

# La facultad del Presidente de la República para dirigir la política exterior

Aldo Rafael Medina García  
Irina Graciela Cervantes Bravo\*

La Constitución de Querétaro otorga al Presidente de la República la facultad de dirigir la política exterior, lo que lo sitúa como el sujeto que impulsa y protagoniza todos los asuntos exteriores del Estado mexicano. Empero, dicha facultad no es absoluta, sino que está sujeta a los controles políticos y jurídicos que prevé el propio texto constitucional.

## La relativización de la diferencia entre la política exterior e interior del Estado

**E**n la actualidad se considera superada la distinción clásica de inspiración hobbesiana, según la cual habría existido una diferencia de naturaleza entre los asuntos de fuera y los asuntos de dentro, a este respecto Merle (1984) sostiene que “dicho principio había quedado ya seriamente quebrantado desde principios del siglo XIX. Quedaba, sin embargo, el modelo de referencia,

que servía de justificación a los prácticos y de punto de apoyo a los trabajos científicos. Hoy, la mayor parte de los observadores están de acuerdo en reconocer que las distinciones entre lo interno y lo exterior está superada”. Así, la tendencia doctrinal se enfla a mostrarse conforme a que no se trata de políticas separadas y excluyentes, sino de políticas complementarias y plenamente interdependientes (145-195).

El profesor García-Pelayo (1985) reflexiona sobre la complejidad que ha adquirido la tradicional distinción entre política exterior e interior y explica su imbricación en la medida en que “ambas constituyen partes integrantes del sistema de acción política de un único actor [el Estado...] En resumidas cuentas, la política interior y exterior, aunque autónomas, pueden

relacionarse entre sí en un sistema de causalidad circular” (158).

Las relaciones de interdependencia y complementariedad entre la política exterior e interior podríamos caracterizarlas como “una especie de proceso de ósmosis en el que la incidencia de cada uno de los polos respecto del otro plantea una problemática diferente” (Robles, 1994: 72). En consecuencia, existen dos perspectivas: a) la dirección interno-internacional y b) la dirección internacional-interna (72-77). Desde la dirección *interno-internacional*, la relación se traza a partir de las modalidades de participación de los órganos del Estado en el ámbito exterior, para lo cual los textos constitucionales distribuyen las competencias entre los distintos titulares del poder, estableciendo los necesarios mecanismos de garantía

\* Doctores en Derecho por la Universidad Complutense de Madrid. Docentes e investigadores en la Unidad Académica de Derecho de la Universidad Autónoma de Nayarit. Miembros del Sistema Nacional de Investigadores.

de su ejercicio, así como la posibilidad de establecer principios o criterios materiales que dirijan y condicionen el ejercicio de la actividad exterior. Por su parte, la dirección *internacional-interna* tiene como punto de partida que el Ejecutivo dispone de la titularidad y de la capacidad real para la dirección y la gestión de la política exterior. Por tanto, la combinación de la atribución constitucional de competencia y de la capacidad de representación internacional crea una esfera de poder en ese ámbito que no deja de repercutir en el interno.

La mayor interdependencia entre los Estados hace de la política exterior un ámbito de actuación cada vez más importante, con amplios contenidos materiales, en el que se formula y ejecutan políticas que antaño eran exclusivamente de facturación estatal. En el mundo actual nuestra política energética, agrícola, comercial, ambiental, de consumo, entre muchas otras, forma parte, al mismo tiempo, de nuestra política exterior, porque todas ellas influyen en los intereses de otras naciones y en el conjunto de las relaciones internacionales. Por ello, podemos decir que en este proceso de desvanecimiento de las fronteras entre lo interno y externo resulta evidente la potenciación de la dirección *internacional-interna*, toda vez que son más los asuntos internos que se ven influidos por las acciones y decisiones que acontecen en los ámbitos tradicionalmente identificados como exteriores. Así, no es difícil concluir que “en política exterior la capacidad de los actores estatales para influir el sistema internacional es limitada, mientras que las influencias o coacciones del sistema internacional sobre los sistemas nacionales llegaría a situaciones de casi determinismo” (Rodríguez, 1980: 410).

## La política exterior en la Constitución de Querétaro

Si bien desde la dimensión interno-internacional podemos constatar que la relativización de la tradicional distinción entre política exterior e interior se percibe con nitidez en la práctica cotidiana, no sucede lo mismo en los textos constitucionales, los cuales conservan aún tal distinción, bien sea refiriéndose a ambos *tipos* de políticas, como la Constitución Española (art. 97. “El gobierno dirige la política interior y exterior...”), bien por hacer énfasis en la titularidad del gobierno o el Ejecutivo en el ejercicio de la política interior o exterior, lo que implica reconocer la existencia de dos ámbitos *independientes*. Por ejemplo,

la Constitución francesa reconoce al gobierno la dirección de la política nacional (art. 20. “El gobierno determinará y dirigirá la política nacional...”) y le concede al Presidente de la República una serie de facultades de proyección internacional.

En nuestro caso, la Constitución de Querétaro determina expresamente la titularidad del Presidente para dirigir la política exterior. Por último, encontramos el modelo de la Constitución de Estados Unidos de Norteamérica que, pese a no atribuir expresamente el poder de dirigir las relaciones exteriores al gobierno nacional, éste se infiere del conjunto de facultades de relaciones exteriores que se atribuyeron al gobierno –designar y recibir embajadores, concertar tratados, la autoridad para definir y castigar delitos contra el derecho de las naciones– (Schwartz, 1966: 121), además del amplio margen de actuación que en el ámbito exterior le ha reconocido la Suprema Corte<sup>1</sup>. Un caso peculiar representa el texto constitucional portugués de 1976 que atribuye al gobierno la “conducción de la política general del país” (art. 182), con lo cual se deja de lado la solución tradicional de atribuir al Jefe de Estado –Presidente de la República– la conducción de la política exterior y se consagra el principio de unidad de la actividad gubernamental, que en el mundo moderno de las interdependencias no se compadece con la separación orgánica de la dirección de la política exterior e interna de los Estados (Acosta, 1988: 635).

En las funciones del Presidente mexicano, desde el punto de vista formal, es decir, a partir de las facultades que le concede la Constitución, podemos diferenciar dos zonas de actuación: el gobierno y la administración. El gobierno consiste, por tanto, en asumir la suprema dirección de los negocios públicos; lleva como finalidad la protección de los intereses más altos y delicados del Estado, pero no aislados, sino considerados globalmente. En tanto, la administración entraña la idea de subordinación, la tarea

<sup>1</sup> Sentencia *United States vs. Curtiss-Wright Export Corp.*, 299 EE. UU., 304, 315 (1936). En ésta la Corte norteamericana declaró que la regla básica de que el gobierno federal no puede ejercer poderes distintos de los enumerados específicamente en la Constitución y aquellos poderes implícitos necesarios y adecuados para la efectividad de los poderes enumerados es, categóricamente, cierta sólo por lo que se refiere a los asuntos internos, pues en el campo de las relaciones exteriores el poder de la nación no está limitado a las atribuciones específicas enumeradas en el documento orgánico. Al contrario, en ese campo la autoridad federal emana de la existencia misma de Estados Unidos como país independiente.

cotidiana de la satisfacción de las necesidades colectivas (Fix-Zamudio y Valencia, 2003: 749). Cuando el Presidente actúa como Jefe de Estado realiza actos de gobierno muy importantes.

El artículo 89, fracción X, de la Constitución de Querétaro, otorga dos facultades al Presidente de la República en materia de relaciones exteriores, que son típicos actos de gobierno: a) dirigir la política exterior y b) celebrar tratados internacionales. Empero, la facultad para celebrar tratados debemos entenderla subsumida en la de dirigir la política exterior, que es, sin duda, de contenido y alcance más amplio. Esta distinción, aunque pudiera parecer intrascendente, creemos que es clave para entender el protagonismo que la Constitución otorga al Presidente en el manejo de los asuntos de repercusión internacional y, en particular, sobre la actividad convencional internacional, lo que no significa, ni mucho menos, que su ejercicio esté exento de controles políticos y jurisdiccionales previstos en el propio texto constitucional, así como en el resto del ordenamiento.

La locución “dirigir la política exterior” es de cuño reciente en el constitucionalismo mexicano. Recordemos que todos los textos constitucionales vigentes hasta 1988, para referirse al activismo primigenio del Presidente en materia de relaciones internacionales, utilizaban la frase “dirigir las negociaciones diplomáticas”, que, por supuesto, era bastante limitante y no expresaba el conjunto de facultades que la Constitución concede al Presidente para actuar en el ámbito exterior, pues además de realizar negociaciones diplomáticas, el Ejecutivo realiza definiciones y pronunciamientos en nombre del Estado, participa individualmente en el reconocimiento de Estados y gobiernos y es responsable de las posturas asumidas en organizaciones internacionales (Méndez, 2001).

Actualmente, la fracción X del artículo 89 de nuestra Constitución establece la expresión “dirigir la política exterior”. El primer problema que inferimos consiste en determinar cuáles son los actos que el Presidente puede realizar como ejercicio de esta facultad, pues si bien la Constitución regula algunos de ellos (la celebración de tratados, la contratación de empréstitos, los nombramientos diplomáticos, etc.), lo cierto es que en la práctica el ejercicio de esta facultad enmarca actos que no se encuentran expresamente previstos en la Constitución ni en ninguna otra norma; por ejemplo, la decisión de

entablar, suspender o terminar relaciones diplomáticas con otro gobierno, el sentido del voto de los representantes diplomáticos en los organismos internacionales, etc. El profesor Tena (1977), refiriéndose a la expresión “dirigir las negociaciones diplomáticas”, destacó la incompetencia de la Constitución para enunciar cada uno de los actos que se engloban en dicha oración, pues, según él, se estaría legislando en el derecho internacional; al respecto afirma:

[...] ni su silencio [se refiere a la Constitución] respecto de algunos de ellos lleva la intención de privar al Presidente de atribuciones admitidas por el uso internacional, como pueden ser las de enviar y recibir misiones, reconocer gobiernos, interrumpir y reanudar relaciones diplomáticas, etc. En los casos que se acaban de citar por vía de ejemplo, y en otros semejantes, el silencio que guarda la Constitución se traduce en que, tocante a los mismos, la facultad del titular de las relaciones exteriores es exclusivamente suya, no compartida dentro del derecho interno por ninguna otra autoridad (1977: 45).

En efecto, coincidimos con el profesor Tena Ramírez, el Poder Ejecutivo tiene un amplio margen de actuación en el ámbito exterior y desempeña cotidianamente acciones en esa esfera que resultaría absurdo prefijar en el texto constitucional. La dinámica en que se desarrollan las relaciones internacionales entre los Estados contemporáneos es tan intensa, al tiempo que las estructuras estatales son cada vez más complejas, que difícilmente podría determinarse cada uno de los actos internacionales y, menos aún, tratar de sujetar la política exterior a un estrecho corsé de normas internas, pues seguramente estaríamos condenándola a la parálisis. Así, el papel principal, pero no absoluto, que la Constitución otorga al Poder Ejecutivo respecto a la acción exterior del Estado mexicano no puede deducirse del *silencio constitucional*, como advierte el profesor Tena, sino más bien del análisis del conjunto de preceptos, por cierto, dispersos en la Constitución, que regulan los distintos actos de relevancia internacional y de los que el Presidente tiene la llave para poner en marcha. Pensemos en la decisión de iniciar las negociaciones de un tratado internacional, la de enviar tropas fuera de las fronteras, la contratación de empréstitos, el nombramiento de los agentes diplomáticos, manifestar la posición de México en caso de conflicto mun-

dial<sup>2</sup>, etc. En efecto, desde el punto de vista constitucional puede afirmarse que al Presidente le está permitido en la conducción de la política exterior todo lo que no le ha sido expresamente prohibido, aunque en todo caso su actuación siempre podrá estar sujeta a los instrumentos ordinarios de control político por las Cámaras del Congreso y, por supuesto, por todo el orden constitucional.

Resulta por demás evidente la importancia de la facultad presidencial de dirigir la política exterior. Quizá se trate, como afirma Lanz (1979), de “la facultad de mayor categoría y de mayor prestigio que la Constitución ha concedido al Presidente de la República, en el ejercicio de sus funciones propiamente ejecutivas” (235). Empero, entre los estudiosos del derecho constitucional mexicano, aunque resulta curioso, es frecuente encontrar estudios que al abordar el análisis de esta facultad presidencial se dedican a resaltar su importancia y justificar el predominio del Presidente, omitiendo hacer un estudio doctrinal que tenga como base el conjunto de normas que integran el sistema que rige el desarrollo de la actividad exterior del Estado, lo que implica el análisis de los controles provenientes de los otros órganos estatales. En estas corrientes doctrinales *tradicionalistas* resulta explícita la opinión del profesor Lanz (1979):

estas atribuciones [se refiere a la de dirección de las negociaciones diplomáticas y la celebración de tratados] son las que le han dado el rango que en todas las naciones tiene el titular del Poder Ejecutivo, y las que le

<sup>2</sup> La Primera Comisión de Estado del Senado de la República de 1917 emitió dictamen en atención a la iniciativa presentada por un grupo de senadores relativo a que la Cámara de Senadores manifestara al Ejecutivo que en el sentir del Senado debe declararse oficial y solemnemente que el gobierno de la República adopta una neutralidad benévola hacia los países de la Entente. En el dictamen la Comisión manifestó: “siendo de la competencia del Ejecutivo iniciar la posición que México debe sostener en el conflicto mundial, según los preceptos invocados, debe dejarse en libertad de acción a ese Poder, confiando en la rectitud, buen criterio y patriotismo del ciudadano que *lo gentea* [las cursivas son nuestras, para señalar la incoherencia de las últimas palabras, aunque creemos que podrían referirse “lo representa”], a menos que él solicitara conforme a la ley la cooperación de los otros poderes para proceder en determinado sentido, o que el Congreso de la Unión cuando lo estime conveniente solicite del Poder Ejecutivo los datos necesarios para ejercitar la facultad que le concede la fracción XII del artículo 73 de la Constitución [la declaración de guerra es una facultad del Congreso, con base en los datos que presente el Ejecutivo]”. La iniciativa fue desechada por una mayoría de 35 votos. *Cfr.* “Dictamen de Primera Comisión de Estado de 11 de diciembre de 1917”, *Archivo Histórico y Memoria Legislativa del Senado de la República*, Legislatura XXVII (1917-1918), libro 30, expediente 39, foja 284.

han conservado su prestigio y su fuerza interior, a pesar de las invasiones constantes del Parlamento dentro de la esfera de acción del mismo Ejecutivo, y no obstante el cercenamiento reiterado que se ha hecho de sus facultades exclusivas en beneficio del Poder Legislativo (235).

Por otra parte, el profesor Martínez Baez, a mediados del siglo XX, señalaba que “la Constitución no establece al poder de celebrar tratados ningunas trabas o limitaciones, sino que concede la facultad relativa con plena competencia” (1946: 181).

Las opiniones antes transcritas reflejan la concepción de un poder presidencial casi absoluto, que en nuestro país fue una realidad hasta fechas recientes, debido a una serie de factores políticos y jurídicos que motivaron el excesivo predominio de la institución presidencial sobre el resto de los elementos del sistema político. El profesor Carpizo McGregor, a finales de la década de los setenta, destacaba, de entre los elementos potenciadores de tal preeminencia, la notoriedad que el Presidente tiene en todos los aspectos internacionales en los cuales interviene el país, así como la aceptación general de dicho predominio (elemento psicológico), sin que mayormente se le cuestione (Carpizo, 1978: 73). El profesor Carpizo (1977) decía entonces: “en el sistema político que vivimos, el Senado mexicano no se opondrá a la aprobación de un tratado, ni presionará al Ejecutivo para tratar de que éste siga una determinada política internacional. Es decir, el contrapeso constitucional del Senado no funciona en la realidad mexicana” (61). En el mismo tenor, el profesor Seara Vázquez (1969) indicaba: “su control por el Poder Legislativo [se refiere a la política exterior] queda reducido a un mero formalismo sin significación práctica alguna, ya que la escasa fuerza política de este órgano del Estado se combina con su nulo interés por las cuestiones internacionales, de tal modo que la ratificación de los tratados, por ejemplo, es algo que siempre se produce de modo automático” (20).

Por supuesto, aunque sería muy interesante, no nos corresponde explicar las razones históricas, sociológicas o psicológicas que han alimentado la concepción del Presidente como titular *absoluto* de la actividad exterior del Estado. A nosotros nos incumbe el estudio de las normas jurídicas, por tanto, el conjunto normativo que regula la actividad exterior. No obstante, lo que sí podemos decir *a priori* es que tratándose de los asuntos exteriores del

Estado corresponde al Presidente el llamado *ius representationis*, consistente en una serie de facultades, de entre las que destaca la actividad convencional internacional, cuyo ejercicio se traduce en un proceso de creación normativa que surte efectos en el orden internacional o en algún ordenamiento jurídico de otro Estado.

La dificultad que representa identificar cada una de las actuaciones presidenciales en el ejercicio de su facultad de director de la política exterior nos limita a enumerar aquellas que expresamente contempla nuestra Constitución. Así, el profesor Manuel Becerra (2006) considera que el Presidente ejerce las siguientes:

1. Dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales (art. 89-X).
2. Nombrar y remover a los ministros, agentes diplomáticos y cónsules generales (art. 89, II y III, CPEUM). Al Presidente compete nombrar los “órganos de las relaciones internacionales”, como los denomina el maestro Sepúlveda, asimismo al Secretario de Relaciones Exteriores (art. 89-II), que es el funcionario más importante después del Presidente en las relaciones exteriores.
3. En materia de defensa nacional le compete declarar la guerra (art. 89-VIII) y disponer de la guardia nacional; disponer de la totalidad de la fuerza armada para la defensa exterior de la federación (art. 89-VI y VII); 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.
4. Celebrar empréstitos en los marcos señalados por el Congreso (art. 73-VIII).
5. El Presidente puede realizar viajes al extranjero informando o con autorización del Senado o la Comisión Permanente (art. 88) (116-124).

A manera de conclusión podemos afirmar que al Presidente (Poder Ejecutivo), en su carácter de titular de la dirección de la política exterior del Estado mexicano, le corresponde establecer, mantener, cambiar o terminar una multiplicidad de relaciones con otros Estados y otros sujetos del derecho internacional. De tal suerte que la política exterior comprende actitudes de los órganos del Estado determinadas en la Constitución, leyes y reglamentos ejecutivos, pero además, como destacara el profesor Henkin (1986), abarca en su mayor parte temas minúsculos (una firma desea hacer negocios fuera del país, un ciudadano

reclama una herencia en un país extranjero, un pedido de asistencia económica o un reactor para investigaciones, la visita de un mandatario, etc.), y hasta llega a incluir las actitudes extraoficiales de los pueblos y los individuos, de compañías, sindicatos e instituciones internas y sus acciones y reacciones que afectan las relaciones con otros. El profesor Henkin afirma que

en su mayor parte, pues, la política exterior es rutinaria, falta de espectacularidad, incontrovertida, aburrida —no diga intrascendente— y apuntada al logro de objetivos nacionales; usualmente mediante la estabilidad, el orden y las buenas relaciones. Como la buena salud, o un buen matrimonio, casi siempre trascurre sin pena ni gloria y se le da por hecha, salvo cuando la rutina se interrumpe (29-30).

Es precisamente esta posibilidad de que la *rutina* se interrumpa cuando más que nunca se justifica la existencia de mecanismos de control político y jurisdiccionales capaces de ser un contrapeso al amplio abanico de actuaciones que el Poder Ejecutivo realiza en el concierto internacional.

## Los órganos del Ejecutivo con capacidad para comprometer al Estado

La Constitución de Querétaro, en coherencia con nuestra forma de gobierno presidencial, otorga expresamente al Presidente de la República la facultad de celebrar tratados (arts. 89-X y 133); sin embargo, otros artículos constitucionales se refieren a los tratados celebrados por el “Ejecutivo federal” (arts. 76, fracción I, y 105, fracción II, inciso g); e incluso algunos artículos constitucionales mencionan los “tratados celebrados por el Estado mexicano” (arts. 94, 104, 105, fracción II, b y c). Por supuesto, el Estado mexicano actúa a través de sus órganos, pero en lo que respecta a la celebración de los tratados, ésta es una función que compete impulsar al órgano Ejecutivo. Así, pues, la cuestión que resulta es la de determinar si sólo el Presidente personalmente puede comprometer internacionalmente al Estado o si puede hacerlo algún otro órgano del Poder Ejecutivo; si es así, cuál o cuáles de ellos.

El derecho interno de cada Estado es el encargado de determinar los órganos que están dotados de competencias para las relaciones internacionales, aunque en materia de

tratados se encuentran algunas referencias genéricas en los artículos 7.2 y 46 de la Convención de Viena de 1969. El artículo 7.2 de dicha Convención señala:

En virtud de sus funciones, y sin tener que mostrar plenos poderes, se considera que representan a su Estado:

- a) Los jefes de Estado, jefes de gobierno y ministros de relaciones exteriores, para la ejecución de todos los actos relativos a la celebración de un tratado;
- b) Los jefes de misiones diplomáticas, para la adopción del texto de un tratado, entre el Estado acreditante y el Estado ante el cual se encuentran acreditados;
- c) Los representantes acreditados por los Estados ante una conferencia internacional o ante una organización internacional o uno de sus órganos, para la adopción del texto de un tratado en tal conferencia.

De este artículo podemos inferir que en nuestro país el Presidente de la República, en su carácter de jefe de Estado y de gobierno, y el Secretario de Relaciones Exteriores son los órganos del Ejecutivo que expresamente son reconocidos por el derecho internacional para comprometer internacionalmente al Estado mexicano. Desde el punto de vista del *ius representationis*, la figura del Secretario de Relaciones Exteriores no resulta diferente de la del Presidente de la República<sup>3</sup>. Por supuesto, desde la perspectiva de nuestro derecho interno, el Presidente de la República es la máxima representación de las relaciones exteriores del Estado, lo que no es óbice para que por mandato de éste otros órganos del Poder Ejecutivo puedan representar internacionalmente al Estado (González, 2000), aunque en la doctrina también podemos encontrar opiniones que

<sup>3</sup> En el derecho internacional se ha reconocido la capacidad del ministro de Asuntos Exteriores para comprometer a su país, tanto mediante acto unilateral como en virtud de un instrumento convencional. La posibilidad de comprometer al Estado a través de un acto unilateral fue reconocido por el Tribunal de La Haya, en el caso de Groenlandia Oriental, respecto a la declaración del señor Ihlen, ministro noruego, quien había manifestado que no pondría dificultades al arreglo del problema con Dinamarca sobre la soberanía territorial en aquella región. El Tribunal dijo, efectivamente, que “semejante respuesta a una petición del representante diplomático de una potencia extranjera, hecha por el ministro de Asunto Exteriores en nombre del Gobierno, en asunto que es de su competencia, obliga al país al que pertenece el ministro”. Cfr. *Permanent Court of International Justice Judgment*, abril 5, 1933, Series A/B. No. 53 (Denmark vs. Norway). En cuanto a los instrumentos convencionales, el *ius representationis* se deriva del artículo 7.2 de la Convención de Viena de 1969.

niegan la posibilidad de que el secretario de Relaciones Exteriores u otro servidor público pueda celebrar tratados en representación del Presidente de la República (Ortiz, 2004). Esta última posición se apoya en una interpretación gramatical del texto constitucional que, por supuesto, ha quedado rebasada por la práctica actual de la actividad convencional internacional en la que los jefes de Estado casi nunca negocian o firman los acuerdos internacionales personalmente.

Nuestra Constitución se encuentra entre los textos constitucionales, como muchos otros de corte presidencial, en que se prevé expresamente la facultad del Presidente para celebrar tratados internacionales y guarda silencio respecto a la participación en el *treaty making power* del secretario de Relaciones Exteriores, otros secretarios de despacho o servidores públicos del gobierno. Si bien las constituciones modernas conservan la ficción de que el Jefe de Estado todavía posee el *ius representationis omnimoda*e y representa exclusivamente al Estado en las relaciones exteriores, lo cierto es que la práctica internacional nos muestra una realidad diferente, de tal suerte que el Jefe de Estado formalmente representa la unidad exterior del Estado, pero sustancialmente ha sido sustituido por el ministro de exteriores. Asimismo, la tradicional unidad de la representación exterior también ha sido socavada por la aparición de nuevos modelos en los procesos de toma de decisiones de las organizaciones internacionales que implican una variedad de comunicaciones entre los Estados miembro y, por último, a través de canales no oficiales —organizaciones internacionales no gubernamentales, bancos estatales, corporaciones e incluso sujetos privados—; también han reducido la exclusividad del Ejecutivo como representante exterior del Estado-nación (Wildhaber, 1971).

En nuestro país, después de 1982, algunas funciones de política exterior empezaron a ser manejadas por secretarías diferentes a la de Relaciones Exteriores, lo que ha hecho más complejo el sistema de toma de decisiones en materia de política exterior en el Poder Ejecutivo (Gámez, 2001). Además de la participación de los actores estatales tradicionales, la toma de decisiones en materia de política exterior se vuelve más compleja si reconocemos el activismo, cada vez más intenso, de actores empresariales, sindicales y organizaciones no gubernamentales, por ejemplo.

En lo que respecta a los tratados, sería absurdo suponer que en nuestro país el Presidente debe llevar a cabo todas las etapas del proceso de celebración. En coherencia con las

directrices marcadas por la Convención de Viena de 1969<sup>4</sup>, la *Ley sobre Celebración de Tratados*, de 1992 —en adelante *Ley de Tratados*—, estableció la facultad del Presidente de la República para otorgar plenos poderes; esto es, designar a una o varias personas para representar al Estado mexicano en cualquier acto relativo a la celebración de tratados (arts. 2-VI y 3 de la *Ley de Tratados*), con lo que se reafirma y desarrolla lo previsto en la Convención de Viena, de la que somos parte y que recogió la práctica convencional internacional de los Estados.

En nuestro país el secretario de Relaciones Exteriores es el titular de la Secretaría de Relaciones Exteriores, dependencia del Poder Ejecutivo, a la que corresponde ejecutar la política exterior de México; además de promover, propiciar y coordinar las acciones en el exterior de las dependencias y entidades de la administración pública federal, dirigir el Servicio Exterior Mexicano e intervenir en toda clase de tratados, acuerdos y convenciones de los que el país sea parte (art. 28-I y II de la *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*, y art. 2 del *Reglamento Interior de la Secretaría de Relaciones Exteriores*). Esta dependencia coordina las acciones necesarias para la celebración de cualquier tratado. A ella compete formular una opinión acerca de la procedencia de suscribirlo y, una vez suscrito, inscribirlo en el registro correspondiente (art. 6, *Ley de Tratados*). El secretario de Relaciones Exteriores, en su carácter de titular de la dependencia especializada de los asuntos exteriores, así como de director y administrador del Servicio Exterior Mexicano, desempeña un papel decisivo en la diplomacia bilateral y multilateral, pues es el órgano a través del cual se desarrollan habitualmente las relaciones exteriores.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación se ha pronunciado sobre si el secretario de Relaciones Exteriores está facultado para firmar un tratado y, por ende, comprometer internacionalmente al Estado mexicano. Al respecto, al resolver el amparo en revisión 2830/97, refiriéndose al Tratado de Extradición Internacional celebrado entre México y Estados Unidos, el 4 de mayo de 1978, ha sostenido en la tesis aislada P.XLV/98 que dicho tratado “no es

<sup>4</sup> La Convención de Viena de 1969, en el artículo 2, párrafo I, inciso c, determina que “se entiende por plenos poderes un documento que emana de la autoridad competente de un Estado y por el que se designa a una o varias personas para representar al Estado en la negociación, la adopción o la autenticación del texto de un tratado, o para ejecutar cualquier otro acto con respecto a un tratado”.

inconstitucional por la circunstancia de que el Presidente de la República no lo haya suscrito personalmente, si instruyó al secretario de Relaciones Exteriores para su negociación, y luego lo ratificó personalmente”. La decisión de nuestro máximo órgano jurisdiccional deja atrás una interpretación literal del texto constitucional para dar paso a una interpretación sistemática, más amplia y acorde con la práctica internacional, así como con las normas de derecho internacional recogidas en la Convención de Viena de 1969, de la que nuestro país es parte.

El Presidente de la República y el secretario de Relaciones Exteriores son los principales órganos del Ejecutivo que participan en la acción exterior del Estado, la diferencia entre ellos será, en todo caso, de grado o jerarquía, pero no de fondo; ambos representan políticamente al Estado frente a otros y le pueden obligar en términos jurídicos. Así las cosas, desde la perspectiva de nuestro derecho interno, el Presidente de la República es el órgano del Poder Ejecutivo en el que se deposita la facultad de iniciar, dirigir y concluir el proceso de celebración de un tratado. Empero, para realizar su facultad primigenia se auxilia del secretario de Relaciones Exteriores o de cualquier funcionario otorgándole plenos poderes para que le represente en alguna de las etapas del proceso de celebración de tratados, principalmente en las fases de negociación, adopción y autenticación del texto. En consecuencia, la firma del plenipotenciario acreditado a través de plenos poderes ante la otra u otras partes contratantes, ni la del secretario de Relaciones Exteriores quien no tiene que demostrar tal representación, comprometen definitivamente al Estado mexicano.

La firma de los representantes es siempre *ad referendum* (art. 2-III, *Ley de Tratados*), lo que significa que la manifestación del consentimiento definitivo se hará una vez que se cumplan las formalidades del derecho interno (control senatorial, publicación en el *Diario Oficial de la Federación*) y se proceda a la ratificación del instrumento. La firma es una subfase en el complejo proceso de formación de un tratado internacional (Méndez, 2000), por lo que el único compromiso que se adquiere con dicha firma es el de no frustrar el objeto y fin del tratado, como lo dispone el artículo 18 de la Convención de Viena de 1969. En la práctica convencional internacional mexicana podemos encontrar numerosos ejemplos de tratados que, no obstante haber sido firmados por los representantes del Estado, después no fueron ratificados en el ámbito internacional.

## Reflexión final

La Constitución de Querétaro, fundada en el principio de división de Poderes, no estableció facultades absolutas, sino un complejo entramado de interrelaciones entre los órganos del Estado (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) para mantener el equilibrio y evitar así la arbitrariedad. Si bien es cierto que el ámbito de la acción exterior del Estado tradicionalmente ha estado ligado a la figura de los órganos Ejecutivos, quienes han actuado con casi absoluta libertad, esto no implica que dicho campo de actuación quede al margen de los controles políticos y jurídicos que establece el propio orden constitucional y que son una característica imprescindible de los Estados constitucionales modernos.

Si los asuntos de fuera y los de dentro están cada vez más interrelacionados debido a acelerado proceso de globalización, en el que las fronteras se desdibujan y lo externo cada vez determina la suerte de los internos, resulta imprescindible volver la mirada hacia el diseño constitucional de los instrumentos de control para hacer posible el control democrático de todas y cada una de las acciones de la actividad exterior que realiza el Presidente de la República.

## Referencias

- Acosta, A. (1988). "La Constitución y las relaciones exteriores". *Revista de Estudios Políticos*, 60-61: 633-641.
- Becerra, M. (2006). *La recepción del derecho internacional en el derecho interno*. México: IJ-UNAM.
- Carpizo, J. (1977). *Comentario a la ponencia del Dr. Felipe Tena Ramírez sobre el Poder Ejecutivo y las Relaciones Exteriores de México*. En VV.AA., *La Constitución y las relaciones exteriores de México (60-64)*. México: Secretaría de Relaciones Exteriores-Instituto Mexicano "Matías Romero" de Estudios Diplomáticos.
- Carpizo, J. (1978). *El presidencialismo mexicano*. México: Siglo XXI.
- Fix-Zamudio, H. y Valencia, S. (2003). *Derecho constitucional mexicano y comparado*. México: Porrúa.
- Gámez, A. (2001). "Política interburocrática en la política exterior de México, 1988-1994". *Foro Internacional*, 165: 474-500.
- García-Pelayo, (1985). *Las transformaciones del Estado contemporáneo*. Madrid: Alianza Universidad.
- Henkin, L. (1986). *Derecho y política exterior de las naciones*. Buenos Aires: Grupo Editorial Latinoamericano.
- Lanz, M. (1979). *Derecho constitucional mexicano y consideraciones sobre la realidad de nuestro régimen*. México: Norgis Editores.
- Martínez, A. (1946). "La Constitución y los tratados internacionales (conferencia dictada para analizar el tratado mexicano-norteamericano sobre aguas internacionales)". *Revista de la Escuela Nacional de Jurisprudencia*, 30: 167-181.
- Méndez, R. (2000). "La firma de los tratados". *Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, 3: 209-228.
- Méndez, R. (2001). "La celebración de los tratados, genealogía y actualidad constitucional". *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, 1: 291-322.
- Merle, M. (1984). *La politique étrangère*. París: PUF.
- Ortiz, L. (2004). *Facultades del Presidente de la República en la celebración de tratados internacionales*. En VV.AA., *Ensayos en torno a una propuesta de reforma constitucional en materia de política exterior y derechos humanos (93-102)*. México: Porrúa / Universidad Iberoamericana.
- Robles, M. (1994). *El control de la política exterior por el Parlamento Europeo*. Madrid: Civitas.
- Rodríguez, A. J. (1980). "Elaboración y control de la política exterior en un sistema democrático". *Revista de Estudios Internacionales*, 2: 403-417.
- Schwartz, B. (1966). *Los poderes del gobierno. Comentarios sobre la Constitución de los Estados Unidos*. México: Facultad de Derecho-UNAM.
- Seara, M. (1969). *La política exterior de México. La práctica de México en el derecho internacional*. México: Esfinge.
- Tena, F. (1977). "El poder ejecutivo y las relaciones exteriores". En VV.AA., *La constitución y las relaciones exteriores de México (45-55)*. México: Secretaría de Relaciones Exteriores-Instituto Mexicano "Matías Romero" de Estudios Diplomáticos.
- Wildhaber, L. (1971). *Treaty-Making Power and Constitution. An International and Comparative Study*. Basel and Stuttgart: Helbing & Lichtenhahn.