
Los principios de política exterior de México y la dinámica internacional actual

Sergio González Gálvez*

Esta presentación tiene como objeto tratar de contestar básicamente una afirmación incorporada en el debate nacional, a propósito de la validez de los principios de política exterior que nos rigen conforme a nuestra Carta Magna.

La reflexión que quiero contestar es la siguiente:

- a) si los principios normativos que debe regir la política exterior de nuestro país, incorporados en el párrafo X del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, son o no el marco adecuado para que México pueda enfrentar la dinámica del mundo que vivimos hoy en día.

Asimismo, se señala de manera equivocada —en nuestra opinión— que los principios de política exterior incorporados en la Constitución son de tal vaguedad que difícilmente se pueden aplicar a situaciones internacionales de actualidad.

Como se recordará, en el párrafo X del artículo 89 se establece entre las facultades y obligaciones del presidente de la República:

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.

Consideraciones

- b) Al respecto, debemos destacar que lo que establece la Constitución es sólo la enunciación de los principios jurídicos aplicables en política exterior, pero pocos conocen los corolarios que legalmente se desprenden de ellos y que han sido aceptados formalmente por todos los Estados miembros de la comunidad internacional;
- c) el desarrollo y codificación de los citados preceptos fueron incorporados en una de las pocas resoluciones de la Asamblea General de la Organización de Naciones Unidas (ONU) que da una interpretación legal de lo que dice la Carta de ese organismo internacional;
- d) la negociación de esa resolución, llevada a cabo por un selecto grupo de juristas representando a todas las corrientes jurídicas existentes, duró nueve años, de 1961 a 1970, año en que se adoptó la Declaración sobre los Principios de Derecho Internacional referentes a las Relaciones de Amistad y a la Cooperación entre los Estados de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas (2625 XXV). Como un dato adicional,

* Embajador emérito y miembro de carrera del Servicio Exterior Mexicano. Se desempeñó como secretario de Relaciones Exteriores de 1988 a 1992.

cabe recordar que dos distinguidos mexicanos presidieron ese comité, el primero cuando se iniciaron los trabajos y el segundo al aprobarse la declaración, por lo que podemos afirmar que la contribución mexicana en ese trabajo fue muy significativa;

- e) inclusive la antes mencionada declaración ha sido citada en decisiones de la Corte Internacional de Justicia, del Consejo de Seguridad de la Asamblea General de la ONU y en otros tribunales y organismos regionales, como tratamos de demostrar en este documento; y
- f) a continuación se transcribe la formulación completa legalmente válida de los principios incorporados en el párrafo X del artículo 89 constitucional, citados en el orden en el que se incluyen en nuestra Carta Magna.

El principio de la igualdad de derechos y de la libre determinación de los pueblos

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

Comentario: Aplicable a la situación política que se vivió en la ex Yugoslavia, al caso de Chipre, al diferendo entre Belice y Guatemala, al aún pendiente problema territorial entre Venezuela y Guyana y al caso de las Malvinas entre Argentina y Reino Unido, así como a varios de los problemas indígenas en América Latina, inclusive la enmienda a nuestra Constitución a propósito del problema de Chiapas.

Todo Estado tiene el deber de promover, mediante acción conjunta o individual, el respeto universal a los derechos humanos y a las libertades fundamentales y la efectividad de tales derechos y libertades de conformidad con la Carta

Comentario: Este corolario establece un importante vínculo entre la autodeterminación y la fiscalización internacional de los derechos humanos, con lo cual se contesta a aquellos que sostienen que los principios de política exterior incorporados en la Constitución no

toman en cuenta las tesis más modernas en materia de protección internacional de los derechos humanos.

El establecimiento de un Estado soberano e independiente, la libre asociación o integración con un Estado independiente o la adquisición de cualquier otra condición política libremente decidida por un pueblo constituyen formas del ejercicio del derecho de libre determinación de ese pueblo

Comentario: Opinión consultiva de la Corte Internacional de Justicia sobre el caso del Sahara Occidental (1975); negociaciones de la ex Yugoslavia; secesiones en la URSS y en Indonesia.

Todo Estado tiene el deber de abstenerse de recurrir a cualquier medida de fuerza que prive a los pueblos antes aludidos en la formulación del presente principio de su derecho a la libre determinación y a la libertad y a la independencia. En los actos que realicen y en la resistencia que opongan contra sus medidas de fuerza con el fin de ejercer su derecho a la libre determinación, tales pueblos podrán pedir y recibir apoyo de conformidad con los propósitos y principios de la Carta

Comentario: Innumerables casos del uso de la fuerza armada para frenar el derecho a la autodeterminación, como el problema en Goa.

El territorio de una colonia u otro territorio no autónomo tiene, en virtud de la Carta, una condición jurídica distinta y separada de la del territorio del Estado que lo administra, y esa condición jurídica distinta y separada conforme a la Carta existirá hasta que el pueblo de la colonia o el territorio no autónomo haya ejercido su derecho de libre determinación de principios

Comentario: Intentos de anexarse colonias antes de darles el derecho a la autodeterminación (Portugal, Francia y los Estados Unidos de América, entre otros).

Ninguna de las disposiciones de los párrafos precedentes se entenderá en el sentido de que autoriza o fomenta acción alguna encaminada a quebrantar o menoscabar, total o parcialmente, la integridad territorial de Estados soberanos o independientes que se conduzcan de conformidad con el principio de la igualdad de derechos y de la libre determinación de los pueblos antes descrito y estén, por tanto, dotados de un gobierno que represente a la totalidad del pueblo perteneciente

al territorio, sin distinción por motivos de raza, credo o color.

Todo Estado se abstendrá de cualquier acción dirigida al quebrantamiento parcial o total de la unidad nacional e integridad territorial de cualquier otro estado o país.

El principio relativo a la obligación de no intervenir en los asuntos que son de la jurisdicción interna de los Estados de conformidad con la Carta

Ningún Estado o grupo de Estados tiene derecho a intervenir directa o indirectamente, y sea cual fuere el motivo, en los asuntos internos o externos de ningún otro; por lo tanto, no solamente la intervención armada, sino también cualquier otra forma de injerencia o de amenaza atentatoria de la personalidad del Estado o de los elementos políticos, económicos y culturales que lo constituyen, son violaciones del derecho internacional.

Comentario: El elemento fundamental para identificar una violación a este precepto es la imposición de medidas contra la voluntad del Estado.

Ningún Estado puede aplicar o fomentar el uso de medidas económicas, políticas o de cualquier otra índole para coaccionar a otro Estado a fin de lograr que subordine el ejercicio de sus derechos soberanos y obtener de él ventajas de cualquier orden. Todos los Estados deberán también abstenerse de organizar, apoyar, fomentar, financiar, instigar o tolerar actividades armadas, subversivas o terroristas encaminadas a cambiar por la violencia el régimen de otro Estado, y de intervenir en las luchas interiores de otro Estado

Comentario: 1) Los primeros tres párrafos de la Declaración sobre la inadmisibilidad de la intervención en los asuntos domésticos de los Estados y la protección de su independencia y soberanía (Resolución 2131 XX) de 1965, se incorporaron casi *verbatim* en esta Declaración y fueron considerados distintos autores como normas de derecho consuetudinario; 2) esta afirmación se incorporó en la decisión de la Corte Internacional de Justicia en el caso de Nicaragua vs Estados Unidos de América; 3) como lo ha reiterado la Asamblea General de la ONU año tras año, las medidas coercitivas

que toma Estados Unidos contra Cuba son ilegales conforme al derecho internacional.

El uso de la fuerza para privar a los pueblos de su identidad nacional constituye una violación de sus derechos inalienables y del principio de no intervención.

Todo Estado tiene el derecho inalienable a elegir su sistema político, económico y social y cultural, sin injerencia en ninguna forma por parte de ningún otro Estado.

Nada en los párrafos precedentes deberá interpretarse en el sentido de afectar las disposiciones pertinentes de la carta relativas al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales.

El principio de que los Estados arreglarán sus controversias internacionales por medios pacíficos de tal manera que no se pongan en peligro ni la paz y la seguridad internacionales ni la justicia

Todos los Estados arreglarán sus controversias internacionales de tal manera que no se pongan en peligro ni la paz y la seguridad internacionales ni la justicia. Los Estados, en consecuencia, procurarán llegar a un arreglo pronto y justo de sus controversias mediante la negociación, la investigación, la mediación, la conciliación, el arbitraje, el arreglo judicial, el recurso a los organismos o sistemas regionales u otros medios pacíficos que ellos mismos elijan. Al procurar llegar a este arreglo las partes convendrán en valerse de los medios pacíficos que resulten adecuados a las circunstancias y a la naturaleza de la controversia.

Comentario: Se argumentó que hasta que se adoptó la Declaración de 1970 no existía conforme a derecho una obligación de someter una controversia internacional a un medio de solución pacífica, situación que cambió a partir de tal fecha.

Las partes en una controversia tienen el deber, en caso de que no se logre una solución por uno de los medios pacíficos mencionados, de seguir tratando de arreglar la controversia por otros medios pacíficos acordados por ellas.

Los Estados partes de una controversia internacional, así como los demás Estados, se abstendrán de toda medida que pueda agravar la situación al punto de poner en peligro el mantenimiento de la paz y la segu-

ridad internacionales, y obrarán en conformidad con los propósitos y principios de la ONU.

Comentario: Esta cláusula tuvo particular aplicación en la negociación del diferendo Perú-Ecuador, pues cada vez que fracasaba una ronda de negociaciones, alguno de los dos trataba de tomar acciones militares para presionar o “acomodarse mejor” en la solución del conflicto.

El arreglo de las controversias internacionales se basará en la igualdad soberana de los Estados y se hará conforme al principio de libre elección de los medios. El recurso a un procedimiento de arreglo aceptado libremente por los Estados o la aceptación de tal procedimiento con respecto a las controversias existentes o futuras en que sean partes, no se considerará incompatible con la igualdad soberana.

Ninguna de las disposiciones de los párrafos precedentes prejuzga o deroga las disposiciones aplicables de la Carta en particular las relativas al arreglo pacífico de controversias internacionales.

El principio de que los Estados, en sus relaciones internacionales, se abstendrán de recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza contra la integridad territorial o la independencia política de cualquier Estado, o en cualquier otra forma incompatible con los propósitos de las Naciones Unidas

Todo Estado tiene el deber de abstenerse, en sus relaciones internacionales, de recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza contra la integridad territorial o la independencia política de cualquier Estado, o en cualquier otra forma incompatible con los propósitos de las Naciones Unidas. Tal amenaza o uso de la fuerza constituye una violación del derecho internacional y de la Carta de las Naciones Unidas, y no se empleará nunca como medio para resolver cuestiones internacionales

Comentario: 1) La más clara interpretación de este principio conforme al derecho internacional según la obra *Cases and Materials on International Law*,¹ es la Declaración de 1970; 2) el caso Nicaragua contra Estados Unidos ante la Corte Internacional de Justicia de La Haya (1986); 3) discusión del caso de Chipre en el

¹ D. J. Harris, *Cases and Materials on International Law*, Sweet y Maxwell, Londres, 1998, pp. 863-864.

Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas; crisis de 1983 cuando Turquía invade la isla; 4) el caso de las Islas Malvinas en la Asamblea General de la ONU.

Una guerra de agresión constituye un crimen contra la paz, que con arreglo al derecho internacional, entraña responsabilidad. Conforme a los propósitos y principios de la ONU, los Estados tienen el deber de abstenerse de hacer propaganda a favor de las guerras de agresión.

Comentario: Si bien es un corolario difícil de aplicar, fue la base para recomendar la reducción de juguetes bélicos en Estados Unidos, Europa, Japón y China, y algunas limitaciones para reproducir declaraciones que incitaban a la violencia.

Todo Estado tiene el deber de abstenerse de recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza para violar las fronteras internacionales existentes de otro Estado o como medio de resolver controversias internacionales, incluso las controversias territoriales y los problemas relativos a las fronteras de los Estados.

Comentario: Opinión número 3 de la Comisión de Arbitraje sobre el problema de Yugoslavia de 1992, contestando una consulta sobre la validez de las fronteras entre Croacia y Serbia y Bosnia-Herzegovina y Serbia.

Asimismo, todo Estado tiene el deber de abstenerse de recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza para violar las líneas internacionales de demarcación, tales como las líneas de armisticio, que se establezcan por un acuerdo internacional del que sea parte o que esté obligado a respetar por otras razones, o de conformidad con ese acuerdo. Nada de lo anterior se interpretará en el sentido de que prejuzga las posiciones de las partes interesadas en relación con la condición y efectos de dichas líneas de acuerdo con sus regímenes especiales, ni en el sentido de que afecta su carácter temporal.

Comentario: La Declaración que define la agresión aprobada en la Resolución 3314 XXIX del 14 de diciembre de 1974 hace referencia expresa a la validez jurídica de la Declaración de 1970.

Los Estados tienen el deber de abstenerse de actos de represalia que impliquen el uso de la fuerza.

Comentario: Este corolario ratifica una tesis sostenida por connotados juristas, como Bowett, y el Con-

sejo de Seguridad de la ONU la endosó en una Resolución sobre el llamado incidente Harib Fort, donde la víctima fue Yemen y el agresor fue Reino Unido (1964). En otras palabras, la doctrina y la decisión del Consejo de Seguridad sirvieron de base para incorporar este corolario.

Todo Estado tiene el deber de abstenerse de recurrir a cualquier medida de fuerza que prive de su derecho a la libre determinación y a la libertad y a la independencia a los pueblos aludidos en la formulación del principio de la igualdad de derechos y de la libre determinación. Todo Estado tiene el deber de abstenerse de organizar o fomentar la organización de fuerzas irregulares o de bandas armadas, incluidos los mercenarios, para hacer incursiones en el territorio de otro Estado.

Comentario: Esta cláusula fue literalmente la base para la Resolución que adoptó el Consejo de Seguridad cuando el ataque terrorista a las Torres Gemelas el 11 de septiembre de 2001, que configuró la justificación del ejercicio de la legítima defensa que invoca en sus acciones la llamada “Coalición”, si bien —en nuestra opinión— las acciones tomadas no reúnen, estrictamente hablando, las condiciones que establece el derecho internacional para esa excepción al uso de la fuerza conforme a la Carta de la ONU.

Todo Estado tiene el deber de abstenerse de organizar, instigar, ayudar o participar en actos de guerra civil o en actos de terrorismo en otro Estado o de consentir actividades organizadas dentro de su territorio encaminadas a la comisión de dichos actos, cuando los actos a que se hace referencia en el presente párrafo impliquen el recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza.

El territorio de un Estado no será objeto de ocupación militar derivada del uso de la fuerza en contravención de las disposiciones de la Carta. El territorio de un Estado no será objeto de adquisición por otro Estado derivada de la amenaza o el uso de la fuerza. No se reconocerá como legal ninguna adquisición territorial derivada de la amenaza o uso de la fuerza. Nada de lo dispuesto anteriormente se interpretará en un sentido que afecte:

a) *las disposiciones de la Carta o cualquier acuerdo internacional anterior al régimen de la Car-*

ta y que sea válido según el derecho internacional; o

b) *los poderes del Consejo de Seguridad de conformidad con la Carta.*

Comentario: Resoluciones 660 y 661 (1990) del Consejo de Seguridad sobre la invasión de Kuwait por parte de Irak a propósito de la obligación de no reconocer adquisiciones territoriales, resultado del uso de la fuerza armada.

Todos los Estados deberán realizar de buena fe negociaciones encaminadas a la rápida celebración de un tratado universal de desarme general y completo bajo un control internacional eficaz, y esforzarse por adoptar medidas adecuadas para reducir la tirantez internacional y fortalecer la confianza entre los Estados.

Comentario: Estamos en un *impasse* en estas negociaciones, especialmente ante la negativa de las potencias nucleares de aceptar negociaciones multilaterales sobre este tema. Las potencias nucleares se adjudican el derecho de reducir esas armas según sus intereses y no según lo que la comunidad de naciones sostenga al respecto.

Todos los Estados deberán cumplir de buena fe las obligaciones que les incumben en virtud de los principios y normas generalmente reconocidos del derecho internacional con respecto al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, y tratarán de aumentar la eficacia del sistema de seguridad de la ONU basado en la Carta.

Ninguna de las disposiciones de los párrafos precedentes se interpretará en el sentido de que amplía o disminuye en forma alguna el alcance de las disposiciones de la Carta relativas a los casos en que es legítimo el uso de la fuerza.

El principio de la igualdad soberana de los Estados

Todos los Estados gozan de igualdad soberana, tienen iguales derechos e iguales deberes y son por igual miembros de la comunidad internacional, pese a diferencias de orden económico, social, político o de otra índole.

En particular, la igualdad soberana comprende los elementos siguientes:

- a) los Estados son iguales jurídicamente;
- b) cada Estado goza de los derechos inherentes a la plena soberanía;
- c) cada Estado tiene el deber de respetar la personalidad de los demás Estados;
- d) la integridad territorial y la independencia política del Estado son inviolables;
- e) cada Estado tiene el derecho a elegir y a llevar adelante libremente su sistema político, social, económico y cultural; y
- f) cada Estado tiene el deber de cumplir plenamente y de buena fe sus obligaciones internacionales y de vivir en paz con los demás Estados.

La obligación de los Estados a cooperar entre sí, de conformidad con la Carta

Los Estados tienen el deber de cooperar entre sí, independientemente de las diferencias en sus sistemas políticos, económicos y sociales, en las diversas esferas de las relaciones internacionales a fin de mantener la paz y la seguridad internacionales y de promover la estabilidad y el progreso de la economía mundial, el bienestar general de las naciones y la cooperación internacional libre de toda discriminación basada en esas diferencias

Comentario: Este párrafo se invoca en la Declaración de los Principios que rigen los Fondos Marinos y Oceánicos más allá de los límites de la jurisdicción nacional (Resolución 2749 XXV) del 17 de diciembre de 1970. A este fin:

- a) *los Estados deben cooperar con otros Estados en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales;*
- b) *los Estados deben cooperar para promover el respecto universal a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos y la efectividad de tales derechos y libertades, y para eliminar todas las formas de discriminación racial y todas las formas de intolerancia religiosa.*

Comentario: Esta cláusula es sumamente importante a la luz de las equivocadas interpretaciones de que

los principios de política exterior incorporados en la Constitución mexicana no toman en cuenta la necesaria fiscalización internacional de los derechos humanos, como uno de los grandes avances en el derecho internacional;

- c) los Estados deben conducir sus relaciones internacionales en las esferas económica, social, cultural, técnica y comercial, de conformidad con los principios de la igualdad soberana y la no intervención; y
- d) los Estados miembros de la ONU tienen el deber de adoptar medidas, de manera conjunta o individual, en cooperación con dicha entidad, conforme a las disposiciones pertinentes de la Carta.

Los Estados deben cooperar en las esferas económica, social y cultural, así como en la esfera de las ciencias y la tecnología, y promover el progreso de la cultura y la enseñanza en el mundo. Los Estados deben cooperar para promover el crecimiento económico en todo el mundo, particularmente en los países en desarrollo.

Comentarios finales

El único principio de los señalados en la Declaración que no se incorporó en nuestra Carta Magna es el que establece la obligación de los Estados de cumplir de buena fe las obligaciones contraídas por ellos de conformidad con la Carta de la ONU, y sin duda debe ser evaluado para agregarse en el momento oportuno a la Constitución.

Sin embargo, eliminar los principios de política exterior incluidos en el párrafo X del artículo 89 de nuestra Carta Magna no se justifica, ya que los mismos siguen teniendo plena vigencia.

Por lo que debemos pugnar es por que esos principios se cumplan sin excepciones y, en ese sentido, rechazamos el argumento de 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 la Carta de la ONU y la Carta de la OEA a observar los principios motivo de esta presentación.