

## PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES DE POLÍTICA EXTERIOR; MITO Y REALIDAD

Olga PELLICER

SUMARIO: I. *La iniciativa de reforma; antecedentes y motivaciones.* II. *De la no intervención en asuntos de jurisdicción interna a una nueva reforma constitucional.* III. *Actores no estatales en la política exterior; un fenómeno del siglo XXI.* IV. *Conclusiones.*

La cercanía del centenario de la Constitución de 1917 ha invitado a diversas reflexiones sobre el alcance y significado de sus disposiciones. En el ámbito de la política exterior, la atención se dirige principalmente a la fracción X del artículo 89 cuyo contenido fue reformado en 1988 para introducir principios normativos de la política exterior.<sup>1</sup>

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 seguridad internacionales.

Algunos de los principios anteriores —en particular la autodeterminación de los pueblos y la no intervención— estaban sólidamente anclados en la tradición de la

---

<sup>1</sup> Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 11 de mayo de 1988. Además de los principios, se introdujeron entonces dos modificaciones al texto vigente de la propia fracción X del artículo 89. La primera de tales modificaciones consistió en un ajuste en la expresión correspondiente a la ratificación de los tratados por “el Congreso Federal” para hacerla congruente con los artículos 76, fracción I y 133 de la propia Constitución, que precisan que tal acto aprobatorio corresponde especialmente al Senado. La segunda modificación fue sustituir el concepto de “negociaciones diplomáticas” por el de “política exterior”, que responde más al amplio contenido de la actividad del Presidente de la República en la materia, al dirigir todos los actos de interés de la nación en el exterior, no sólo en negociaciones.

OLGA PELLICER

diplomacia mexicana; fueron fundamentales para construir una política exterior de corte jurídico, nacionalista y defensivo que dio el tono a un periodo de las relaciones exteriores de México que cubre, *grosso modo*, de la aprobación de la Constitución en 1917 hasta comienzos de los años setenta.

Un primer punto que llama la atención es el momento en que los principios pasaron a ocupar rango constitucional. Nadie duda del gran valor que tuvo el apego a principios claves del derecho internacional en los años difíciles que siguieron al fin de la etapa armada de la Revolución mexicana. Tampoco hay duda sobre la utilidad de esos principios, en particular, la no intervención, para que México dejase huella en los grandes organismos, universales y regionales, establecidos con posterioridad al fin de la Segunda Guerra Mundial. Igualmente importantes fueron para hacer predecible la política exterior lo que, aunado a la continuidad del régimen político encabezado por el PRI, permitió una política exterior de reconocido profesionalismo jurídico a partir de la cual México adquirió margen de maniobra en los foros multilaterales durante los difíciles años de la Guerra Fría.<sup>2</sup>

Sin embargo, la presencia de los principios de derecho internacional en la diplomacia mexicana se fue desdibujando desde los años setenta y, al finalizar los años ochenta, las prioridades de la política exterior eran otras. Más tarde, los cambios en el contexto internacional que tuvieron lugar al fin de la Guerra Fría, las nuevas formas de articulación económica de México con el exterior a partir de la firma del TLCAN, el surgimiento de nuevos temas en la agenda internacional y la aparición de nuevas propuestas para elaborar e implementar la normatividad internacional aplicable a problemas globales cambiaron el panorama.

En la actualidad, la reflexión sobre los principios lleva a señalar la necesidad de reinterpretarlos o actualizarlos. Se advierte una brecha entre nuestros principios constitucionales, en los cuales está presente un claro acento presidencialista y la tendencia a enfrentar problemas globales mediante políticas incluyentes que se formulan y ejecutan con la participación de actores muy diversos.

Lo anterior lleva a las preguntas siguientes: ¿cuáles fueron las motivaciones para elevar a rango constitucional principios normativos de política exterior a finales de los años ochenta?, ¿se buscaba fortalecer la posición internacional de México o proporcionar elementos para contrarrestar situaciones de mayor vulnerabilidad?, ¿cómo enfrentó la diplomacia mexicana la reinterpretación del término asuntos de jurisdicción interna en las Naciones Unidas al término de la Guerra Fría?, ¿qué circunstancias colocaron a México en la vanguardia de los derechos humanos en foros multilaterales? Por último, ¿son los principios una guía pertinente para conducir la política exterior de México en la era de la globalización? Responder a esas preguntas ha sido el hilo conductor del presente ensayo.

---

<sup>2</sup> El margen de maniobra adquirido por México tuvo su mejor expresión en el “derecho a disentir” de Estados Unidos dentro de los foros multilaterales interamericanos. El mejor ejemplo fue ser el único país del hemisferio que mantuvo relaciones con Cuba sin entrar en conflicto con Estados Unidos. Una reflexión sobre las circunstancias que explican la situación excepcional de México dentro del conjunto de países latinoamericanos se puede ver en: Ojeda, Mario, *Alcances y límites de la política exterior de México*, México, El Colegio de México, pp. 112-122.

PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES DE POLÍTICA EXTERIOR; MITO Y REALIDAD

I. LA INICIATIVA DE REFORMA;  
ANTECEDENTES Y MOTIVACIONES

*Antecedentes.* Las ideas sobre la conveniencia de colocar principios normativos de política exterior en la Constitución flotaron en las filas del poder legislativo desde comienzos de los años ochenta. En su calidad de Senador de la República, Alejandro Sobarzo presentó en octubre de 1985 a la Cámara Alta un anteproyecto de reformas en el que proponía la modificación de la fracción X del artículo 89, así como una adición al artículo 39 constitucional.<sup>3</sup>

En la misma época, en la Cámara baja el conocido jurista, Diego Valadés, entonces diputado y director del Instituto de Estudios Legislativos de la Cámara de Diputados, solicitó a otro conocido jurista, Ricardo Méndez Silva, la elaboración de un proyecto de reforma constitucional precisamente para incluir en ella principios de política exterior. El trabajo llevado a cabo por Méndez Silva es uno de los documentos más completos elaborados entonces.

Siguiendo la misma línea de pensamiento, en 1986 el Partido Popular Socialista (PPS) propuso la inclusión de un capítulo especial en la Constitución que contuviera los principios de política exterior. La iniciativa tenía como finalidad que los principios tuvieran sustento jurídico y no quedara sujeto su cumplimiento a los “vaivenes de la política interna”. Contení una bien razonada lista de principios enunciados de manera general, así como precisiones sobre su contenido específico.<sup>4</sup>

Al acercarnos a esas primeras propuestas se advierte que el mayor reto enfrentado por sus autores fue seleccionar los principios que eran más pertinentes para ser incorporados a la Constitución. Dentro de ellos se encontraban algunos que reflejaban bien las prioridades de la política exterior así como valores arraigados en la sociedad mexicana. Por ejemplo, la lucha por el desarme general y completo, objetivo que venía ocupando un lugar sobresaliente en la política exterior de México cuyo principal exponente, don Alfonso García Robles, por su trabajo en ese terreno, se había hecho acreedor del Premio Nobel de la Paz. Otro principio a ser incluido era la libre disposición de los pueblos de sus riquezas naturales. Tal principio, contenido en la propuesta de Méndez Silva y el PPS, tenía significado especial por el lugar que ocupaba en el ideario que condujo a la expropiación petrolera en 1938 y el grado en que ésta tenía gran presencia en el imaginario popular. Una tercera propuesta, contenida en el documento de Méndez Silva, fue la defensa y promoción de los derechos humanos, principio que sólo se incorporó a la Constitución en la reforma posterior al artículo 89, fracción X, aprobada en 2004, una vez que se había producido la alternancia del partido en el poder en las elecciones de 2000. También despierta interés la propuesta de colocar como principio constitucional la cooperación estre-

<sup>3</sup> El relato sobre los intentos llevados a cabo en el Congreso está muy bien logrado en: Méndez Silva, Ricardo, “Bases constitucionales de la política exterior”, Aida Opera Prima de Derecho Administrativo, *Revista de la Asociación Internacional de Derecho Administrativo*, núm. 16, julio-diciembre, 2014, pp. 253-276.

<sup>4</sup> Citado en *ibidem*, pp. 271-273.

OLGA PELLICER

cha con los pueblos de América Latina. Se trata de un anhelo que se expresa hasta la actualidad por las élites políticas del país, a pesar de la distancia que siempre ha existido entre la “hermandad” latinoamericana y los vínculos económicos y políticos reales que existen con esa región.

El segundo gran reto era determinar el lugar que debían ocupar los principios de política exterior en el texto de la Constitución. Mientras Sobarzo y Valadés coincidían en incorporarlos bajo el artículo 89, relativo a las atribuciones del Presidente de la República, Méndez Silva y el PPS se pronunciaban por otra solución. En todas las Constituciones consultadas, los principios de política exterior están contenidos en un capítulo especial, como proponía el PPS, o bien, en el articulado relativo a las características generales del Estado o los valores que, definidos de manera general, sustenta el pueblo. De tal suerte, los principios para conducir las relaciones con el exterior no son responsabilidad exclusiva del presidente en turno, mismo que puede provenir de partidos políticos con idearios distintos, son expresión de los valores fundamentales que sustenta el Estado en su conjunto.<sup>5</sup>

No es posible saber a ciencia cierta si el diálogo que mantuvieron un grupo de juristas, entre los que se encontraban Valadés y Méndez Silva, con el presidente Miguel de la Madrid en 1986 tuvo algún efecto sobre la decisión de presentar al Senado la iniciativa de ley. Se sabe que otros senadores, entre los que se encontraba Silvia Hernández, también habían insistido sobre el particular. El hecho es que la iniciativa de reforma presentada al Senado provino de la Secretaría de Relaciones Exteriores, encabezada por otro distinguido jurista: Bernardo Sepúlveda Amor.

La propuesta de reforma difería en algunos puntos de lo elaborado desde el Congreso; contiene un número más limitado de principios enunciados de manera general, sin desglosar sus elementos constitutivos. Se ubicó, como lo habían propuesto algunos congresistas, en el artículo 89 relativo a las atribuciones del presidente de la república. Es el único caso, dentro de las Constituciones que contienen principios de política exterior.

Una primera apreciación de los principios constitucionales nos remite a la Declaración sobre las Relaciones de Amistad y Cooperación entre los Estados contenida en la Resolución 2625 XXV, aprobada en 1970 por la Asamblea General de las Naciones Unidas. Los principios contenidos en dicha Declaración corresponden, con algunas variaciones, a los siete principios incorporados en la Constitución.<sup>6</sup> Tal Declaración fue resultado de varias sesiones de trabajo llevadas a lo largo de los años sesenta por un Comité creado para ese fin por la Asamblea General bajo la presión de los países socialistas y en desarrollo. La primera sesión del Comité se celebró en México, cuyos representantes desempeñaron un papel sobresaliente, tanto en las

---

<sup>5</sup> Una buena revisión de las Constituciones que contienen principios de política exterior se encuentra en Gamboa Montenegro, Claudia y Valdés Robledo, Sandra, *Líneamientos constitucionales de la política exterior en México*, México, Senado de la República, Dirección General de Bibliotecas, División de Política Interior, 2005, pp. 29-34.

<sup>6</sup> Un espléndido análisis del contenido de la Declaración, considerada un aporte significativo al desarrollo y codificación del derecho internacional por parte de la ONU, se encuentra en Sepúlveda, César, *El derecho de gentes y la organización internacional en los umbrales del siglo XXI*, México, Fondo de Cultura Económica, 1995, pp. 132-154.

negociaciones para la creación del mismo como en los trabajos que, finalmente, condujeron a la Declaración aprobada por unanimidad.<sup>7</sup>

La coincidencia entre la Declaración y los principios permite ver en la reforma un espíritu cauteloso. En efecto, los principios constitucionales forman parte indiscutible del derecho internacional, aceptado universalmente. Algo distinto hubiese ocurrido si se hubiese incorporado, por ejemplo, la lucha por el desarme general y completo, ya que es bien sabido que los países poseedores de armas nucleares no tienen una posición unánime al respecto. Otro tanto ocurre con la soberanía sobre los recursos naturales, principio que sigue levantando polémicas sobre cómo debe interpretarse su contenido.

La certidumbre sobre la naturaleza jurídica de los principios constitucionales es una ventaja; al invocarlos no se pone en duda que constituyen elementos claves del derecho internacional contemporáneo. Sin embargo, permite opinar que son repetitivos y hasta redundantes. Así lo consideró en su momento Alonso Gómez Robledo cuando, al preguntarse si había necesidad real de llevar a cabo la reforma constitucional, hizo notar, entre otros puntos, lo siguiente:

Tanto en la Carta de San Francisco de 1945, como en la Carta de Bogotá de 1948, los principios rectores de nuestra política exterior se encuentran expresamente consagrados en los mismos principios, propósitos y objetivos de ambas convenciones, pero además se encuentran plasmados —en una u otra forma— a todo lo largo de los capítulos referentes a los derechos y obligaciones de los Estados miembros, en una forma clara, precisa y jurídicamente inobjetable.<sup>8</sup>

Son numerosos los estudios desde una perspectiva jurídica sobre la importancia de dar rango constitucional a los principios de política exterior. Hay una buena bibliografía al respecto proveniente, principalmente, del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. No ha ocurrido lo mismo con una interpretación política. Con la excepción de un largo ensayo de Ana Covarrubias, publicado en 2006,<sup>9</sup> hay pocos estudios sobre la influencia de los principios sobre acciones específicas de la política exterior desde finales de los años ochenta, o sobre su significado para la vida política nacional. Poco se ha escrito para contestar a la pregunta: ¿cuáles fueron las motivaciones de índole política que llevaron a la reforma constitucional?

*Motivaciones de orden externo e interno.* La respuesta a la pregunta del párrafo anterior ha tenido diversas versiones en debates y seminarios. Para algunos, fueron la

---

<sup>7</sup> El activismo de la delegación mexicana en este Comité no sólo se advierte por haberse celebrado en nuestro país la primera reunión sino por el hecho que un diplomático mexicano, Alfonso García Robles, presidió la primera reunión y la última, celebrada en Ginebra, la presidió otro mexicano, Sergio González Gálvez.

<sup>8</sup> Gómez Robledo, Alonso, “Elevación a rango constitucional de los principios rectores de la política exterior mexicana”, *Ochenta años de la vida constitucional en México*, México, Comité de Bibliotecas e Información de la Cámara de Diputados, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1998, pp. 537-554.

<sup>9</sup> Covarrubias, Ana, “Los principios y la política exterior de México”, en Schiavon, Jorge *et al.*, *En busca de una nación soberana*, México, CIDE-Secretaría de Relaciones Exteriores, 2006, pp. 387-423.

OLGA PELLICER

forma de equilibrar el giro de 180° que se estaba dando en materia de política económica, al cual nos referiremos más adelante. Para otros, era la manera de acotar el poder presidencial en materia de política exterior cuando nuevos vientos permitían temer que llegara a la presidencia de la república una personalidad ajena a las tradiciones del PRI. Finalmente, y en parte relacionado con lo anterior, se consideraba necesario fortalecer tradiciones jurídicas y nacionalistas de la política exterior por dos motivos: la necesidad de hacer frente a presiones provenientes del gobierno estadounidense y responder a las inquietudes que recorrían las filas de diversos sectores afiliados o cercanos al partido en el poder.

Estos dos últimos puntos son sin duda los más significativos. Por lo que toca a las presiones externas, se atravesaba entonces una etapa de relaciones muy complejas con Estados Unidos. De una parte, la situación económica del país exigía el entendimiento con ellos para encontrar solución al difícil tema del pago de la deuda, los acuerdos en materia de hidrocarburos y su colaboración para algo tan fundamental como fue el cambio del modelo de desarrollo económico del país. Pasar de una economía cerrada, interesada en la sustitución de importaciones, a otra de libre comercio y exportación de manufacturas requería fuerte apoyo de empresarios, financieros y diversos sectores del gobierno estadounidense. No sólo para que llegasen las inversiones que harían posible el nuevo motor de crecimiento mexicano, sino para contribuir a recuperar la confianza en un país que se encontraba con una deuda externa muy alta, fuga de capitales, bajo crecimiento económico e inflación incontenible.<sup>10</sup>

Hay diversos estudios sobre el avance hacia la nueva etapa de política económica que comenzó abiertamente con el ingreso de México al Acuerdo sobre Aranceles y Comercio (GATT) así como con los diálogos con empresarios, financieros y gobierno de Estados Unidos para cooperar en el lanzamiento de esta nueva etapa. Está más allá de los fines de este ensayo profundizar en ese problema. El punto a resaltar es la distancia que había entre los objetivos económicos y las difíciles relaciones diplomáticas y políticas México-Estados Unidos que en aquellos años se encontraban bajo fuertes tensiones. Un motivo para ello fue el asesinato y tortura de un agente de la DEA, con el conocimiento y quizá complicidad de autoridades mexicanas. Esto levantó indignación en el gobierno estadounidense; la desconfianza en la honestidad de los dirigentes mexicanos encargados de combatir el narcotráfico se acentuó y se creó un ambiente de malestar en las relaciones gubernamentales entre los dos países.<sup>11</sup>

El segundo gran tema que ponía bajo tensión las relaciones políticas era la actividad de la cancillería mexicana en Centroamérica. Uno de los factores más no-

---

<sup>10</sup> Carlos Rico narra muy acertadamente la naturaleza y dimensión de los problemas que atravesaron las relaciones México-Estados Unidos en aquellos años en el muy imaginativo ensayo: “Las relaciones mexicano-norteamericanas y la paradoja del precipicio”, cuya tesis central era que en los difíciles momentos que atravesaban las relaciones México-Estados Unidos las situaciones de interdependencia garantizaban que el gobierno estadounidense no daría el empujón para lanzarnos al precipicio. De hecho, las negociaciones económicas avanzaron por buen camino. *Fundamentos y prioridades de la política exterior de México*, México, El Colegio de México, 1986, pp. 59-73.

<sup>11</sup> Se trató del famoso caso del agente de la DEA, Camarena, que ensombreció durante muchos años las relaciones México-Estados Unidos en materia de lucha contra las drogas.

vedosos de las grandes luchas sociales que sacudían entonces al Istmo centroamericano fue el papel desempeñado por algunos países latinoamericanos. Entre ellos el más profundamente comprometido fue México. Desde 1979, al romper relaciones con el gobierno de Somoza en Nicaragua, México surgió como el actor más reconocido a favor de la revolución sandinista, la solución negociada a la guerra civil en El Salvador y la búsqueda de planes de largo plazo que propiciaran el cambio social y la solución pacífica a las diferencias violentas que acompañaban las luchas para derrocar viejos regímenes oligárquicos y represivos. Tal política, iniciada bajo el gobierno de López Portillo, continuó, bajo nuevas modalidades, con el gobierno de De la Madrid. La cancillería mexicana fue el actor central del Grupo Contadora integrado por Colombia, México, Panamá y Venezuela para la búsqueda de la paz en Centroamérica. El activismo en esa región fue el tema sobresaliente de la política exterior mexicana en el periodo 1982-1988.

La política mexicana, acompañada por primera vez durante el periodo de la Guerra Fría por varios países latinoamericanos, encontró grandes resistencias en la administración Reagan. Era comprensible que no se deseara compartir influencia en una región que, durante décadas, se había considerado reserva privada para los intereses norteamericanos. Ahora bien, lo específico de la administración Reagan, plenamente adoptado por el Departamento de Estado, fue afirmar que los dirigentes mexicanos no comprendían adecuadamente lo que ocurría en Centroamérica. Empeñados en defender a quienes prometían un cambio social no advertían, según el gobierno de Reagan, el peligro de la subversión comunista que desde Centroamérica amenazaba el corazón mismo de las zonas petroleras de México.<sup>12</sup>

Percepciones tan distintas sobre lo que estaba ocurriendo en el Istmo hacían imposible que México fuese intermediario entre las fuerzas de cambio en Centroamérica y Estados Unidos, un papel que era recomendado con entusiasmo por numerosos medios de comunicación escrita al interior de Estados Unidos.<sup>13</sup> Por el contrario, el presidente Reagan hacía llegar al presidente De la Madrid su desencanto y preocupación por la política mexicana en Centroamérica. Tal fue el contexto en que consideró pertinente elevar a rango constitucional los principios rectores de la política exterior mexicana. Esa decisión no sólo respondía al objetivo de hacer sentir al gobierno del presidente Reagan la profundidad de los valores que inspiraban la diplomacia mexicana en Centroamérica, también tomaba en cuenta el sentir de sectores políticos internos.

La exposición de motivos para la reforma constitucional es una larga argumentación para sostener que los principios de autodeterminación de los pueblos y solución pacífica de controversias tienen su base en la experiencia histórica de México; son la expresión de las luchas que se llevaron a cabo a lo largo de su vida indepen-

<sup>12</sup> Pellicer, Olga, “El difícil ejercicio del poder regional”, en Fajen, Richard y Pellicer, Olga (eds.), *Centroamérica, futuro y opciones*, México, Fondo de Cultura Económica, 1983, pp. 97-113.

<sup>13</sup> Al interior de Estados Unidos, la posición de la política de Reagan hacia Centroamérica produjo reacciones muy variadas. Los medios de comunicación más prestigiados se pronunciaban mayoritariamente por la incorporación de los puntos de vista de países como México en la política del Departamento de Estado. Para tener una idea del alto número de editoriales y artículos firmados apoyando la visión mexicana que se publicaron entonces, véase Pellicer, Olga, *ibidem*, p. 103.

OLGA PELLICER

diente para sobrevivir como nación, resistir las intervenciones extranjeras y llevar adelante los ideales del movimiento revolucionario iniciado en 1910. Todo ello daba las bases para las líneas de política exterior que se seguían en aquel momento en Centroamérica.<sup>14</sup>

No era sólo un mensaje dirigido al presidente estadounidense; era un mensaje para los sectores del gobierno y militantes del PRI que veían con inquietud el rumbo que tomaba la política económica. Había motivos para conciliar con tales sectores. La escisión del PRI en 1987 mediante la creación de la Corriente Democrática encabezada por Cuauhtémoc Cárdenas, que después se convertiría en el Partido de la Revolución Democrática (PRD), fue la primera señal de una nueva etapa en la historia política de México. Para ilustrar las dimensiones del problema, basta señalar que aún están presentes las dudas sobre si fue Cuauhtémoc Cárdenas quien ganó realmente la presidencia de México en 1988.

Estaría fuera de proporción considerar que la reforma constitucional para incorporar principios que evocaban la época de oro de la diplomacia mexicana inclinó la balanza de la lucha política interna. No fue así. De hecho, la resonancia de la mencionada reforma en la opinión pública nacional fue y sigue siendo muy limitada.<sup>15</sup> Evocar el contexto político de 1988, cuando tuvo lugar la reforma constitucional, interesa por otras razones: es un momento de transición en que el manejo de las relaciones exteriores del país se orienta por dos líneas divergentes encabezadas por personalidades distintas que forman parte de un mismo gobierno pero tienen tareas opuestas.

El paso decidido hacia la apertura de la economía mexicana, sellado con el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, estuvo encabezado por economistas. Grandes conocedores de lo que ocurría en la economía internacional, pero poco interesados en la no intervención o la autodeterminación de los pueblos. Tampoco les preocupaba a estos grupos el sentir de los países latinoamericanos o el impacto que tendría para las relaciones con los países del sur la salida de México del Grupo de los 77, como condición para ingresar a la OCDE.<sup>16</sup> El posicionamiento de México en la reconfiguración del orden político internacional que surgió después de la Guerra Fría no fue una consideración importante en las decisiones que se tomaron en aquellos años. Lo cierto es que la élite política mexicana no ha tenido la costumbre

---

<sup>14</sup> *Diario Oficial de la Federación*, exposición de motivos, *op. cit.*

<sup>15</sup> En el mundo académico los principios llamaron la atención de juristas pertenecientes al Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. En el ámbito de los centros de relaciones internacionales más conocidos, las preocupaciones en aquellos años giraron en torno a otros aspectos de la política exterior. Desde el punto de vista de la teoría tomó fuerza el tema de la interdependencia, como concepto clave para explicar la nueva etapa de relaciones México-Estados Unidos. Desde el punto de vista temático, migración, drogas, comercio y energía adquirieron prioridad. Lo anterior no significa que los principios no estuvieran muy presentes en los discursos oficiales. Por lo que toca al ciudadano de a pie, el distanciamiento con los contenidos de la Constitución es la norma.

<sup>16</sup> El Grupo de los 77 surgió en 1964 como un foro de concertación y fortalecimiento de posiciones de los países en desarrollo en el seno de las Naciones Unidas. México lo presidió en dos ocasiones. El grupo, hoy formado por 134 Estados, ha sobrevivido a los cambios en las relaciones de poder internacional, aunque sin alcanzar el peso que tuvo en los años setenta y ochenta. China participa como observador.



de pensar en términos geopolíticos ni de asumir las consecuencias del estrechamiento de lazos económicos hacia el país del norte. Poca trascendencia tenía para ellos el distanciamiento que se daría con los países de Sudamérica que, a partir del TLCAN comenzaron a ubicar claramente a México como “país del norte”.

Se acentuó así, a finales de los años ochenta, la doble vía seguida por las relaciones exteriores del país, lo cual fue particularmente notorio en el decenio de los noventa. Las actitudes nacionalistas y defensivas siguieron presentes en la Secretaría de Relaciones Exteriores, pero los encargados de políticas económicas eran ajenos a tales sentimientos. El camino hacia la mayor integración económica con Estados Unidos no dio lugar a una narrativa nueva de política exterior en la que se asumiera el posicionamiento internacional de México dentro de nuevas coordenadas. Se mantuvieron dos discursos, uno que celebraba el libre comercio, las fuerzas del mercado y el llamado a la inversión extranjera, y otro que buscaba posiciones diferenciadas de la gran potencia. Refiriéndose a esa situación, que ha perdurado hasta la actualidad, en una obra publicada en 2006 se comenta:

...la mirada de México sobre el exterior sigue estando condicionada, de una parte por la persistencia de posiciones defensivas heredadas del siglo XIX y las experiencias que tuvieron lugar durante los primeros años de la Revolución mexicana. De otra parte, por inercias que impiden llevar a cabo las transformaciones internas necesarias para responder a las nuevas formas de vinculación con el exterior... Un obstáculo para la formulación de estrategias de política exterior es la resistencia de las élites políticas a aceptar y convivir con el hecho de que Estados Unidos ejerce una influencia colosal sobre las relaciones exteriores del país.<sup>17</sup>

El rápido recorrido sobre las condiciones políticas que enmarcaron la reforma para elevar a rango constitucional principios normativos de política exterior permite destacar varios puntos. El interés que por diversos motivos existía en las filas del Congreso para llevar a cabo tal reforma; las características específicas de la reforma desde el punto de vista de los principios elegidos y la ubicación que ocupan en el texto constitucional; las razones de orden político que desencadenaron la acción del ejecutivo y las consecuencias de lo que ocurrió entonces para una política exterior de objetivos duales.

Las líneas que siguen se detienen en un momento particular situado en los años noventa, el último decenio del siglo XX y el primero de la época posterior al fin de la Guerra Fría. Cambiaron entonces muchas nociones que guiaban el orden internacional. Entre ellas la no intervención en asuntos de jurisdicción interna de los Estados. Para los diplomáticos mexicanos, defensores de una interpretación estricta de la soberanía interna, esos cambios fueron difíciles. Su apego a las interpretaciones tradicionales era conocido. México había auspiciado durante la creación de la ONU la incorporación en su articulado del principio de no intervención. El resultado no

---

<sup>17</sup> Pellicer, Olga, “Introducción”, en Herrera-Lasso, Luis (coord.), *México ante el mundo, tiempo de definiciones*, México, Fondo de Cultura Económica, 2006, pp. 17-19.

OLGA PELLICER

fue óptimo al no hacerse alusión en la Carta a la intervención de un Estado en los asuntos de otro. Sin embargo la idea quedó reflejada en el párrafo 7 del artículo dos que establece: “Ninguna disposición de esta Carta autorizará a las Naciones Unidas a intervenir en los asuntos que son esencialmente de la jurisdicción interna de los Estados, ni obligará a los Miembros a someter dichos asuntos a procedimientos de arreglo conforme a la presente Carta”.<sup>18</sup>

Referirse a cómo se reinterpretaron esas palabras, cómo ocupó un sitio distinto en la agenda internacional el tema de los regímenes políticos internos y cómo se adecuó México a las nuevas circunstancias es el objetivo de los siguientes párrafos.

## II. DE LA NO INTERVENCIÓN EN ASUNTOS DE JURISDICCIÓN INTERNA A UNA NUEVA REFORMA CONSTITUCIONAL

El periodo de 1989-1990 fue un momento crítico para la interpretación que se daría a la no intervención en el campo de los derechos humanos. Se fue difuminando la línea que separa la acción internacional para la promoción y defensa de los mismos y el derecho de cada Estado a decidir sobre las características y formas de operación de su sistema político. La tendencia se inclinó hacia el punto de vista de los países industrializados de occidente, apoyados ya para entonces por los países ex socialistas de Europa oriental. En el ámbito de las Naciones Unidas comenzaron a tener prioridad los derechos políticos en detrimento de otros, como el derecho al desarrollo, al que habían dedicado mucha atención los países del Grupo de los 77. Dentro de las nuevas tendencias, uno de los aspectos al que se puso gran atención fue la celebración de elecciones genuinas y periódicas, consideradas eje central para el ejercicio efectivo de la democracia. El tema de la democracia, un término que se había evadido dentro de la Carta constitutiva de la ONU, se situó al centro de su agenda.<sup>19</sup>

El envío de una misión de observadores a Nicaragua para la verificación de las elecciones de 1990 (ONUEN) fue el primer paso hacia el involucramiento de la organización en problemas electorales que no estaban asociados a procesos de descolonización. El entusiasmo producido por esa experiencia alentó a los países occidentales del norte a preparar el ambiente para la otra gran aventura de ONU en cuestiones electorales: el envío de una misión para la organización y celebración de elecciones en Haití, en 1991. Paralelamente a esas acciones, Estados Unidos presentó a la Asamblea General un proyecto de resolución para la creación de un coordinador especial para asuntos electorales en el Secretariado de Naciones

---

<sup>18</sup> Servicio de Información de la ONU, *Carta de las Naciones Unidas y Estatuto de la Corte Internacional de Justicia*.

<sup>19</sup> Una visión de las circunstancias que llevaron la democracia al centro de atención de Naciones Unidas la da Boutros Boutros Ghali, “Democracy: A Newly Recognized Imperative”, *Global Governance*, vol. I, núm. 1, Winter, 1995.

Unidas. Aunque inicialmente el proyecto parecía muy cauteloso y sólo solicitaba al Secretario General un estudio sobre la conveniencia de crear esa coordinación, poco tiempo después, con la abstención de México, se aprobó en la Asamblea General la creación de una Oficina para Asistencia Electoral de Naciones Unidas.

La posición de los delegados mexicanos ante ese vuelco hacia los derechos políticos fue de extrema reserva. El malestar ante lo que ocurría se acentuaba a medida que, al interior del Consejo de Seguridad, se modificaba el concepto de seguridad colectiva internacional. En efecto, de acuerdo con nuevas interpretaciones, la desaparición del conflicto Este-Oeste y con ello las preocupaciones en torno a la posibilidad de una conflagración entre los dos grandes bloques, tenía como resultado que los problemas que merecían la atención del Consejo de Seguridad ya no correspondían sólo a conflictos interestatales sino también a los focos de inestabilidad interna; dentro de estos últimos se encontraba la debilidad de los sistemas democráticos.<sup>20</sup>

El grado en que el Consejo de Seguridad comenzó a tomar decisiones que involucraban claramente cuestiones internas fue evidente en los mandatos otorgados a las Operaciones de Mantenimiento de la Paz creadas entonces. La más emblemática fue el ONUVAL, la operación para la paz en El Salvador cuyo mandato estaba relacionado con la elaboración de una nueva Constitución, la creación de nuevas fuerzas de policía, la distribución de tierras, la reintegración de antiguos combatientes a actividades productivas y muchas otras.

Para los diplomáticos mexicanos, la aceptación de las nuevas tendencias presentaba problemas. En parte por cuestiones de congruencia con posiciones que se habían defendido en el pasado; en parte por las realidades de la política interna que no permitían ser entusiastas frente al llamado a la celebración de elecciones genuinas y periódicas. El recuerdo de los problemas durante la elección presidencial de 1988 estaba presente. Pocas veces fue tan clara la dicotomía entre un sistema político que seguía siendo cerrado y una política económica que se embarcaba de manera tan decidida hacia las políticas neoliberales.

De manera paradójica fueron las circunstancias de orden interno las que llevaron a modificar la cautela y el rechazo a la participación de la organización internacional en cuestiones de orden interno. Las elecciones presidenciales de 1994 en México, después de una fase muy difícil de insurrección de un grupo armado (el ejército zapatista) y el asesinato de un candidato presidencial, enfrentaban un serio problema de credibilidad. En realidad, la ventaja del candidato del PRI, Ernesto Zedillo, era firme y, a diferencia de lo ocurrido seis años antes, no había motivos de temer resultados fraudulentos. Sin embargo, el avance de los partidos de oposición así como de organizaciones de la sociedad civil exigía condiciones que dieran confianza y credibilidad a los resultados electorales. Fue así como México, mediante

---

<sup>20</sup> Según el Secretario General, en aquellos momentos, “los pueblos alrededor del mundo se han vuelto más insistentes en su reclamo por la democracia. Aunque los países en desarrollo son quienes lo han sentido de manera más intensa, ningún país ha dejado de estar afectado por esas presiones. Hoy en día, hay evidencia de un movimiento mundial hacia la democracia”, *ibidem*, p. 5.

OLGA PELLICER

una decisión que sorprendió a muchos, decidió recurrir a la oficina de asistencia electoral de la ONU, a la que mucho se había resistido, para solicitar capacitación de observadores electorales internos, así como la elaboración de un informe independiente sobre el resultado de la elección.

Poco después, ya bajo el gobierno de Ernesto Zedillo y con Rosario Green a la cabeza de la Secretaría de Relaciones Exteriores, México aceptó la cláusula democrática del Acuerdo de Asociación con la Unión Europea y la jurisdicción obligatoria de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. En otro orden de cosas, con la presencia de personalidades que encabezaron la escisión del PRI, partidos de oposición, intelectuales que habían batallado por la democracia desde las filas universitarias y bajo la conducción del secretario de Gobernación se negoció la ciudadanización de los órganos electorales mediante la creación de un órgano independiente: el Instituto Federal Electoral (IFE).

En un ambiente de pluralismo político interno, confianza en las instituciones electorales, así como con la presencia de numerosos observadores electorales provenientes de diversas partes del mundo, se celebraron las elecciones de 2000, que llevaron a la presidencia, por primera vez en 70 años, a otro partido político: el Partido Acción Nacional (PAN). La imagen internacional de México como país democrático quedó entonces asegurada y con ello nuevos márgenes de maniobra interna y externa para actuar en el ámbito de los derechos humanos. Basta recordar las múltiples invitaciones que recibieron funcionarios del IFE para asesorar internacionalmente sobre cuestiones electorales.

Bajo los gobiernos del PAN, México dejó de lado el recelo respecto a la limitación de su soberanía si estaban de por medio asuntos de derechos humanos. Se suscribieron entonces convenciones y protocolos que habían quedado pendientes, se invitó a la instalación en México de una oficina del Alto Comisionado de la ONU para los derechos humanos, se invitó a visitar el país a numerosos relatores y observadores. En ese contexto, tuvo lugar la segunda reforma de la fracción X del artículo 89 adoptada en 2004, la cual añadió un nuevo principio normativo de política exterior en la Constitución: “El respeto, promoción y protección de los derechos humanos”.<sup>21</sup>

México se convirtió así, en palabras de Natalia Saltalamacchia, en “un país que se siente cómodo operando dentro de los márgenes del orden internacional liberal encabezado por el norte de occidente”. Es decir, un país que en materia de derechos humanos acepta que instancias intergubernamentales convivan con entidades internacionales autónomas y tribunales supranacionales; acepta mecanismos de implementación internacionales concebidos como coadyuvantes de los mecanismos na-

---

<sup>21</sup> El primer intento para incluir en los principios la defensa de los derechos humanos se expresó en la Cámara de Diputados en 2002. Proviene del grupo parlamentario del PAN que, en una larga exposición de motivos destacando los cambios en el concepto de soberanía que habían tenido lugar desde el fin de la Guerra Fría y la manera como se habían recogido en otras Constituciones latinoamericanas, proponía introducir a los principios rectores *la promoción y protección de los derechos humanos y de los valores democráticos*. Un año después, cuando se presentó la iniciativa en la Cámara de Senadores que fue aprobada, la redacción fue distinta. Sólo se refiere *al respeto, la promoción y protección de los derechos humanos*, queda para otra investigación averiguar a qué se debió el cambio.

cionales; considera como actores legítimos a los Estados, las ONG's, los *ombudsmen*, fundaciones y especialistas individuales.<sup>22</sup>

La distancia entre la aceptación formal de esos compromisos y los hechos ha sido grande. A pesar del entusiasmo con que México ha suscrito convenciones y protocolos adicionales que amplían notablemente su compromiso con la normatividad internacional en materia de derechos humanos, hay una brecha entre tales compromisos y la eficiencia de las instituciones internas cuyo buen funcionamiento es indispensable para respetar los derechos humanos. Para acercar la normatividad internacional a las situaciones prevalecientes en México se requeriría de instituciones de impartición de justicia y combate a la violencia del crimen organizado mucho más sólidas que las existentes ahora.

En resumen, el paso de la adhesión estricta a la jurisdicción interna de los Estados en cuestiones de derechos humanos, en particular el aspecto de los derechos políticos, a la aceptación de factores externos que participan en la defensa y protección de los mismos ha sido una nota sobresaliente de la política exterior de México en las últimas décadas. Adquirió rango constitucional al incorporarse el respeto a los derechos humanos en los principios normativos de política exterior que deben ser observados por el jefe del ejecutivo. Esto y muchos otros cambios ocurridos desde finales del siglo pasado ubican a México en la categoría de países democráticos, formalmente distinto al país de partido hegemónico resistente a la participación de la ONU en cuestiones electorales a comienzos del decenio de los noventa.

Persiste, sin embargo, una distancia entre la aceptación formal de normas internacionales y el grado en que éstas pueden interiorizarse en la realidad que vive el país. Hay muchos puentes que cruzar antes que, entre otros puntos, las agencias gubernamentales acepten efectivamente el involucramiento de la sociedad civil organizada o de agencias internacionales para enfrentar problemas de derechos humanos. Esa dificultad va a presentarse con mayor frecuencia a medida que avanza el siglo XXI cuando se acentúan las tendencias a relativizar la soberanía e incorporar voces no estatales en la conducción de la política exterior. Reflexionar sobre esas tendencias y su impacto en el futuro de los principios normativos de política exterior es el objetivo de las siguientes líneas.

### III. ACTORES NO ESTATALES EN LA POLÍTICA EXTERIOR; UN FENÓMENO DEL SIGLO XXI

El siglo XXI se distingue por la centralidad que adquieren en el ámbito internacional problemas cuyo manejo y solución no puede darse sin la estrecha cooperación entre los representantes de fuerzas sociales, políticas y económicas muy diversas. Medio ambiente, calentamiento global, derechos humanos, desarrollo sustentable,

---

<sup>22</sup> Saltalamacchia, Natalia, "Entre liberales y estatistas, México en la gobernanza global de los derechos humanos", en González G., Guadalupe *et al.*, *México y el multilateralismo del siglo XXI*, México, Siglo XXI, ITAM, Senado de la República, 2015, p. 233.

OLGA PELLICER

comercio e integración productiva regional y global son algunos de los temas que se encuentran al centro de la agenda.

Los mecanismos para la participación de diversos sectores en el tratamiento de los temas citados son muy variados y presentan diversos niveles de institucionalización. Participan, entre otros, gobiernos federales y locales, legisladores, sociedad civil organizada, empresarios, opinión pública, medios de comunicación. Así, nos encontramos en una etapa donde se advierte la presencia, cada vez más activa, de actores diversos en la conducción de las relaciones internacionales. De allí el llamado a la gobernanza global, un proceso en que los gobiernos no son el único jugador en el gran ajedrez de la política internacional.<sup>23</sup>

Durante muchos años las relaciones internacionales se conducían por los representantes de los gobiernos hablando a nombre del Estado; eran las normas del famoso orden internacional establecido con la paz de Westphalia en 1664. Sin embargo, desde finales de los años veinte, las cosas comenzaron a cambiar. Una de sus manifestaciones más explícitas tuvo lugar en el seno de las Naciones Unidas donde las organizaciones no gubernamentales (ONG's) empezaron a ocupar un sitio cada vez más prominente. En años anteriores, su participación estaba regulada por un estatus consultivo aplicado de manera bastante rigurosa por el Consejo Económico y Social (Ecosoc). La necesidad de ese reconocimiento formal fue perdiendo importancia, para dar lugar a una participación más libre y numerosa de tales organizaciones. Su presencia comenzó a ser notable en las actividades relacionadas con el medio ambiente y los derechos humanos. Portadoras de una nueva interpretación de la conducción de las relaciones internacionales las ONG's cuestionaron la idea misma de la ONU como organización integrada por representantes de gobiernos. No se podía olvidar, señalaron, que la Carta de esa organización se inicia con la frase: "Nosotros los pueblos".

El fortalecimiento de las ONG's ocurrió paralelamente al cambio tecnológico que modificó profundamente las comunicaciones entre los pueblos. Asimismo con la globalización económica, que abrió la puerta a pactos regionales de integración económica de alcances variados. Desde la Comunidad Económica Europea, que se transformaría en la muy amplia y completa Unión Europea de nuestros días, hasta los acuerdos de liberalización comercial como el TLCAN.

---

<sup>23</sup> El concepto de gobernanza global comienza a tener una gran presencia en el estudio de las relaciones internacionales desde 1995. La aparición ese año de la revista *Global Governance* señalaba ya el interés del mundo académico por encontrar un camino nuevo para interpretar la multiplicidad de actores que, más allá de los gobiernos, estaban decidiendo el rumbo de la economía y la política internacional. Pocos años después, el lugar que ocupan en la agenda internacional los nuevos temas globales, entre los que sobresalen el medio ambiente, el cambio climático, el desarrollo sustentable y los derechos humanos contribuye a la urgencia de tener nuevos instrumentos analíticos. Hoy existe la convicción generalizada de que el mundo del siglo XXI no se explica sólo a través de acciones gubernamentales. Sin embargo, estamos lejos de una visión homogénea sobre cómo se interpreta la gobernanza global. En ese contexto, resulta estimulante la nueva publicación: *Gobernanza global y cambios estructurales en el sistema jurídico mexicano*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2016.

El efecto de esos acuerdos sobre las nociones tradicionales de soberanía ha sido inmenso.<sup>24</sup> Los estudiosos del derecho internacional nos han hecho notar el grado en que han modificado el orden jurídico interno de los Estados miembros. Entre otros, uno de los resultados del TLCAN es la aparición de mecanismos e instituciones que tienen por objeto sustituir a los tribunales nacionales dejándolos al margen de la resolución de asuntos importantes. Por ejemplo, el capítulo XI del TLCAN regula el trato que debe darse al capital foráneo y el recurso al arbitraje internacional, sin agotar los recursos locales, en caso en que un Estado parte viole esa obligación. Los privilegios acordados a los inversionistas extranjeros se aplican por igual a los tres países miembros del Acuerdo. En realidad, las consecuencias son distintas para el país más necesitado y receptor de la inversión extranjera que es México. En el mundo del libre comercio, las fuerzas del mercado y la búsqueda de mayores niveles de intercambio, poco permanece del espíritu nacionalista que inspiró los principios normativos de la política exterior mexicana como la igualdad jurídica de los Estados.

Una tercera circunstancia que ha precipitado la fuerza de los llamados actores no estatales es la prioridad que han adquirido en la agenda internacional contemporánea problemas globales cuyo ejemplo más emblemático son el medio ambiente, el cambio climático, los derechos humanos y el desarrollo sustentable. Existen numerosos motivos por los cuales tales problemas no pueden ser reglamentados, protegidos o supervisados solamente por los gobiernos. En el caso de los derechos humanos, el más obvio, porque la violación de tales derechos proviene, justamente, de los gobiernos. Por lo tanto, la efectiva observancia de los derechos humanos depende del grado en que la defensa y promoción de los mismos se encuentra vinculada a organizaciones ciudadanas.

En el caso del medio ambiente o del cambio climático nos encontramos frente a problemas muy complejos que requieren, por una parte, la acción conjunta de varios gobiernos y, por la otra, la plena participación de las sociedades. Poco se lograría si éstas no son quienes se involucran en la aplicación de las normas internacionales que se acuerden, sea la defensa de los bosques o la disminución de las emisiones de gases de efecto invernadero.<sup>25</sup>

Lo anterior no significa que los gobiernos hayan dejado de ser actores centrales de la política internacional, en particular, cuando se abordan asuntos de defensa y seguridad internacional. Es la diplomacia tradicional la que hizo y hará posible las negociaciones de gran calado, como las que condujeron al Acuerdo sobre el Programa Nuclear de Irán o las que se persiguen, con éxito muy elusivo, en el caso de

---

<sup>24</sup> Véase el trabajo pionero: *El papel del derecho internacional en América; la soberanía nacional en la era de la integración regional*, México, UNAM, The American Society of International Law, 1997. En particular, para el tema sobre el cual reflexionamos aquí: Sepúlveda Amor, Bernardo, “Derecho internacional y soberanía nacional: el TLC y las reivindicaciones de la jurisdicción mexicana”, pp. 31-52 y Fix-Fierro, Héctor y López Ayllón, Sergio, “El impacto de la globalización en la reforma del Estado y el derecho en América Latina”, pp. 315-331.

<sup>25</sup> Para familiarizarse con el trabajo de las ONG’s en cuestiones de medio ambiente véase Torres, Blanca, “Las organizaciones no-gubernamentales en acción, el caso del ambientalismo”, *México y el multilateralismo*, *op. cit.*, pp. 459-493.

OLGA PELLICER

Siria. Sin embargo, aun en el caso de puntos sensibles de la seguridad internacional se advierte en algunos países, por ejemplo, en Estados Unidos, la participación de grupos privados que se ocupan de cuestiones de inteligencia y manejo de armamento moderno, como los aviones no tripulados (drones). Tales empresas participan al lado de los gobiernos en decisiones sobre acción en el terreno, lo cual hubiese sido impensable hace algunos años.

Se han abierto muchas discusiones sobre si es positivo compartir facultades de los gobiernos con sectores cuya representatividad, formas internas de organización y eficiencia no siempre está confirmada. La apertura hacia los actores no estatales que hoy toma fuerza en la literatura académica, no se traduce, en la realidad, en la posición decidida de los gobiernos hacia políticas exteriores incluyentes que compartan la toma de decisiones con grupos organizados de la sociedad civil. Esto varía mucho de país a país y de problemas a problemas. Se da con más frecuencia en sistemas democráticos avanzados mientras, en contrapartida, retrocede en el caso de regímenes autoritarios con sistemas democráticos incipientes y fallas frecuentes en la normalidad democrática. Asimismo, se ha generalizado más cuando se trata de temas económicos y encuentra más obstáculos cuando se llega a ámbitos que tocan directamente luchas políticas internas.

En el caso de México, con un sistema democrático incipiente, la situación es muy variable. Sin duda se ha dado un diálogo con el mundo empresarial para asuntos de carácter económico, como las negociaciones sobre el TLCAN o el TPP (Tratado de Asociación Transpacífica). No obstante, son diálogos carentes de protocolos o de tiempos y liderazgos institucionalizados. Por lo tanto, es difícil saber si incorporan a grandes, medianos y pequeños empresarios, o si se dan con un grupo pre-establecido, con experiencia en negociaciones internacionales, pero indiferente a los intereses de grupos menos poderosos económicamente. En otras palabras queda dentro de una gran discrecionalidad con quiénes y para qué se establece el diálogo.

En otros ámbitos, las relaciones son poco cordiales o abiertamente conflictivas. En materia de derechos humanos hay grandes divergencias entre gobierno y sociedad civil sobre cómo dar seguimiento a compromisos internacionales que ya han sido aceptados. A pesar de posiciones muy liberales y de avanzada en los foros multilaterales, a las que nos hemos referido en páginas anteriores, ha sido muy difícil superar la enorme desconfianza que existe en las filas gubernamentales respecto a los expertos independientes que ponen en duda las versiones oficiales relativas a problemas internos muy sensibles como tortura, desapariciones forzadas, desplazamiento por violencia y otros. El rechazo a la mirada externa varía, a su vez, al interior de las diversas agencias del gobierno. La mayor reluctancia a aceptarla proviene de la Secretaría de Defensa o, en ocasiones, directamente de la Presidencia de la República.<sup>26</sup>

---

<sup>26</sup> En los últimos dos años, los casos más emblemáticos de ese rechazo a las opiniones externas en cuestiones de derechos humanos en México ha sido el enfrentamiento con el relator sobre la tortura, Juan Méndez, cuyo trabajo fue descalificado por las voces oficiales y las profundas diferencias con el Grupo Interamericano de Expertos Independientes que, a petición del gobierno mexicano, participó para encontrar una información fidedigna sobre la desaparición de los 43 estudiantes de la escuela



En contraste con la situación anterior, en fechas recientes se ha abierto un espacio de colaboración con la sociedad civil con motivo de las negociaciones y puesta en marcha de la Agenda para el Desarrollo Sustentable 20-30. La insistencia en la participación de gobierno, sociedad civil, empresarios y académicos estuvo presente desde que comenzaron los llamados para elaborar la Agenda. Fue significativo que algunas de las reuniones regionales preparatorias, dos de las cuales para América Latina se celebraron en México, estuvieran integradas por representantes de la sociedad civil, no de los gobiernos.<sup>27</sup>

Los trabajos para la implementación de los 17 objetivos y 169 metas que se establecieron en dicha Agenda dan atención especial a que el núcleo central de dichos trabajos esté integrado por ONG's y empresarios. El diálogo ha prosperado con mayor fluidez que en otros casos. Existen, sin embargo, dudas y hay confusiones respecto a los límites de la participación. ¿Se trata de acompañar a los gobiernos o de sustituirlos? Para muchos, no es ni lo uno ni lo otro. Se trata del reconocimiento de una nueva realidad en la que la dinámica para construir y ejecutar la normatividad internacional para temas globales no es, ni puede ser, exclusivamente la que proviene de los gobiernos. El grado en que esa convicción se impone depende de múltiples circunstancias.

En palabras de un gran conocedor del tema en México, Miguel Díaz Reynoso:<sup>28</sup> “Los retos frente a la participación de la sociedad civil se presentan en dos vertientes: la de su capacidad de aportación técnica y la de la construcción de la cultura de la participación al interior de las estructuras gubernamentales”. Por lo que toca al primer punto, se han identificado ya tareas para la implementación de acuerdos internacionales en que la capacidad de las ONG's es insustituible. En esos casos puede asegurarse que su influencia en las decisiones que se adopten será visible. Con respecto a la cultura de la participación por parte de las estructuras gubernamentales la tarea es más complicada. Ha llevado varios años, no siempre con éxito, buscar ámbitos favorables para el diálogo y el entendimiento con las ONG's. Aun en el caso del desarrollo sustentable al que nos referíamos, la posición en las filas gubernamentales sigue siendo recelosa. Están dispuestos a aceptar sus opiniones pero de forma acotada, limitada a márgenes previsible.

En resumen, en el ámbito de las relaciones entre gobiernos y actores no estatales hay una distancia por una parte, entre los estudios teóricos que ven en la realidad contemporánea un amplio campo de acción paralela de gobiernos y múltiples actores interesados apuntando hacia un sistema internacional multifacético en el que muchas fuerzas, todas ellas, con mayor o menor grado de legitimidad, conducen las relaciones internacionales. Por la otra, una resistencia gubernamen-

---

normal de Ayotzinapa. Después de varios meses de trabajo, su salida, decidida por las autoridades mexicanas, tuvo lugar en medio de enormes controversias.

<sup>27</sup> El número 103 de la *Revista Mexicana de Política Exterior*, enero-abril de 2015, está dedicado íntegramente a un análisis de las negociaciones para la Agenda de Desarrollo Sustentable. La *Revista* es un órgano de la Secretaría de Relaciones Exteriores.

<sup>28</sup> Díaz Reynoso, Miguel y Diez de Sollano, Clara, “El diálogo con la sociedad civil; el reto de la articulación”, *Revista Mexicana*, *op. cit.*, p. 163.

OLGA PELLICER

tal para defender el poder superior de los gobiernos para decidir la normatividad internacional y su implementación con participación, siempre acotada, de los actores no estatales.

Sin embargo, sería un error desconocer que, en épocas recientes, el impacto de fuerzas políticas y económicas sobre la opinión pública, ejercido a través de redes sociales y otros medios de comunicación, hasta hace poco desconocidos, es enorme. Todo gobierno interesado en mantener principios democráticos se ve obligado a tomarlos en cuenta. De otra manera, sus políticas públicas, incluida desde luego la política exterior, pierden legitimidad y, más aún, eficiencia. Conservar una visión puramente jurídica, según la cual sólo pertenece al presidente de la república conducir la política exterior, no coincide con el reclamo de políticas incluyentes, uno de los rasgos más visibles del presente siglo.

#### IV. CONCLUSIONES

Llegados a este punto podemos arribar a conclusiones que nos remiten a las preguntas formuladas en la introducción. La primera se refiere a los motivos que llevaron a presentar la iniciativa de ley para incorporar principios normativos de política exterior en la Constitución a finales de los años ochenta. La respuesta tiene dos vertientes. De una parte, se deseaba hacer frente a circunstancias de orden externo e interno que llamaban a poner el acento sobre valores nacionalistas surgidos de las experiencias históricas de México. Al subrayar dichos valores se intentaba responder a los reclamos del gobierno de Reagan por la política de México en Centroamérica y tranquilizar los ánimos de quienes, desde las filas del gobierno o del PRI, veían con ansiedad el rumbo que tomaba la política económica del país.

De otra parte, como propósito consciente o resultado inevitable, la reforma constitucional equilibró el giro de 180° que se dio a las relaciones económicas internacionales del país. La apertura comercial y la integración productiva a Estados Unidos en rubros específicos, particularmente el automotriz, proporcionó nuevos aires al crecimiento y transformación de la economía mexicana. Sin embargo, también acentuó la vulnerabilidad del país a los vaivenes de todo tipo que atraviere la economía estadounidense. Los retos a la política exterior, dentro de ese nuevo contexto, eran muchos, hasta el presente no se identifican con claridad.

En efecto, el mantenimiento de dos líneas de acción, una orientada hacia el nacionalismo defensivo y otra a exaltar las virtudes de la libertad de comercio, las bondades de las fuerzas del mercado y el repliegue de la actividad estatal dio por resultado un discurso ambivalente en materia de política exterior. Permaneció en la penumbra la urgencia de trazar estrategias que reconozcan el peso que tiene Estados Unidos para el devenir de la economía del país. La élite política mexicana ha minimizado siempre esa realidad, al menos a nivel de discurso oficial. Es uno de los motivos que ha contribuido a la carencia de una estrategia integral de política exterior. Ante esa ausencia, los principios normativos quedan como recurso para con-

vertirlos en objetivos de política o confundirlos con lo que se llama de manera muy general “los intereses nacionales”.

La segunda pregunta se refiere a las grandes transformaciones que ocurrieron en el tema de los asuntos pertenecientes a la jurisdicción interna de los Estados. En el ambiente triunfal de los países industrializados de occidente que siguió al colapso de la Unión Soviética, avanzó al interior de las Naciones Unidas la decisión de colocar al centro de la agenda internacional los derechos humanos, con un énfasis especial en los derechos políticos y la democracia.

La situación era difícil para un régimen autoritario de partido hegemónico que venía de atravesar un momento difícil con las elecciones presidenciales de 1988. Sin embargo, el avance del pluralismo al interior del país, ilustrado por el fortalecimiento de los partidos de oposición, el crecimiento de las organizaciones de la sociedad civil y el empuje que va tomando el pensamiento sobre los derechos humanos en la ciudadanía, así como las presiones externas a favor de la democracia (la cláusula democrática en el Acuerdo de Asociación con la Unión Europea), propiciaron un cambio.

La venida de observadores de la Oficina de Asistencia Electoral de la ONU en 1964, la ciudadanización de los órganos electorales, el resultado de las elecciones presidenciales de 2000 colocaron a México en el otro extremo de la línea a favor de la acción internacional sobre asuntos de jurisdicción interna. Bajo el gobierno del PAN, México se colocó a la vanguardia de los países que aceptan la normatividad internacional, cada vez más extensa, a favor de los derechos humanos. En ese ambiente, se introdujo otro principio normativo de política exterior a la Constitución: el respeto de los derechos humanos.

No hay duda del avance que supone para México aceptar la normatividad internacional a favor de los mencionados derechos. El problema es que, al igual que muchos otros temas de la vida nacional, hay una gran distancia entre esas normas y las realidades internas. Entre lo que se defiende afuera y lo que se practica adentro. Al momento de escribir este artículo, México está lejos de ser un ejemplo de respeto a los derechos humanos.

La última pregunta se refiere al avance de la globalización en el siglo XXI, los problemas que hoy tienen relevancia en la agenda de los foros multilaterales y el grado en que la manera de enfrentarlos es compatible con los principios constitucionales de política exterior.

El pensamiento académico sobre relaciones internacionales en la actualidad se orienta a poner en duda el monopolio de los gobiernos sobre la conducción de las relaciones internacionales. En particular, cuando se atiende a los temas globales como el medio ambiente, el cambio climático, el desarrollo sustentable, los derechos humanos. La participación de actores no estatales en la solución de esos problemas es considerada indispensable; la negociación e implementación de la Agenda de Desarrollo Sustentable es el ejemplo más acabado de esa tendencia. Por otra parte, el entendimiento de la dinámica que siguen las relaciones internacionales contemporáneas obliga, nos dicen, a una mirada global sobre el mundo de los Estados y “el mundo de las redes”, este último visto como la fuerza más importante de dicha dinámica.

OLGA PELLICER

A pesar de lo convincente que pueden ser esos puntos de vista, la reacción de los gobiernos a esas interpretaciones y propuestas ha sido heterogénea. En el caso de México, la posición gubernamental es distinta según el tema específico y el momento en que se presenta. En términos generales, domina una actitud recelosa que prefiere favorecer la voz de los gobiernos y sólo de manera acotada la de la sociedad civil. Es difícil, sin embargo, que esa actitud se mantenga si, paralelamente, interesa mantener una legitimidad democrática y, sobre todo, dar solución a los problemas globales que tocan directamente al país.

Las reflexiones anteriores sirven de antecedente a un comentario final sobre los principios constitucionales de política exterior. Dos temas saltan a la vista. El primero es lo disfuncional que resulta tener los principios como atribución exclusiva del jefe del ejecutivo. Esta situación contrasta con lo existente en otras Constituciones y, sobre todo, con la tendencia a ver la conducción de las relaciones internacionales como parte de un juego muy plural en el que participan múltiples actores gubernamentales y no gubernamentales.

El segundo comentario se refiere al listado de principios, comprensible en términos de experiencias históricas pero insuficiente a la luz de los grandes desafíos de nuestro tiempo. Cómo ignorar, por ejemplo, la relevancia que debería tener como principio normativo de la política exterior, la defensa del medio ambiente. No se trata, sin embargo, de imaginar listados que pueden ser interminables sino de formular textos al mismo tiempo más genéricos y más perdurables en el largo plazo.

El centenario de la Constitución de 1917 es ocasión para reflexionar sobre los mitos y realidades de las disposiciones que contiene nuestra carta magna. El presente ensayo es un intento de ver esa dualidad desde la perspectiva de los principios de política exterior.

