

## LA RELACIÓN ENTRE DERECHO INTERNACIONAL PÚBLICO Y POLÍTICA EXTERIOR. EL CASO DE MÉXICO\*

Guadalupe VAUTRAVERS TOSCA\*\*

**RESUMEN:** En el presente texto se aborda la relación entre derecho internacional público y política exterior, toda vez que ambos conceptos están íntimamente relacionados, por tal razón, los gobiernos deben darle prioridad al derecho ante la política en sus relaciones internacionales.

*ABSTRACT: This paper is about the relationship between Public International Law and Foreign Politics since both concepts are intimately related. For these reason, the governments must give priority to law before politics in its international relations.*

*RÉSUMÉ: Dans ce travail s'abord la relation entre le Droit International Public et la Politique Extérieure depuis que tout les deux concepts sont intimement liés. Pour cette raison les gouvernements doivent donner priorité au droit avant la politique et leurs relations internationales.*

\* Artículo recibido el 17 de julio de 2008 y aceptado para su publicación el 14 de agosto de 2008.

\*\* Profesora de Derecho internacional y de Tratados internacionales en la licenciatura y el posgrado de la Universidad Juárez Autónoma de Tabasco y miembro del SNI.

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Derecho internacional público y política exterior*. III. *Principios de política exterior de México*. IV. *Conclusión*.

## I. INTRODUCCIÓN

En este artículo se aborda la relación entre derecho internacional público y política exterior, toda vez que ambos conceptos están íntimamente relacionados, ya que las acciones que en materia de relaciones internacionales emprenden los gobiernos de los distintos Estados del orbe, deben sujetarse a las normas jurídicas internacionales, en este caso, a los tratados internacionales en vigor. Por tal razón, no queremos pasar desapercibido el hecho que el artículo 38 del Estatuto de la Corte Internacional de Justicia señala que la Corte decide acorde con el derecho internacional y que debe aplicar, en primer lugar, las convenciones internacionales. A este efecto, transcribimos el citado artículo:

### Artículo 38

1. La Corte, cuya función es decidir conforme al derecho internacional las controversias que le sean sometidas, deberá aplicar:

a. Las convenciones internacionales, sean generales o particulares, que establecen reglas expresamente reconocidas por los Estados litigantes;

b. La costumbre internacional como prueba de una práctica generalmente aceptada como derecho;

c. Los principios generales de derecho reconocidos por las naciones civilizadas;

d. Las decisiones judiciales y las doctrinas de los publicistas de mayor competencia de las distintas naciones, como medio auxiliar para la determinación de las reglas de derecho, sin perjuicio de lo dispuesto en el Artículo 59.

2. La presente disposición no restringe la facultad de la Corte para decidir un litigio *ex aequo et bono*, si las partes así lo convinieren.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> *Estatuto de la Corte Internacional de Justicia*, <http://www.un.org/spanish/aboutun/icjstat.htm>, consultado el 11 de marzo de 2008.

## II. DERECHO INTERNACIONAL PÚBLICO Y POLÍTICA EXTERIOR

El nuevo *Diccionario Jurídico Mexicano* define al derecho internacional público de la forma siguiente: “La definición más extendida del derecho internacional público es la que atiende a los sujetos de este ordenamiento. En tal virtud, se establece que el derecho internacional público es el conjunto de normas jurídicas que regulan las relaciones entre Estados y organizaciones internacionales”.<sup>2</sup>

Agrega el autor de la voz que:

Existen sujetos directos (del derecho internacional público), que serían los Estados y las organizaciones internacionales, capaces de crear normas jurídicas y sujetos indirectos, que serían los individuos y los movimientos de liberación nacional, que pueden actuar en el orden internacional, generando consecuencias jurídicas, pero sin la posibilidad de participar en la creación de normas generales.<sup>3</sup>

El derecho internacional público evoluciona constantemente, razón por la que cada día los individuos han sido sujetos mucho más importantes, ya que, por ejemplo, pueden recurrir a los tribunales de derechos humanos, en nuestro continente, a la Corte Interamericana de Derechos Humanos, claro está, mediante la representación de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y a la Corte Penal Internacional, donde los individuos acuden directamente y son representados por el fiscal que forma parte del citado Tribunal.

En definitiva, el derecho internacional debiera ser el derecho común de la humanidad, ya que con el desarrollo de las comunicaciones y la era global en que vivimos, todos los seres humanos del planeta tenemos relaciones de diversos tipos, ya sea académicas, comerciales, sociales, culturales, entre otras, y todas éstas deben ser reguladas por el derecho internacional, ya sea público o privado.

Sir Arthur Watts afirma que al igual que en los diferentes países se considera la legislación como parte de su sistema político, los Estados

2 Méndez Silva, Ricardo, “Derecho internacional público”, *Nuevo Diccionario Jurídico Mexicano*, México, Porrúa-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2000, pp. 1193 y 1194.

3 *Ibidem*, p. 1194.

consideran que el derecho internacional con todas sus debilidades en materia de implementación, codificación y desarrollo, es parte esencial de cualquier sistema político global.<sup>4</sup>

Sergio González Gálvez<sup>5</sup> señala que la práctica de los Estados está repleta de ejemplos que muestran que la primera acción de un gobierno en una gestión internacional consiste en tratar de justificarla conforme a derecho, hasta en casos en que es flagrante la violación de las normas de conducta aplicables.

Agrega el autor que el reclamo de México para lograr la vigencia plena del imperio del derecho en el ámbito internacional ha sido una constante en nuestra política exterior, en una lucha siempre vinculada a la defensa de nuestra soberanía, dentro del dinamismo que impone el mundo globalizado que vivimos. De allí que, en nuestra actuación internacional, siempre hemos dado prioridad a dar contenido y actualidad al marco jurídico que debe regir las relaciones entre Estados y otros actores internacionales. Estima el autor que esta posición debe mantenerse a toda costa, frenando las corrientes que consideran que la globalización requiere un nuevo régimen internacional que reconozca a los centros de poder como los legisladores que determinan la suerte del resto del mundo.

Finalmente, Sergio González Gálvez<sup>6</sup> se opone a los argumentos que promueven el cambio por el cambio o el cambio para promover intereses externos o el cambio que, sin justificación alguna, debilita el imperio del derecho como norma universal y en forma detallada describe los múltiples defectos que hacen que el Estatuto de la Corte Penal Internacional sea sumamente peligroso en sus alcances, por lo que propone que en forma coordinada con los países que tengan preocupaciones similares, se busque corregir los defectos, tales como la complejidad de la negocia-

4 Watts, Sir Arthur, "The Rule of Laws in International Politics", en Byers, Michael (ed.), *Essays in International Relations and International Law*, Oxford University Press, 2001, citado por González Gálvez, Sergio, "La política exterior de principios en tiempos de la globalización", en Navarrete, Jorge Eduardo (coord.), *La reconstrucción de la política exterior de México: principios, ámbitos, acciones*, México, UNAM, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades, 2006, p. 104.

5 González Gálvez, Sergio, "La política exterior de principios en tiempos de la globalización", en Navarrete, Jorge Eduardo (coord.), *La reconstrucción de la política exterior de México: principios, ámbitos, acciones*, México, UNAM, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades, 2006, p. 105.

6 *Ibidem*, pp. 105-121.

ción; la vinculación entre la Corte Penal Internacional y el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas; la necesidad de tipificar las armas de destrucción masiva como crímenes de guerra; la incorrecta definición de conflicto armado no internacional, entre otros. En otro sentido, el autor es contrario a la democracia supervisada desde el exterior, tal como se plantea en algunos artículos de la carta democrática interamericana que se aprobó en la Organización de los Estados Americanos.

Coincidimos en las preocupaciones planteadas por el autor González Gálvez, especialmente en el respeto absoluto al derecho internacional, por lo que estimamos que el jefe del Ejecutivo mexicano debe participar cuidadosamente (por supuesto, a través de plenipotenciarios expertos) en las negociaciones de todos los tratados internacionales, siempre en la búsqueda del respeto irrestricto a las normas jurídicas, también la función de los senadores es fundamental para que un tratado internacional entre en vigor en nuestro país, ya que ellos son quienes los aprueban o no, por lo que se deben asesorar de expertos en materia jurídica.

Salvador Cardona comenta que:

Nuestro país ha tenido siempre una conciencia plena de la validez del Derecho en el ámbito internacional y de la necesidad de que las relaciones entre los Estados se rijan por un orden jurídico, fuente de un ambiente de paz y seguridad. Ha tenido y tiene también la conciencia de que en todas las relaciones de convivencia que por su naturaleza sean susceptibles de ser normadas por principios jurídicos, la conducta de los Estados debe ser regulada por el Derecho y no guiada por conceptos circunstanciales de orden político. Al afirmar lo anterior, debe entenderse que este criterio no pretende conducir a la supresión de la política internacional, únicamente se trata de señalar que el orden jurídico internacional por una parte y la política internacional por la otra, aun cuando pueden encontrarse vinculados por nexos múltiples, tienen cada uno de ellos su distinto campo de aplicación que le es propio.<sup>7</sup>

Las grandes potencias tienen la tendencia de buscar soluciones políticas en casos que admiten la solución jurídica porque ese procedimiento da mayor versatilidad y abre el campo de la posible imposición de la voluntad del más fuerte. Por esta causa, entre otras cosas, la posición juricista que tradicionalmente ha seguido México, ofrece mayores garantías para la pro-

7 Cardona, Salvador, "La política exterior de México y el derecho internacional", *Ciencias Políticas y Sociales, Revista de la Escuela Nacional de Ciencias Políticas y Sociales*, UNAM, México, año VIII, núm. 27, enero-marzo de 1962, p. 28.

tección de los intereses de los países pequeños. Las soluciones jurídicas proceden de reglas preestablecidas de aplicación general, conocidas de antemano por las partes interesadas y que, por su propia naturaleza, tienden a constituir una realización de la justicia. Por su parte, las soluciones políticas son imprevistas, circunstanciales y pueden resolver de distinta manera casos iguales o análogos, sin que necesariamente persigan el propósito de realizar la justicia.<sup>8</sup>

El autor del siglo pasado confía en el derecho internacional para solucionar los conflictos internacionales, no está de acuerdo con las soluciones políticas, ya que estima que tanto la política internacional como el orden jurídico internacional, tienen su campo de aplicación distinto y que si bien en algunas ocasiones se encuentran vinculados, son diferentes. Esto se debía a que nuestro país había sido invadido injustamente en varias ocasiones, incluso, para cobrarnos una deuda que no era del gobierno, sino por los daños causados a un ciudadano francés, por esas razones era que Salvador Cardona estimaba que debíamos regirnos por el derecho internacional en nuestras relaciones con los demás Estados.

Continúa el autor Salvador Cardona:

Nuestro país que carece de la fuerza que tienen las grandes potencias, sabe también que en el campo internacional el derecho es la única fuerza de los pueblos que carecen de fuerza. Es explicable pues, la importancia que México le concede al orden jurídico en el ámbito de las relaciones internacionales, posición que es tradicional y que se manifiesta objetivamente de tres maneras: Por una parte, ajustando celosamente su conducta internacional a las normas del derecho; por otra, propugnando porque los problemas internacionales de naturaleza jurídica sean resueltos por medios jurídicos y, finalmente, realizando el mayor esfuerzo para lograr el desarrollo del derecho internacional, tanto normativo como institucional.<sup>9</sup>

Coincidimos con el autor Cardona, ya que si bien escribió en el siglo pasado, en nuestros días deben prevalecer esos criterios jurídicos en las relaciones de México con los demás Estados de la comunidad internacional, procurando también, el desarrollo del derecho internacional, como señala el autor, pero, precisando de la mejor manera la incorporación de éste en el derecho interno, sin que tengamos los problemas que se pre-

8 *Ibidem*, pp. 28 y 29.

9 *Ibidem*, p. 29.

sentan en la actualidad, ya que las autoridades no aplican los tratados internacionales, en unos casos como el de los jueces locales, porque no están facultados para interpretar las normas constitucionales y las normas jurídicas internacionales tampoco, en otros, porque desconocen las convenciones o acuerdos internacionales vigentes en nuestro país.

Por lo anterior, estimamos indispensable que se armonicen las legislaciones federales y locales con los tratados internacionales en vigor, a efecto que no existan contradicciones entre lo señalado por cada una, ya que todas conforman la ley suprema de toda la Unión, tal como lo establece el artículo 133 de nuestra Constitución federal.<sup>10</sup>

Salvador Cardona,<sup>11</sup> señala que los principios del derecho internacional que más han interesado a nuestro país a lo largo de su vida independiente son:

a) La proscripción del uso de la fuerza para la solución de los conflictos que surjan entre los Estados o como medio para hacer valer sus intereses nacionales frente a otro Estado. Este principio implica el de la solución pacífica de las controversias internacionales.

b) La no intervención.

c) La libre autodeterminación de los pueblos.

d) El de *pacta sunt servanda*, o sea, la fiel observancia de los tratados concertados.

El autor citado concluye que la actuación de un país en el ámbito de sus relaciones internacionales, va más allá de la esfera circunstancial del momento. Por ello, es muy importante que el país se trace una conducta que defina una clara trayectoria que marque una continuidad y persiga un objetivo trascendental. México se ha decidido por seguir la senda del derecho y seguramente todos los mexicanos de buena voluntad habremos de opinar que ha hecho bien. Recordemos ese viejo y siempre nuevo pensamiento romano: “Seamos esclavos del derecho para poder ser libres”.<sup>12</sup>

Reitera el doctor Cardona que durante el siglo pasado nuestro país se decidió a seguir el camino del derecho y estima que fue una buena decisión, por tal razón, no debe ser la excepción que en nuestros días, el go-

10 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, <http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/fed/9/134.htm>.

11 Cardona, Salvador, *op. cit.*, nota 7, pp. 29-33.

12 *Ibidem*, p. 47.

bierno mexicano continúe en la senda del derecho tanto en sus relaciones internacionales, como en la aplicación de las normas de derecho interno que nos rigen.

Por política exterior se entiende: “Una estrategia o programa planeado de actividad, desarrollado por los creadores de decisiones de un Estado frente a otros estados o entidades internacionales, encaminada a alcanzar metas específicas definidas en términos de los intereses nacionales”.<sup>13</sup>

Una política exterior específica emprendida por un estado puede ser consecuencia de una iniciativa del mismo, o bien una reacción a las iniciativas emprendidas por otros estados. La política exterior comprende un proceso dinámico de aplicación de interpretaciones relativamente fijas de los intereses nacionales, a los factores de situación del medio internacional que sufren grandes fluctuaciones, para desarrollar un programa de actividades, seguido de los intentos requeridos para lograr la aplicación diplomática de las pautas de la política.

Entre los pasos principales del proceso de la política se incluyen los siguientes:

- 1) La conversión de las consideraciones de los intereses nacionales en metas y objetivos específicos;
- 2) La determinación de los factores de situación nacionales e internacionales relacionados con las metas de la política;
- 3) El análisis de la capacidad del estado para lograr los resultados deseados;
- 4) El desarrollo de un plan o estrategia para utilizar la capacidad del estado para tratar los factores variables, a fin de alcanzar las metas;
- 5) La ejecución de las actividades requeridas, y
- 6) La revisión y valoración periódica del progreso obtenido para lograr los resultados deseados.<sup>14</sup>

Aunque no puede separarse por completo de la política nacional, la política exterior ha asumido un papel importante en los procesos de decisión que llevan a cabo casi todos los Estados. En general, los Estados más poderosos dedican mayores esfuerzos y recursos al desarrollo y aplicación de políticas que las potencias medianas o pequeñas. Aunque a menudo se emplea en forma genérica para abarcar todos los programas

13 Plano Jack, C. y Olton, Roy, *Diccionario de Relaciones Internacionales*, versión española de José Meza Nieto, México, Limusa, 1983, pp. 199 y 200.

14 *Idem.*

extranjeros emprendidos por un Estado, el término “política exterior” puede aplicarse con más exactitud para describir una sola situación, así como las actividades de un Estado para alcanzar un objetivo limitado. En consecuencia, un Estado debe proseguir muchas políticas, identificar muchas metas, preparar varias estrategias, valorar diversos tipos de capacidades e iniciar y valorar decisiones y actividades específicas. Hay que mantener cierta semblanza de coordinación entre las políticas, de modo que toda la planeación y las actividades queden dentro de la amplia estructura de las pautas del interés nacional. Casi todas esas actividades se llevan a cabo en el Ministerio de Negocios Extranjeros o secretario de Estado, o Secretaría de Relaciones Exteriores como se le denomina en México, a través de una burocracia dividida en unidades regionales, o de países, para fomentar la pericia.

Las actividades de la política exterior son difíciles de valorar debido a que:

- 1) Hay que considerar las ventajas o desventajas a corto plazo, con respecto a las consecuencias a largo plazo;
- 2) Es difícil calcular su influencia sobre las demás naciones, y
- 3) Casi todas las políticas dan por resultado una mezcla de éxitos y fracasos que es muy difícil desenmarañar.<sup>15</sup>

Los autores estadounidenses, nos explican el procedimiento para lograr una correcta política exterior, además señalan que no puede separarse la política nacional de la internacional, ya que ésta es muy importante en la toma de decisiones de los Estados. Efectivamente, la política exterior de un país no puede separarse de la política interna, toda vez que las consecuencias de las acciones que se realizan hacia otros Estados, repercuten directamente en nuestro país. Un ejemplo claro lo tenemos en las relaciones de nuestro país con los Estados Unidos de América, con quien se tiene la mayor cercanía y un gran número de acuerdos internacionales firmados, lo que en muchos casos nos trae beneficios, tanto en el rubro económico como en la transferencia de tecnología, capacitación de nuestros profesionales, investigaciones conjuntas, sólo por citar algunos y además, algo que no se encuentra regulado por los tratados bilaterales, pero que también nos trae enormes ventajas económicas, es la migración indocumentada de mexicanos hacia aquél país, debido a los envíos de remesas que llegan a los familiares que residen en nuestro territorio. Pero,

15 *Ibidem*, p. 200.

dicha relación también nos ocasiona perjuicios, tales como el tráfico de armas, de narcóticos, la entrada legal ya, de millones de vehículos usados de aquél país que ocasiona que la contaminación ambiental de nuestro territorio se agudice.

Algo más que resulta interesante destacar de lo señalado por los autores Jack Plano y Roy Olton, es que las actividades de la política exterior son difíciles de valorar debido a que existen ventajas y desventajas a corto y largo plazo y casi todas las políticas dan por resultado una mezcla de éxitos y fracasos que es muy difícil desenmarañar; por lo anterior, tenemos que la Secretaría de Relaciones Exteriores, encargada del manejo de la política exterior de nuestro país, ha sido criticada en muchas ocasiones por algunas acciones que en lugar de beneficiar, perjudican la imagen de México en el exterior y que al interior de nuestro país también se resienten las consecuencias negativas de las mismas.

Estimamos imprescindible citar las palabras de Luis Quintanilla,<sup>16</sup> quien durante una conferencia en el Centro de Estudios Internacionales del Colegio de México, el 12 de mayo de 1964, señaló:

Seguramente, la Historia registrará la “independencia diplomática” obtenida por la Revolución como uno de los rasgos esenciales del gran movimiento social mexicano. Nunca sobra el repetir que, aunque un país tenga “territorio propio, gobierno civil y economía autónoma”, si no es dueño también de su “política exterior” ese país no podrá actuar como un Estado enteramente libre y soberano. ...México ha alcanzado así, gracias a su Revolución y a su excelente diplomacia, un envidiable grado de madurez y estabilidad que asombra a la comunidad internacional. Su voz es escuchada hoy con atención. Sus decisiones son respetadas, cualquiera que sea el criterio de los gobiernos que las analicen. Es que la voz ya madura del México revolucionario ha sabido alzarse consistentemente en defensa de lo que constituye el anhelo de la humanidad: la paz universal.

Somos de la opinión que la política exterior de nuestro país siempre debe ser independiente y no actuar conforme con los intereses de los paí-

16 Quintanilla, Luis, conferencia sustentada en el Centro de Estudios Internacionales de El Colegio de México, el 12 de mayo de 1964, en *Foro Internacional*, vol. V, julio-septiembre de 1964, núm. 1, pp. 24-26, citado por Iruegas, Gustavo, “Hurtar el rumbo a la política exterior mexicana”, en Navarrete, Jorge Eduardo (coord.), *La reconstrucción de la política exterior de México: principios, ámbitos, acciones*, México, UNAM, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades, 2006, p. 74.

ses con los que pretendemos tener relaciones prioritarias y relaciones estratégicas, porque podemos caer, como ya aconteció, en la firma de un Tratado de Libre Comercio de América del Norte que perjudica gravemente a los productores agrícolas mexicanos y a los empresarios manufactureros, o esperar la firma de un acuerdo migratorio cuando el gobierno de los Estados Unidos nunca lo estimó necesario.

Alejandro Chanona señala que por política exterior de México se entiende un conjunto de acciones hacia el exterior de sus fronteras, tanto mediante relaciones con otros Estados (bilaterales o multilaterales) y regiones, así como las relaciones con organizaciones mundiales y otros actores del sistema internacional.<sup>17</sup>

En un sentido contemporáneo, el autor considera que su estudio requiere de una perspectiva de “diplomacia de doble filo”, es decir, una doble jornada analítica para observar la política exterior del país en los ámbitos de las negociaciones internacionales y de la política interna.<sup>18</sup> Es así que la soberanía, la seguridad nacional, el nacionalismo, el interés nacional, la independencia económica y la política adquieren un doble significado, pues los parámetros de su definición tienen una connotación nacional y otra internacional. Desde una amplia perspectiva del doble filo, abordar hoy el análisis de la política exterior comprende las siguientes “fuentes”: las externas, societales, gubernamentales, de liderazgo y las individuales.<sup>19</sup>

Por otro lado, más allá de una definición de régimen político, el Estado que adopta la política exterior debe concebirse como un conjunto muy complejo, ya que en su seno se da una diversificación de funciones, sea cual fuere el tipo de Estado; de tal manera que determinadas instituciones cumplen unas tareas y otras cumplen tareas distintas. Desde esta perspectiva, en todo Estado existe un aparato especializado en las rela-

17 Chanona Burguete, Alejandro, “La política exterior de México hacia Europa”, en Gómez Arnau, Remedios *et al.* (coords.), *Las políticas exteriores de Estados Unidos, Canadá y México en el umbral del siglo XXI*, México, UNAM, Centro de Investigaciones sobre América del Norte, 2003, p. 277.

18 Evans, Peter *et al.*, *Double-Edge Diplomacy*, University of California Press, 1993, citado por Chanona Burguete, *op. cit.*, nota 6, p. 277.

19 Kegley, Charles y Wittkopf, Eugene, *American Foreign Policy*, Nueva York, St. Martin's Press, 1996, citado por Chanona Burguete, *op. cit.*, nota 6, p. 277.

ciones exteriores que asume la ejecución de la política exterior.<sup>20</sup> Al reflexionar sobre la política exterior de México, de cara a cualquier tema, foro, país o región se debe considerar también el enfoque tradicional que somete a esta política pública a cuatro grandes reglas:

1. La primacía del Ejecutivo y los privilegios del soberano.
2. La regla del monopolio.
3. La profesionalización de la carrera.
4. La regla del secreto.

En este sentido, a pesar de las transformaciones ocurridas en nuestra política, existen dos elementos que justifican la persistencia de una creciente especialización del aparato de Estado dedicado a la política exterior: primero, la necesidad de garantizar la cohesión política de la política exterior y, segundo, el asunto de la seguridad, ya que, más allá del debate teórico, los gobiernos de los Estados perciben en aquélla la respuesta idónea para enfrentar todo tipo de amenazas externas. Tal observación se agudiza ante la definición de un sistema internacional fuertemente desregulado y competitivo, en el que no existe una autoridad centralizada que mantenga la ley y el orden mundial.<sup>21</sup>

El doctor Chanona comenta que se deben tomar en consideración tanto la política exterior del país como la política interna, toda vez que en este entramado, la soberanía, la seguridad nacional, el nacionalismo, el interés nacional, por ejemplo, adquieren una doble interpretación, desde el punto de vista internacional y desde la óptica nacional. Estamos de acuerdo con el autor, toda vez que no se pueden concebir separadas las acciones de un gobierno, ya que como señalamos líneas arriba, las decisiones tomadas en uno de los ámbitos, tienen repercusiones en el otro.

Alejandro Chanona señala que:

A principios del siglo XXI, la política exterior de México experimentó cambios significativos en su diseño, conducción y ejecución, los cuales han ocurrido de manera paralela a las profundas y variadas transformaciones de la estructura y dinámica del sistema internacional: el fin del bipolarismo, los procesos de integración política y económica, el creciente avance del fenómeno de la globalización, la importancia del debate sobre la democracia, los derechos humanos, el medio ambiente, etcétera, han veni-

20 Vilanova, P., *El Estado y el sistema internacional*, Barcelona, EUB, 1995, p. 13, citado por Chanona Burguete, *op. cit.*, nota 6, p. 278.

21 *Ibidem*, pp. 15-17.

do modificando los temas prioritarios de la agenda de esta política. Aunque, si bien es cierto que la doctrina, los principios y los objetivos de la política exterior se han mantenido firmes, también es verdad que los vertiginosos acontecimientos mundiales la han orillado a adoptar un creciente pragmatismo.

Por otro lado, la reorientación económica y los cambios políticos internos de igual manera han incidido en la nueva dinámica de la política exterior de México. En este contexto, durante la década de los noventa se estableció como prioridad de nuestra política exterior una estrategia de diversificación de las relaciones de México con el mundo, consistente en la búsqueda del establecimiento y fortalecimiento de vínculos más sólidos con diversos grupos de países, a través de mecanismos institucionales formales que generen condiciones de certidumbre y seguridad jurídica en la relación de México con las principales potencias inversionistas del mundo y, por supuesto, con los mercados más dinámicos. Tal anhelo de diversificación ha sido un instrumento fundamental de la diplomacia mexicana en la ampliación del margen de maniobra y consolidación de la capacidad de negociación internacional del país.<sup>22</sup>

En la opinión del autor Chanona, encontramos que nuestro país ha experimentado grandes cambios en el diseño, conducción y ejecución de la política exterior, sobre todo a principios del siglo XXI, pero que los principios, la doctrina y los objetivos de esa política se han mantenido firmes, pero que han tenido que adoptar decisiones pragmáticas.

Si bien es cierto que los avances en las relaciones internacionales y la participación de México en los organismos multilaterales, tales como el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas o el Comité de Derechos Humanos de la misma organización, nos han hecho variar algunas de las interpretaciones que de los principios de política exterior se tenían, sobre todo, en el caso de la “no intervención”, cuando el representante de nuestro gobierno ante la entonces Comisión de Derechos Humanos, emite un voto en favor de la visita de un relator especial a Cuba, a efectos de verificar la situación de los Derechos Humanos en la isla caribeña.<sup>23</sup> En el mismo sentido, hace algunas décadas, nuestro gobierno se negaba a

22 Chanona Burguete, Alejandro, *op. cit.*, nota 17, pp. 278 y 279.

23 Vautravers Tosca, Guadalupe, “Las transformaciones en la política exterior de México respecto de Cuba y los Estados Unidos de América. Análisis a la mitad del sexenio de Vicente Fox Quesada”, *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2005, pp. 622-624.

pagar las cuotas para las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas, bajo el argumento de violar el “principio de no intervención” y una opinión consultiva solicitada a la Corte Internacional de Justicia le “obligó” a hacerlo.<sup>24</sup>

Cecilia Ramírez<sup>25</sup> comenta que la política exterior de México se ejecuta en cuatro grandes niveles: 1. La preservación del Estado, su seguridad y sus instituciones; 2. La política exterior como herramienta de apoyo al desarrollo económico y al bienestar social; 3. La interpretación de la realidad internacional, atendiendo el interés nacional, y 4. La vinculación entre la política interna y la política externa.

Esta autora coincide con los demás expertos citados, ya que argumenta que nuestra política exterior tiene una vinculación con la política interna, pero además asegura que es una herramienta de apoyo al desarrollo económico y al bienestar social, de lo que inferimos que en las últimas décadas las relaciones internacionales de México privilegian las relaciones económicas, como las firmas de los tratados de libre comercio, a efectos de mejorar la situación económica de nuestro país, lo que en algunos casos no fue así, o sólo resultó beneficiado un pequeño sector de la población mexicana y no la totalidad, como se esperaba.

Bernardo Sepúlveda Amor<sup>26</sup> propone como fines de la política exterior, recuperar el prestigio perdido en el ámbito internacional, proyectando la imagen de una nación que ha puesto su casa en orden en todos los terrenos. Por sus méritos intrínsecos, corregir y remediar un conjunto de problemas domésticos que atribulan desde hace tiempo a la nación mexicana debe ser un propósito fundamental. Esa nueva imagen, producto de una realidad ajustada a mejores condiciones de desarrollo, justicia y democracia, también habrá de significar una mayor capacidad de negociación internacional para México.

24 Corte Internacional de Justicia, *Opiniones consultivas*, <http://www.icj-cij.org/icjwww/idecisions.htm>.

25 Ramírez Figueroa, Cecilia, “La política exterior de México frente al APEC”, en Gómez Arnau, Remedios *et al.* (coords.), *Las políticas exteriores de Estados Unidos, Canadá y México en el umbral del siglo XXI*, México, UNAM, Centro de Investigaciones sobre América del Norte, 2003, p. 293.

26 Sepúlveda Amor, Bernardo, “Política exterior y orden constitucional: los fundamentos de una política de Estado”, en Rabasa, Emilio (coord.), *Los siete principios básicos de la política exterior de México*, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2005, pp. 30 y 31.

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

Finalmente, Bernardo Sepúlveda agrega que una política exterior que no tome en cuenta realidades internas no tendrá viabilidad; una política doméstica desvinculada de las reglas del juego internacionales tendrá una mínima eficacia. Si en alguna etapa histórica se manejó el artificio de que política interna y política exterior eran dos planos distintos de la realidad, ahora debe existir un reconocimiento pleno de la naturaleza unívoca de la política, aunque posea dos vertientes o manifestaciones.<sup>27</sup>

### III. PRINCIPIOS DE POLÍTICA EXTERIOR DE MÉXICO

En este apartado nos referiremos en forma somera a los principios de política exterior que se encuentran establecidos en el artículo 89, fracción X de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Antonio Ortiz Mena<sup>28</sup> señala que al firmarse el Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación entre la Comunidad Europea y sus Estados miembros, por una parte, y los Estados Unidos Mexicanos, por la otra, se incluyó en el artículo 1o. “el respeto a los principios democráticos y a los derechos humanos fundamentales, tal como se enuncian en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, inspira las políticas internas e internacionales de las partes y constituye un elemento esencial del presente acuerdo”. No obstante este avance, México insistió en incluir una declaración unilateral, estableciendo que: “La política exterior de México se fundamenta en los princi-

27 *Ibidem*, p. 32.

28 Ortiz Mena, Antonio, “La dimensión económica de la política exterior mexicana: retos y disyuntivas”, en Gómez Arnau, Remedios *et al.* (coords.), *Las políticas exteriores de Estados Unidos, Canadá y México en el umbral del siglo XXI*, México, UNAM, Centro de Investigaciones sobre América del Norte, 2003, p. 234.

pios que consagra su Constitución (entre los que se encuentra) la no intervención”.

La tensión latente entre el principio de no intervención y las realidades impuestas por una creciente interdependencia económica no ha sido claramente resuelta por México. El tema requeriría de una amplia discusión interna y búsqueda de consensos, mas no podrá soslayarse ni hacerse a un lado el problema de la migración de México hacia Estados Unidos.<sup>29</sup>

De nueva cuenta encontramos una reflexión en torno a los principios de política exterior establecidos en la fracción X del artículo 89 de la Constitución Política de nuestro país, ya que en el acuerdo entre México y la Unión Europea, nuestro gobierno se fundamentó en los referidos principios, específicamente en el de “no intervención”, por lo que como asegura Ortiz Mena, se requiere de una amplia discusión interna y búsqueda de consensos para adaptar este principio a la situación actual de nuestro país.

Manuel Becerra Ramírez<sup>30</sup> estima que no fue útil poner los principios de política exterior dentro del artículo 89, fracción X de la Constitución, porque de alguna manera, se congelan, y la política exterior de cualquier Estado es y debe ser muy dinámica.

Todos los Estados, pero sobre todo los países desarrollados, que tienen un gran impacto a nivel internacional, lo primero que hacen en el momento en el que hay un cambio de gobierno, precisamente es establecer su política exterior. La política exterior no debe ser de coyuntura; debe ser una política que tenga una visión histórica y que tenga una trascendencia hacia el futuro.

Y para determinar cuál debe ser la política exterior, debe existir un diálogo entre los tres poderes, porque a final de cuentas, si no se cumple con una resolución de un órgano internacional, no se responsabiliza al Poder Ejecutivo o al Legislativo, se responsabiliza al Estado mexicano en su conjunto.

29 *Ibidem*, pp. 234 y 235.

30 Becerra Ramírez, Manuel, “Política exterior y Constitución”, en Cárdenas Hernández, Raymundo *et al.* (coords.), *Hacia una política exterior de Estado*, México, Senado de la República, LVIII Legislatura, 2002, p. 382.

Continúa el doctor Becerra Ramírez:

En principio, ya hay una camisa de fuerza que serían los principios de política exterior; hay que ver cómo se interpreta y qué significa la no intervención en los asuntos internos en relación con los derechos humanos. ¿Qué significaría eso, por ejemplo, en el caso cubano?<sup>31</sup>

Para terminar con la vaguedad y ambivalencia del esquema constitucional mexicano de recepción del derecho internacional, es recomendable adoptar la fórmula que está vigente en muchas constituciones, sobre todo en las europeas, que concibe al derecho internacional, es decir, a las normas que son ya principios generalmente reconocidos, como parte del derecho interno. Esto significa una incorporación saludable del derecho internacional consuetudinario en la Constitución mexicana, y en caso de controversia, al Poder Judicial le tocará determinar cuándo nos encontremos ante la presencia de una norma de carácter consuetudinario.<sup>32</sup>

El Poder Judicial, a petición de parte, tendrá la facultad de iniciar una iniciativa de ley para incorporar alguna disposición de los tratados de los que nuestro país sea parte o de la costumbre internacional que no tenga carácter autoejecutivo. Definitivamente, esto empujaría a crear una política exterior de Estado, es decir, una política basada en los acuerdos entre poderes.<sup>33</sup>

Agrega el doctor Manuel Becerra que:

En principio, una política exterior siempre responde a una política interna, la política exterior nunca está divorciada de lo que sucede a nivel interno, eso es un punto de partida. Mi idea es establecer una política interna fuerte, que se manifieste y se refleje a nivel internacional, y para eso, necesitamos establecer qué es lo que queremos a nivel internacional. Eso nos lleva a los principios de política exterior; yo estaría de acuerdo con el establecimiento de una política exterior activa, México debe opinar a nivel internacional, pero para eso, necesitamos discutir qué es lo que entendemos por principios de política exterior. Hoy en día, esos son conceptos verdaderamente muy generales, por lo tanto, hay que darles un contenido de acuerdo a lo que queremos como Estado.<sup>34</sup>

31 *Ibidem*, p. 383.

32 *Idem*.

33 *Ibidem*, p. 384.

34 *Ibidem*, p. 397.

Coincidimos parcialmente con las posturas de Manuel Becerra Ramírez y Antonio Ortiz Mena, toda vez que sí es conveniente discutir ampliamente la realidad actual y los principios de política exterior que hemos consagrado en la Constitución, y analizar si deben ser tan estrictos como en el pasado, sobre todo, el principio de “no intervención”, toda vez que derivado de nuestra participación en varios organismos multilaterales, por ejemplo el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, hemos tenido que modificar parcialmente la aplicación de este principio, tal como lo señalamos en páginas anteriores.

Con independencia de lo anterior, estimamos que todos los principios de política exterior deben continuar en nuestra Constitución, ya que es sólo la enunciación de los mismos, pero pocos conocen los corolarios que legalmente se desprenden de ellos y que han sido aceptados por todos los Estados de la comunidad internacional, toda vez que los mismos se encuentran vigentes en las cartas constitutivas de las organizaciones de las Naciones Unidas y de los Estados Americanos. Dichos principios no son una “camisa de fuerza”, ya que siguen teniendo plena vigencia, por el contrario, es conveniente que se encuentren elevados a rango constitucional para que los gobernantes los respeten, ya que conforme con las recientes interpretaciones del artículo 133 constitucional hechas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los tratados internacionales se encuentran por debajo de la Constitución.

En concordancia con la opinión de Sergio González Gálvez,<sup>35</sup> estimamos que debemos pugnar porque los principios de política exterior vigentes en nuestra Constitución se cumplan sin excepciones, y en ese sentido, rechazamos el argumento vertido por varios analistas internacionales y políticos mexicanos, que el siglo XXI exige otro marco jurídico para conducir nuestras relaciones internacionales, y aun si progresara esa idea, debemos recordar que seguiremos obligados por las Cartas de la ONU y la OEA, tal como lo mencionamos en el anterior párrafo.

En el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 del presidente de México, Felipe Calderón,<sup>36</sup> se establece que:

Para el Gobierno de la República, una política exterior responsable es una política firmemente asentada en los principios del derecho internacional

35 González Gálvez, Sergio, *op. cit.*, nota 5, pp. 123 y 124.

36 Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, [www.pnd.calderon.presidencia.gob.mx](http://www.pnd.calderon.presidencia.gob.mx).

que consagra la Constitución. 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 son principios que identifican a la política exterior de nuestro país y coinciden, uno a uno, con los de la Organización de las Naciones Unidas. Estos principios han sido, y continuarán siendo, una guía para la política exterior mexicana.

En este punto del Plan Nacional de Desarrollo en materia de política exterior, el gobierno de Felipe Calderón, se remite a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que en su artículo 89, fracción X, sostiene los principios rectores de la política exterior mexicana. Esperamos que no sea únicamente retórica, sino que se cumplan en la práctica dichos principios, toda vez que si se encuentran establecidos en nuestra carta magna, deben respetarse, sobre todo, si en nuestro país, como lo han señalado en reiteradas ocasiones los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la Constitución Política se encuentra por encima de los tratados internacionales.<sup>37</sup>

Así también, en el Plan Nacional de Desarrollo del actual presidente de México, se habla sobre nuestra participación y contribución en los organismos multilaterales:

México destaca por su participación y contribución en los organismos multilaterales, al formar parte de más de 130 foros, aproximadamente, y contar con alrededor de 300 funcionarios internacionales. Hoy en día, el país es el décimo contribuyente mundial, y el primero de América Latina y el Caribe, al presupuesto ordinario de las Naciones Unidas. De hecho, el

37 TRATADOS INTERNACIONALES. SE UBICAN JERÁRQUICAMENTE POR ENCIMA DE LAS LEYES FEDERALES Y EN UN SEGUNDO PLANO RESPECTO DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, Novena Época, instancia: Pleno, fuente: *Semanario Judicial de la Federación*, tomo X, noviembre de 1999, tesis P. LXXVII/99, p. 46, materia: constitucional, tesis aislada; SUPREMACÍA CONSTITUCIONAL Y LEY SUPREMA DE LA UNIÓN. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 133 CONSTITUCIONAL, tesis aislada, número VIII/2007, instancia: Pleno, 13 de febrero de 2007; TRATADOS INTERNACIONALES. SON PARTE INTEGRANTE DE LA LEY SUPREMA DE LA UNIÓN Y SE UBICAN JERÁRQUICAMENTE POR ENCIMA DE LAS LEYES GENERALES, FEDERALES Y LOCALES. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 133 CONSTITUCIONAL, tesis aislada IX/2007, instancia: Pleno, 13 de febrero de 2007.

52% de las contribuciones de la región a la Organización son cubiertas por México.<sup>38</sup>

Estimamos que es de suma importancia la participación de nuestro país en los organismos internacionales, toda vez que si bien aportamos nuestras cuotas a los organismos internacionales a los que pertenecemos, también recibimos beneficios, tales como en el rubro de “la cooperación internacional para el desarrollo” (otro principio de política exterior de México), que se traducen en vacunas para todos los mexicanos, transferencia de tecnología, préstamos de la banca internacional de desarrollo como el Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Mundial, cuyas tasas de interés son menos onerosas que las del Fondo Monetario Internacional, entre muchos otros beneficios.

Consuelo Dávila Pérez,<sup>39</sup> propone que el Poder Legislativo sea el actor fundamental en el proceso de formulación de la política exterior mexicana, ya que es quien puede influir e incidir de manera más inmediata, desde su formulación hasta su evaluación, y en ese sentido, avanzar en la concepción y construcción de una política exterior de Estado basada en una visión a más largo plazo y en un consenso interno que le dé mayor legitimidad.

Estamos de acuerdo con la autora, toda vez que la función primordial de la Cámara de Senadores es la de aprobar o no, los tratados internacionales y dicha aprobación debe hacerse tomando en consideración el interés nacional y nunca los intereses de los partidos políticos a los que pertenecen los legisladores, con mayor razón ahora que tenemos un equilibrio de fuerzas en la Cámara de Senadores, donde ningún partido cuenta con la mayoría absoluta, a diferencia del pasado, en que los tratados internacionales se aprobaban por los legisladores del partido gobernante sin importar las consecuencias negativas de su aprobación, tal como el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, que más que beneficios, nos ha traído perjuicios a la mayor parte de los mexicanos.

38 *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, op. cit.*, nota 36.

39 Dávila Pérez, Consuelo, “Hacia un nuevo papel del Estado mexicano en las relaciones internacionales”, en Cárdenas Hernández, Raymundo *et al.* (coords.), *Hacia una política exterior de Estado*, México, Senado de la República, LVIII Legislatura, 2002, p. 447.

#### IV. CONCLUSIÓN

A manera de conclusión señalamos que si bien han existido transformaciones en la aplicación de los principios de política exterior de nuestro país, al continuar establecidos en la fracción X del artículo 89 de la Constitución, obligan al presidente de la República en funciones a respetarlos, además, en el Plan Nacional de Desarrollo del gobierno de Felipe Calderón Hinojosa se hace el señalamiento que una política exterior responsable es la que se encuentra firmemente asentada en dichos principios, por lo que esperamos que la conducción de la política exterior que hasta la fecha ha manejado el actual gobierno a través de la Secretaría de Relaciones Exteriores, continúe en esa línea de respeto irrestricto al derecho internacional.