

## Reforma a la fracción X del artículo 89 constitucional

José Humberto Castro Villalobos

**E**l 6 de noviembre de 1987, el Ejecutivo Federal envió al poder revisor de la Constitución una Iniciativa de Decreto de Reforma a la fracción X del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que, al aprobarse, incorporó en el texto constitucional los principios fundamentales que rigen la práctica de la política exterior mexicana.

El texto de la Iniciativa es el siguiente:

Artículo 89. (. . .)

X.—Dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, sometiéndolos a la aprobación del Senado. En la conducción de tal política, el titular del Poder Ejecutivo observará los siguientes principios normativos: la autodeterminación de los pueblos; la no intervención; la solución pacífica de controversias; la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales; la igualdad jurídica de los Estados; la cooperación internacional para el desarrollo; y la lucha por la paz y la seguridad internacionales.

Independientemente de la trascendencia de la Iniciativa como uno de los actos de mayor importancia del anterior gobierno, ella viene a enriquecer, por una parte, el texto constitucional y, por la otra, a reiterar la tradicional actitud diplomática nacional.

Los principios que seguramente serán incorporados en la Constitución son preceptos que forman parte del derecho internacional general positivo, es decir, normas jurídicas de vigencia universal y que se encuentran consagradas en documentos internacionales en vigor como la Carta de la Organización de las Naciones Unidas y la Carta de la Organización de los Estados Americanos, así como en otros importantes instrumentos internacionales. Se trata estrictamente de principios confirmados por una extensa práctica convencional y consuetudinaria, reafirmados por instancias judiciales internacionales —a la cabeza de todas, la Corte Internacional de Justicia— y consagrados en

forma mayoritaria por la doctrina internacionalista más autorizada. En resumen, la Iniciativa presidencial se refiere a principios taxativos del orden jurídico internacional contemporáneo, o sea aquellos principios sobre los que se sustenta la comunidad internacional en su conjunto.

Cuatro de los principios recogidos en la Iniciativa (la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales, la no intervención, la igualdad jurídica de los Estados y la solución pacífica de controversias) son principios "clásicos" en el derecho internacional. El principio de la autodeterminación de los pueblos surge en la década de los años sesenta y es formalmente consagrado por la célebre resolución 1514(XV) de la Asamblea General de las Naciones Unidas, intitulada "Declaración sobre la concesión de la independencia a los países y pueblos coloniales", siendo recogida posteriormente en los Pactos de Derechos Humanos aprobados en 1966. El principio de la cooperación internacional para el desarrollo comienza a delinearse en la década pasada, en el contexto de la filosofía del Nuevo Orden Económico Internacional, uno de cuyos puntos culminantes es, indudablemente, la Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados, tan ligada a nuestro país. Finalmente, se incluye el principio de la lucha por la paz, que en una conceptualización novedosa está catalogado como uno de los derechos humanos de la "tercera generación",<sup>1</sup> es decir, de aquella clase de derechos cuya titularidad no corresponde ni a los individuos ni a los pueblos sino a la comunidad internacional en su conjunto, como una entidad con personalidad jurídica

<sup>1</sup> Jorge Carpizo, "Los Nuevos Derechos Humanos", *Revista Mexicana de Política Exterior*, IMRED, SRE, Año 2, Núm. 8, julio-septiembre de 1985, p. 10.

dica propia y a la vez distinta de los miembros que la integran.

Respecto al orden en que han sido enunciados los principios en la propia Iniciativa, ello no significa ninguna precedencia de unos sobre otros. Para la Constitución mexicana, todos los principios —en caso de que sean incorporados— son confinantes y tienen idéntico valor legal. Además, los preceptos se encuentran íntimamente relacionados, no siendo posible la existencia de unos sin la participación de los otros. Así, el principio de la autodeterminación de los pueblos no puede concebirse sin la existencia del principio de no intervención y del principio de la igualdad jurídica de los Estados; el principio de la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales está estrechamente vinculado con los principios de la solución pacífica de controversias y de la lucha por la paz; el principio de la cooperación internacional para el desarrollo no puede concebirse sin la participación de los otros.

Uno de los efectos inmediatos que se derivan de la inclusión en la Constitución de los principios de la política exterior se refiere a que el Estado mexicano estará obligado a conducir su actuación internacional en consonancia con dichos lineamientos, ya no solamente en atención a la congruencia histórica, como había sucedido hasta ahora, sino también por mandato de la ley fundamental. Es decir, “se va de la tradición al mandato constitucional”.<sup>2</sup>

Además, consignar en la Constitución los preceptos internacionales que han sido práctica corriente del Estado conlleva necesariamente a reforzar la tradición diplomática y a garantizar con mayor autoridad su cumplimiento por parte de futuros gobiernos. La política exterior de México se ha consolidado al paso de los años como fuente de legitimidad y de prestigio para el Estado, pero aún más, como instrumento de defensa de los intereses esenciales de la nación.<sup>3</sup>

En segundo lugar, resulta justificable dicha incorporación constitucional, toda vez que a

nivel interno quedarán definidos los preceptos en que la diplomacia mexicana se ha inspirado desde la formación del Estado. Si bien dichos principios no adquieren mayor juridicidad por su simple integración constitucional internacionalmente, sí se fortalece su vigencia y surgen más claros ante la opinión pública nacional, la cual adquirirá más conciencia acerca de su importancia como instrumentos normativos de la vida internacional.

México vendrá a sumarse a otros Estados que ya incluyen en su derecho constitucional vigente los principios de la política exterior.<sup>4</sup> No se trata, en este sentido, de una Iniciativa “sin precedentes en el mundo”, como se ha señalado,<sup>5</sup> pero ello de ninguna manera demerita el valor intrínseco de la reforma presidencial.

Otro efecto resultante de la incorporación constitucional es el de que se legitima, más acentuadamente, la posición internacional del Estado en las relaciones internacionales, al codificarse jurídicamente el compromiso de respetar los principios de política exterior, reforzándose en su imagen externa. Si la política exterior, dice Rosenzweig,

ha dado prestigio a México, ha sido por la absoluta buena fe que la ha inspirado. Si ha merecido respeto, es porque los demás han visto en ella una contribución al establecimiento de una paz que no necesite ser mantenida con la fuerza. Si ha tenido el respaldo de la opinión pública, es porque ésta ha reconocido en ella la continuidad de una línea de conducta que no fue improvisada ni hoy ni ayer, sino que tiene sus raíces profundas en la experiencia histórica.<sup>6</sup>

Una consecuencia previsible más será el incremento de la capacidad de negociación internacional del Estado como resultado directo de la diversidad de fuentes legales que obligarán al acatamiento de los principios internacionales: el derecho internacional general posi-

<sup>2</sup> Comparecencia del secretario de Relaciones Exteriores, Bernardo Sepúlveda, ante el Senado de la República, 9 de diciembre de 1987, p. 37.

<sup>3</sup> Manuel Rodríguez Arriaga, *Antología de textos sobre política exterior*, México, CEN, Partido Revolucionario Institucional, septiembre de 1986, p. 23.

<sup>4</sup> Las constituciones de los siguientes países contienen disposiciones similares sobre ciertos principios de política exterior: artículo 6 de la Constitución de la RDA; artículos 1, 24 y 26 de la Constitución de la RFA; artículos 14 y 15 de la Constitución de Angola; artículo 7 de la Constitución de Brasil; artículo 17 de la Constitución de Cabo Verde; artículo 18 de la Constitución de Guinea-Bissau; artículo 90 de la Constitución de los Países Bajos; artículo 7 de la Constitución de Portugal, y artículo 12 de la Constitución de Cuba.

<sup>5</sup> “Catedráticos de Derecho Internacional: la propuesta de DLM salvaguarda la soberanía de los embates imperialistas”, *unomásuno*, 8 de noviembre, 1987, p. 2.

<sup>6</sup> Alfonso de Rosenzweig-Díaz Jr., “La política internacional de México”, *Nuestra Década*, UNAM, México, 1964, p. 673.

tivo, el derecho constitucional y la práctica diplomática. Al formularse en el texto jurídico fundamental los principios de la política exterior se disminuyen los riesgos de presiones externas, fortaleciéndose las bases de negociación internacional.

Otro efecto, no del todo insólito, se refiere a la fiscalización constitucional de la política exterior por la vía jurisdiccional. Es decir, que al pasar a integrarse en la Constitución los principios internacionales, y en virtud del principio general de legalidad (artículo 16 constitucional), podrían los tribunales federales pasar a conocer de acciones judiciales tendientes a controlar la constitucionalidad de los actos internacionales de los representantes del Estado. Ello daría lugar a un interesante debate que obligaría a algún movimiento de la jurisprudencia del más alto tribunal. De esa forma correspondería en última instancia a cada mexicano ser un celoso guardián de la política exterior, al contar con la capacidad procesal de accionar los mecanismos de control de la legalidad en este campo.

Puede, finalmente, deducirse un último efecto de naturaleza dialéctica: la modificación propuesta al artículo 89 constitucional fortalecerá la conducción de la política exterior a cargo del Ejecutivo Federal, pero reforzará también la capacidad y la ostentación de los representantes populares en el Congreso de la Unión para calificar la legalidad constitucional. En consecuencia, un efecto indirecto, de gran importancia en la Iniciativa presidencial, será el perfeccionamiento de la democracia mexicana.

**L**a lista de principios de política exterior que serán incluidos en la Constitución tiene el mérito de ser de las más completas formuladas hasta ahora, ya que se abarcan los grandes capítulos en que hoy se divide fundamentalmente el derecho internacional, por más que resulte incomprensible el silencio que se guarda respecto a otro de los grandes principios internacionales: el de la vigencia universal de los derechos humanos. Es cierto que la Constitución de la República cuenta con un capítulo —y seguramente de los más completos en el derecho constitucional comparado— dedicado a las garantías individuales, pero no es menos cierto que una referencia expresa a la vigencia de los derechos humanos se imponía, sobre todo to-

mando en cuenta la especial dedicación que México ha otorgado a este tema en las organizaciones internacionales y en otros foros adecuados. El trato digno y humano para los millones de trabajadores migratorios que se encuentran en Estados Unidos ha sido durante décadas un objetivo de primera importancia de nuestra diplomacia. La inclusión del principio de la vigencia universal de los derechos humanos reforzaría nuestras bases jurídicas de defensa de los trabajadores nacionales en el extranjero y coincidiría con una larga tradición mexicana en la materia.

Por otra parte y considerando que la diplomacia moderna ha evolucionado drásticamente, permitiendo que en países donde opera la separación de poderes sea cada vez más común que autoridades distintas al poder ejecutivo participen en actividades internacionales —como es el caso de los representantes populares—,<sup>7</sup> hubiera resultado necesario anotar en la Iniciativa que los principios internacionales obligarán al Estado como entidad jurídica unitaria y no solamente al Ejecutivo Federal. Es incontestable que los diputados y senadores, tanto actuando individualmente como en forma colegiada, se encuentran vinculados por dichos principios.<sup>8</sup>

Además de los representantes populares hay que hacer mención de los partidos políticos cuya participación en la vida internacional es cada vez más importante, hecho que ha sido calificado como la "diplomacia de partido"<sup>9</sup>

La Iniciativa de Reforma a la fracción X del artículo 89 de la Constitución presentada por el presidente de la República dará un sustento

<sup>7</sup> El presidente Miguel de la Madrid declaró, al recibir a un grupo de parlamentarios participantes en la VII Reunión Interparlamentaria México-Canadá, que: "En la diplomacia moderna no basta el contacto y el diálogo entre los poderes ejecutivos, sino que es indispensable una relación permanente y sistemática entre los miembros de los poderes legislativos, que influyen en el diseño y en la ejecución de la política exterior", *unomásuno*, 10 de noviembre de 1987, p. 3.

<sup>8</sup> Para un especialista: "El uso de la diplomacia de partido se inicia en realidad durante el gobierno de Echeverría, con los múltiples contactos del PRI con partidos afines. Sin embargo, no es sino hasta el gobierno de López Portillo cuando el partido oficial se involucra abiertamente en asuntos internacionales". Mario Ojeda, *México: el surgimiento de una política exterior activa*, México, SEP-Cultura, 1986, p. 157.

<sup>9</sup> Para un agudo comentario sobre la actividad internacional del Senado de la República ver: Guadalupe Rivera Marín, "El Senado de la República y su papel en las relaciones internacionales", *Revista Mexicana de Política Exterior*, IMRED, SRE, Año 3, Núm. 10, México, enero-marzo, 1986, pp. 16-21.

más firme a la defensa de la soberanía nacional y proporcionará un marco adecuado para la actuación internacional del Estado. Sin embargo, es necesario recordar, como afirmó el ex secretario de Relaciones Exteriores, que “ninguna política puede apoyarse únicamente en la declaración de principios. Porque si bien el objetivo de la acción del Estado es encauzar la práctica social a partir de ciertos principios, la política exige la consideración rigurosa de las

circunstancias y de los factores e intereses en juego. Reclama, en suma, estrategia y acciones acertadas para traducir a la realidad los valores que se proclaman”.<sup>10</sup>

Es por eso que, en épocas de crisis, principios y acciones, políticas interna y externa deben ser confinantes: partes que se complementan y compenetran. Sólo así se podrá garantizar el objetivo permanente del proyecto nacional y su viabilidad futura.

<sup>10</sup> Comparecencia del secretario de Relaciones... *op. cit.*, p. 37.