

LA CONSTITUCIÓN Y LA ACCIÓN EXTERIOR DEL ESTADO MEXICANO

César SEPÚLVEDA

El volumen de los asuntos externos del Estado mexicano ha ido en aumento creciente, lo que demuestra con ello que esta República tiende a ocupar un lugar cada vez más importante en la comunidad internacional y, sin embargo, no ha habido un desarrollo concomitante de la teoría jurídica sobre el papel de la Constitución en los asuntos internacionales, no obstante la visible relevancia de ello. Por otra parte, en los últimos años se ha percibido un cambio notable en el significado de nuestra Constitución, que no se ha visto correspondido por estudios sistemáticos.

La doctrina existente en nuestro país sobre este punto es escasa y anticuada, y deja no pocos huecos en lo que hace sobre todo a la función del Poder Ejecutivo en materia exterior, y a la adecuación de la Constitución al derecho internacional. El derecho constitucional aplicable a los asuntos externos no ha recibido mucha atención de los constitucionalistas mexicanos, tal vez porque esta parte no resulta muy exacta desde el punto de vista jurídico, y está penetrada de política. No es factible entender fácilmente las relaciones exteriores de México a la luz de la Constitución, pese a que, como apunta Henkin,¹ la Constitución no deja de dar forma a las instituciones y a las acciones que determinan en última instancia esas relaciones.

El tema de los asuntos exteriores es particularmente difícil para cualquier jurista que quiera vincularlos con la Constitución, pues incluye géneros muy diversos y procedimientos muy complicados. Comprende no sólo la llamada *política exterior*, que es la porción menos controlable y la más difusa de la actividad externa, sino también los *tratados*, tanto bilaterales como multilaterales, incluyendo las convenciones codificadoras, la política *en y de* las organizaciones y organismos internacionales, que se refleja continuamente en el ámbito interno del Estado; la participación en agrupamientos y alineamientos de estados; en

¹ Louis Henkin, *Foreign Affairs and the Constitution*, N. York, Foundation Press Inc., 1972, p. 7.

organismos especializados, la creación de normas de derecho internacional a través de la acción en la Asamblea General de las Naciones Unidas y de su organismo codificador, la Comisión de Derecho Internacional, normas que establecen obligaciones a cargo de los estados, incluyendo el propio.

El panorama, pues, es de suyo complicado,² y aquí únicamente nos proponemos examinar algunos de los aspectos más salientes de esa relación entre el orden internacional y la Constitución, pero en forma muy somera, y sólo con el fin de contribuir a divulgar estas complicadas cuestiones.

De los tres poderes clásicos, es el Ejecutivo el que, de acuerdo con la Constitución, cuenta con la mayor parte de atribuciones para el ejercicio de la acción exterior del Estado mexicano, a través de esa política internacional, o por medio de los tratados y convenciones.

En efecto, si se examinan las disposiciones constitucionales aplicables se comprueba esto en forma categórica. Así, en el artículo 89, fracción X se establece, como se sabe, que el Presidente de la República tiene entre otras, la facultada de:

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 los conflictos, la proscripción de la amenaza o del 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.

Este precepto se encuentra complementado por el artículo 76, párrafo I, del mismo ordenamiento, que expresa:

Son facultades exclusivas del Senado: I. Analizar la política exterior desarrollada por el Ejecutivo Federal, con base en los informes anuales que el Presidente de la República y el Secretario del despacho correspondiente rindan al Congreso; además aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que celebre el Ejecutivo de la Unión.

2 La siguiente bibliografía es útil para el mejor entendimiento de las graves cuestiones involucradas: Henkin, Louis, *op. cit.*; Glennon, Michael J., *Constitutional Diplomacy*, Princeton, 1990; Henkin, Louis, Glennon & Rogers, William D., *Foreign Affairs and the U.S. Constitution*, Transnational Publishers, Inc. 1990; Henkin, Louis, y otros, *Constitutionalismo, Democracy and Foreign Affairs*, Columbia Univ. Press, N. York 1992. La Pergola, Antonio, *Constitución del Estado y normas Internacionales*, México, UNAM, 1985, Remiro Brotons, Antonio, *La acción exterior del Estado*, Madrid, Editorial Tecnos, 1984; Hickman, Martin B., *Problems of American Foreign Policy*, Glencal Press, Beverly Hills, 1975; Corwin, Edward S., *The Constitution and what it Means Today*, Princeton University Press, 1975. S. Corwin, Edward, *The President, Office & Powers 1987-1957*, Princeton University Press, 1957.

Así como por el artículo 133: "Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión".

Estas breves disposiciones, bastante ambiguas por cierto, constituyen toda la armazón para regir las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo en el enmarañado campo de la política exterior de nuestro país. Veámoslas en operación.

Puede observarse, de paso, que existen inconsistencias entre una y otra disposición, pues en un lugar se habla de *tratados* y en otra de *convenciones diplomáticas*, término que no tiene un significado real en la práctica de las relaciones internacionales, pues pudiera pensarse, por una parte, que son convenciones que se refieren al derecho diplomático, y por la otra, que se está creando una nueva categoría de convención, no existente en el derecho internacional.

El examen de estos preceptos revela que el Ejecutivo mexicano está dotado constitucionalmente de muy amplias atribuciones, patentes unas e implícitas otras y, en cambio, las obligaciones aparecen bastantes desvaídas, como se analizará más adelante. Lo que quisiera señalar es que en realidad no existen límites tangibles a las actuaciones del Poder Ejecutivo en materia internacional, pues los que se enumeran en el ordenamiento máximo son bastante endebles, a más de imprecisos, y no hacen justicia al principio del equilibrio de poderes que debe existir en todo Estado democrático.

La política internacional, como se vio antes, es un asunto bastante complejo; contiene muchas sutilezas, y más en el caso de México, que es un Estado de empuje, y que se propone ocupar un lugar decoroso en la comunidad internacional. Puede ejercerse a través de la diplomacia tradicional o clásica, por medio de comunicaciones o conversaciones privadas entre jefes de Estado, ministros de relaciones, otros agentes, utilizando representantes en organizaciones y organismos internacionales, a base de declaraciones a la prensa. Algunos resultados de esa actividad son palpables, notorios; otros, en cambio, se manejan confidencialmente y no se llega a conocer en qué cristalizaron, pues no deben divulgarse, a fin de no perjudicar la relación con los otros países.

Como resultado de la acción exterior se pueden crear, en unión de una mayoría de estados, normas importantes de derecho internacional, bien derecho consuetudinario, bien principios jurídicos fundamentales, que no necesariamente van a constar en tratados y convenciones, y para cuya *recepción* en el sistema mexicano no existe previsión alguna.

Así las cosas, y para mejor aclaración, empezaré por cuestionar el término *política exterior*, tan favorecido por los tratadistas y que aparece en la Constitución mexicana. Por política exterior se ha entendido usualmente el ejercicio de la diplomacia habitual de un Estado a través de los agentes, órganos y organismos

para tal fin. Otros entienden la política exterior como las intenciones o la actividad, o el comportamiento del titular del Poder Ejecutivo respecto a problemas concretos, por ejemplo, la política del buen vecino, o la política hacia los derechos humanos en otro país, o referente al reconocimiento o no de un gobierno, o de un nuevo Estado; dirigido a las relaciones económicas con otro, o respecto a la intromisión de un Estado en los asuntos de otro. Sin embargo, tenemos cierta inclinación a usar de preferencia “asuntos internacionales”, “asuntos exteriores”, “política internacional” o “relaciones internacionales”, que comprendería al derecho internacional —elemento inseparable de la política— a la diplomacia tradicional y a la política propiamente dicha, y con ella puede entenderse mejor la actividad externa del Estado mexicano y su relación con el documento constitucional. No obstante, en vista del término empleado por la Constitución, que concede al presidente *toda* la actividad externa, sin hacer distinciones y para no complicar las cosas, usaremos indistintamente los términos anotados.

Una muestra del dinamismo de la política internacional de México y de cómo pueden incrementarse —o reducirse en su caso— las facultades del Ejecutivo, está en la reforma hecha al artículo 89, fracción I, en 1987-1988 en lo que tiene que ver con la inserción de los siete principios rectores de derecho internacional que rigen la amistad y la cooperación entre los estados de acuerdo con la Carta de las Naciones Unidas, una declaración histórica aprobada por unanimidad en la asamblea general por todos los estados presentes y votantes en 1970.

En la formulación de esta declaración, los diplomáticos mexicanos, en unión de los del Tercer Mundo, tuvieron un papel decisivo, y es uno de los logros de la llamada “diplomacia parlamentaria”. Su presencia en la Constitución señala muchas cosas; por una primera parte, que México se ha decidido a que en su Carta Magna aparezca una afirmación de su vocación internacionalista —comprobada a través de su ejecutoria diplomática— por otra, que está dispuesto a aceptar las obligaciones inherentes hacia su derecho interno por la aplicación de estos principios; en tercer lugar, que esto se vio en forma *sui generis*, a través de una reforma a la Constitución en la que participaron las cámaras colegisladoras: ello revela la flexibilidad con que puede actuar el Poder Ejecutivo frente a los otros poderes en cuestiones internacionales en este país, y su indudable preeminencia en los asuntos externos de la República.

En esa discusión sobre la mencionada reforma al artículo 89, fracción I, el que habla tomó partido en favor de ella, no obstante una corriente contraria, y en una disertación en la Facultad de Derecho, en diciembre 7 de 1987, me permití insistir en que con ella se expresaba una declaración categórica y permanente sobre la valía indiscutible para México de todos estos principios en la vida de relación internacional, que ella tenía un valor didáctico indudable, como instrumento de educación cívica superior; que su difusión permitiría establecer condiciones que habrían de orientar la investigación y la consecución de esas soluciones legales.

La inserción, por otra parte, revela a los demás estados, de modo claro e indubitable, las líneas que seguirá México sobre estos principios a lo largo de sus actuaciones en los foros internacionales, bilaterales o multilaterales, y no deja de constituir una contribución, modesta si se quiere, para ayudar, en unión de otros estados que participan del mismo ideario, a constituir las normas implícitas en ellos, y que están pidiendo cristalizar. No puede negarse que los principios establecen ciertos parámetros de conducta internacional bajo los cuales deben medirse y juzgarse en adelante las actividades de los estados.

Empero, señalé en ese mismo acto que si bien ello representaba el internacionalismo que faltaba en la Constitución, y que es algo que los estados medianos deben invocar, ello, por una parte, aunque realizaba las funciones externas del Ejecutivo, establecía asimismo mayores obligaciones ante los órganos legisladores, que a la mejor éstos no estaban preparados para exigir, y por la otra, que faltaba todavía un mayor internacionalismo de la Constitución, pues debería haberse manifestado al mismo tiempo, tal vez en un preámbulo que hace falta en este instrumento jurídico fundamental, la manifestación clara de la intención de cooperar en los objetivos de una sociedad internacional pacífica y constructiva, y el propósito de la observación, en su seno, del derecho que rige a esa comunidad internacional. Pero no dejo de reconocer que en ese tiempo era mucho pedir.

Como antes se expresó, en el reparto de funciones para la acción externa del Estado que se contienen en la Constitución mexicana, las del jefe del Ejecutivo aparecen desproporcionadas con respecto al Poder Legislativo y no falta quien se lamente de esa situación. Pero ello obedece a razones lógicas propias de la organización de un Estado federal democrático, y es el precio que se tiene que pagar por ello.

En efecto, las estructuras mismas del gobiernos federal, los hechos de la vida nacional, las realidades y las exigencias de las relaciones internacionales, la práctica de la diplomacia han proporcionado a los presidentes tentaciones únicas y oportunidades muy especiales para adquirir poderes fuera de lo común. De hecho, se le han entregado, en paquete, casi todas las facultades posibles.

Ello se debe a que esa parte del gobierno es en sí mismo un poderoso órgano de comunicación con el mundo, el presidente es el jefe de las armas, la confidencialidad es la esencia de su trabajo, tiene a su disposición exclusiva el aparato diplomático, y en el mundo organizado moderno puede comprometer al país, por ejemplo, a través del voto en organismo. Tiene a su favor también la exclusividad de su función, no obstante que la Constitución no parece darle tanto.

Ocurre sistemáticamente, dice Seabury, una contradicción jurídica en muchas constituciones, y ella es que mientras el poder del Estado sobre sus sujetos e instituciones se encuentra limitado por la Constitución, en el ámbito de la comunidad internacional el poder de esa entidad se considera pleno y soberano. La autoridad ejecutiva de un Estado puede estar sujeta a muchas restricciones en

su poder, a obedecer las leyes de una legislatura, pero en el ámbito de los asuntos exteriores esas funciones legislativo-ejecutivas se funden, y así el Poder Ejecutivo se libera de manera significativa de las restricciones de la Constitución para el fin de actuar rápidamente y con un propósito determinado en la política mundial, de modo de proteger o promover los intereses de su sociedad política.

Locke trató de explicar esto señalando que el Poder Ejecutivo es Jano: una cara mirando hacia la sociedad interna, benigno y limitado en su poder; la otra mirando hacia el mundo, poderoso y autoritario, actuando, hablando y legislando con la autoridad de toda la sociedad.

Un problema constitucional ha sido siempre el de armonizar la autoridad y el poder político de manera que el Estado legítimamente, con propósito y de modo efectivo, actúe en el campo de la política internacional, un espacio ocupado a la vez por muchos otros estados que reclaman cada uno derechos soberanos. Los procesos de la política externa, entonces, son producto de una tensión permanente entre las formas constitucionales y las continuas contingencias políticas internacionales, y ello no encuentra solución jurídica fácil, aunque no ha faltado esfuerzo para ello.

En el sistema mexicano, se reconoce pues la primacía del Ejecutivo en el ejercicio de la acción exterior del Estado, y se concede la exclusividad para “dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, con la condición de someterlos a la aprobación del Senado”. Y a su vez, el artículo 76, fracción I, trata de precisar no sólo esto, al hablar, “que tendrá la facultad exclusiva de aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que celebre el Ejecutivo de la Unión”, sino de la obligación que tiene el presidente de la República de rendir un informe al Congreso —en el cual al hablar de toda la administración a su cargo, dejará un lugar a la política exterior, y otro también anual, que su subordinado, el secretario de Relaciones encargado del despacho habrá de rendir ante el Senado, y que tendrá que ser por supuesto más especializado.

Ahora bien, la obligación a cargo del Ejecutivo sobre todo esto consiste en someter el consabido informe al Congreso, pero ese informe no produce de por sí obligaciones específicas, que pueden ser objeto de censura, o de sanciones por parte del cuerpo legislativo, aparte de que muchas de las materias que ocurrieron en el año pudieron haber perdido actualidad y significación para cuando se envió el informe, y no pocos asuntos de política exterior pudieron haber quedado arreglados en el periodo. Esta situación revela la necesidad de ser ajustada a la realidad y al espíritu constitucional y democrático moderno.

En efecto, de lo que se trata constitucionalmente es que si el Ejecutivo dirige la política exterior, los órganos representativos, esto es, si las cámaras legislativas han de controlarla, estimularla o censurarla, pero *oportunamente* pues la Constitución, como lo señala Scabury, no es meramente una descripción de asignaciones

transitorias de influencia política y de poder en un Estado; es algo menos que la descripción de la totalidad de forma y de orden en la sociedad entera.

Nada impide que los expertos constitucionalistas se dediquen a diseñar instituciones, procedimientos que aseguren una apta y útil cooperación entre los poderes, medios para mantener un nivel básico de conocimiento de su conducta y una posibilidad de censura real en un momento determinado.

No debe perderse de vista, sin embargo, por otra parte, que no existen muchas personas calificadas para juzgar honestamente si la política exterior que se contiene en el informe estuvo bien dirigida conforme a los altos fines de la nación.