

El Ejecutivo y la política exterior

Hace unas semanas, en el contexto de la visita del presidente Andrés Manuel López Obrador a Washington, mucho se discutió sobre si su reunión con el presidente estadounidense Donald Trump era oportuna.

Los cuestionamientos surgieron a raíz de dos preocupaciones: la primera, la posibilidad de que la visita se pudiese malinterpretar como un respaldo del presidente de México a la reelección de Donald Trump, particularmente por la cercanía de las elecciones presidenciales en Estados Unidos, donde hasta ahora el candidato demócrata Joe Biden encabeza todas las encuestas de intención de voto.

La segunda, por el riesgo de volver a vivir la experiencia de la campaña presidencial de Donald Trump en 2016, cuando su mensaje central se enfocó en una retórica en contra de México.

Afortunadamente, a la visita se le consideró un éxito ya que no derivó en un enfrentamiento verbal entre los mandatarios. Al contrario, resultó en un intercambio de halagos diplomáticos, el cual duró unos cuantos días hasta que Donald Trump arremetió nuevamente en contra de México, solicitando a la prensa que se enfocara más en la situación de la pandemia del coronavirus en México, ya que —según su dicho— era peor que la de Estados Unidos.

Mas allá del impacto mediático, la visita denota la manera en que funciona el desarrollo de la política exterior en México.

Facultad constitucional

El punto de partida para entender la facultad del Ejecutivo federal en materia de política exterior es el artículo 89, fracción X, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En esta facultad, en palabras de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se concentra la atribución de dirección de la política exterior del Estado mexicano y la celebración de tratados que en forma exclusiva se consignan constitucionalmente a favor del Ejecutivo federal a través de la Secretaría de Relaciones Exteriores, según lo establecido en el artículo 28 de la *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal* (vid. acción de inconstitucionalidad 26/2006, senadores integrantes de la LIX Legislatura del Congreso de la Unión, 7 de junio de 2007).

Así, la facultad exclusiva se erige como una potestad soberana y discrecional que únicamente puede ser ejercida por el Ejecutivo federal. A esta potestad, sin embargo, coadyuvan aristas de colaboración republicana con el Senado de la República que contempla el artículo 76, fracción I y II, en lo que respecta a la aprobación de tratados y convenciones internacionales que el Ejecutivo suscriba, así como su decisión de terminar, denunciar, suspender, modificar, enmendar, retirar reservas y formular declaraciones interpretativas sobre los mismos, y la ratificación de los nombramientos de embajadores y cónsules generales que haga el Ejecutivo.

Como consecuencia de esta arista, una pluralidad de voces y actores se sienten legitimados para tratar de incidir en la formulación de la adopción de la política exterior del Estado mexicano, ya sea en forma directa o indirecta. Por ejemplo, basta ver los diversos recursos judiciales interpuestos en los que se cuestiona la legalidad de las decisiones tomadas en materia migratoria frente a la amenaza del gobierno de Estados Unidos de imponer aranceles a todos los productos importados de México, que derivan de la declaración conjunta México-Estados Unidos del 7 de junio de 2019.

Atendiendo a este principio de potestad exclusiva, por lo general las cortes nacionales de otros Estados tienden a confirmar el principio de “una sola voz” en materia de política exterior, bajo el cual se reafirma la potestad exclusiva que tienen sus poderes ejecutivos en materia de relaciones internacionales. Por ejemplo, en el caso del homicidio del menor Sergio Adrián Hernández Güereca, la Suprema Corte de Estados Unidos decidió abstenerse de conocer del asunto, el pasado 25 de febrero, entre otras razones, para evitar contradecir al Ejecutivo federal en la conducción de la política exterior de Estados Unidos, ya que de lo contrario se corría el riesgo de “poner en ridículo a su gobierno” al coexistir múltiples posiciones no unánimas.

De esta forma, en el Derecho positivo mexicano la facultad exclusiva de dirigir la política exterior conforme al texto constitucional se compone de cinco elementos:

Primero, la designación del Ejecutivo federal como el poder encargado de desarrollarla a través de la Secretaría de Relaciones Exteriores y de las representaciones diplomáticas, consulares y misiones permanentes que el Estado mexicano tiene en el extranjero.

Segundo, la potestad del Ejecutivo federal de celebrar tratados e instrumentos internacionales, así como de darlos por terminados, denunciarlos, suspenderlos, modificarlos, enmendarlos, retirar



reservas y formular declaraciones interpretativas sobre los mismos.

Tercero, la discrecionalidad del Ejecutivo federal para nombrar cónsules y embajadores.

Cuarto, el reconocimiento que es una facultad exclusiva del Ejecutivo federal en el que existe cierta complementariedad con el Senado de la República para la ratificación de los nombramientos de embajadores y cónsules, así como para la celebración y la denuncia de tratados y convenciones internacionales.

Quinto, la necesidad de seguir en la conducción de la política exterior los ocho principios normativos enunciados en el artículo 89, fracción X: *i.* la autodeterminación de los pueblos, *ii.* la no intervención, *iii.* la solución pacífica de controversias, *iv.* la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales, *v.* la igualdad jurídica de los Estados, *vi.* la cooperación internacional para el desarrollo, *vii.* el respeto, la protección y la promoción de los derechos humanos y *viii.* la lucha por la paz y la seguridad internacionales.

Complementariedad del Senado de la República

El texto constitucional establece un esquema de complementariedad e interdependencia —entre el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo— para definir el rumbo de sus relaciones internacionales. La exclusividad de dicha potestad para el Ejecutivo federal replica el principio de Derecho internacional que concentra la representación del Estado en sus representantes naturales (esto es, troika conformada por el jefe de gobierno, el jefe de Estado y el canciller) o en aquellos que posean plenos poderes (es decir, embajadores, representantes permanentes o jefes de delegación).

Lo anterior obedece a la realidad operante en la gran mayoría de los países que conforman la comunidad internacional donde se ve a estos tres funcionarios como los actores tradicionales en la conducción de la política exterior del Estado y su representación en el extranjero. Por esta razón, en el Derecho internacional se les reconoce inmunidad personal a esos funcionarios, precisamente por ser la representación del Estado y ser los funcionarios más expuestos a sanciones por parte de un tercer Estado en caso de que el desarrollo de la política exterior contraríe los intereses de ese tercer Estado.

Si bien el Poder Legislativo es parte medular del proceso de construcción de la política exterior —y hay muchas decisiones de política exterior que necesitan la colaboración del Congreso para ser cristalizadas—, existen algunos temas en los cuales el Poder Ejecutivo se encuentra más capacitado para desahogar y en ciertas ocasiones debe ser el único que utilice canales de comunicación diplomáticos directos con mandatarios extranjeros.

Principios normativos de la política exterior

Los principios normativos de la política exterior mexicana enunciados en el artículo 89, fracción X, se basan en el Derecho internacional convencional y consuetudinario. Su interpretación no debe realizarse de manera inocua creyendo que la aplicación de éstos se realiza sin un interés en específico. Al con-

trario, la ejecución de estos principios se realiza bajo una interpretación del gobierno de México definida en su práctica histórica.

El Derecho internacional, como acontece con cualquier otro marco normativo, está sujeto a diversas interpretaciones, las cuales pueden llegar a ser contradictorias. Si no existieran diferentes interpretaciones en la esfera internacional, sobre lo que cierta norma o determinado principio significa, no existirían conflictos, ni tribunales internacionales para resolverlos.

Bajo esta línea se puede entender por qué existe una diferencia en la interpretación del Derecho internacional desde una óptica de una corte internacional, a como se realiza en una cancillería. En otras palabras, la política exterior de los Estados obedece a sus intereses nacionales, por lo cuales ven al Derecho internacional como un instrumento a través del cual se defienden los mismos.

De ahí que cuando se apoye en los principios codificados en la fracción X del artículo 89 constitucional es necesario leerlos bajo una óptica mexicana, teniendo en cuenta el dinamismo cambiante de la esfera internacional y el interés nacional. Esta flexibilidad necesaria obedece a la evolución propia del Estado mexicano, donde no es lo mismo el México de hace un siglo que el México del futuro.

Por esta razón, la próxima vez que surja alguna duda sobre las siguientes cuestiones: ¿por qué se voltea a ver más al norte?, ¿por qué hay tanta deferencia hacia nuestro principal socio comercial?, ¿por qué la cooperación con las autoridades extranjeras, donde viven más de 30 millones de mexicanos, es tan estrecha? o ¿por qué se evita a toda costa un enfrentamiento con la principal potencia a nivel mundial?... la respuesta es evidente. 🇲🇽

* Doctor en Derecho y diplomático de carrera experto en Derecho internacional. Twitter: @VE_Corzo.

** Experto en arbitraje internacional, acreditado para ejercer en México y en Estados Unidos. Twitter: @EE_Corzo.