

V. La Constitución mexicana y las relaciones internacionales

Corresponde al orden jurídico interno, y en forma concreta a la Constitución, como una manifestación de la soberanía interna, configurar los órganos estatales y proveerlos de facultades y obligaciones para participar en las relaciones internacionales. Aunque al respecto, en su origen, nuestra Constitución toma como modelos algunos documentos extranjeros, después de más de un siglo de evolución constitucional, podemos afirmar que tienen características propias, como lo veremos a continuación.

LAS NORMAS INTERNACIONALES CONSUECUDINARIAS FUERA DE LA CONSTITUCIÓN

Si revisamos la Constitución mexicana veremos que es muy notoria la ausencia de referencia a las normas internacionales consuetudinarias. En efecto, sabemos que el derecho internacional está compuesto fundamentalmente de normas convencionales y consuetudinarias. Sin embargo, la Constitución mexicana no hace ninguna referencia a la costumbre internacional. El artículo 133 menciona solamente a los tratados internacionales. La Suprema Corte de Justicia cita nada más a los tratados internacionales. Entonces, ¿qué pasa en el caso de conflicto por la aplicación de una norma consuetudinaria internacional? ¿Se puede interpretar extensivamente el artículo 133 constitucional, y considerar que cuando hace referencia a los tratados, también se refiere a la costumbre internacional?

En el caso concreto de los límites marítimos de México, sí existe una referencia más amplia, adecuada, al derecho internacional. El artículo 27 constitucional dice “[...]Son propiedad de la nación las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que *fije el derecho internacional.*”

Por supuesto, no queremos dar a entender que el derecho consuetudinario no se aplica a nuestro país. México es parte de muchas organizaciones internacionales, como la ONU y de la Corte Internacional de Justicia que, como vimos, reconoce a las leyes consuetudinarias internacionales en su estatuto, del cual es parte México, además de que esta nación es miembro activo en las relaciones internacionales y

respetuoso de sus normas. No, lo que se plantea es un problema teórico que puede tener mucha trascendencia práctica: el choque entre una norma consuetudinaria internacional con la Constitución.

La fórmula estadounidense *international law is a part of the law of the land*, ¿es más completa?

Al parecer, la Suprema Corte de Justicia no registra un conflicto en este sentido y no dudamos que lo puede haber, sobre todo en estos momentos en que las relaciones internacionales son más estrechas, y México tiene una creciente participación en ellas.

EL PODER EJECUTIVO Y LAS RELACIONES EXTERIORES

En el sistema constitucional mexicano, el Poder Ejecutivo en las relaciones internacionales, como en otras materias, tiene una fuerte presencia; aunque parezca que sus facultades en esta materia están controladas al ejercerlas conjuntamente con el Poder Legislativo, existen ciertos resquicios por donde las facultades del Ejecutivo se fortalecen y superan a los demás poderes. Pero, revisemos la Constitución para tener un panorama sobre el tema.

El capítulo III de la Constitución mexicana hace referencia a las facultades y obligaciones del titular del Poder Ejecutivo. El presidente de la República en lo tocante a las relaciones internacionales, tiene las siguientes facultades:

El ejercicio de la función representativa exterior. El presidente de la República tiene la facultad de nombrar a los “órganos de las relaciones internacionales”, como los denomina el maestro Sepúlveda: el secretario de Relaciones Exteriores (art. 89-II) que es el funcionario más importante después del presidente en las relaciones exteriores. Esta facultad que tiene el presidente es ilimitada, y es muy trascendente, pues la orientación de la política exterior del país, en gran parte depende de quien sea el titular de la Secretaría de Relaciones Exteriores. Aunque la política exterior de nuestro país se sostiene en principios de política exterior que le dan homogeneidad y continuidad, en la práctica el secretario de Relaciones Exteriores puede darle características propias.

Por otra parte, el presidente tiene como facultad nombrar y remover a los ministros, agentes diplomáticos y cónsules generales (art. 89-II y III); esta facultad la ejerce conjuntamente con el Poder Legislativo, sobre todo con la participación del Senado o de la Comisión Permanente en caso de que éste se encuentre en receso.

Sabemos que esta facultad la utiliza el Ejecutivo en forma discrecional, y muchas veces sus decisiones no son muy acertadas. El Senado debería ejercer más control en este caso.

El Poder Ejecutivo también tiene facultades para declarar la guerra, siempre con la participación del Congreso (arts. 73-XII y 89-VII); disponer de la Guardia Nacional (art. 89-VII); disponer de la totalidad de la Fuerza Armada para la defensa exterior de la Federación (art. 89-VI); con la intervención del Senado, permitir la

salida de tropas extranjeras por el territorio nacional y la estación de escuadras de otras potencias, por más de un mes, en aguas mexicanas. Esta facultad la ejerce con la autorización del Senado (art. 76-III).

Además, el Ejecutivo está facultado para celebrar empréstitos en los marcos señalados por el Congreso (art. 73-VIII).

Por último, mencionemos que en ejercicio de sus facultades de director de la política exterior, el presidente puede realizar viajes al extranjero, pero para hacerlo debe obtener el permiso del Congreso de la Unión o de la Comisión Permanente (art. 88). En la práctica, la autorización es automática y no se ejercita esa facultad de contrapeso o de limitación.

También el presidente tiene la facultad de dirigir la política exterior y celebrar tratados. La reforma a la fracción X del artículo 89 de la Constitución mexicana (*Diario Oficial de la Federación* del 11 de mayo de 1988) tiene varios aspectos que merecen un comentario más amplio.

El actual texto de esta fracción dice:

Artículo 89. Las facultades y obligaciones del presidente son las siguientes:

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.

De acuerdo con esta disposición, son dos las facultades que se otorgan al Ejecutivo mexicano: dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales.

Dirigir la política exterior

El comportamiento de México en las relaciones internacionales lo dirige el presidente de la República. Esta facultad está vigilada por el Senado, y además, de acuerdo con esta nueva redacción, la política exterior debe ceñirse, debe practicarse, en marco de los siguientes principios:

- La autodeterminación de los pueblos;
- La no intervención;
- La solución pacífica de controversias;
- 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;
- La lucha por la paz y la seguridad internacionales.

La inserción de los anteriores principios de política internacional en la Carta Magna, que sólo encuentra parangón en la Constitución soviética de 1977, ha sido justamente criticada por los especialistas en derecho internacional de México.⁹⁴

La política exterior de México es una política de principios que han sido formados a lo largo de su vida independiente,⁹⁵ los cuales le han dado prestigio internacional, ya que con base en ellos ha participado en hechos concretos como por ejemplo la promoción del Tratado de Tlatelolco, o ha sido la cuna de doctrinas como la doctrina Estrada, que tiene un gran reconocimiento internacional. Estos hechos, aunados a que la política exterior es dinámica, mutable, y que México es parte de la Carta de San Francisco, que como tratado internacional obliga a sus miembros a conducirse en conformidad con ella. Además, que la Declaración sobre los Principios de Derecho Internacional Referentes a las Relaciones de Amistad y a la Cooperación entre los Estados, de Conformidad con la Carta de las Naciones Unidas, adoptada por la Resolución 2625 (XXV) de la Asamblea General de la ONU, de 24 de octubre de 1970, es parte de las normas consuetudinarias internacionales; y por ser nuestro país respetuoso de ellas le son aplicables. Por todo eso nos parece que es precipitado y ocioso incluir los principios señalados en la Carta Magna mexicana. Al hacerlo se corre el peligro de inmovilizar los principios de política exterior y dejar fuera otros principios que revisten gran importancia en las relaciones internacionales y que ya tenían una formación en la práctica nacional; podemos citar entre otros a los principios de pluralismo ideológico⁹⁶ y al principio de soberanía permanente sobre los recursos naturales que aparece en la Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados y donde México ejerció gran influencia,⁹⁷ sobre todo con su ejemplar acto de la expropiación petrolera.

Por supuesto, al incluir en la Constitución mexicana los principios mencionados, se le viste de un carácter progresista en lo que se refiere a su política exterior. Sin embargo, insistimos, se corre el peligro gratuito de limitarla, de suprimir el dinamismo de la política exterior.

Por otra parte, ¿qué pasa si el conductor natural de las relaciones exteriores, es decir, el titular del Poder Ejecutivo, incumple con los principios antes señalados? La respuesta la encontramos en el artículo 76-I de la Constitución, que faculta al Senado para analizar la política exterior del presidente. Sin embargo, este atributo de “analizar” es una facultad política sin trascendencia práctica puesto que no está facultando al Senado para impedir que surta sus efectos jurídicos la política exterior

⁹⁴ Alonso Gómez-Robledo Verduzco, “Elevación a rango constitucional de los principios de política exterior”, en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, nueva serie, año XXI, núm. 63, México, septiembre-diciembre de 1988, pp. 1165-1167.

⁹⁵ César Sepúlveda, “Vigencia actual de los principios de la política exterior del Estado mexicano”, en *Revista del Centro de Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencias Políticas*, México, 1981.

⁹⁶ Manuel Tello, *La política exterior de México (1970-1974)*, FCE, México, 1975, pp. 61-64; Seara Vázquez, *La política exterior de México*, México, 1969; Rafael Vázquez Flores, *Introducción al estudio de la política exterior de México*, Nuestro Tiempo, México, 1995, 302 pp.

⁹⁷ Jorge Castañeda, “La Carta de Derechos y Deberes de los Estados desde el punto de vista del derecho internacional”, en *Justicia Económica Internacional*, México, 1976.

del presidente en caso de violación de los principios antes mencionados. El profesor Sepúlveda también critica la redacción del artículo 76-1 para concluir que “el papel del Senado mexicano respecto a las relaciones exteriores sigue siendo deslucida y bastante anodina”.⁹⁸

Lo anterior nos lleva a concluir que la inclusión de los principios de política exterior en la Constitución mexicana es un acto ocioso y peligroso en el sentido de que puede inmovilizar la política exterior de nuestro país, que debe ser dinámica.

Celebrar tratados internacionales y someterlos a la aprobación del Senado

Esta facultad está relacionada con la exigencia que aparece en el artículo 133: “los tratados deben de estar de acuerdo con la Constitución y ser aprobados por el Senado” y al cual nos referimos anteriormente.

Esta facultad de celebrar tratados internacionales que tiene el titular del Poder Ejecutivo en la federación mexicana está centralizada sólo en él, ya que los estados, por disposición constitucional, tienen prohibido realizarlos: “Los estados no pueden, en ningún caso: I. Celebrar alianza tratado o coalición con otro estado ni con las potencias extranjeras...” (art. 117 de la Constitución).⁹⁹

Por otra parte, el Ejecutivo no tiene facultades ilimitadas para realizar tratados internacionales, aparte de las mencionadas en el artículo 89-X; el artículo 15 de la Constitución menciona:

No se autoriza la celebración de tratados para la extradición de reos políticos, ni para la de aquellos delincuentes del orden común, que hayan tenido en el país de donde cometieron el delito, la condición de esclavos; ni de convenios o tratados en virtud de los que se alteren las garantías y derechos establecidos por esta Constitución para el hombre y el ciudadano.

Este artículo tiene dos partes; en la primera contiene una importante limitación para el Ejecutivo en materia de protección de derechos humanos: la no extradición de reos políticos, ni de esclavos, principio reconocido en diferentes tratados internacionales;¹⁰⁰ y en la segunda se hace una enfática prohibición de los tratados que alteren las garantías y derechos establecidos por la Constitución para el hombre y el ciudadano. Esta prohibición es individualizada y parecería superflua si tomamos en cuenta que el artículo 133 ya contiene la obligación de que los

⁹⁸ César Sepúlveda, *Derecho internacional*, op. cit., p. 548.

⁹⁹ Aún más, el artículo 118 de la Constitución condiciona a los estados su participación en las guerras extranjeras: “Tampoco pueden, sin consentimiento del Congreso de la Unión.

III. Hacer la guerra por sí a alguna potencia extranjera, exceptuándose los casos de invasión y de peligro tan inminente que no admita demora. En estos casos darán cuenta inmediata al presidente de la República.”

¹⁰⁰ Véase el comentario de Jesús Rodríguez y Rodríguez al artículo 15 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada*, UNAM, México, 1994, pp. 68-70.

tratados se ajusten a la Constitución; sin embargo, tratándose de garantías y derechos del hombre y el ciudadano ser explícito no sobra.

EL PODER LEGISLATIVO Y LAS RELACIONES EXTERIORES

En el análisis de las facultades del Poder Ejecutivo, ya mencionamos la participación que tiene en algunos casos el Poder Legislativo; recordemos algunas: la ratificación de los nombramientos que el presidente haga de los ministros, agentes diplomáticos, cónsules generales (art. 79-VII); autorización al presidente de la República para ausentarse del país (art. 88), aprobar los tratados (art. 133), etcétera.

Sin embargo, podemos mencionar como facultades exclusivas del Poder Legislativo en la materia de relaciones exteriores:

1. Admitir nuevos estados (art. 73-1);
2. Dictar leyes sobre nacionalidad, condición jurídica de los extranjeros, ciudadanía, naturalización, colonización, emigración e inmigración y salubridad general de la República (art. 73-VI);
3. Para establecer contribuciones sobre comercio exterior (art. 73-XXIX);
4. Para expedir leyes tendentes a la promoción de la inversión extranjera, la transferencia de tecnología y la generación, difusión y aplicación de los conocimientos científicos y tecnológicos que requiere el desarrollo nacional (art. 73-XXIX-F).

Estas áreas son de gran importancia para el desarrollo del país y sin duda la competencia exclusiva del Poder Legislativo es relevante, pero se queda en el mero marco de una facultad legislativa sancionatoria de las propuestas del Ejecutivo, ante la facultad mucho más amplia que tiene el presidente de dirigir las negociaciones diplomáticas, de acuerdo con el artículo 89.

EL PODER JUDICIAL Y LAS RELACIONES EXTERIORES

Potencialmente hablando, el Poder Judicial tiene facultades muy importantes, sobre todo en el aspecto del control de los actos del Ejecutivo, e inclusive del Senado, en la elaboración de los tratados internacionales. La Suprema Corte de Justicia en este campo, decía el maestro Antonio Carrillo Flores, es un “poder regulador”.¹⁰¹

La Suprema Corte de Justicia tuvo como modelo a la Suprema Corte de Estados Unidos, creada por la Constitución aprobada en Filadelfia en el año de 1787; sin

¹⁰¹ Antonio Carrillo Flores, *La Constitución, la Suprema Corte y los derechos humanos*, Porrúa, México, 1981, p. 85.

embargo, fue solamente modelo y no copia fiel, como también asegura el maestro Carrillo Flores.¹⁰²

De acuerdo con la Constitución mexicana vigente, toca al Poder Judicial conocer: “De todas las controversias del orden civil y criminal que se susciten sobre el cumplimiento y aplicación de leyes federales o de los tratados internacionales celebrados por el poder mexicano.”

De los casos concernientes a miembros del cuerpo diplomático y consular (art. 104).

Aún más, la Ley Orgánica del Poder Judicial Federal, en su artículo 11, fracción IV bis, inciso a), dispone:

Corresponde a la Suprema Corte de Justicia conocer en pleno:

IV bis: Del recurso de revisión contra sentencias pronunciadas en la audiencia constitucional por los jueces de distrito:

a) Cuando se impugne un tratado internacional o una ley emanada del Congreso de la Unión, vigente en todo el país o sólo en el Distrito Federal.

Desde el punto de vista doctrinal, no hay duda de que el Poder Judicial es un verdadero poder: porque como decía el diputado Truchuelo: “debe tener su origen, como todos los demás poderes, en la misma soberanía del pueblo, no hace más que interpretar la soberanía nacional, por medio de esa demostración, por medio de ese vehemente deseo de impartir justicia, como el Poder Legislativo interpreta la soberanía nacional dictando leyes [...]”.¹⁰³

Como vimos, el Poder Ejecutivo en nuestro país es el poder más vigoroso, e inclusive eso se nota en la estructuración de la política internacional, donde sus facultades son amplias.

Ahora bien, en este aspecto la Suprema Corte no tiene posibilidades de establecer un control. No conocemos algún precedente en donde la Suprema Corte haya censurado un acto de política exterior del Poder Ejecutivo.

Dicho de otra manera, la Suprema Corte tiene el poder de controlar al Ejecutivo, en lo que se refiere a la constitucionalidad de los tratados. Como lo señalamos anteriormente, la Corte ha dictado diferentes ejecutorias en ese sentido, pero ¿y los actos de política exterior? Es decir, las “facultades que las leyes fundamentales atribuyen a los organismos Ejecutivo y Legislativo, para que puedan ejercerlos dentro de amplio margen de discrecionalidad en cuanto a su oportunidad, justicia, motivos y conveniencia”,¹⁰⁴ como los define el maestro Fix-Zamudio. Esas facultades no tienen ningún control y conste que pueden tener mucha trascendencia.

Por fortuna, como lo hemos visto, en términos generales la política exterior de México se mueve siempre bajo principios firmes que tienen un carácter progresista y que van de acuerdo con los principios que rigen a la comunidad internacional.

¹⁰² *Ibidem*, p. 86.

¹⁰³ Lucio Cabrera, *El Poder Judicial Federal mexicano y el Constituyente de 1917*, UNAM, México, 1968, p. 91.

¹⁰⁴ Héctor Fix-Zamudio, *Función del Poder Judicial en los sistemas constitucionales latinoamericanos*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1977, p. 37.