

### III. LA HISTORICIDAD DE LOS PRINCIPIOS Y LOS INTERESES EN LA POLÍTICA EXTERIOR

Los principios y las doctrinas que tanto han influido en el diseño y la práctica de la política exterior de México se encuentran íntimamente vinculados con la historia del país. México tuvo que abrir paso a su existencia como nación independiente ante la amenaza constante de las grandes potencias. Colonialismo, guerras e intervenciones de distinta naturaleza dieron cuenta de muchas posiciones de diversos gobiernos mexicanos que podrían interpretarse como defensivas, ya sea de la integridad territorial, política o económica del país, o en solidaridad con naciones en situaciones similares.

*México Global* se refirió específicamente a los principios de la política exterior tal como se enumeran el día de hoy en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. No hay que olvidar, sin embargo, que algunos de esos principios derivan, o se han acompañado en la práctica, de doctrinas que fueron esenciales en la política exterior. Qué duda cabe que la frase “entre los individuos, como entre las naciones, el respeto al derecho ajeno es la paz”, parte de la Doctrina Juárez, ha marcado, según Daniel Cosío Villegas, el quehacer internacional de México durante la mayor parte de su vida como Estado soberano. Pronunciada en 1867, al regresar el gobierno republicano después de la intervención francesa, la máxima juarista reafirmaba la independencia de México y condenaba la intervención.

Pero fue quizá la Doctrina Carranza, en el contexto de la intervención estadounidense, el primer esfuerzo por conceptualizar y definir algunos de los lineamientos más importantes de la política exterior. La soberanía y la independencia se mantuvieron como los fines fundamentales de México a principios del siglo XX, incluyendo la protección diplomática restringida de los intereses de los extranjeros en el país. En su primer informe de gobierno, Carranza hablaba ya de una política internacional caracterizada por “la seguridad en el desarrollo de los principios que la sustenta”, e identificaba sus directrices: la

igualdad de los países, la no intervención y la igualdad de nacionales y extranjeros ante la soberanía del país donde residen.

Por último, la tercera doctrina relevante para entender los principios de política exterior de México es la Doctrina Estrada (1930), la cual señala que México no se pronuncia en el sentido de otorgar reconocimientos a otros gobiernos, pues lastimaría la soberanía de otras naciones y las colocaría “en el caso de que sus asuntos interiores puedan ser *calificados* por otros gobiernos”. Por ende, el gobierno mexicano se limitaría a mantener o retirar a sus agentes diplomáticos “sin calificar, ni precipitadamente ni *a posteriori*, el derecho que tengan las naciones extranjeras para aceptar, mantener o sustituir a sus gobiernos o autoridades”. Fue ésta la respuesta mexicana a los derrocamientos de varios gobiernos en países latinoamericanos. Al ser la soberanía, territorial o política, el interés primordial de los gobiernos mexicanos durante el siglo XIX y principios del XX, la no intervención y la autodeterminación entendidas de la manera más restrictiva posible se convirtieron en pilares de su política exterior. Vale la pena enfatizar que dicha interpretación era congruente con el interés fundamental del Estado mexicano en aquella época, a saber, garantizar la supervivencia y la integridad territorial del país.

Aun así, a lo largo del siglo XX se registraron iniciativas de política exterior que no siguieron al pie de la letra esa interpretación restrictiva del principio de no intervención en los asuntos internos de otros Estados. En ocasiones, por ejemplo, el gobierno de México valoró que correspondía al interés nacional pronunciarse sobre el carácter dictatorial de un gobierno y romper relaciones diplomáticas con él. En estas condiciones y, como se hace en todos los países, los gobiernos mexicanos definieron los principios de manera *ad hoc* y tomando en consideración el contexto histórico. Aunque en ese periodo en la política exterior mexicana raramente se hablaba de manera explícita en el lenguaje de los intereses, es claro que éstos estaban presentes en su formulación.

Los gobiernos mexicanos no se limitaron a elaborar directrices para su política exterior que tuvieran estos principios como referentes principales: en foros multilaterales, como las Conferencias Internacionales Americanas, y más tarde, en la Organización de las Naciones Unidas (ONU), también buscaron incesantemente defenderlos como principios rectores de la vida internacional.

México, sobre todo en el siglo XX, tuvo un interés muy firme en la codificación del Derecho Internacional, tal como lo demuestra su actividad en la ONU. Los principios de política exterior son también principios de Derecho Internacional. México, como cualquier país de menor poder relativo, ha entendido que el Derecho Internacional es un instrumento de defensa ante el ejercicio arbitrario del poder por parte de las potencias, pues recoge las “reglas del juego” que aseguran la convivencia pacífica y productiva entre Estados. México no inventó estos principios, pero sí los hizo suyos, para su política y para el sistema internacional en general.

¿Por qué decidió el gobierno mexicano elevar a rango constitucional en 1988 ciertos lineamientos de política exterior que son parte del Derecho Internacional si ya los suscribía como tales? ¿Había necesidad de incluirlos en la Constitución? En el seminario *México Global*, el doctor Diego Valadés explicó la reforma que llevó a los principios, siete en ese momento, al texto constitucional. Siendo presidente de la Comisión de Estudios Legislativos, Valadés integró un consejo de juristas que elaboró un proyecto de adición a la fracción X del artículo 89. El presidente Miguel de la Madrid acogió la idea, pues la reforma limitaba las muy amplias facultades presidenciales en materia de política exterior. Así, los principios quedaron sujetos a las decisiones presidenciales, pero orientando su actuación en el ámbito internacional. Valadés justifica la decisión de haberlos incluido en las facultades del presidente por el periodo en el cual se llevó a cabo la reforma, caracterizado por un fuerte presidencialismo. En su opinión, los principios podrían estar en la actualidad en el artículo 40 o en el 49, referentes a los grandes principios que dotan de identidad al Estado o la división de poderes, respectivamente.

Según el embajador Bernardo Sepúlveda, sin embargo, la reforma de marras fue un proyecto de la Cancillería que buscaba, igualmente, dejar sentadas las normas que deberían conducir la política exterior de México. No está de más recordar que los ochenta fueron años difíciles en la relación México-Estados Unidos y, sobre todo, en Centroamérica, cuyos conflictos, en los que Estados Unidos intervino decisivamente y que México intentó ayudar a resolver, contribuyeron a que el periodo fuera considerado como “la segunda Guerra Fría”. Una vez más, no sorprende que los principios de no intervención, auto-

determinación de los pueblos, cooperación internacional para el desarrollo, solución pacífica de controversias, igualdad jurídica de los Estados, proscripción del uso o de la amenaza del uso de la fuerza en las relaciones internacionales así como la lucha por la paz y la seguridad internacionales hayan cobrado relevancia en un México vulnerable por la crisis de la deuda y el narcotráfico, y en una región convulsionada por el conflicto político-social.

Así que elevar los principios de política exterior a rango constitucional a fines de los años ochenta del siglo pasado, independientemente de cualquiera de las dos explicaciones mencionadas, fue resultado del deseo gubernamental de fortalecer guías de acción propias en la política mundial en momentos de debilidad y gran incertidumbre internacional. A pesar de las muchas dificultades que enfrentó su gobierno, la política exterior del sexenio del presidente Miguel de la Madrid fue muy activa en varios frentes, y contó con un proyecto claro. No sorprende entonces que tuviera la intención tanto de formalizar sus lineamientos como de legar continuidad en la materia.

La reforma constitucional de 2011 que consagró el octavo principio de política exterior fue igualmente importante. Reflejó un México distinto al de los años ochenta, así como los cambios en la agenda internacional que tuvieron lugar al finalizar la Guerra Fría, tal como se verá en la siguiente sección de este documento. El nuevo principio incorporado a la fracción X del artículo 89 como guía de la política exterior se refiere “al respeto, la protección y promoción de los derechos humanos”; es decir, mediante su adición se reconoció que los derechos humanos son un componente esencial de la identidad política de México. Vale la pena subrayar una particularidad: se trató del resultado de un proceso de transformación política y social en México, influido ciertamente por el ámbito internacional, pero no de la experiencia de México en sus relaciones internacionales hablando en sentido estricto (intervenciones extranjeras, guerras, reconocimiento, etc.). En otras palabras, este principio derivó esencialmente de la apertura política y la democratización en el país, aunque se debe agregar que ello coincidió también con un momento histórico en el que la agenda internacional entendía los derechos humanos como valores universales. De hecho, en esa misma reforma se modificó de manera muy relevante el texto del artículo uno constitucional para colocar a los derechos humanos como el eje de la ac-

tuación estatal y reforzar el peso de las normas de fuente internacional en la materia que forman parte del ordenamiento jurídico nacional.

Si se atiende a la relación dialéctica entre principios e intereses, se puede decir que a principios del siglo XXI el Estado mexicano estimó que era parte del interés nacional contribuir mediante la práctica diplomática a la protección y la promoción de los derechos humanos en el sistema internacional, porque ello proveía un entorno adecuado para hacer efectiva su vigencia en el país. Por supuesto, el cómo, cuándo y dónde quedaría sujeto a la interpretación de los gobiernos en turno, como sucede con el resto de los principios. Cabe señalar, por último, que la introducción del octavo principio implicó en los hechos una redefinición explícita del principio de no intervención, puesto que México ya no vería como ilegítimo el hecho de que otros actores internacionales manifestaran interés en la situación de los derechos fundamentales en su jurisdicción. En consecuencia, asuntos anteriormente considerados como “estrictamente internos” no lo serían más.

Este breve recorrido histórico ilustra que los principios que enumera la fracción X del artículo 89 constitucional y, sobre todo, su interpretación a lo largo del siglo XX son producto de la experiencia histórica así como de las realidades materiales y sociales que enfrentó el país en diversos momentos. Los principios, como se sugirió anteriormente, no son ni estáticos ni inmutables; son, por el contrario, normas abstractas susceptibles de adecuación ante las realidades cambiantes del entorno nacional e internacional. El debate en el seminario *México Global* puso de manifiesto precisamente el carácter fluido y complejo del escenario global en el segundo decenio del siglo XXI; subrayó asimismo una serie de cambios estructurales no sólo respecto al juego interestatal, sino también en cuanto a la importancia de actores no estatales y a la naturaleza misma de las relaciones humanas a partir de las transformaciones tecnológicas.

La siguiente sección examina las grandes diferencias que hay entre México y su entorno global en el siglo XX y el momento actual. El contraste habla por sí mismo: ante tantas y tan vastas transformaciones, la interpretación de los principios y la definición de los intereses de México en el mundo no pueden ser las mismas.