

CAPÍTULO 53

INTRODUCCIÓN

José Luis SIQUEIROS

A ningún jurista mexicano pasa inadvertido que la primera Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos (1824) tuvo como principal fuente de inspiración la Constitución norteamericana aprobada en 1787. Pocos años después de consumarse la emancipación política de España y posteriormente al fallido intento de Iturbide para crear el Imperio, el Congreso Nacional se dio a la tarea de establecer la estructura constitucional de una República federal y representativa de los estados que la conformaban.

Sin ningún antecedente propio, fuera de las diputaciones provinciales que creara la Constitución de Cádiz de 1812 en plena guerra de independencia, el Congreso Constituyente electo en 1823 aprueba la primera Constitución en octubre de 1824. En muchas materias, específicamente aquellas relativas a la estructura federal, toma como modelo la carta magna del vecino país del norte. Así, las ideas federalistas de Madison, Hamilton, Jay y otros ideólogos de este sistema, inspiradas a su vez en Alexis de Tocqueville, encuentran cauce en el pensamiento político de los congresistas de 1824. Dicho pensamiento se proyecta en la redacción de las Constituciones posteriores de 1857 y 1917.

Uno de los principios rectores de la Constitución de Filadelfia estriba en la división de los poderes federales en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, dentro de un esquema coherente mediante el cual se preserva la independencia de cada uno de ellos, entrelazando sus funciones para evitar la consolidación excesiva en favor de un determinado poder. Este mecanismo de recíproca interacción y autocontrol se conoce como el sistema de “frenos y contrapesos” (*checks and balances*).

Dos siglos después la experiencia estadounidense ha confirmado la idoneidad interna de dicha doctrina política. Es importante advertir que los capítulos I, II y III de la Constitución norteamericana que enuncian y delimitan las facultades de los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial no se han modificado en doscientos años. Es cierto que durante ese lapso, varias administraciones han tratado de vigorizar el Poder Ejecutivo en materia de política exterior para llegar a una extralimitación de atribuciones. Sin embargo, ese desequilibrio, tarde o temprano, se atempera con la reacción posterior del Congreso, celoso

siempre de sus facultades, bajo la presión de la opinión pública y de los medios de comunicación. No es tampoco inusual que muchos de los actos presidenciales que tienen incidencia en la política exterior a través de tratados de naturaleza comercial o de convenios ejecutivos, tengan que pasar el escrutinio de las cortes federales.

La realidad mexicana es distinta. Si bien, en principio, el modelo constitucional es semejante, los factores subyacentes son diferentes. El vigor y predominio del Ejecutivo en un sistema que se define como “presidencialista”, no ha permitido un efectivo control en el equilibrio de los poderes. Las extensas atribuciones del Ejecutivo Federal se reflejan también en la conducción de las relaciones internacionales. Si bien es cierto que sus facultades y obligaciones están reglamentadas en la propia Constitución (artículo 89, fracciones II, VI, VIII y X) la realidad es que la intervención del Congreso, y del Senado en particular, no han sido cortapisas o frenos en la actuación presidencial. El predominio de un partido oficial en las elecciones y la casi monolítica composición de las ramas ejecutiva y legislativa, permearon el espectro político por muchas décadas. La mayoría parlamentaria aseguraba al Ejecutivo Federal la sanción formal de los tratados que negociaba, de los embajadores que nombraba y en general la dirección de su política exterior.

La situación ha cambiado un tanto desde julio de 1988. La composición del Congreso, particularmente de la Cámara Baja, es ahora pluripartidista. Si bien el partido oficial aún controla la mayoría de los escaños, se procura ahora cumplir con las atribuciones del Senado en materia de relaciones exteriores. El secretario de despacho comparece periódicamente ante dicho cuerpo y dialoga con sus integrantes sobre la política exterior de la administración; los senadores opinan (y a veces rechazan) las designaciones de ministros plenipotenciarios; la aprobación de los instrumentos internacionales se realiza después de un estudio técnico de la comisión respectiva; todo ello dentro de un marco jurídico más apegado a los lineamientos constitucionales. A pesar de estos avances, el sistema no ha llegado a establecer un verdadero control de la discrecionalidad administrativa. El peso de la historia política reciente es aún relevante; sin embargo, se advierten ya signos positivos para un cauce más democrático, que necesariamente redundará en un mayor control de la legalidad por parte de los órganos judiciales.

En este contexto y partiendo de sus raíces comunes, el análisis comparativo de las experiencias norteamericana y mexicana en materia de relaciones exteriores, en el marco de sus respectivas Constituciones, tiene singular importancia. Los estudios que conforman este capítulo, dos de ellos escritos por juristas de los Estados Unidos de América y los otros dos por especialistas mexicanos, auxiliarán al lector en las experiencias acumuladas en ambos lados de la frontera en el ámbito de las relaciones exteriores.

El enfoque de cada uno de los autores es diverso; no obstante, el punto de vista de los cuatro estudios tiene un común denominador: la conducción por el Ejecutivo de la política exterior dentro de los límites y control de los poderes Legislativo y Judicial.

El profesor Fisher destaca las desviaciones de la Casa Blanca en el reciente escándalo Irán-contras, deslindando los errores de la administración Reagan y sus fricciones con el Congreso.

El doctor Angulo señala la facultad de los tribunales federales para interpretar el derecho internacional, subrayando su integridad e independencia, pero advirtiendo su renuencia para invadir o involucrarse en áreas que competen a los otros dos poderes; es decir, la llamada doctrina de “excepción política”, para relegar materias que son ajenas a su jurisdicción, citando como ejemplos el llamado “Acto de Estado” y la inmunidad de las soberanías extranjeras, cuyos alcances han sido fijados por la Suprema Corte de Justicia al analizar —caso por caso— dichas “excepciones” cuando son hechas valer en el litigio internacional por los Estados extranjeros demandados, y así determinar si proceden o no a la luz de la ley vigente o de los precedentes judiciales ya establecidos.

El trabajo del doctor Becerra Ramírez presenta la problemática que antecede dentro del amplio marco de la legislación mexicana. Analiza aquélla desde el punto de vista doctrinal, y comenta el contenido e interpretación del artículo 133 de la Constitución mexicana (de la supremacía de la ley fundamental, de las leyes del Congreso que emanen de ella y de los tratados que estén de acuerdo con la misma y que hayan sido aprobados por el Senado), pasando posteriormente a examinar las opiniones y tesis de la Suprema Corte de Justicia sobre la relación de derecho interno-derecho internacional. Conduce fácilmente al lector al estudio de la vinculación entre el Poder Ejecutivo y la dirección de la política exterior, subrayando las últimas reformas a la fracción X del artículo 89 constitucional en esta órbita, pasando después al análisis del binomio Poder Legislativo-relaciones exteriores, y finalmente a las facultades y competencia del Poder Judicial Federal en estas materias.

Por último, el estudio del doctor Siqueiros sobre la cooperación procesal internacional, con énfasis especial en el proceso de investigación extraterritorial norteamericano conocido como *pre-trial discovery*, nos alerta sobre las peculiaridades de este sistema en los litigios internacionales y las profundas diferencias en los sistemas procesales de origen románico, con aquellos que se practican en los Estados Unidos en materia de obtención de pruebas. Estas diferencias en la práctica de diligencias tendentes a lograr las declaraciones de testigos o de obtener documentos fuera de la jurisdicción de origen (Estados Unidos), acarrear graves problemas que sólo podrán resolverse mediante acuerdos bilaterales o multilaterales por las partes en juicio.

En resumen, el cotejo de los textos constitucionales de ambos países y la experiencia obtenida en la realidad política de uno y otro en cuanto a la incidencia del Ejecutivo en la conducción de las relaciones exteriores, debe merecer el interés de los juristas de los Estados Unidos y de México. Existe cierta simetría en el marco legal, pero los factores históricos, sociológicos y humanos son disímboles. Las prioridades se jerarquizan en forma diferente según sea el grado de desarrollo económico-social. En la percepción de esta asimetría está el meollo de la interpretación comparativa.