

LA CONSTITUCIÓN Y LAS RELACIONES INTERNACIONALES

Alejandro ALDAY GONZÁLEZ*

SUMARIO: I. *La supremacía constitucional (artículo 133)*. II. *El uso pacífico de la energía nuclear (párrafo séptimo del artículo 27)*. III. *Ausencia del Ejecutivo del territorio nacional (artículo 88)*. IV. *De la Doctrina Carranza a los principios de política exterior (artículo 89)*. V. *Facultades del Senado en política exterior (artículo 76, fracción I)*. VI. *La Corte Penal Internacional (artículo 21)*. VII. *Expulsión de extranjeros por el Ejecutivo y prohibición de intervenir en asuntos internos (artículo 33)*. VIII. *Voto de la mujer (artículo 34)*. IX. *Extradición de reos (artículos 15 y 18)*. X. *La reforma de derechos humanos de 2011*.

Durante los debates sobre el proyecto constitucional en 1916-1917, los miembros del Congreso Constituyente abordaron de forma superficial la política exterior y las relaciones internacionales de México.¹ Comprensiblemente, su atención se centró en las normas que debían corregir los desaciertos políticos y sociales de ese entonces, causas principales por las que se había iniciado la guerra civil.

Pese a lo anterior, los diputados no desestimaron los vínculos con el exterior o ignoraron el probable efecto que el proyecto tendría sobre la relación del país con otros Estados. De ahí su intención de contar también con una carta magna que procurara fortalecer a México en el exterior, ya que los pueblos libres —decía uno de los miembros prominentes del Congreso— no pueden vivir sin relaciones internacionales.²

* Doctor en derecho, especialista en cuestiones constitucionales. Senador de la República, presidente de la Comisión Especial para el Diagnóstico y Reflexión sobre el texto que conforma la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

¹ *Diario de los Debates del Congreso Constituyente 1916-1917. Versión facsimilar*, México, Cámara de Diputados, LXIII Legislatura, 2016.

² Intervención del general Francisco J. Múgica en el debate sobre la fracción I del artículo 55. *50 discursos doctrinales en el Congreso Constituyente de la Revolución Mexicana 1916-1917*, México, Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México, 2014, p. 263.

ALEJANDRO ALDAY GONZÁLEZ

El texto constitucional de 1917 sentó las bases para lograr la estabilidad que permitiría consolidar esas relaciones en las décadas posteriores, y definió las facultades de los órganos de gobierno que se harían cargo de la política exterior, inspiradas en los modelos constitucionales de 1824 y 1857;³ elementos suficientes para las exigencias del país y las condiciones internacionales de ese periodo.

Sin embargo, durante los cien años siguientes, México y el mundo se transformaron radicalmente, derivándose una espiral de cambios que marcaron su actividad política y legislativa, y a partir de ello, nuestro ordenamiento jurídico principal.

En efecto, los reajustes nacionales del último siglo son extraordinarios; basta mencionar el crecimiento demográfico —en 1917 México tenía una población de casi 15 millones de personas—, la consolidación institucional y la industrialización del país, pero también el replanteamiento de nuestro modelo económico y comercial, la creciente migración de mexicanos hacia Estados Unidos y la transición hacia una auténtica democracia electoral, por sólo señalar algunos de los desarrollos más notables.

Por otro lado, la transformación del sistema internacional no fue menos considerable, sobre todo a partir de la segunda mitad del siglo XX. Con el fin de la Segunda Guerra Mundial, se reacomodaron fronteras, se precipitó el fin del colonialismo y se recrudecieron las diferencias ideológicas entre los vencedores de la guerra que dieron paso a la llamada Guerra Fría. Así, se crearon nuevos Estados e instituciones internacionales,⁴ que permitieron forjar alianzas, plantear medidas colectivas sobre cuestiones de carácter regional o universal, incidir en la política monetaria en el ámbito internacional y en las finanzas públicas nacionales, y avanzar significativamente en el estudio y codificación del derecho internacional.

Tras la caída del muro de Berlín, los cambios se aceleraron a partir de la transformación a un modelo económico neoliberal y la adopción del libre comercio como motor de crecimiento, así como la revolución de las comunicaciones y el desarrollo de tecnologías, que han dado pie a la integración interestatal y favorecido los movimientos migratorios. Del mismo modo, el individuo fue acercándose hacia el centro de la atención de la acción internacional y las políticas públicas nacionales, y aparecieron nuevos actores no estatales —organizaciones de la sociedad civil, empresas transnacionales o agrupaciones criminales o terroristas— cuyas acciones y manera de relacionarse con la sociedad y los gobiernos, han alterado el modo de hacer política y renovado los retos de seguridad internacional.⁵

La evolución de estos sucesos ha obligado a reconsiderar el concepto de soberanía en el siglo XXI y a poner en marcha novedosos mecanismos de cooperación internacional, en los que el derecho internacional ha acumulado, paulatinamente,

³ Rabasa, Emilio O., “La política exterior de México en sus Constituciones”, en Rabasa, Emilio O. (coord.), *Siete principios básicos de la política exterior de México*, México, UNAM, 2005.

⁴ Como la Organización para las Naciones Unidas, la Organización de los Estados Americanos, la Organización del Tratado del Atlántico Norte, además de la Corte Internacional de Justicia, la Corte Penal Internacional, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, así como las llamadas Instituciones de Bretton Woods, entre otros.

⁵ Higgins, Rosalyn, *Problems and Process: International Law and How We Use It*, Oxford University Press, 2003, pp. 39-55.

un protagonismo cada vez más importante, ya que es el instrumento ideal para concretar acuerdos o mediar en los conflictos de interés entre los Estados, que se han vuelto inevitables debido a la interdependencia.

La Constitución mexicana debe su longevidad a los sólidos fundamentos que el Constituyente introdujo en Querétaro, pero también a su capacidad para reformarse y adecuarse ante estas nuevas realidades (nacionales y globales). El texto ha sufrido más de 600 modificaciones desde su promulgación, entre reformas y adiciones, que han ido adaptando sus preceptos conforme a los cambios descritos en el último siglo;⁶ a pesar de conservar su estructura y lineamientos originales, su contenido es marcadamente distinto del que fue aprobado en 1917.⁷

Este gran número de reformas reflejan la amplia transformación institucional⁸ y social por la que pasó nuestro país en este tiempo, que invariablemente proyectan su imagen y afectan su comportamiento hacia el exterior. Sin embargo, existe un grupo de ellas que están ligadas directamente al derecho internacional, las relaciones internacionales o la política exterior, que dan cuenta de la evolución de estos campos en el derecho constitucional mexicano y que además permiten entrever las posiciones que México ha asumido en algunos temas que han sido o continúan siendo parte de la agenda internacional.

De esta forma, México modificó su ley máxima para, entre otras cosas, establecer la supremacía constitucional sobre los tratados internacionales en 1934; reconocer el voto a la mujer en 1953; obligarse al uso pacífico de la energía nuclear en 1975; indicar los principios normativos que deben regir su política exterior en 1988; ajustar su texto a los mecanismos de cooperación jurídica internacional en materia penal, como la extradición de personas en 1993 o aceptar la jurisdicción de cortes internacionales como la Corte Interamericana de Derechos Humanos en 1988 y la Corte Penal Internacional en 2005; e incluir la promoción y protección de los derechos humanos como un principio de política exterior, incluyendo las figuras del asilo y el derecho al refugio en su texto en 2011.

Es sobre estas modificaciones que me pronunciaré en este ensayo, considerando relevante contar con información sobre sus antecedentes, incluyendo los sucesos mundiales que las motivaron, esclareciendo así su inserción en la Constitución. El estudio no pretende ser exhaustivo ni plantear un problema específico, sino redescubrir algunos de los avances legislativos del último siglo que destacan en cuanto a política exterior, las relaciones internacionales o el derecho internacional.

⁶ Cámara de Diputados, Reformas constitucionales por artículo, disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum_art.htm.

⁷ Fix-Fierro, Héctor, “Hacia el centenario de la Constitución mexicana de 1917. Una reflexión a propósito de reformas. Textos, modelos y culturas constitucionales”, en Carbonell, Miguel *et al.*, *Estado constitucional, derechos humanos, justicia y vida universitaria. Estudios en homenaje a Jorge Carpizo. Estado constitucional*, México, UNAM, t. IV, vol. 1, 2015.

⁸ Muchas derivadas de lo que Jorge Carpizo nombró “facultades metaconstitucionales”; véase Carpizo, Jorge, *El presidencialismo mexicano*, México, Siglo XXI, 1978, citado en: Serrano Migallón, Fernando, “Facultades metaconstitucionales del Poder Ejecutivo en México”, p. 3, disponible en: http://www.palermo.edu/derecho/publicaciones/sela2006_pdf/Fernando_Serrano.pdf.

ALEJANDRO ALDAY GONZÁLEZ

Las reformas o adiciones de artículos asociados a lo que llamaremos la dimensión internacional, han ocurrido a lo largo del centenario, pero han ejercido una influencia más significativa en la vida nacional desde finales del siglo XX, dado que el ciudadano común se ha hecho más consciente de ellas,⁹ pues ocupan un lugar más visible en su quehacer diario. Por ello es importante llevar a cabo un recuento como el que se plantea, pues los efectos del derecho internacional y la globalización, han generado en la opinión pública un renovado interés en todo aquello que afecta a México desde y hacia el exterior.

I. LA SUPREMACÍA CONSTITUCIONAL (ARTÍCULO 133)

Una de las primeras y más notables reformas producidas durante el centenario, fue la promovida por el jurista Oscar Rabasa en 1934, del artículo 133,¹⁰ relativa a la jerarquía de los tratados internacionales en el sistema jurídico mexicano.

La reforma estableció el mandato, aún vigente, de que los tratados que suscriba México deben estar de acuerdo con lo que dispone la Constitución, con lo cual se despejó la preeminencia de ésta sobre tales instrumentos, conocido como el principio de supremacía constitucional. Rabasa señaló que la reforma fue impulsada tomando en cuenta la poca claridad del texto anterior y:

...la conveniencia de disipar dudas y confusiones que suscitaba el laconismo anglosajón del texto primitivo del artículo 133 de nuestra Constitución. Surgía la primera duda respecto a si la Constitución y los tratados eran de jerarquía igual o si había diverso rango entre la primera y los segundos, sólo porque en el texto a ambos tipos de ordenamiento se les declaraba ley suprema. Más aún: se llegó a suponer que los tratados internacionales ocupaban rango superior al de la Constitución...¹¹

Sin embargo, en su redacción actual, el precepto continúa siendo impreciso (oscuro, incongruente y dislocador, según Tena Ramírez),¹² en lo que respecta a la

⁹ Sin ignorar los cambios al artículo 133 realizados en 1934, relativa a la supremacía constitucional sobre los tratados internacionales o el considerable impacto del artículo 27 en las relaciones internacionales de México desde su adición en 1917 y hasta nuestro tiempo.

¹⁰ Becerra Ramírez, Manuel, “Hacia un nuevo modelo de recepción del derecho internacional en la Constitución mexicana”, en Serna de la Garza, José María y Caballero Juárez, José Antonio (eds.), *Estado de derecho y transición jurídica*, México, UNAM, 2002, p. 154; Pérez Cano, Hugo, “Los tratados internacionales en el orden jurídico mexicano”, en Vega Cánovas, Gustavo (coord.), *Bernardo Sepúlveda: Juez de la Corte Internacional de Justicia*, México, El Colegio de México, 2007, p. 134.

¹¹ Perezcano Díaz, Hugo, “Los tratados internacionales en el orden jurídico mexicano”, *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, México, vol. VII, 2007, disponible en: <http://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-internacional/article/view/201/335>.

¹² Citado en Ortiz Ahlf, Loretta, *Derecho internacional público*, México, Oxford University Press, 2004, p. 68.

jerarquía entre los ordenamientos inmediatos a la Constitución, es decir las leyes federales y los tratados.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha intentado resolver este dilema a partir de la tesis aislada que emitió en diciembre de 1999,¹³ que determinó que después de la Constitución, le siguen los tratados internacionales y finalmente, las leyes federales. Durante más de ochenta años, antes de que se emitiera este criterio —que continúa sin erigirse como jurisprudencia—, la Corte consideraba que los tratados internacionales y las leyes federales tenían el mismo nivel, dejando de lado una posible disyuntiva entre ambas.

El debate fue retomado en 2013, bajo el paradigma constitucional introducido por la reforma en materia de derechos humanos de 2011, que incorpora las normas de fuente internacional en materia de derechos humanos al ordenamiento jurídico interno. En la Contradicción de Tesis 293/2011, la Corte debatió la jerarquía de las normas de derechos humanos de fuente internacional con relación a la Constitución.¹⁴ Mientras que concluyó que las normas de derechos humanos de fuente internacional y en la Constitución no se relacionan en términos jerárquicos¹⁵ y que en su conjunto forman un catálogo normativo y parámetro de control constitucional,¹⁶ fue renuente a reinterpretar el principio de supremacía constitucional. Específicamente en el caso de las restricciones explícitas a los derechos humanos, la Corte determinó que las previstas en la Constitución tendrán precedencia sobre las restricciones previstas en tratados internacionales, independientemente de su contenido normativo.¹⁷

La falta de claridad sobre lo que dispone el artículo 133, también alimenta la controversia con respecto a las relaciones entre el orden jurídico nacional e internacional, reflejada en la contraposición teórica del dualismo, que establece que el derecho internacional público y el derecho interno de los Estados son dos órdenes jurídicos distintos e independientes, y el monismo, que proclama la unidad de ambas ramas en un solo sistema. Además, dificulta la implementación de las obligaciones internacionales adquiridas por México en el orden interno. Esto se refleja sobre todo en el ámbito de los derechos humanos, con sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) en las que ha determinado la responsabilidad internacional del Estado mexicano por violaciones a derechos humanos.¹⁸

¹³ Tesis P. LXXVLL/99, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. X, noviembre de 1999, p. 46.

¹⁴ Tesis 293/2011, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, t. I, abril de 2014, p. 96.

¹⁵ *Ibidem*, p. 51.

¹⁶ Suprema Corte de Justicia de la Nación, Engrose de la Contradicción de Tesis 293/2011, p. 48.

¹⁷ *Ibidem*, p. 37.

¹⁸ Corte IDH. Caso González y otras (“Campo Algodonero”) vs. México. Excepción preliminar, Fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 16 de noviembre de 2009. Serie C, núm. 205; Corte IDH. Caso Radilla Pacheco vs. México. Excepciones preliminares, Fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 23 de noviembre de 2009. Serie C, núm. 209; Corte IDH. Caso Fernández Ortega y otros vs. México. Excepción preliminar, Fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 30 de agosto de 2010. Serie C, núm. 215; Corte IDH. Caso Rosendo Cantú y otra vs. México. Excepción preliminar, Fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 31 de agosto de 2010. Serie C, núm. 216; Corte IDH. Caso Cabrera García y Montiel Flores vs. México. Excepción preliminar, Fondo, reparaciones y costas. Sentencia

ALEJANDRO ALDAY GONZÁLEZ

Estas sentencias, en especial la del caso Radilla Pacheco, impactaron directamente la labor del Poder Judicial, tanto a nivel estatal, como federal, en tanto que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el expediente Varios 912/2010¹⁹ —derivado del estudio de la sentencia de la Corte IDH—, estableció que todos los juzgadores deben realizar el llamado “control de convencionalidad” al aplicar una norma de derecho interno.

Estos debates son un claro ejemplo de la evolución del derecho internacional en el último siglo y su influencia en los órdenes jurídicos internos, ya sea a través de un “diálogo jurisprudencial”,²⁰ o por su directa aplicación. Además, destacan las lagunas que una Constitución tan longeva como la mexicana puede padecer, puesto que para el legislador de antes de la segunda mitad del siglo XX no era posible prever la proliferación de instrumentos internacionales que hoy día se suscriben como parte de las actividades cotidianas de los gobiernos (en el caso de México, por ejemplo, en los últimos quince años se han suscrito más de veinte tratados internacionales por año).²¹

II. EL USO PACÍFICO DE LA ENERGÍA NUCLEAR (PÁRRAFO SÉPTIMO DEL ARTÍCULO 27)

La preocupación de los Estados por la producción y uso de la energía nuclear surge a partir de su aprovechamiento a través de las armas nucleares en la Segunda Guerra Mundial. El alcance destructivo de estas armas, aunado a la carrera armamentista que se detonó como resultado de la Guerra Fría, causó una justificada inquietud sobre el desvío de la energía nuclear hacia objetivos exclusivamente bélicos.

Surge así el interés de la comunidad internacional por evitar la proliferación de armas nucleares y reorientar el aprovechamiento de la energía nuclear hacia otros fines, como la generación de electricidad o aplicaciones médicas, enfatizando la importancia de la seguridad en su producción y utilización.²²

De ahí, por ejemplo, que la primera resolución de la Organización de las Naciones Unidas se adoptara para crear la Comisión de Energía Atómica —cuyo mandato consistía justamente en emitir propuestas para establecer salvaguardas que aseguraran un uso pacífico de la energía nuclear y eliminar de los arsenales nacionales las

de 26 de noviembre de 2010. Serie C, núm. 220; Corte IDH. Caso García Cruz y Sánchez Silvestre vs. México. Fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 26 de noviembre de 2013. Serie C, núm. 273.

¹⁹ Suprema Corte de Justicia de la Nación, Pleno, Varios 912/2010, sesión del 14 de julio de 2011.

²⁰ Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, “Interpretación conforme y control de convencionalidad: el nuevo paradigma para el juez mexicano”, en Carbonell, Miguel y Salazar Ugarte, Pedro (coords.), *La reforma constitucional de derechos humanos: un nuevo paradigma*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2011, p. 385.

²¹ Tercer Informe de Labores de la Secretaría de Relaciones Exteriores 2014-2015, p. 291, disponible en: http://sre.gob.mx/sre-docs/infolab/3erinfolab_a.pdf.

²² González Anduiza, Juan, “El marco regulatorio nacional e internacional de la seguridad nuclear”, en *Regulación del Sector Energético*, México, UNAM, 1997, disponible en: <http://bibliohistorico.juridicas.unam.mx/libros/1/153/8.pdf>.

armas atómicas—, antecedente institucional de la hoy Organización Internacional de Energía Atómica (OIEA) creada en 1957.²³

México mostró interés por el estudio y el uso de la energía nuclear desde la década de los cincuenta, estableciendo en 1956 la Comisión de Energía Nuclear, que posteriormente se convirtió en la Comisión Nacional de Seguridad Nuclear y Salvaguardias y el Instituto Nacional de Investigaciones Nucleares, ambas en funciones. Fue en 1968, que el primer reactor nuclear del país —de alcance limitado y con fines exclusivos de investigación— se puso en marcha en el Estado de México, y más de 20 años después, en 1990 y 1995, dos reactores adicionales comenzaron a operar, construidos para generar energía eléctrica en la Central Laguna Verde en Veracruz.²⁴

A diferencia de otros países de América (como Estados Unidos, Argentina o Brasil), nuestro país nunca tuvo la intención oficial de echar andar un programa nuclear bélico. Desde su aparición, el gobierno mexicano denunció el uso de las armas nucleares, considerándolas una amenaza para la humanidad. Es por ello, que el activismo diplomático mexicano en favor del uso pacífico de la energía nuclear, así como el desarme y la no proliferación de armas nucleares, es ampliamente reconocido en foros internacionales, en especial, a partir de la intensa campaña diplomática que desplegó para la adopción y entrada en vigor del Tratado de Tlatelolco (1967) que estableció la primera zona libre de armas nucleares en una zona densamente poblada.²⁵

En 1975, años después de los compromisos de México como miembro de la OIEA (a la que ingresó en 1958), del Tratado de Tlatelolco, además del Tratado para la No Proliferación Nuclear que suscribió en 1968, así como de la instalación del primer reactor nuclear en el país, se agregó el párrafo séptimo al artículo 27 constitucional, el cual señala que el aprovechamiento de los combustibles nucleares para generar energía nuclear y la regulación de sus aplicaciones corresponde a la nación, y ordena que el uso de esta energía sólo podrá tener fines pacíficos.²⁶

En la misma reforma, se modificó el artículo 73 para permitir al Congreso adoptar legislación en la materia. De esta forma, el 4 de febrero de 1985 se publica en el *Diario Oficial de la Federación* la Ley Reglamentaria del artículo 27 en Materia Nuclear, que regula la exploración, la explotación y el beneficio de minerales radiactivos, así como el aprovechamiento de los combustibles nucleares, los usos de la energía nuclear, la investigación de la ciencia y técnicas nucleares, la industria nuclear y todo lo relacionado con la misma.

Estas adiciones son una prueba de la evolución y adaptación del texto constitucional al escenario internacional, a partir de las secuelas de la Segunda Guerra

²³ Resolución 1 (1) de la Asamblea General de las Naciones Unidas, disponible en: <http://www.un.org/documents/ga/res/1/ares1.htm>.

²⁴ Instituto Nacional de Investigaciones Nucleares, disponible en: http://www.inin.gob.mx/mini_sitios/segundo_plano.cfm?cve_area=RN&codigo_opc=400008000.

²⁵ Por este esfuerzo el embajador mexicano Alfonso García Robles, que lideró las negociaciones del tratado, recibió el Premio Nobel de la Paz en 1982.

²⁶ *Diario Oficial de la Federación* del 6 de febrero de 1975.

ALEJANDRO ALDAY GONZÁLEZ

Mundial y los avances científicos con respecto a la energía nuclear y su aprovechamiento en el país. Por otro lado, el mandato constitucional le permite fundamentar su activismo en favor del desarme y la no proliferación de las armas de destrucción en masa en foros internacionales, además de justificar su interés en expandir el uso de combustibles nucleares en el país —para fines industriales o de generación de energía— sin levantar sospechas ante la comunidad internacional.²⁷

III. AUSENCIA DEL EJECUTIVO DEL TERRITORIO NACIONAL (ARTÍCULO 88)

Por tratarse de un cargo personalísimo, el presidente de la República debe permanecer en territorio nacional para resolver los asuntos que sean de su competencia. En los textos constitucionales previos al de 1917, esta obligación era absoluta, sin preverse alguna excepción para su ausencia.²⁸

En Querétaro se previó la salida del Presidente en el artículo 88, pero sujeta al permiso del Congreso de la Unión. Esta adición refleja un cambio consciente con respecto a la forma de relacionarse con otros Estados, a pesar de que un permiso de esta naturaleza no fue solicitado sino hasta tiempo después. En 1966 se incluye a la Comisión Permanente como órgano suplente para autorizar la salida.²⁹

Lo cierto es que las actividades oficiales del Presidente fuera del territorio nacional no fueron recurrentes sino hasta el sexenio de Adolfo López Mateos y llevadas al extremo durante el sexenio de Luis Echeverría Álvarez.³⁰ Hoy día, las visitas de Estado y viajes presidenciales a foros internacionales, forman parte inherente de las actividades del Ejecutivo en la conducción de la política exterior. La presencia en otros países o foros internacionales, facilitan el diálogo con otros líderes, lo que puede traducirse en la concreción de acuerdos en distintas carteras, además de acrecentar la presencia de México en el escenario internacional, aspecto fundamental para incorporarse a procesos de toma de decisiones de alcance regional y mundial.

Durante los gobiernos posrevolucionarios del siglo XX, acorde con la tradición presidencialista de la época, no se negaron permisos al Presidente para salir del país. No obstante, en los primeros años de la alternancia en el poder —como era pre-

²⁷ La Estrategia Nacional de Energía 2012-2027 señala a la energía nuclear como una opción a considerarse en la transición energética para reducir la emisión de gases de efecto invernadero.

²⁸ Cárdenas, Corzo, Ferrer *et al.*, *Para entender la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, Nostra Ediciones, 2007, p. 325.

²⁹ *Diario Oficial de la Federación* del 21 de octubre de 1966.

³⁰ En 1975, Luis Echeverría realizó una gira presidencial tricontinental de más de 40 días (8 de julio-18 de agosto) durante la cual se entrevistó con 11 jefes de gobierno y Estado, en África, Asia y América Latina. Lajous, Roberta, *Historia mínima de las relaciones exteriores de México, 1821-2000*, México, El Colegio de México, 2012.

visible dado el clima de polarización política—, la oposición en el Congreso de la Unión se negó a autorizar dos viajes al Ejecutivo.³¹

En 2002, la fracción del Partido Revolucionario Institucional en el Senado de la República no autorizó la salida del presidente Vicente Fox Quesada a Estados Unidos y Canadá, argumentando un desacuerdo con la conducción de la política exterior de su gobierno. Posteriormente, en 2006, la Cámara de Diputados rechazó el permiso para asistir al Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico en Vietnam, y una visita de trabajo que pretendía realizar a Australia. En esa ocasión, el permiso ya había sido otorgado al jefe del Ejecutivo por el Senado, sin embargo, fueron los diputados los que argumentaron que por el cambio en la situación política del país —que en aquel entonces se enfrentaba a una situación crítica en el estado de Oaxaca—, no podía autorizarse su salida.³²

A raíz de lo anterior, durante el sexenio siguiente se promovió una reforma al artículo 88, que finalmente se adopta en 2008.³³ Con ella, se permite al Presidente ausentarse sin permiso del Congreso por un espacio de siete días, pero informando previamente los motivos de su ausencia a la Cámara de Senadores o la Comisión Permanente. En caso de que desee ausentarse por periodos más largos, deberá contar con el permiso expreso de esos órganos, evitándose así posibles abusos del Ejecutivo.³⁴

IV. DE LA DOCTRINA CARRANZA A LOS PRINCIPIOS DE POLÍTICA EXTERIOR (ARTÍCULO 89)

El artículo 89, hasta junio de 2016, había sido modificado en dieciocho ocasiones.³⁵ Se trata de uno de los preceptos con más cambios en un siglo, debido a que enumera las facultades y obligaciones del Presidente.³⁶ No obstante, de las múltiples reformas al artículo, las que más interesan para este trabajo, son las realizadas a la fracción X en 1988 y 2011, que establecen los principios de política exterior.³⁷

Sus antecedentes conceptuales se remontan al predominio de la ideología liberal en México, la influencia de los “Catorce puntos de Woodrow Wilson”, y la históri-

³¹ Velázquez Flores, Rafael, “La relación entre el Ejecutivo y el Congreso en materia de política exterior durante el sexenio de Vicente Fox: ¿Cooperación o conflicto?”, *Política y Gobierno*, México, vol. 15, núm. 1, 2008, disponible en: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1665-20372008000100004#notas.

³² *Idem*.

³³ *Diario Oficial de la Federación* del 29 de agosto de 2008.

³⁴ Lajous, Roberta, *Historia mínima...*, *op. cit.*

³⁵ Cámara de Diputados, Reformas por artículo, disponible en: http://www.diputados.gob.mx/Leyes-Biblio/ref/cpeum_art.htm.

³⁶ Entre las que se encuentra la de dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, pero también las de nombrar y remover a los agentes diplomáticos (embajadores y cónsules generales); habilitar puertos o establecer aduanas marítimas y fronterizas; disponer de las fuerzas armadas para la defensa exterior de la Federación; declarar la guerra previo permiso del Congreso, y otras.

³⁷ *Diario Oficial de la Federación* del 11 de mayo de 1988 y 10 de junio de 2011.

ALEJANDRO ALDAY GONZÁLEZ

ca amenaza a la soberanía del país, representada por las intervenciones de Estados Unidos, Francia y Gran Bretaña. La Doctrina Carranza y los avances en el estudio y la codificación del derecho internacional —uno de los hechos más relevantes del siglo XX en las relaciones internacionales—, son algunos de los precedentes e influencias que determinaron estas bases.³⁸

No obstante, el derecho internacional consuetudinario es el que en realidad confirma como principios tradicionales para la sana convivencia entre los Estados: 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, y la igualdad jurídica de los Estados.

Además de ser reconocidos por el derecho internacional, estos preceptos están insertos en una multitud de instrumentos internacionales, algunos de los cuales habían sido suscritos por México antes de ser incluidos en el artículo 89 y, por ende, ya formaban parte del orden jurídico nacional conforme al artículo 133 constitucional; basta mencionar la Carta de las Naciones Unidas de 1945 y la Carta de la Organización de los Estados Americanos de 1948.

Sin embargo, no fue sino hasta 1988 que el presidente Miguel de la Madrid Hurtado los plasmó en la Constitución otorgándole así una naturaleza eminentemente legalista a la conducción de la política exterior e incorporando, además de los principios ya mencionados, los relativos a la cooperación para el desarrollo y la lucha por la paz y la seguridad internacionales.

No está claro por qué en aquel entonces se omitió la inclusión de la defensa y protección de los derechos humanos —sin duda el acentuado nacionalismo del gobierno mexicano tuvo algo que ver, que aún consideraba en esa época la promoción de estos valores que internacionalmente se consideraban ya como universales, como una intervención en asuntos internos de otros Estados—, cuestión que finalmente fue corregida en 2011, como parte de la amplia reforma constitucional en la materia.

Estas adiciones pueden ser consideradas parte del grupo de modificaciones más significativas en la materia en el transcurso del centenario de la Constitución, las cuales continúan siendo motivo de debate con respecto a sus consecuencias en la ejecución de la política exterior, particularmente al interior de la Secretaría de Relaciones Exteriores y entre los miembros del Servicio Exterior Mexicano.

Quienes argumentan en favor de la inclusión de estos preceptos, sostienen que hacen más confiable a México frente a sus pares al hacer predecible su política ex-

³⁸ Covarrubias Velasco, Ana, “Los principios y la política exterior de México”, en Schiavon, Jorge A. et al. (eds.), *En busca de una nación soberana. Relaciones internacionales de México, siglos XIX y XX*, México, CIDE-SRE, 2006. En 1918, Venustiano Carranza detalló en su primer informe de gobierno como Presidente Constitucional frente al Congreso, los principios que debían regir la conducta de los Estados y por ende, de México: la igualdad soberana de los Estados; la no intervención en los asuntos internos de los países; igualdad de extranjeros y nacionales frente a la ley, así como la diplomacia para promover los intereses generales de la civilización. Desde entonces, estos principios se han mantenido como fundamento de la política exterior mexicana. La Doctrina Carranza no abarca todos los principios del artículo 89, pero se convirtieron en un recurso valioso, además de la práctica mexicana en política exterior en las décadas siguientes, para la formulación de los que serían incluidos posteriormente en la Constitución.

terior, además de dar un sentido de continuidad y seriedad a sus posiciones, que toman como base criterios ampliamente reconocidos por la comunidad internacional. Asimismo, es favorable porque los hace visibles a los actores políticos mexicanos, quienes pueden impedir el desvío de las normas jurídicas mexicanas y de los principios del derecho internacional básicos por parte de los titulares del Ejecutivo y la Cancillería, que están a cargo de su ejecución.³⁹

Por otro lado, desde su incorporación ha prevalecido la inquietud con respecto a si éstos limitan el campo de acción del Ejecutivo en la conducción de la política exterior. Esta disyuntiva plantea el dilema erróneo sobre si debe establecerse una política basada únicamente en principios o bien, una impulsada por intereses.

Perseguir intereses sin ubicarlos en un contexto más amplio de los fines generales del Estado y sin asociarlos con principios legales o posiciones políticas sensatas, puede conducir a acciones perjudiciales para el país y la comunidad internacional. Del mismo modo, formular principios abstractos, sin un vínculo con los intereses del Estado, puede parecer políticamente ingenuo. De ahí la necesidad de encontrar un equilibrio entre principios e intereses, en especial, dada la creencia de que la vía legal es la ideal para constituir un régimen de convivencia en la sociedad de Estados, que sin duda juega un papel instrumental para ello, pero ignora la naturaleza política de los asuntos internacionales.⁴⁰

V. FACULTADES DEL SENADO EN POLÍTICA EXTERIOR (ARTÍCULO 76, FRACCIÓN I)

Desde el inicio, el Constituyente pretendió que la conducción de la política exterior de México fuera un ejercicio conjunto del Poder Legislativo y el Ejecutivo, en el que el primero tuviera un papel de supervisor y ejerciera cierto control sobre el segundo en la materia.

Así, en el texto original se facultó al Presidente de la República para fungir como representante frente a otros Estados y ejercer las decisiones primarias en la materia, pero se otorgó al Legislativo las prerrogativas suficientes para limitar y ser copartícipe de algunas de éstas, entre ellas, la de aprobar los tratados internacionales, ratificar a los funcionarios que nos representan en el exterior, autorizar el despliegue de tropas en el extranjero, declarar la guerra o incluso otorgar permiso al Presidente para ausentarse del país.

Sin embargo, lo cierto es que antes de que el Partido Revolucionario Institucional dejara la presidencia en 2000, no existió una auténtica supervisión del papel de éste en política exterior y, por ende, la actividad de los legisladores se redujo —la

³⁹ Rabasa, Emilio O., “La política exterior de México en...”, *op. cit.*

⁴⁰ Sepúlveda Amor, Bernardo, “Política exterior y orden constitucional: los fundamentos de una política de Estado”, en Rabasa, Emilio O. (coord.), *Los siete principios de política exterior...*, *op. cit.*, disponible en: <http://bibliohistorico.juridicas.unam.mx/libros/4/1588/5.pdf>.

ALEJANDRO ALDAY GONZÁLEZ

mayor parte del tiempo— a revisar someramente los nombramientos diplomáticos e iniciativas que enviara el Ejecutivo en la materia.⁴¹

Conforme a los avances en la organización política del país, el legislador fue actualizando el texto constitucional para fortalecer la participación del Senado en la materia, añadiendo la facultad para analizar la política exterior, y permitiéndose su intervención en los distintos procesos de modificación de un tratado internacional.

Fue la adición en 1977, de la fracción I del artículo 76,⁴² la que extendió las facultades del Senado para analizar la política exterior con base en los informes que presentara el Ejecutivo.⁴³ En 2007 se promulgó la reforma a los artículos constitucionales 76, fracción I y 89, fracción X,⁴⁴ que extendieron la autorización para que el Senado pudiera participar, además de la aprobación de tratados internacionales, en las fases de terminación, retiro de reservas, modificación y denuncia de estos instrumentos.

Con estas reformas, la consolidación de la pluralidad en el Congreso y una política exterior que ha pasado a tener un papel más visible en el desarrollo nacional, los miembros de ambas Cámaras, en especial los senadores, han mostrado un mayor interés en la verificación y seguimiento de las acciones de política exterior, e incrementado sus propias actividades de acercamiento con otras legislaturas del mundo para intercambiar experiencias que pueden traducirse en cambios legislativos o presiones dirigidas al Ejecutivo sobre ciertas posiciones hacia el exterior.⁴⁵

VI. LA CORTE PENAL INTERNACIONAL (ARTÍCULO 21)

El establecimiento de un tribunal permanente capaz de juzgar los crímenes más graves de trascendencia para la humanidad, constituyó un enorme paso para la comunidad internacional en el desarrollo de la justicia penal internacional, sobre la que venía trabajando, significativamente, desde el fin de la Segunda Guerra Mundial.

Como Estado promotor y participante activo en las negociaciones del estatuto que creó la Corte Penal Internacional (Estatuto de Roma), México firmó *ad referendum* este instrumento el 7 de septiembre de 2000, sujeto a la aprobación del Senado.

En diciembre de 2001, el Ejecutivo envió al Congreso de la Unión una iniciativa de reforma del artículo 21 de la Constitución para reconocer la jurisdicción de los

⁴¹ Velázquez Flores, Rafael, “La relación entre el Ejecutivo y el Congreso...”, *op. cit.*

⁴² *Diario Oficial de la Federación* del 6 de diciembre de 1977.

⁴³ Esta modificación formó parte de la reforma política de ese mismo año, vital en la historia democrática de México, pues con ella se introdujo el sistema mixto de representación proporcional, se incrementó el número de diputados, y se redujeron los requisitos para que nuevos partidos políticos obtuvieran su registro, entre otros elementos.

⁴⁴ *Diario Oficial de la Federación* del 12 de febrero de 2007.

⁴⁵ Comisión de Relaciones Exteriores del Senado, *Informes de Actividades*, primero y segundo años de la LXII Legislatura, disponible en: <http://www.senado.gob.mx/comisiones/relext/informe.php>.

tribunales internacionales establecidos en tratados internacionales de los que México formara parte. La propuesta no mencionaba específicamente a la Corte Penal ni se limitaba al reconocimiento de la competencia de los tribunales internacionales, sino a establecer las bases constitucionales necesarias para garantizar la cooperación entre el Estado mexicano y dichos órganos internacionales, así como el cumplimiento de sus resoluciones y sentencias.⁴⁶

La reforma fue promulgada en mayo de 2005,⁴⁷ con modificaciones significativas a la propuesta original del Ejecutivo, incluyéndose únicamente el texto del actual párrafo octavo al artículo 21 constitucional sobre el reconocimiento de la jurisdicción de la Corte Penal Internacional.

Con el cambio, el Senado aprobó el Estatuto de Roma en junio de 2005 y meses después se depositó el instrumento de ratificación ante las Naciones Unidas. México se convirtió así en el centésimo Estado parte de este instrumento, y mostró su compromiso a nivel internacional, respaldado constitucionalmente, con la lucha contra la impunidad y la prevención de nuevos crímenes que constituyen una amenaza para la paz, la seguridad y el bienestar de la humanidad.⁴⁸

VII. EXPULSIÓN DE EXTRANJEROS POR EL EJECUTIVO Y PROHIBICIÓN DE INTERVENIR EN ASUNTOS INTERNOS (ARTÍCULO 33)

En su redacción original de 1917, este artículo facultaba al presidente de la República a expulsar discrecionalmente a los extranjeros cuya permanencia dentro del territorio nacional considerara indeseable. Desde ese entonces, la aprobación de este artículo generó una intensa polémica en el Congreso Constituyente, por ello vale la pena transcribir los argumentos de la Comisión dictaminadora en contra del proyecto del artículo —con la redacción que finalmente prevaleció—, pues éstos se sostuvieron noventa años después:

La Comisión no considera arreglada a la justicia la facultad tan amplia que se concede exclusivamente al Ejecutivo para expulsar al extranjero que juzgue pernicioso, inmediatamente, sin figura de juicio y sin recurso alguno. Esto es presuponer en el Ejecutivo una infalibilidad que, desgraciadamente, no puede concederse a ningún ser humano. La amplitud de esta facultad contradice la declaratoria que la precede en el texto después de consignarse que los extranjeros gozarán de las garantías individuales, se deja al arbitrio del Ejecutivo suspenderlas en cualquier momento... ni se concede a éste [el extranjero] el hecho de ser oído, ni medio alguno de defensa.⁴⁹

⁴⁶ Hernández García, Joel, “Retos y avances en la armonización de la legislación mexicana con el Estatuto de Roma”, *Revista Defensor*, México, núm. 7, año IX, julio, 2011, pp. 6-11.

⁴⁷ *Diario Oficial de la Federación* del 20 de junio de 2005.

⁴⁸ Preámbulo del Estatuto de Roma.

⁴⁹ *Diario de Debates del Congreso Constituyente...*, *op. cit.*, t. II, p. 628.

ALEJANDRO ALDAY GONZÁLEZ

A pesar de la claridad de los argumentos, el texto original prevaleció durante 94 años, estableciéndose de forma constitucional una excepción al artículo 14 (garantía de audiencia) y añadiéndose una limitante más al artículo 11 (libertad de tránsito) con respecto a “extranjeros perniciosos” residentes en el país, que incluso llegó a ser reafirmada por la propia Suprema Corte de Justicia de la Nación en una tesis aislada.⁵⁰ Con base en lo anterior, celoso de esta prerrogativa soberana, el Estado mexicano opuso reserva expresa a algunos tratados internacionales que proporcionaban garantías a los extranjeros frente a la expulsión arbitraria, argumentando la incompatibilidad con la Constitución.⁵¹

Lo cierto es que en la práctica, durante el casi centenario de vigencia del artículo, parece que esta facultad fue usada en contadas ocasiones y ante la eventual apertura del sistema político mexicano al derecho internacional de los derechos humanos, cada vez menos, al considerarse contraria a las garantías individuales que el mismo artículo otorgaba al extranjero y los otros compromisos internacionales que México adquirió en la materia sobre los que no formuló reservas en este sentido.⁵²

Era natural que con la reforma de 2011, sobre derechos humanos, este artículo finalmente se modificara para reconocer el derecho a audiencia y demás garantías, si es que el Ejecutivo decide expulsarlo del territorio nacional “con fundamento en la ley, la cual regulará el procedimiento administrativo, así como el lugar y tiempo que dure la detención”. Queda aún pendiente en esta materia, la expedición de la ley reglamentaria prevista en los transitorios a la reforma.

La otra limitante del artículo establece la prohibición expresa para que los extranjeros participen en actividades políticas en el país, que continúa estando reservada a los ciudadanos mexicanos. Se trata de un límite a los derechos políticos de los extranjeros, fundada en la premisa de que la actividad política tiene como fin el acceso a los cargos públicos de elección popular.

Cabe preguntarse si, dados los movimientos migratorios en un mundo cada vez más globalizado, así como la permanencia de extranjeros por largo tiempo —de los cuales México no es ajeno—, esta regla podría modificarse, como lo han hecho algunos países. Resulta lógico que éstos puedan acceder a puestos de elección popular o al menos se permita su participación en procesos políticos, sobre todo de aquellos que acrediten una residencia suficientemente larga y un vínculo con la cultura y los intereses del país.

⁵⁰ Tesis (5a), Expulsión de Extranjeros, *Semanario Judicial de la Federación*, Quinta Época, México, t. II, p. 146.

⁵¹ Artículos 5 y 6 de la Convención sobre Condición de Extranjeros de 1928, artículo 13 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, artículo 32 de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1971. De Dienheim Barriguete, Cuauhtémoc, “El artículo 33 de la Constitución y la expulsión de personas extranjeras”, en Ferrer Mac-Gregor y Caballero Ochoa (coords.), *Derechos humanos en la Constitución. Comentarios de jurisprudencia constitucional e interamericana*, t. II, México, UNAM, 2013, p. 1638.

⁵² Becerra Ramírez, Manuel, “El artículo 33 constitucional en el siglo XXI”, en Cienfuegos Salgado y López Olvera (coords.), *Estudios en homenaje a don Jorge Fernández Ruiz. Derecho constitucional y política*, México, UNAM, 2005.

VIII. VOTO DE LA MUJER (ARTÍCULO 34)

México reconoció el derecho al voto a la mujer en 1953.⁵³ Desde 1947, las mujeres podían votar sólo en elecciones municipales, bajo el argumento de “la semejanza entre el municipio y la familia”.⁵⁴ En 1952, el entonces presidente Adolfo Ruiz Cortines envió un proyecto de reforma a los artículos 34 y 115, misma que fue aprobada por el Congreso y fue publicada el 17 de octubre de 1953, en el *Diario Oficial de la Federación*.⁵⁵

Esta reforma se gestó un año después de que las Naciones Unidas instaran a los Estados miembros a reconocer los derechos políticos de las mujeres para fortalecer la democratización, a través de la Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer, aprobada el 20 de diciembre de 1952.⁵⁶

En contraste, en el ámbito internacional, los mecanismos para fomentar la igualdad de género se crearon desde 1946, con la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer. Si bien los primeros instrumentos universales de derechos humanos tienen como hilo conductor el derecho a la no discriminación, no fue hasta 1967 que se adopta en el seno de las Naciones Unidas la Declaración sobre la eliminación de la discriminación de la mujer.⁵⁷ Posteriormente, 1975 es declarado el Año Internacional de la Mujer y México decide auspiciar la Primera Conferencia Mundial sobre la Mujer, como un reflejo de su liderazgo y convicción por la igualdad de género, en la Ciudad de México.

A través de esta conferencia se logran posicionar los temas de igualdad de género dentro del diseño de políticas públicas.⁵⁸ La lucha por la participación de las mujeres rebasa el ámbito de lo político para abarcar otros sectores en los que las mujeres tradicionalmente han quedado segregadas, como el ámbito económico, desde una perspectiva del desarrollo.⁵⁹

Hoy en día, la participación de la mujer en la política, ya sea ejerciendo su derecho al voto o su derecho a ocupar cargos públicos, ha aumentado significativamente en las últimas dos décadas, derivado de la sinergia de la política exterior de nuestro país en foros multilaterales y de los desarrollos en el marco jurídico interno. Esta participación, si bien al no ser plena constituye una asignatura pendiente, se ha extendido a prácticamente todos los ámbitos de la vida nacional.

⁵³ El primer país en reconocer este derecho a la mujer en América Latina fue Ecuador, en 1929. Véase Galeana, Patricia, “Un recorrido histórico por la revolución de las mujeres mexicanas”, en Galeana, Patricia *et al.*, *La Revolución de las mujeres en México*, México, Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México, 2014, p. 26.

⁵⁴ Cano, Gabriela, “Sufragio femenino posrevolucionario”, en Galeana, Patricia, *op. cit.*, p. 34.

⁵⁵ Galeana, Patricia, *op. cit.*, p. 27.

⁵⁶ Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer, A/RES/640(VII).

⁵⁷ Asamblea General de la ONU, Resolución 2263 (XXII), 7 de noviembre de 1967.

⁵⁸ Tepinchín Valle, Ana María, *Política pública, mujeres y género*, México, El Colegio de México, p. 28.

⁵⁹ *Idem*.

ALEJANDRO ALDAY GONZÁLEZ

IX. EXTRADICIÓN DE REOS (ARTÍCULOS 15 Y 18)

El crimen organizado ha tomado ventaja de las facilidades que la globalización ofrece a través de los avances tecnológicos, y mejoras en las comunicaciones y transportes. Con ellos ha logrado ampliar sus zonas de influencia y actividades, las cuales incluso han podido expandirse a otros Estados.

Consecuentemente, los acuerdos y actividades de cooperación entre Estados para combatir este fenómeno se han incrementado gradualmente en décadas recientes, tanto en el ámbito bilateral, como en el multilateral; en este último se han creado organismos como la Policía Internacional (Interpol) o la Oficina contra la Droga y el Delito de las Naciones Unidas (UNODC, por sus siglas en inglés), para asistir a los gobiernos en el diseño de políticas y estrategias para combatir y prevenir el crimen organizado transnacional.

En el ámbito bilateral, la cooperación jurídica internacional ha tenido un desarrollo y consolidación considerables, la cual utiliza a la figura de extradición internacional de personas como uno de sus métodos más recurrentes, y que comprende, a grandes rasgos, la detención y entrega de un individuo que se halla en un Estado a otro que la reclama para enfrentar procesos ante la justicia en ese país.⁶⁰

En 1917 se incluye el artículo 15, prohibiéndose la celebración de tratados para la extradición de reos políticos o de delincuentes que hayan tenido en el país donde cometieron el delito la condición de esclavos, así como la celebración de convenios o tratados en virtud de los cuales se vulneren las garantías y derechos establecidos en la Constitución. Del mismo modo agregó en su artículo 119 la obligación de las entidades federativas de entregar los criminales de otros estados de la República a la autoridad que los reclamara.

Los primeros antecedentes, sin embargo, se encuentran en la Constitución de 1857 (artículos 15 y 113) en términos similares a los que quedaron reflejados en 1917. A partir de ella, en 1897 se promulgó la primera Ley de Extradición en nuestro país, la cual ya disponía que fuera aplicada sólo si no existía un tratado bilateral en la materia.⁶¹

No fue sino hasta 1975 que se promulgó la Ley de Extradición Internacional que derogó la de 1897, para adecuar la extradición al régimen constitucional de 1917. Por otro lado, el artículo 15 no sufrió modificaciones sino hasta 2011, con la reforma sobre derechos humanos, que reemplazó “garantías y derechos” por derechos humanos y agregó al último párrafo, la prohibición de celebrar tratados que vulneren los derechos reconocidos no sólo en la Constitución sino también en los tratados internacionales en la materia de los que forme parte México.

⁶⁰ El tema es de singular relevancia en la relación bilateral con Estados Unidos, especialmente a partir de los últimos años, con el incremento de eventos violentos derivados de la lucha contra el crimen organizado y el narcotráfico.

⁶¹ *Son inaplicables las condiciones establecidas en el artículo 10 de la Ley de Extradición Internacional, cuando exista Tratado entre México y el Estado solicitante.* Serie Decisiones Relevantantes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, UNAM, 2007, pp. 15-31, disponible en: <http://bibliohistorico.juridicas.unam.mx/libros/6/2515/4.pdf>.

LA CONSTITUCIÓN Y LAS RELACIONES INTERNACIONALES

En 1993 se modifica el artículo 119,⁶² agregando que cada entidad federativa tiene la obligación de entregar los criminales del extranjero a las autoridades que los reclamen. En estos casos, agrega, el juez que mande cumplir la requisitoria de extradición será bastante para motivar la detención por dos meses cuando fuere internacional.

Es preciso mencionar que todas estas disposiciones, estaban dirigidas principalmente a ciudadanos extranjeros que fueran reclamados por la justicia en otros países. La utilización de esta figura ha tenido una evolución gradual. Antes de 1994, México no había extraditado a ningún ciudadano mexicano, considerando que la entrega de éstos a otros Estados vulneraba su soberanía. No obstante, en 1995 el gobierno mexicano realizó una revisión general de su política a este respecto, y a partir de entonces ha recurrido a esta figura para transportar a aquellos criminales que también enfrentan procesos penales en otros países —particularmente en Estados Unidos—, de conformidad con lo que establece la Ley de 1975.⁶³

Hoy día, México tiene suscritos y vigentes 33 tratados bilaterales en la materia, que establecen condiciones específicas para realizar extradiciones a otros Estados.⁶⁴ Por otro lado, a partir de la redacción de 1917, se han suscrito distintos instrumentos internacionales en la materia, como la Convención de Extradición de Montevideo de 1933 y algunos otros instrumentos que incluyen la extradición de aquellas personas que cometan ciertos actos ilícitos, como el Convenio para la Represión del Apoderamiento Ilícito de Aeronaves (1970), la Convención Internacional para la represión de los atentados terroristas cometidos con bombas (1997), o el Convenio internacional para la represión de la financiación del terrorismo (1999), entre otros.

X. LA REFORMA DE DERECHOS HUMANOS DE 2011

El discurso y las políticas del Estado mexicano en materia de derechos humanos fueron cambiando a lo largo del centenario. Esta gradual evolución de su posición tiene una explicación multifactorial que no es materia de este ensayo, pero sobre la que basta mencionar:

Primero [debió] desarrollarse un proceso por el cual los mexicanos se familiarizaron con este paradigma y lo adoptaron como lente interpretativo de su propia situación política y social. Esta socialización de los derechos humanos en México comenzó en

⁶² *Diario Oficial de la Federación* del 3 de septiembre de 1993.

⁶³ Labardini, Rodrigo, “México y la extradición de nacionales”, *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, México, vol. II, 2002, pp. 111-150.

⁶⁴ Con Argentina, Australia, Bahamas, Bélgica, Belice, Bolivia, Brasil, Canadá, Chile, China, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, España, Estados Unidos, Francia, Grecia, Guatemala, Italia, India, Nicaragua, Países Bajos, Panamá, Paraguay, Perú, Portugal, República de Corea, Reino Unido, República Dominicana, Uruguay y Venezuela, vigentes hasta diciembre de 2015. *México: tratados en vigor 1836-2015*, México, Secretaría de Relaciones Exteriores, 2016, pp. XXI y XXII.

ALEJANDRO ALDAY GONZÁLEZ

la década de los ochenta, de la mano de organizaciones de la sociedad civil principalmente y se extendió a partidos políticos y gobernantes.⁶⁵

Estos avances dieron paso a la amplia reforma constitucional en materia de derechos humanos en 2011, que modificó los artículos 1o., 3o., 11, 15, 18, 29, 33, 89, 97, 102 y 105, además de una numerosa cantidad de ordenamientos nacionales, que trajo consigo un cambio de paradigma constitucional.

La Guía Conceptual sobre la reforma, publicada por el Instituto Belisario Domínguez, señala que detrás de ésta también se encuentra la eventual apertura de México al derecho internacional en la materia, un proceso que condujo, por ejemplo, al reconocimiento de la competencia contenciosa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en 1998 y a la adhesión y ratificación de distintos instrumentos internacionales en el ámbito de los derechos humanos.⁶⁶ Como se esbozó en secciones anteriores, ello condujo a que los juzgadores nacionales estén obligados a realizar un “control de convencionalidad” *ex officio* de las normas internas aplicables al caso en estudio.⁶⁷ Este paulatino cambio, continúa la Guía:

constituye el telón de fondo de la reforma aprobada en 2011 y explica su sentido y alcance. Si bien se trató de una operación política con consecuencias jurídicas que fue procesada en el ámbito nacional, por su contenido y alcances tiene una fuerte orientación internacional. De hecho, es posible sostener que el eje articulador de las modificaciones a la Constitución mexicana son los criterios, principios e instituciones de garantía de los derechos humanos que se han gestado y desarrollado en el ámbito de los organismos internacionales.⁶⁸

Algunos de los criterios más importantes que fueron añadidos en 2011, son los siguientes:

- a) Se reafirma la obligatoriedad de los tratados internacionales suscritos por México en la materia, reconociendo que todas las personas gozarán de los derechos y mecanismos de garantía reconocidos por éstos, incluyendo extranjeros y por ende, migrantes (cuestión que también quedó reflejada en los cambios al artículo 33 que revisamos anteriormente).

⁶⁵ Saltalamacchia, Natalia y Covarrubias, Ana, “La dimensión internacional de la reforma de derechos humanos”, en Carbonell, Miguel y Salazar Ugarte, Pedro, *op. cit.*, p. 30.

⁶⁶ Salazar Ugarte, Pedro (coord.), *La reforma constitucional sobre derechos humanos. Una guía conceptual*, México, Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República, 2014.

⁶⁷ Suprema Corte de Justicia de la Nación, Primera Sala, CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD Y DE CONVENCIONALIDAD (REFORMA CONSTITUCIONAL DE 10 DE JUNIO DE 2011), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro XV, diciembre de 2012, t. 1, p. 420, Tesis: 1a./J. 18/2012 (10a.).

⁶⁸ *Ibidem*, p. 17.

- b) Se inscribe la figura de la “interpretación conforme”, que señala que todas las normas en la materia deberán interpretarse conforme a la propia Constitución y los tratados internacionales relevantes.⁶⁹
- c) Se otorga rango constitucional al asilo para toda persona que sea perseguida por motivos políticos y se reconoce el derecho de refugio por razones de carácter humanitario.

La tradición mexicana ha sido ampliamente favorable al asilo y refugio. El gobierno mexicano ha brindado protección a múltiples grupos e individuos en diferentes etapas del último siglo,⁷⁰ por ello resultaba extraña su ausencia del texto constitucional y su única inclusión en la Ley General de Población de 1990 o los instrumentos internacionales que hacían referencia a estas figuras de los que forma parte México.

La Suprema Corte de Justicia, en la Contradicción de Tesis 293/2011, explicó la reforma como “[una] ampliación del catálogo de derechos humanos previsto dentro de nuestra Constitución, el cual evidentemente puede calificarse como parte del conjunto normativo que goza de esta supremacía constitucional”.⁷¹

Esta reforma es una de las más importantes suscitadas en el centenario. Lleva consigo un cambio —una verdadera revolución jurídica— en la forma de entender la relación entre gobierno y gobernados; en la forma en que se conciben estos derechos como valores intrínsecos al ser humano y no como concesiones desde el poder.

Con esta reforma, México se situó a la altura del desarrollo normativo internacional en la materia —en donde ha desplegado una postura de liderazgo— y empató parte de su agenda internacional con aquella que marca la comunidad internacional como una premisa obligatoria de cara al siglo XXI.



⁶⁹ “Este método tiene como finalidad la armonización y complementariedad de las normas inferiores con las normas constitucionales y convencionales. El propósito principal de esta figura no es servir de instrumento para no aplicar o invalidar normas vigentes, sino la armonización entre las normas nacionales e internacionales en materia de derechos humanos”. *Ibidem*, p. 21.

⁷⁰ En la década de los treinta, como resultado de la Guerra Civil española, el presidente Cárdenas abrió las puertas a los españoles que escapaban de la persecución política y el flagelo bélico; en los setenta, se refugiaron en México una gran cantidad de sudamericanos que escapaban de los gobiernos represivos de Chile, Argentina y Uruguay, y en los años ochenta, aquellos que buscaban refugiarse de los graves conflictos armados en Centroamérica.

⁷¹ Engrose, Contradicción de Tesis 293/2011, p. 48.