una política exterior enteramente pasiva, limitada al solo conocimiento del derecho necesario a una exacta aplicación, se necesitaría que el Estado quisiera y pudiera limitar su papel a la aplicación única del derecho, por oposición a toda tentativa para influenciar a éste; una limitación de esta naturaleza es conceptualmente casi imposible de imaginar.

En la práctica no se encuentra un Estado que pretendiera una tal ambición de pasividad. En este sentido, toda política exterior es "activa" en una u otra forma, con una gama mucho muy vasta de intereses.⁴

El maestro Antonio Carrillo Flores, gran jurista y excelente diplomático, ha precisado con justa razón lo siguiente:

nadie puede negar que a lo largo de todo el siglo XIX y durante la primera mitad del siglo XX nuestra política exterior tuvo que ser defensiva, primero frente a España, Inglaterra, Francia y después principal, aunque no exclusivamente frente a Estados Unidos. Pero lo fue porque así lo imponían la salvaguardia de nuestra soberanía e integridad territorial, y a partir de 1917 de las reformas sociales que en materia agraria, petrolera y otros recursos naturales, introdujo la Constitución de 1917 y que prosiguieron los diferentes regímenes emanados de la revolución.⁵

Curiosamente, fue gracias a esta política a la que nuestros expertos en relaciones internacionales han llamado *pasiva*, *defensiva* y *juridicista*, que México, por ejemplo, se negó a cumplir, en contra de todas las presiones estadounidenses, la resolución de agosto de 1964 para

⁴ Ver Lacharrière, Guy, *op. cit.*, pp. 198-199.

⁵ Ver Carrillo Flores, Antonio, "Reflexiones y testimonios acerca de la política exterior y la diplomacia mexicanas" en *Política Exterior de México. 175 años de historia*, México, SRE, 1985, vol. IV, p. 14. Estados Unidos, como se sabe, presionó en forma desmedida a los gobiernos de Carranza, Obregón y Calles, para que en lo relativo al artículo 27 constitucional sobre expropiación de latifundios en beneficio de los campesinos, y sobre nacionalización del petróleo, no se aplicara a los norteamericanos.

romper relaciones diplomáticas y comerciales con La Habana, manteniendo una postura independiente; condenamos la intervención militar estadounidense en Santo Domingo y nos opusimos a la creación de una fuerza interamericana llevando a México el liderazgo de la oposición; se llevó a cabo la negociación y firma en febrero de 1967 del Tratado para la Proscripción de las Armas Nucleares en América Latina; se llevó a cabo la devolución física de "El Chamizal"; la terminación de todas las controversias derivadas de los movimientos del Río Bravo, asegurando que con ellos México nunca perdería territorio; se solucionó el viejo caso arbitral del "Fondo Piadoso de las Californias" mediante un pago simbólico por parte de México, cancelando así la deuda perpetua a que nos había sentenciado la antigua Corte de La Haya; se solucionó en su casi totalidad el serio problema de las aguas del río Colorado; se amplió a doce millas la extensión del mar territorial, se "nacionalizó" la parte norte del golfo de California, etcétera.

Y ya que está tan de moda Centroamérica, baste recordar la activa participación de México a petición expresa, aquí sí, de los involucrados, para terminar con el conflicto que estalló a finales de los sesenta entre El Salvador y Honduras, logrando un éxito que ya quisiéramos hoy en día, poco usual en diplomacia, y obteniendo el retiro de las tropas salvadoreñas del territorio de Honduras.⁶

Y al mencionar esto último no podemos dejar de hacer una breve referencia al conocido y nunca bien desbrozado Grupo Contadora. Se ha sostenido que Contadora es una pérdida de tiempo, costosa, inútil y de contraproducente estrategia, ya que Estados Unidos a final de cuentas impondrá su solución en una área tan vital para ellos como es Centroamérica; la zona del "Caribe-América Central" es punto crucial para su seguridad, es el "Mediterráneo americano"; asegura el pasaje de casi la mitad de su comercio, de dos terceras partes de sus importaciones en petróleo, más de la mitad de sus compras de minerales estratégicos, etcétera.⁷

⁶ Para todo esto véase: Gordon Connell, Smith, *Los Estados Unidos y la América Latina*, México, FCE, 1977; Gómez-Robledo, Antonio, *Las Naciones Unidas y el sistema interamericano. (Conflictos jurisdiccionales)*, México, El Colegio de México, 1974; Carrillo Flores, Antonio, "Reflexiones y testimonio acerca de la política exterior y la diplomacia mexicanas", en *Política Exterior de México. 175 años de historia*, México, vol. IV, 1985, pp. 11-35.

⁷ Ver Moreau Defarges, Ph., "Les Caraïbes et l'Amérique Centrale: la cristallisation des défis", *Bulletin de l'Institut Français des Relations Internationales*, Paris, 1985.

III. FALACIA DEL GRUPO CONTADORA

Desde su inicio han pronosticado varios analistas la agonía y muerte del Grupo Contadora, pero esto deja de lado razones de peso: Contadora y sus grupos de apoyo, económicos y alternos, pueden muy bien ser los "muertos sin sepultura", pero el hecho es que Contadora, y esto es lo importante, permite a los cuatro gobiernos participantes sostener que ellos y sólo ellos han "mantenido a raya" a los Estados Unidos y han evitado una guerra regional. Esto hace que sea muy difícil para cualquiera de ellos desertar del proceso de negociación.

Al mismo tiempo, para Contadora los costos de un fracaso son *relativamente* muy bajos. Si no se pudo lograr que prevaleciera una aparente lógica de negociación y mediación, los países de Contadora pueden siempre sostener que hicieron todo lo posible, pero que no lograron ningún éxito por las pretensiones hegemónicas de los Estados Unidos.⁸

Esto es el prototipo de una falacia, la apariencia sin existencia; si no hay conflagración es únicamente gracias a Contadora; si hay conflagración, ésta se hubiera producido antes y en peores condiciones, pero no se produjo gracias a Contadora; de todas todas gana Contadora; por ello decimos que es una falacia porque es *la idoneidad para hacer creer que es lo que no es*.

Sin embargo, en el fondo, y esto es lo más triste, en los hechos, la comunidad internacional ha podido percatarse de cómo México ha cambiado su política hacia el gobierno sandinista y Centroamérica en general. Así por ejemplo, en el momento de la ceremonia de toma de posesión de José Napoleón Duarte como presidente de El Salvador, el canciller de México es uno de los primeros en estar presente ante tan magno acontecimiento, siendo que en agosto de 1981 nuestro país había emitido el comunicado conjunto Mex-Fran, reconociendo a la guerrilla salvadoreña como una "fuerza política representativa". Como se recordará, los gobiernos de México y Francia depositaron el 28 de agosto de 1981 ante el presidente del Consejo de Seguridad un comunicado por el que reconocían que la alianza del Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional y del Frente Democrático Revolucionario, constituían una "fuerza política representativa", dispuesta a asumir las obligaciones y a ejercer los derechos correspondientes.⁹

⁸ Ver Kaufman Purcell, Susan, "Demystifying Contadora", *Foreign Affairs*, vol. 64, núm. 1, 1985, pp. 74-95.

⁹ Es ciertamente difícil la calificación de la naturaleza de esta declaración sobre el plano jurídico. El "reconocimiento" de un movimiento de oposición en un país determinado, por los gobiernos de dos terceros Estados, no puede evidentemente ana-

Igualmente está el hecho revelador de que México no provee de petróleo a Nicaragua en términos más favorables que a otros clientes; México se ha vuelto además mucho más intransigente con los representantes políticos de la guerrilla salvadoreña, etcétera.

Costa Rica, Honduras, El Salvador, ven a Contadora como un proceso (pero sobre todo a México) que conforme se ha ido involucrando más en un arreglo negociado, se ha traducido en una intervención injustificada en sus asuntos internos; y que vez con vez es más y más obstructionista.

IV. PÉRDIDA DE ESPACIO Y CAPACIDAD DE NEGOCIACIÓN

Después del *shok* cubano, cuatro presidentes de Estados Unidos: Kennedy, Nixon, Carter y Reagan, han tratado de crear un nuevo diálogo con la América Latina. Kennedy con su Alianza para el Progreso (1961); Nixon con su Informe Linowitz (1974); Carter con su política de derechos humanos y los tratados del Canal de Panamá; Reagan con su iniciativa para la Región del Caribe (1982) y el Informe Kissinger (1984). Los presidentes Johnson (1963-1969) y Ford (1974-1977) uno y otro quedaron sin duda demasiado prisioneros de la guerra de Vietnam y sus consecuencias, para siquiera reflexionar sobre América Latina.

Cada uno de estos ensaya o trata primeramente, a propósito de las relaciones Estados Unidos-América Latina, de poner de relieve la lógica novedosa de la visión de conjunto del presidente: generosidad del kennedismo; realismo nixoniano; moralismo carteriano, confianza del reaganismo en la iniciativa y en el sentido de competitividad. Así, la iniciativa para la Región del Caribe está impregnada de una visión liberal (ley de agosto de 1984, abriendo el mercado americano a los productos manufacturados provenientes de la zona). Es indudable pues que los Estados Unidos, frente al Caribe y América Central, permanecen dominados por el "síndrome cubano".

De una manera general y simplificando, se puede decir que la política de Estados Unidos se afirma en dos direcciones. En primer lugar, aporta su apoyo financiero y eventualmente militar a los gobiernos

lizarse como un "reconocimiento" en el sentido preciso que normalmente se le da a este acto en derecho internacional. Obviamente la iniciativa franco-mexicana fue denunciada por el representante permanente de El Salvador ante Naciones Unidas afirmando que constituía la "violación flagrante al principio de no intervención en los asuntos internos de otro Estado". Ver Rousseau, "Chronique des faits internationaux", en *Révue Générale de Droit International Public*, 1982/2, pp. 395-398.

moderados y conservadores, incluso si éstos se basan en la utilización de método autoritarios o dictatoriales y en violación a los derechos humanos. En segundo lugar, busca desestabilizar los movimientos revolucionarios, incluso cuando éstos se presumen haber llegado al poder en forma estrictamente constitucional.

Sólo hasta aquí está excluida la participación en operación de guerra, con excepción del minado en aguas territoriales de ciertos puertos de Vicar. El principal obstáculo a esta forma externa de intervención es de orden constitucional: la *War Powers Act* del 7 de noviembre de 1973 se opone al envío de tropas americanas fuera del territorio de Estados Unidos sin la autorización previa, temporal y revocable del Congreso.

V. CONCLUSIONES

En lo personal yo participo de la opinión de aquellos internacionalistas mexicanos que han sostenido que la política exterior actual ha implicado concentrar contraproducentemente la casi totalidad de las potencialidades de nuestra política exterior en Centroamérica.¹⁰

Y como una de las lamentables consecuencias de preservar nuestras prioridades centroamericanas nos hemos moderado o silenciado en otras áreas de política exterior, por la necesidad ineludible de frenar las presiones estadounidenses; perdemos capacidad de negociación, perdemos capacidad de iniciativa y terminamos por no dar satisfacción ni a tirios ni troyanos.

México ha aparecido así como el polo de atracción de las tensiones, atrapado entre los Estados Unidos y la zona de desestabilización, tratando de llegar a ser una gran potencia regional pero permaneciendo prisionero de fuertes dependencias (comercio con los Estados Unidos; fluctuaciones de los precios del petróleo; endeudamiento brutal; desempleo que se traduce en una emigración clandestina a Estados Unidos, etcétera). Todo esto debe sopesarse muy cuidadosamente antes de emprender cualquier tipo o variable de política exterior.

¹⁰ Ver Gómez Robledo, Juan Manuel (ponente) y Chen, Jorge (comentarista). "El proyecto del régimen actual en materia de política exterior", *Boletín del Centro Latinoamericano de Estudios Estratégicos*, 1986. Además de que en los últimos cuatro años México ha sufrido un menoscabo en su prestigio ante los foros internacionales, también hemos perdido, por inercia o impericia, cargos de gran importancia como son: el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas; la Secretaría General de la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial; la Secretaría General del Sistema Económico Latinoamericano, y la membresía en la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, entre otros.