



## EL SENADO COMO CÁMARA DE CONTROL DE LA POLÍTICA EXTERIOR

Juan Manuel PORTILLA GÓMEZ\*

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Las relaciones exteriores en las Constituciones del siglo XIX*. III. *La política exterior en la Constitución de 1917*. IV. *El Senado como cámara de control de la política exterior*. V. *Conclusiones*.

### I. INTRODUCCIÓN

En la dinámica y desarrollo de la política internacional contemporánea se involucran diversos actores cuya naturaleza no es necesariamente estatal. Cada vez se incorporan más protagonistas en los procesos mundiales de toma de decisiones y aunque no formen parte de la estructura formal de los Estados, ello no impide que al interior de éstos se tengan canales de expresión que de una forma u otra influyan sobre los órganos de gobierno. En México, a doscientos años de iniciada su independencia, la política exterior ha sido una materia predominante del Ejecutivo en detrimento de otros poderes como el Legislativo; con escasa participación de otros niveles de gobierno y, menos aún, de la sociedad civil. Al respecto, son muy reveladores los resultados de una re-

\* Doctor en derecho internacional; profesor titular en la Facultad de Estudios Superiores Acatlán de la Universidad Nacional Autónoma de México; miembro del Sistema Nacional de Investigadores.

ciente encuesta sobre política exterior en la que se indica que los mexicanos, preocupados por el narcotráfico y el crimen organizado, carecen de interés sobre la mayoría de las regiones del mundo y que la política exterior se considera como un instrumento medianamente importante para atraer inversiones y turistas.<sup>1</sup> En la presentación de dicho documento, la senadora y ex canciller Rosario Green comentó que “los resultados de la encuesta evidencian la falta de un auténtico proyecto de política exterior de México hacia el mundo y viceversa”. Es importante destacar que en la encuesta de 2006, cuando el nivel de violencia en el país era menor, los entrevistados ya mostraban una visión que privilegiaba su entorno inmediato sobre cualquier aspecto internacional. Asimismo, se observó que en la formulación y conducción de la política exterior, la mayoría de los mexicanos deseaban que el ciudadano común tuviera alguna influencia en el diseño de la misma y que se favoreciera una política en la que el presidente y el Congreso tuviesen el mismo peso en la toma de decisiones.<sup>2</sup>

Ante tal escenario, ¿cuál debe ser el papel del Senado? En respuesta a esta interrogante, el presente trabajo se enfoca, a partir de la trayectoria histórica de dicha Cámara, en dimensionar su capacidad como órgano de control de la política exterior conforme al marco constitucional e internacional. En nuestro estudio se propone un sano equilibrio en la división de poderes a través de pesos y contrapesos, que sin desvirtuar la esencia ejecutiva de las relaciones foráneas propicie una política exterior incluyente y consensuada. Dentro de nuestra línea de investigación, recurrimos no sólo al análisis jurídico de los preceptos constitucionales y de otras disposiciones, sino que además consideramos el ángu-

<sup>1</sup> Tercera Encuesta Bianual del Centro de Investigación y Docencia Económica denominada “México, las Américas y el Mundo”, que se efectuó entre agosto y septiembre de 2008. Presentada el 3 de marzo de 2009.

<sup>2</sup> *Encuesta México 2006*, Centro de Investigación y Docencia Económica. Presentada a la Comisión de Relaciones Exteriores de la Cámara de Diputados.

lo político que supone la administración y conducción de las relaciones de México con el mundo. Todo lo anterior, cimentado sobre los tres pilares en los que debe sustentarse nuestra política exterior: unidad, integridad y continuidad. Por la primera entendemos la identificación entre aquélla y la política interior; por la segunda, la articulación de los distintos sectores implicados en la política exterior, y por la tercera, el hilo conductor que le da consistencia. Ello se traduce en la consolidación de una política exterior de Estado que, más allá de vaivenes sexenales y protagonismos individualistas, represente una palanca de desarrollo para los mexicanos. En estas tareas, el Senado,<sup>3</sup> tanto en su ámbito colegislador como específico, reviste especial relevancia como coadyuvante del Ejecutivo y requiere de una mayor participación, sobre todo en los procesos de control, de tan importante área de la administración pública. Para efectos de nuestra investigación nos concentraremos en las áreas más visibles de control del Senado sobre el Ejecutivo en materia internacional, a saber: análisis de la política exterior, aprobación de tratados y ratificación de embajadores y cónsules generales.

## II. LAS RELACIONES EXTERIORES EN LAS CONSTITUCIONES DEL SIGLO XIX

### 1. *Antecedentes del Senado*<sup>4</sup>

El origen del Senado mexicano lo encontramos en el sistema bicameral estadounidense, impulsado por el federalismo y deri-

<sup>3</sup> Si bien entendemos que el Senado es un conjunto complejo de órganos, en el presente estudio sólo nos referiremos a él de forma genérica. Para una visión sectorizada del mismo véase Cortés Campos, Josefina y Raigosa Sotelo, Luis, *Las facultades de control del Senado de la República*, ITAM-Miguel Ángel Porrúa, 2003, pp. 89-97.

<sup>4</sup> A fin de dotar de uniformidad a nuestro trabajo, utilizamos la ortografía actual y no la del siglo XIX en la que originalmente están redactados los documentos.

vado del parlamentarismo inglés. Podemos considerar como el antecedente de la cámara alta a los puntos 7 y 8 de los *Elementos constitucionales* de López Rayón, de 1812, en los que se señala: “El Supremo Congreso constará de 5 vocales nombrados por las representaciones de las provincias... Las funciones de cada vocal durarán cinco años, el más antiguo hará de Presidente y el más moderno de Secretario, en actos reservados o que comprenden toda la nación”.<sup>5</sup> Posteriormente, en el Acta Solemne de la Declaración de Independencia de la América Septentrional del 6 de noviembre de 1813 si bien ya se refiere a las facultades en materia internacional, no se indica ningún órgano específico encargado de las mismas.<sup>6</sup>

Por su parte, la Constitución de Apatzingán de 1814 reitera la figura del Supremo Congreso Mexicano y le atribuye las siguientes funciones de carácter internacional: nombrar a los ministros públicos, que con el carácter de embajadores plenipotenciarios, u otra representación diplomática, hayan de enviarse a las demás naciones; decretar la guerra y dictar las instrucciones debajo de las cuales haya de proponerse o admitirse la paz, así como las que deben regir para ajustar los tratados de alianza y comercio con las demás naciones, y aprobar antes de su ratificación estos tratados; conceder o negar licencia para que se admitan tropas extranjeras en nuestro suelo.<sup>7</sup> Asimismo, las funciones internacionales del Supremo Gobierno consisten en: publicar la guerra y ajustar la paz y celebrar tratados de alianza y comercio con las naciones extranjeras; y organizar los ejércitos y milicias nacionales para promover la defensa exterior del Estado.<sup>8</sup>

<sup>5</sup> Tena Ramírez, Felipe, *Leyes fundamentales de México 1808-1998*, México, Porrúa, 1998, p. 25.

<sup>6</sup> *Ibidem*, p. 31.

<sup>7</sup> *Ibidem*, p. 43.

<sup>8</sup> *Ibidem*, p. 48.

## 2. Constitución de 1824<sup>9</sup>

La Constitución norteamericana de 1787 sirve de modelo para la primera ley fundamental del México independiente: la Constitución del 4 de octubre de 1824,<sup>10</sup> la cual señala que se deposita el Poder Legislativo de la Federación en un Congreso general; dividido en dos cámaras: una de Diputados y otra de Senadores.<sup>11</sup> Como rasgos sobresalientes del Senado podemos señalar su integración como asamblea representativa de las entidades federativas y la elección de sus miembros por votación de sus respectivas legislaturas.<sup>12</sup> Al establecer un sistema bicameral, la Constitución no distingue las facultades de cada cámara y confiere al Congreso las siguientes en materia internacional: sostener la independencia nacional, y proveer la conservación y la seguridad de la nación en sus relaciones exteriores; arreglar el comercio con las naciones extranjeras; dar instrucciones para celebrar concordatos con la silla apostólica; aprobar los tratados de paz, de alianza, de amistad, de federación, de neutralidad armada, y cualesquiera otras que celebre el presidente de los Estados Unidos Mexicanos con potencias extranjeras; decretar la guerra en vista de los actos que le presente el presidente; dar reglas para conceder la patente de corso, y para declarar buenas o malas las presas de mar y tierra; conceder o negar la entrada de tropas extranjeras en el territorio de la Federación; permitir o no la estación de escuadras de otra potencia por más de un mes en los puertos mexicanos y permitir o no la salida de tropas nacionales fuera de los límites de la República.<sup>13</sup>

<sup>9</sup> Toda vez que la Constitución de 1824 abarca también al Acta Constitutiva de 1823, sólo nos referimos a la primera.

<sup>10</sup> Véase Rabasa, Emilio O., *Los siete principios básicos de la política exterior de México*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2005, p. 9.

<sup>11</sup> Tena Ramírez, *op. cit.*, nota 5, p. 169.

<sup>12</sup> *Ibidem*, p. 171.

<sup>13</sup> *Ibidem*, p. 175.

A su vez, las facultades internacionales del Ejecutivo comprenden: poner en ejecución las leyes y decretos dirigidos a conservar la integridad de la Federación y sostener su independencia en lo exterior; nombrar a los enviados diplomáticos y cónsules, con aprobación del Senado, y en sus recesos, del consejo de gobierno; disponer de la fuerza armada permanente de mar y tierra, y de la milicia activa para la defensa exterior de la Federación; declarar la guerra en nombre de los Estados Unidos Mexicanos, previo decreto del Congreso general; celebrar concordatos con la silla apostólica; dirigir las negociaciones diplomáticas y celebrar tratados de paz, amistad, alianza, tregua, federación, neutralidad armada, comercio y cualesquiera otros; más para negar o prestar su ratificación a cualquiera de ellos, deberá preceder la aprobación del Congreso general; recibir ministros y otros enviados de las potencias extranjeras; y conceder el pase o retener los decretos conciliares, bulas pontificias, breves y rescritos, con consentimiento del Congreso General, si contienen disposiciones generales; oyendo al Senado, y en sus recesos al consejo de gobierno, si se versaren sobre negocios particulares o gubernativos; y a la Corte Suprema de Justicia si se hubieren expedido sobre asuntos contenciosos.<sup>14</sup> Asimismo, es importante destacar la prohibición a las entidades federativas de entrar en transacción con alguna potencia extranjera, ni declararle guerra, debiendo resistirle en caso de actual invasión, o en tan inminente peligro que no admitta demora; dando inmediatamente cuenta en estos casos al presidente de la República.<sup>15</sup>

### *3. Las Constituciones centralistas y el Acta de Reformas*

Durante la etapa centralista se instala un gobierno unitario y se establece un Supremo Poder Conservador a través de las llamadas Siete Leyes Constitucionales de 1836 que integran un solo

<sup>14</sup> *Ibidem*, p. 183 y 184.

<sup>15</sup> *Ibidem*, p. 192.

*corpus* normativo a pesar de su denominación en plural. La elección de los miembros del Senado se efectúa por tres órganos: la Cámara de Diputados, la Junta de Ministros y la Suprema Corte de Justicia.<sup>16</sup> La configuración del Senado bajo esta fórmula convierte a esta cámara en un órgano elitista y prepara el camino para su posterior desaparición, en la Constitución de 1857. Respecto a las funciones internacionales del Congreso no se aporta nada nuevo, pero es importante destacar que, por primera vez en la historia constitucional, se especifican las atribuciones exclusivas del Senado y se le asignan las dos siguientes en materia internacional: prestar su consentimiento para dar pase o retener los derechos conciliares y bulas y rescritos pontificios, que contengan disposiciones generales o trascendentales a la nación; y aprobar los nombramientos que haga el poder Ejecutivo para enviados diplomáticos y cónsules.<sup>17</sup>

Por lo que toca al Ejecutivo, respecto a la anterior Constitución, se agrega en materia foránea la prohibición al presidente de salir del territorio de la República durante su encargo y un año después sin el permiso del Congreso.<sup>18</sup> Asimismo, aunque ya en la Constitución de 1824 se establecían los secretarios de despacho, en ésta se incluye expresamente al ministro de relaciones exteriores cuyo nombramiento corresponde al presidente. Es importante destacar la inserción de un incipiente mecanismo de rendición de cuentas sobre lo que posteriormente se denominará política exterior, consistente en la obligación del canciller de presentar a ambas cámaras una *Memoria* anual del estado en que se halle su ramo.<sup>19</sup>

El carácter aristocrático del Senado se acentúa aún más en las Bases Orgánicas de la República Mexicana de 1843, y ya desde la misma junta de notables creada para su redacción se perfilaba su

<sup>16</sup> *Ibidem*, p. 213.

<sup>17</sup> *Ibidem*, p. 221.

<sup>18</sup> *Ibidem*, p. 228.

<sup>19</sup> *Ibidem*, p. 230.

carácter elitista. Se continua con el carácter bicameral del Poder Legislativo, pero no se incluye una sección exclusiva para las atribuciones del Senado. No obstante ello, reconoce como facultad exclusiva de éste aprobar los nombramientos de plenipotenciarios, ministros y demás agentes diplomáticos y cónsules. Aquí cabe resaltar el agregado de plenipotenciarios y ministros, mismos que no aparecen en la Constitución anterior.<sup>20</sup> En materia de tratados y concordatos, el Congreso mantiene la facultad de aprobarlos.<sup>21</sup>

Respecto al Ejecutivo, permanecen las mismas funciones internacionales y la prohibición de salir del país sin permiso del Congreso. Por cuanto a la obligación anual del canciller de informar sobre el estado de su administración, se adiciona la de proponer las reformas que estimase convenientes. Dentro de esa misma línea de acción, se determina que el ministerio debe elaborar un reglamento sobre su esfera de trabajo, el cual debe ser aprobado por el Congreso. Esto constituye el antecedente de lo que actualmente conocemos como el reglamento interior de la Secretaría de Relaciones Exteriores.

En plena invasión estadounidense y bajo la ocupación por sus ejércitos de las principales plazas del país, el 21 de mayo de 1847, se promulgó el Acta Constitutiva y de Reformas.

...es un documento breve, de sólo 30 artículos, pero con un rico contenido, ya que en ella se efectuaron modificaciones sustanciales a la Constitución Federal de 1824, pues durante su intermitente vigencia, se habían advertido algunos defectos importantes, que se pretendió corregir con esta Acta. Además se introdujeron varios aspectos novedosos, algunos de los cuales fueron recogidos posteriormente por el Constituyente de 1856-1857.<sup>22</sup>

<sup>20</sup> *Ibidem*, p. 416.

<sup>21</sup> *Ibidem*, p. 415.

<sup>22</sup> Fix-Zamudio, Héctor, “Acta Constitutiva y de Reformas, marco jurídico”, en Galena, Patricia (coord.), *Méjico y sus Constituciones*, México, Fondo de Cultura Económica, pp. 207 y 208.

Sin embargo, las cuestiones de carácter internacional permanecieron idénticas, y aunque sea de manera indirecta, podemos señalar el impacto positivo que en la futura política exterior de México tendría la figura de control de legalidad como el derecho de amparo y el reforzamiento de los derechos individuales de los gobernados.

#### *4. La Constitución de 1857*

Debido a la experiencia negativa del Senado durante las Constituciones centralistas, éste desaparece en la Constitución de 1857 al restablecerse en México un sistema unicameral, de tal modo que el Poder Legislativo queda depositado en una asamblea denominada Congreso de la Unión, integrada únicamente por diputados y cuyas funciones en materia internacional son las siguientes: expedir aranceles sobre el comercio extranjero; ratificar los nombramientos que haga el Ejecutivo de los ministros, agentes diplomáticos y cónsules; aprobar los tratados, convenios o convenciones diplomáticas que celebre el Ejecutivo; reglamentar el modo en que deban expedirse las patentes de corso; para dictar leyes, según las cuales deben declararse buenas o malas las presas de mar y tierra, y para expedir las relativas al derecho marítimo de paz y guerra; para conceder o negar la entrada de tropas extranjeras en el territorio de la Federación y consentir la estación de escuadras de otra potencia, por más de un mes, en las aguas de la República, y permitir la salida de las tropas nacionales fuera de los límites de la República.<sup>23</sup>

Por su parte, al Ejecutivo le corresponden las siguientes facultades de carácter internacional: nombrar los ministros, agentes diplomáticos y cónsules generales. Con aprobación del Congreso, y en sus recesos de la diputación permanente, disponer de la fuerza armada permanente de mar y tierra para la defensa exterior de la Federación; declarar la guerra en nombre de los Esta-

<sup>23</sup> Tena Ramírez, *op. cit.*, nota 5, p. 619.

dos Unidos Mexicanos, previa ley del Congreso de la Unión; conceder patentes de corso con sujeción a las bases fijadas por el Congreso; dirigir las negociaciones diplomáticas, y celebrar tratados con las potencias extranjeras, sometiéndolas a la ratificación del Congreso Federal; recibir ministros y otros enviados de las potencias extranjeras. A propósito de esta última facultad, cabe señalar que se prohíbe la celebración de tratados para la extradición de reos políticos y de los delincuentes del orden común que hayan tenido en el país donde cometieron el delito la condición de esclavos; así como de convenios o tratados en virtud de los que se alteren las garantías y derechos que esta Constitución otorga al hombre y al ciudadano.<sup>24</sup> Asimismo, a pesar de que no indican carteras específicas de la administración pública, se mantiene la obligación del secretario de Despacho de dar cuenta al Congreso del estado de su respectivo ramo.

Con la reforma de 1874, bajo la presidencia de Lerdo de Tejada, la Constitución de 1857 recupera el sistema bicameral al establecer el Senado, al cual se le asignan las siguientes facultades exclusivas en el terreno internacional: aprobar los tratados y convenciones diplomáticas que celebre el Ejecutivo con las potencias extranjeras; ratificar los nombramientos que el presidente de la República haga de ministros, agentes diplomáticos; y autorizar al Ejecutivo para que pueda permitir la salida de tropas nacionales fuera de los límites de la República, el paso de tropas extranjeras por el territorio nacional y la estación de escuadras de otra potencia, por más de un mes, en las aguas de la República.<sup>25</sup> Sin embargo, se comete el error de no armonizar estas disposiciones con las que ya tenía el Congreso en dicha materia. Por ello, coincidimos con Antonio Martínez Báez que señala la falta de las correspondientes supresiones de las facultades del Congreso unicameral, por lo que de forma simultánea unas mismas atrí-

<sup>24</sup> *Ibidem*, pp. 621 y 622.

<sup>25</sup> *Ibidem*, p. 703.

buciones corresponden tanto a las dos cámaras de forma conjunta como al Senado de forma exclusiva. Además, tampoco se ajustan estos cambios en las disposiciones relativas al Ejecutivo y a la supremacía de los tratados.<sup>26</sup>

### III. LA POLÍTICA EXTERIOR EN LA CONSTITUCIÓN DE 1917

#### 1. *Versión original de la Constitución*<sup>27</sup>

El Constituyente de Querétaro conserva el sistema bicameral y mantiene también la desincronización funcional de 1874 entre las disposiciones relativas a las relaciones exteriores. De tal suerte que no obstante señalarse funciones privativas del Senado como la de aprobación de tratados suscritos por el presidente, por otra parte se atribuye al Congreso la ratificación de los mismos. Aquí nos encontramos con un equívoco doble, ya que no sólo esta función le incumbe de manera exclusiva al Senado, sino que la misma constituye una acción de control que no puede ser otra que la de aprobación. De otro modo, al intervenir en la ratificación de los tratados, el Legislativo, por vía del Congreso o aun del Senado, estaría llevando a cabo una función propia del Ejecutivo de conformidad con lo establecido por el derecho internacional.<sup>28</sup>

<sup>26</sup> Cfr. Martínez Báez, Antonio, “El Poder Legislativo mexicano y las relaciones exteriores”, *La Constitución y las relaciones exteriores de México. Jornadas de homenaje a la Constitución mexicana de 1917 en su sexagésimo aniversario*, México, Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos, Secretaría de Relaciones Exteriores, 1977, p. 19.

<sup>27</sup> Véase Rabasa, *op. cit.*, nota 10, p. 21.

<sup>28</sup> De acuerdo con la Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados, la ratificación es una forma en que el Estado manifiesta su consentimiento en obligarse por un tratado (artículo 14), y ésta se realiza a través de quien ostente plenos poderes para representarlo o directamente de los jefes de Estado, jefes de Gobierno, ministros de relaciones exteriores y jefes de misión (artículo 70.). Todo ello son atribuciones del Ejecutivo Federal, que es por mandato constitucio-

De inicio, la Constitución de 1917 atribuye las siguientes facultades internacionales a cada órgano:

Congreso (artículo 73): declarar la guerra, en vista de los datos que le presente el Ejecutivo (fracción XII) y reglamentar el modo como deban expedirse las patentes de corso (fracción XIII); dictar leyes según las cuales deban declararse buenas o malas las presas de mar y tierra, y expedir las relativas al derecho marítimo de paz y guerra (fracción XX).

Senado (artículo 76): aprobar los tratados o convenciones diplomáticas que celebre el presidente de la República con las potencias extranjeras (fracción I); ratificar los nombramientos que el mismo funcionario haga de ministros, agentes diplomáticos y cónsules generales (fracción II); y autorizarlo también para que pueda permitir la salida de tropas nacionales fuera de los límites del país, el paso de tropas extranjeras por territorio nacional y la estación de escuadras de otra potencia por más de un mes en aguas mexicanas (fracción III).

Presidente de la República (artículo 89): remover a los agentes diplomáticos (fracción II); nombrar los ministros, agentes diplomáticos y cónsules generales con aprobación del Senado (fracción III); declarar la guerra en nombre de los Estados Unidos Mexicanos (fracción VIII), previa ley del Congreso de la Unión; conceder patente de corso con sujeción a las bases fijadas por el Congreso (fracción IX); y dirigir las negociaciones diplomáticas y celebrar tratados con las potencias extranjeras, sometiéndolas a la ratificación del Congreso Federal (fracción X).

## 2. *Reformas constitucionales*<sup>29</sup>

Podemos clasificar las modificaciones a la Constitución en materia internacional en tres distintos órdenes: modernización, armonización y control. A través del primero, se eliminan institucio-

---

nal, el que participa en negociaciones y asume compromisos internacionales a nombre del Estado.

<sup>29</sup> Véase Rabasa, *op. cit.*, nota 10, pp. 22 y 23.

nes jurídicas obsoletas; a su vez, la armonización suscita una Constitución articulada y receptora de obligaciones internacionales; y por último, el control robustece los mecanismos de coparticipación y fiscalización del Legislativo respecto del Ejecutivo.

En cuanto a modernización cabe resaltar la reforma del 21 de octubre de 1966 por la que se eliminó la patente de corso (artículos 73 y 89). Por lo demás, diversas disposiciones continúan sumadas en la reminiscencia total. Así, la terminología utilizada para referirse a los agentes diplomáticos es obsoleta debido a que aún se incluyen categorías que han caído en desuso.<sup>30</sup> Otro tanto podemos decir en dos situaciones más: una, cuando en lugar de Estados se refiere a la antigua expresión de potencias extranjeras y, la otra, cuando además de referirse a tratados también se emplea la vetusta denominación de convenciones diplomáticas; ello propicia confusión e incluso ha propiciado la promoción de amparos.<sup>31</sup> Estas disposiciones además de requerir modernizarse, plantean también un problema de armonización cuya solución consiste en uniformar los términos de conformidad con el derecho internacional.<sup>32</sup>

Por lo que se refiere a armonización, tenemos la parte correspondiente a la reforma del 11 de mayo de 1988 en la que se establece que los tratados son aprobados por el Senado, y ya no ratificados por el Congreso (artículo 89).<sup>33</sup>

<sup>30</sup> Véase *infra* pp. 24 y 25.

<sup>31</sup> Véase, Palacios Treviño, Jorge, *Tratados. Legislación y práctica en México*, México, Secretaría de Relaciones Exteriores-Universidad Iberoamericana, 2007, p. 70.

<sup>32</sup> Al respecto, la Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados de 1969 y la propia Ley sobre Celebración de Tratados se refieren al concepto de tratado, cualquiera que sea su denominación. Sobre el uso de más términos para aludir a los tratados en otros artículos constitucionales, véase Palacios Treviño. *Ibidem*, pp. 66 y 67.

<sup>33</sup> Así se cierra el proceso de armonización entre los artículos 76, 89 y 133 constitucionales. El primero que ya incluía, desde 1874, como exclusiva la facultad del Senado de aprobar los tratados suscritos por el Ejecutivo, y el último que

En relación con los mecanismos de control, además de los ya existentes sobre aprobación de tratados y ratificación de nombramientos, la reforma del 6 de diciembre de 1977 otorga al Senado la facultad de “analizar la política exterior desarrollada por el Ejecutivo Federal con base en los informes anuales que el Presidente de la República y el Secretario de Despacho correspondiente rindan al Congreso” (artículo 76). Otro mecanismo de control es el que se da mediante la reforma del 11 de mayo de 1988 en que se establece que en la conducción de la política exterior (artículo 89, fracción X):

...el titular del Poder Ejecutivo observará los siguientes principios normativos: la autodeterminación de los pueblos; la no intervención; la solución pacífica de las 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.

Mediante reforma del 12 de febrero de 2007 se amplió la aprobación del Senado para suscribir tratados a todo el proceso de conclusión de los mismos; es decir, que ahora toda acción del Ejecutivo relativa a terminación, modificación y retiro de los tratados,<sup>34</sup> requiere de la anuencia del Senado (artículos 76, fracción I y 89, fracción X). Posteriormente, otra reforma, del 13 de agosto de 2008, flexibiliza el mecanismo de control relativo a los viajes al exterior del presidente de la República (artículo 88), al señalar que éste podrá ausentarse del territorio nacional por un máximo de siete días con sólo informar previamente al Senado o la Comisión Permanente en su caso; pero en ausen-

---

fue reformado en 1934 para cambiar la aprobación del Congreso por la del Senado.

<sup>34</sup> Para el análisis de esta reforma, véase *infra* 3.3.

cias mayores a siete días, requerirá permiso de uno u otro de dichos órganos.<sup>35</sup>

Por otra parte, si bien no se trata de una reforma constitucional, conviene incluir dentro del rubro de control del Senado en política exterior a la Ley sobre la Aprobación de Tratados Internacionales en materia Económica del 2 septiembre de 2004. En esta Ley se establece la información al Senado por parte de los funcionarios competentes sobre “la negociación, celebración y aprobación de tratados relacionados con el comercio de mercancías, servicios, inversiones, trasferencias de tecnología, propiedad intelectual, doble tributación, cooperación económica.<sup>36</sup>

#### IV. EL SENADO COMO CÁMARA DE CONTROL DE LA POLÍTICA EXTERIOR

##### 1. *Análisis de la política exterior*

La reforma de 1977 constituye un parteaguas en la trayectoria de las disposiciones constitucionales de carácter internacional, ya que es la primera vez que se emplea la expresión de política exterior. Esto es de suyo relevante si consideramos que a finales del segundo tercio del siglo pasado, México ya tenía una amplia trayectoria de presencia internacional, tanto bilateral como multilateral, sin que sustentara constitucionalmente su política exterior.<sup>37</sup> Dicha reforma representa no sólo disponer de una expre-

<sup>35</sup> Ante la inminente negativa de permiso para viajar al exterior a Ernesto Zedillo y a Vicente Fox, en 1999 y 2001, respectivamente, ambos decidieron cancelar sus visitas. Más tarde, en abril de 2002 y noviembre de 2006 se suscitaron dos casos de negativa rotunda a Vicente Fox, el primero a Estados Unidos y Canadá, y el segundo a Australia y Vietnam.

<sup>36</sup> Para el análisis de la ley véase *infra* 3.3.

<sup>37</sup> Por ello, en los anteriores incisos no hacíamos referencia a política exterior sino a relaciones exteriores o facultades internacionales.

sión más moderna para referirse a la actividad foránea del Estado, sino que constituye un avance en términos de sistematización y conceptualización funcional de las instancias implicadas en su ejercicio. Sin embargo, mientras el análisis senatorial de la política exterior continúe como un ejercicio *a posteriori* sin acompañarse de acciones concretas sobre formulación y ejecución de la misma, seguirá careciendo de efectividad en los hechos. En este sentido, coincidimos con Ricardo Méndez-Silva cuando afirma que

Eran tiempos de incipiente apertura política en el país cuando se despejó la participación de los partidos políticos en la Cámara de Diputados pero se reservó el delicado campo de la política exterior al conocimiento del Senado, Cámara que por mucho tiempo estuvo vedada al ingreso de miembros de la oposición política. El agregado tuvo una índole ambigua. La expresión “analizar” la política exterior parece revestida más bien de tintes académicos, reducida al terreno de la discusión y carente de correctivos formales al actuar el Ejecutivo en el plano internacional, aunque ciertamente la capacidad de maniobra política de la Cámara alta puede imprimirlle un peso sustancial a esa facultad etérea, en la letra, de analizar la política exterior.<sup>38</sup>

Por otra parte, es interesante observar como otros autores, bajo un enfoque de desagregación, se esfuerzan en buscar parámetros legales y políticos derivados del análisis senatorial de la política exterior. Así tenemos que José Ramón Cossío y Gabriela Rodríguez señalan que “dentro de lo poco que puede inferirse, están las consideraciones que distinguen las facultades de dirección de la política exterior por el Ejecutivo Federal, frente a la de

<sup>38</sup> Méndez-Silva, Ricardo, “Reformas a la Constitución política en materia de tratados”, *Cuestiones Constitucionales*, México, núm. 17, julio-diciembre de 2007, p. 284.

análisis por parte del Senado, y la adecuación de sus nuevas funciones a su naturaleza orgánica".<sup>39</sup>

Asimismo, dichos autores, al tratar el alcance de tales tareas de análisis, indican que

...aun cuando el Senado no cuenta con facultades para establecer los contenidos de algunas decisiones de política exterior, ni para calificar normativamente muchas de las decisiones tomadas por el Presidente, sí tiene la posibilidad de analizar las decisiones generadas por éste a partir de sus propios criterios de política (policy).<sup>40</sup>

La adición de los principios de política exterior a la fracción X del artículo 89 constitucional, en la reforma de 1988, a nuestro modo de ver, se inscribe en la misma lógica que acabamos de expresar respecto de la reforma anterior. En efecto, el propio canciller echeverriista (1970-1975), Emilio Rabasa, al reconocer que durante su encargo se le había propuesto tal enmienda, misma que estimó inconveniente,<sup>41</sup> nos confirma que ya desde la década de los setenta se consideraba la necesidad de elevar a rango constitucional los principios rectores de la política exterior mexicana.<sup>42</sup> Sin embargo, tuvieron que pasar más de diez años para que ésta se llevara a cabo.

<sup>39</sup> Cossío D., José Ramón y Rodríguez Huerta, Gabriela, *El Senado de la República y las relaciones exteriores de México*, México, Senado de la República-ITAM-Miguel Ángel Porrúa, 2003, p. 149.

<sup>40</sup> *Ibidem*, p. 173.

<sup>41</sup> El propio Rabasa refiere que en ese momento se opuso a que se incluyeran los principios en la constitución debido a que consideraba que ya éstos ya constaban en instrumentos como las cartas de la ONU y la OEA, y que en virtud del "puente previsto en el artículo 133 constitucional, los tratados forman parte del orden jurídico interno máximo de la nación, ¿Para qué reiterarlos?". Es curioso que el propio Rabasa, posteriormente, ya como académico, se haya mostrado arrepentido de su primera posición al admitir la procedencia de dicha reforma. Rabasa, Emilio O., "La política exterior de México en sus Constituciones", en Rabasa, Emilio O. (coord.), *Los siete principios básicos de política exterior de México*, *cit.*, nota 10, pp. 19 y 20.

<sup>42</sup> Véase Méndez-Silva, *op. cit.* nota 38, p. 284.

La inclusión de los principios de política exterior en el texto constitucional suscita diversas reacciones que van desde quienes consideran que constituye una atadura dogmática que impide una política exterior más pragmática, hasta aquellos que la apoyan por representar un instrumento normativo de control para el Ejecutivo con base en postulados permanentes.

Entre los primeros encontramos a Francisco Javier Haro y Juan Pablo Lugo, quienes expresan que “tal como están planeados, los principios de política exterior mexicana corresponden a otro tiempo y circunstancias particulares del país y del entorno internacional. Se convierten, al menos en la manera binaria en que se da su discusión, en un obstáculo para que México sea más visible en la arena internacional”.<sup>43</sup> De manera similar, Manuel Becerra afirma que “hay una camisa de fuerza que serían los principios de política exterior; hay que ver cómo se interpreta y qué significa la no intervención en los asuntos internos en relación con los derechos humanos, ¿qué significaría eso, por ejemplo en el caso cubano?”.<sup>44</sup> Otra opinión respecto al sobredimensionamiento de los principios es la expresada por Jorge Castañeda cuando afirma que “los principios constitucionales en materia de política exterior no son fines en sí mismos, sino guías para orientar la práctica diplomática mexicana, y su interpretación debe tomar en cuenta las circunstancias específicas que enfrenta el país en cada momento”.<sup>45</sup>

En relación con una posición dúctil en torno a una eventual insuficiencia de los principios de política exterior, es interesante

<sup>43</sup> Haro Navejas, Francisco Javier y Lugo Rohde, Juan Pablo, *Política exterior mexicana, atrapada en un falso dilema: principios contra pragmatismo*, México, Senado de la República, 2004, p. 56.

<sup>44</sup> Becerra Ramírez, Manuel, “Política exterior y Constitución”, en Cárdenes Hernández, Raymundo (coord.), *Hacia una política exterior de Estado*, México, Senado de la República, LVIII Legislatura, 2002, p. 383.

<sup>45</sup> Entrevista a Jorge G. Castañeda, *Común y gobierno*, Fundación Rafael Preciado Hernández, A.C., año 8, núm. 91, julio de 2002, p. 16.

observar la forma en que Antonio Carrillo Flores visualiza esta cuestión:

Hay actualmente situaciones en que se piensa que algunos de esos principios parecen estar en conflicto —la no intervención frente al respeto de los derechos humanos en un caso típico—; por ello pienso que un gobierno debe mantener una posición flexible, de manera que pueda actuar de acuerdo con lo que las circunstancias concretas aconsejen, *pues los principios son ingrediente necesario pero a veces no suficiente en la ejecución de una política exterior.*<sup>46</sup>

Entre los segundos se ubica Bernardo Sepúlveda, canciller promotor de la reforma de 1988, quien sostiene que “los principios guardan una necesaria fidelidad con la esencia de los intereses nacionales. Estos principios son también parte de un derecho internacional aceptado por la comunidad de Estados, que han sido asimilados por el orden jurídico mexicano”.<sup>47</sup> Por su parte, Alonso Gómez-Robledo, aunque de entrada cuestiona la necesidad real de reproducir los principios de política exterior ya plasmados en las cartas de la ONU y la OEA, destaca que su elevación a rango constitucional “permite con ello una mayor divulgación de los mismos, una mejor comprensión de su significado y alcances”,<sup>48</sup> y obliga a un análisis más cuidadoso de éstos,

<sup>46</sup> Carrillo Flores, Antonio, “Reflexiones y testimonio acerca de la política exterior y la diplomacia mexicanas”, *Política Exterior de México, 175 Años de Historia*, México, Secretaría de Relaciones Exteriores, 1985, t. IV, p. 11.

<sup>47</sup> Sepúlveda Amor, Bernardo, “Política exterior y orden constitucional: los fundamentos de una política de Estado”, en Rabasa, Emilio O. (coord.), *Los siete principios básicos de la política exterior de México, cit.*, nota 10, p. 25.

<sup>48</sup> En las encuestas que mencionamos al inicio de este trabajo se denota el desinterés por la política exterior y el hecho de que estos principios estén en la Constitución, podría hacernos suponer que ello abonaría a su divulgación y comprensión, pero la realidad es que esto no ha acontecido en lo absoluto.

tanto en teoría jurídica, como en la práctica política".<sup>49</sup> Sin embargo, advierte sobre la indefinición enumerativa o exhaustiva de los principios establecidos, lo cual podría conllevar al replanteamiento de nuevos principios y nuevas reformas.<sup>50</sup> En este sentido se ha propuesto agregar el principio de la protección y promoción de los derechos humanos y de los valores democráticos; igualmente podrían considerarse la defensa del derecho humanitario y la protección del medio ambiente, entre otros.

Según nuestro punto de vista, los principios de política exterior deben instrumentarse de tal modo que se traduzcan en directrices de actuación para casos concretos, a la luz de las circunstancias e intereses alrededor de los mismos; así como también en no apartarse de la evolución de la política y el derecho internacionales. En caso contrario, podría caerse en un vacío inmovilismo principista que no acreditaría una óptima inserción de México en los asuntos mundiales y que en última instancia, la política exterior no sirviera a ningún fin práctico en beneficio de la nación. En este punto es donde nos parece que el Senado está llamado a ejercer tareas de escrutinio de esta actividad del Ejecutivo no sólo en función de una visión rígida de los principios, sino mediante otros mecanismos de control.

Por otra parte, si la propia consistencia y exigibilidad de estos principios no se consigue del todo conforme al derecho internacional, cómo podemos esperar que ello se logre en el ámbito interno de los Estados. Pensemos en principios de contenido complejo como el de la autodeterminación, ¿debemos entender a ésta en un sentido interno o externo?; la reciente experiencia balcánica es un buen ejemplo de la polarización suscitada al respecto.<sup>51</sup>

<sup>49</sup> Gómez-Robledo Verduzco, Alonso, "La política exterior mexicana: sus principios fundamentales", *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, México, vol. I, 2001, p. 199.

<sup>50</sup> *Idem*.

<sup>51</sup> La autodeterminación, también conocida como libre determinación, más que un principio ha sido reconocida como un derecho a la independencia de los

Si nos apegamos a una interpretación estricta del principio, ¿estaríamos impulsando el derecho a la secesión?, y si por el contrario optamos por una interpretación restringida, ¿estaríamos negando el derecho a un pueblo a decidir su destino?, ¿cómo debemos pronunciarnos sobre Kosovo? Las respuestas no son fáciles e ignoramos qué elementos podría tener el Senado para verificar el apego del Ejecutivo a dicho principio. Otro tanto sucede con los principios de orden programático, como el de cooperación internacional para el desarrollo en el que no hay modo de verificar objetivamente su falta de cumplimiento, así lo expresa Eugenio Anguiano cuando afirma que

...se requeriría de un acto de surrealismo puro para llegar a determinar incumplimiento de ese principio, y en cambio resulta relativamente fácil aducir que se sigue fielmente con lo prescrito por la ley suprema, aunque los resultados sean nulos, lo que podrían ser achacado a cambios ocurridos en instancias sobre las que nuestro país o gobierno no tienen control alguno.<sup>52</sup>

Es interesante observar que la elevación a rango constitucional de los principios tiene lugar cuando México busca insertarse en la globalización, dejando atrás políticas proteccionistas y de desarrollo endógeno. Dentro de esta dinámica apreciamos procesos en los que nuestra política exterior aminora su perfil legalista y adquiere un sesgo economicista,<sup>53</sup> hasta entonces desconocido, que habría de prolongarse por tres sexenios. Bajo esta nueva

---

pueblos coloniales o bajo dominación extranjera. Su aplicación externa a las minorías dentro de un Estado es cuestionable. En el caso de la ex Yugoslavia ha sido un tema muy debatido y en buena medida han imperado los criterios políticos sobre los jurídicos. Por ello, será muy esclarecedora la opinión consultiva que le ha sido solicitada a la Corte Internacional de Justicia sobre la legalidad de la independencia de Kosovo.

<sup>52</sup> Anguiano Roch, Eugenio, "La cooperación internacional para el desarrollo".

<sup>53</sup> Cfr. Rico, Carlos, *México y el mundo, historia de sus relaciones exteriores*, México, Senado de la República, 1991, t. VIII, p. 175.

perspectiva, asuntos como el ingreso al GATT y la suscripción del TLCAN fueron considerados rotundos éxitos diplomáticos comparables con logros como el de Contadora. Frente a este entorno, y luego de su sometimiento al Ejecutivo durante el salinato,<sup>54</sup> el Senado ha tenido la oportunidad de experimentar algún avance en el control de la política exterior al asumir un papel más activo facilitado por la apertura propiciada por el presidente Zedillo a través de comparecencias como formato de análisis del informe de gobierno.<sup>55</sup>

## 2. *La aprobación de tratados*

La facultad del Senado en materia de aprobación de los tratados celebrados por el Ejecutivo puede expresarse en dos tipos principales de control, el primero legislativo, a través de la producción de normas jurídicas en el proceso de recepción del derecho internacional en el derecho interno, y el segundo, político, mediante un ejercicio sancionador de los compromisos internacionales asumidos por el Ejecutivo.

En el primero de ellos, se considera que la aprobación de tratados por dicha Cámara es una facultad legislativa en virtud de que participa en un proceso que deriva en la generación de normas jurídicas obligatorias para México, bajo el principio *pacta sunt servanda*,<sup>56</sup> en su calidad de sujeto del derecho internacional; al mismo tiempo que incorpora los tratados al ordenamiento

<sup>54</sup> Cfr. Becerra Ramírez, Manuel, *La recepción del derecho internacional en el derecho interno*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2006, p. 101.

<sup>55</sup> Cfr. Covarrubias Velasco, Ana, “México: crisis y política exterior”, *Foro Internacional*, vol. XXXVI, núm. 3, El Colegio de México, julio-septiembre de 1996.

<sup>56</sup> Artículo 26 de la Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados: *Pacta sunt servanda*. Todo tratado en vigor obliga a las partes y debe ser cumplido por ellas de buena fe.

jurídico nacional por vía del artículo 133 constitucional como ley suprema.<sup>57</sup> Asimismo, los tratados pasan por las formalidades de ley como son la promulgación y publicación en el *Diario Oficial de la Federación*. Sin embargo, observamos que el papel del Senado en esta función se reduce a la admisión de un tratado que se añade en automático al ordenamiento jurídico nacional sin haber pasado por el tamiz del proceso legislativo ordinario. Por ello, es cuestionable que con la aprobación de una sola cámara, un tratado se ubique por encima de la legislación secundaria que es aprobada por el Congreso en su conjunto.

De conformidad con las consideraciones anteriores, la función del Senado respecto a los tratados corresponde más bien a un tipo de control político. En efecto, al decidir sobre la aceptación o rechazo de un tratado, la cámara alta asume una posición en la que su análisis de la política exterior conlleva el ejercicio de una atribución sancionadora de los compromisos internacionales del Ejecutivo. Esta complementariedad entre ambas funciones es señalada en la exposición de motivos de la iniciativa presidencial para la reforma de 1977, determinándose la congruencia entre el cargo del Senado de aprobar los tratados que celebre el presidente de la República y la naturaleza orgánica que le es propia, confiriéndole intervención en los asuntos que involucran al sistema federal en su conjunto. Por ello, se agrega que “el análisis de la política exterior vendría a complementar esta facultad que está conferida al Senado”.

<sup>57</sup> El 13 de febrero de 2007, la Suprema Corte de Justicia de la Nación adoptó lo que se considera como la tesis renovada de 1999, respecto a la interpretación de artículo 133 en el sentido de que los tratados internacionales son parte integrante de la ley suprema de la Unión y se ubican jerárquicamente por encima de las leyes generales, federales y locales. Para un acucioso análisis de esta tesis véanse: Becerra Ramírez, Manuel, “Comentarios sobre la Tesis P. IX/2007 y P. VIII/2007 de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de 2007, respecto de la Jerarquía de los tratados en el orden jurídico mexicano”, *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, México, vol. VIII, 2008, 861-866”; y Cossío Díaz, José Ramón, “Jerarquía, división competencial en relación con los tratados internacionales en derecho mexicano”, *ibidem*, pp. 867-882.

Estimamos que las facultades del Senado como cámara de control sobre los tratados que celebra el Ejecutivo se inscriben dentro del marco de lo que se denomina la juridicidad del control parlamentario; en ese contexto, Diego Valadés sostiene que “los instrumentos de control político sólo pueden tener naturaleza jurídica porque son parte del orden constitucional y porque sería incomprensible que el poder, que se legitima por el derecho, que crea el derecho y que aplica el derecho, estuviera al margen del derecho”.<sup>58</sup> En este sentido, la acotación del poder del Senado sobre el Ejecutivo en materia de tratados se ha visto de algún modo reforzado con la Ley sobre la Aprobación de Tratados Internacionales en materia Económica de 2004 y con la reforma constitucional de 2007.

Respecto a la ley de 2004, conviene destacar que México ostenta la marca mundial de acuerdos de libre comercio. La suscripción del primero de la serie, el Tratado de Libre Comercio para América del Norte (TLCAN), ha causado una fuerte oposición de diversos sectores debido a la forma en que se negoció y de la limitada participación del Senado en dicho proceso. Frente a ello, sus objetores reclamaban que en virtud de lo mucho que compromete a México fuese el Congreso el que aprobara dicho Tratado.<sup>59</sup> A tres lustros de la entrada en vigor del TLCAN, se expidió esta ley, reglamentaria del artículo 93 constitucional, que impulsa una mayor participación del Senado por vía de requerir información a los funcionarios federales competentes sobre la negociación, celebración y aprobación de tratados relacionados con el comercio de mercancías, servicios, inversiones, transferencias de tecnología, propiedad intelectual, doble tributación, cooperación económica y con otras materias conexas. Si bien el alcance de esta ley es limitado, no deja de significar un paso

<sup>58</sup> Valadés, Diego, *El control del poder*, México, Porrúa-UNAM, 2000, p. 124.

<sup>59</sup> En el caso de Estados Unidos, los acuerdos comerciales como el TLCAN (NAFTA), por ser la materia de comercio exterior propia del Congreso, son aprobados por éste.

adelante en los mecanismos de control del Senado sobre el Ejecutivo. La ley contiene dos tipos de control. Unos de carácter programático (artículos 3o. y 4o.), difíciles de cumplir y evaluar, consistentes en “contribuir a mejorar la calidad de vida y el nivel de bienestar de la población mexicana”, y “propiciar el aprovechamiento de los recursos productivos del país.” Otros, más puntuales dirigidos a “promover el acceso de los productos mexicanos a los mercados internacionales”, “contribuir a la diversificación de mercados”, “fomentar la integración de la economía mexicana con la internacional y contribuir a la elevación de la competitividad del país”, “promover la transparencia en las relaciones comerciales internacionales y el pleno respeto a los principios de política exterior de la fracción X del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”. Por otra parte se establece (artículos 5o. y 6o.) un amplio procedimiento de consulta e información con vistas a la negociación de los tratados en cuestión. De entrada estos mecanismos se aprecian como un avance en el control del Senado, pero se cuestiona si en la práctica esto no se traduce en burocratizar la negociación de dichos instrumentos.

La reforma de 2007 adicionó a las fracciones X y I de los artículos 89 y 76, respectivamente, mediante sendos párrafos facultades más amplias en materia de tratados. Así, las atribuciones del Ejecutivo, conforme al derecho internacional, de terminar, denunciar, suspender, modificar, enmendar, retirar reservas y formular declaraciones interpretativas, se incluyen explícitamente en el texto constitucional con el agregado de que estas acciones se sujetarán al control del Senado por vía de su aprobación. Este nuevo control se entiende en términos de prolongar el seguimiento sancionador del Senado a lo largo de la duración de los tratados, previamente aprobados; ello se traduce en una cobertura parlamentaria de las incidencias legales que se presentan en la vigencia y transformación de los mismos. Ahora con esta reforma, el Senado acompaña al Ejecutivo en este proceso en el que éste anteriormente iba solo. De suyo, este nuevo posicionamiento

senatorial es positivo aunque para que sea efectivo requiere de un ejercicio responsable de esta cámara; toda vez que si se utiliza esta atribución como una forma de censura irreflexiva de la política exterior del Ejecutivo, se pondrá en riesgo la capacidad internacional del Estado.<sup>60</sup>

#### A. *¿Participación del Congreso?*

Frente a la situación arriba descrita, diversos sectores señalan la necesidad de que el Congreso sea el órgano encargado de dicha tarea ya sea en la totalidad de los tratados o bien en ciertos de ellos. Así, Jorge Palacios Treviño se pronuncia en el sentido de que sean aprobados por el Congreso los tratados políticos que afecten a la nación como tal: los que creen organismos financieros internacionales o de empréstitos sobre el crédito a la nación; los relativos a movimiento de tropas nacionales fuera del territorio patrio o de tropas extranjeras dentro del mismo; y los tratados de libre comercio y los de promoción de inversiones.<sup>61</sup> Por su parte, Ricardo Méndez-Silva arriba a la siguiente conclusión respecto a la aprobación de los tratados por el Congreso:

Sería importante que se considerara la conveniencia de que la aprobación de los tratados fuese competencia del Congreso de la Unión, y no tan sólo del Senado. Mientras ello pueda ocurrir, sería conveniente que el Senado creara un comité técnico especializado, para que hiciera una revisión técnica ponderada y concienzuda de los tratados a aprobar. Ésta es una práctica que se sigue

<sup>60</sup> De forma suspicaz, Ricardo Méndez-Silva especula sobre las verdaderas intenciones de los legisladores que presentaron las iniciativas para esta reforma en virtud de que parecían obsesionados con impedir la denuncia por el Ejecutivo de los tratados, sobre todo del TLCAN, por parte de Andrés Manuel López Obrador; quien en ese entonces se perfilaba como el aspirante más fuerte a la presidencia.

<sup>61</sup> Véase Palacios Treviño, *op. cit.*, nota 31, pp. 153-155.

en varios parlamentos del mundo en razón de la importancia de los compromisos que adquiere el Estado.<sup>62</sup>

Por otra parte, hay autores como Filiberto Otero que consideran que no debe haber cambios y que darle participación a la Cámara de Diputados en la aprobación de tratados “implicaría un mayor obstáculo a las políticas gubernamentales internacionales, basta que se discuta por el Senado y se apruebe o se desapruebe; darle participación a la Cámara no implicaría mayor control, si no obstrucción en el caso de que ya haya sido discutido y aprobado”.<sup>63</sup> En el supuesto de que el presidente tuviera mayoría partidista en la cámara alta, dicho autor propone que “se permitiera a la Cámara de Diputados ejercer el control sobre los tratados internacionales; ante la disminución de la capacidad de control del Senado debería hacerse efectiva la de la Cámara de Diputados, la finalidad es el control, no es la obstaculización del trabajo del titular del Ejecutivo”.

Por nuestra parte, reconocemos como imperiosa la necesidad de reforzar los mecanismos de control del Poder Legislativo en materia de tratados de modo tal que se haga realidad una verdadera división de poderes. Actualmente, sólo un puñado de países faculta al Senado de manera exclusiva en la aprobación de tratados. Somos de la idea de que debe darse un sistema equilibrado y ágil en el que tanto la cámara alta como el Congreso participen en esta tarea de acuerdo con el tipo de tratados que celebre el Ejecutivo. Dadas las facultades que se le atribuyen al Congreso en distintas fracciones del artículo 73 constitucional en el ámbito comercial, mismas que constituyen el campo de operación de las relaciones económicas internacionales de México, debe ser dicho

<sup>62</sup> Méndez-Silva, Ricardo, “La celebración de los tratados, genealogía y actualidad constitucional”, *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, México, vol. I, p. 322.

<sup>63</sup> Otero Salas, Filiberto, *Los instrumentos del control político y jurisdiccional en el Estado constitucional, antecedentes, actualidad y perspectivas*, México, Porrúa, 2008, p. 197.

órgano el que apruebe los tratados a los que se refiere la Ley sobre la Aprobación de Tratados Internacionales en Materia Económica.<sup>64</sup> Para todos los demás, debe continuar ejerciendo el Senado su atribución de aprobación en virtud de su propia naturaleza legislativa, así como de su rol escrutador de la política exterior. Asimismo, es importante no perder de vista que la dinámica de la política internacional exige respuestas oportunas de tal modo que la implicación excesiva de órganos domésticos puede demorar los procesos y alterar el ritmo de las negociaciones en torno a la conclusión de tratados.

### *B. Los acuerdos interinstitucionales*

Mención aparte, merecen los denominados acuerdos interinstitucionales creados por la Ley sobre la Celebración de Tratados, del 2 de enero de 1992. En el artículo 2o., fracción II, se entiende por acuerdo institucional:

...el convenio regido por el derecho internacional público, celebrado por escrito entre cualquier dependencia u organismo descentralizado de la administración pública federal, estatal o municipal y uno o varios órganos gubernamentales extranjeros u organizaciones internacionales, cualquiera que sea su denominación, sea que se derive o no de un tratado previamente aprobado.

Este tipo de instrumentos son los que en países como Estados Unidos se conocen como “acuerdos ejecutivos” y que no requieren aprobación por el Congreso o el Senado; generalmente surten efecto a la firma y están desprovistos de las formalidades propias de los tratados.

Tal como se han establecido en México, los acuerdos interinstitucionales carecen de fundamento constitucional y el que la ley indique que están regidos por el derecho internacional los con-

<sup>64</sup> Véase *supra* p. 20.

vierte en tratados. Siendo así, deberían sujetarse al marco legal, constitucional e internacional, de éstos. Por lo que se refiere al primero, tendrían que aprobarse por el Senado y por lo que atañe al segundo, cumplir con lo preceptuado por la Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados.<sup>65</sup> Esto no sucede así en la práctica y resulta en una pérdida de control del Senado sobre esta materia, ya no sólo sobre el Ejecutivo Federal, en su vertiente descentralizada, sino con los otros dos niveles de gobierno del Estado mexicano.<sup>66</sup> Al respecto, es interesante citar lo que propone Ricardo Méndez-Silva:

...sería conveniente que se pusieran luego en conocimiento del Senado los acuerdos interinstitucionales que aprobará la Secretaría, ya que no es garantía suficiente que la cancillería decida a su leal saber y entender la procedencia de un acuerdo administrativo. Sin un control del Senado, aunque sea *a posteriori*, la tentación a inclinarse a favor del Presidente o de los funcionarios públicos es grande cuando de esquivar la aprobación de tratados se trate.<sup>67</sup>

<sup>65</sup> Como una forma de atajar la inconsistencia de la ley y evitar los excesos que pudieran presentarse en la operación de los acuerdos interinstitucionales, la cancillería, a través de la Consultoría Jurídica, publicó la “Guía para la conclusión de tratados y acuerdos interinstitucionales en el ámbito internacional según la Ley sobre Celebración de Tratados”. Se señala ahí que en “la celebración de los acuerdos interinstitucionales no se sigue el procedimiento previsto en la Constitución para los tratados ya que basta la firma para que entren en vigor, no constituyen ley suprema de la Unión por no estar aprobados por el Senado y no se publican en el diario Oficial de la Federación. Asimismo, se indica que el ámbito material “debe circunscribirse a las atribuciones o facultades que tienen encomendadas las dependencias y organismos descentralizados que las suscriben.” En opinión de Jorge Palacios, esta guía debería ser el reglamento de la ley. Palacios Treviño, *op. cit.*, nota 31, p. 89.

<sup>66</sup> Aquí encontramos una inconsistencia con el artículo 117 constitucional que prohíbe a los Estados de la Federación celebrar toda clase de tratados.

<sup>67</sup> Méndez-Silva, Ricardo, “Constitución y tratados”, en García Ramírez, Sergio (coord.), *El derecho en México: dos siglos (1810-2010)*, t. *Derecho internacional* (Méndez-Silva, Ricardo, coordinador), México, Porrúa-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2010, p. 54.

### 3. *La ratificación de nombramientos diplomáticos y consulares*

Como lo señalamos con anterioridad, entre las disposiciones constitucionales de mayor anacronismo y desincronización sobre asuntos de política exterior, encontramos las relativas a los funcionarios diplomáticos y consulares.<sup>68</sup> En efecto, al presidente le corresponde nombrar a los ministros, agentes diplomáticos y cónsules generales (artículo 89, fracción III); así como remover a los agentes diplomáticos (artículo 89, fracción II). Por su parte, el Senado o la Comisión Permanente, en los recesos del primero, tienen como facultad ratificar los nombramientos que el presidente haga de ministros, agentes diplomáticos y cónsules generales (artículos 76, fracción II, y 78, fracción VII, respectivamente).

En el ejercicio de sus actividades diplomáticas y consulares, México opera en un doble marco normativo: el derecho diplomático y el derecho consular, representados por la Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas de 1961 (CVRD) y la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares de 1963 (CVRC), y el derecho interno, representado por la Constitución y la legislación sobre el servicio exterior mexicano.<sup>69</sup>

La CVRD señala tres clases de jefes de misión (artículo 14, párrafo 1): embajadores o nuncios acreditados ante los jefes de Estado; enviados, ministros e internuncios acreditados ante los jefes de Estado, y encargados de negocios acreditados ante los ministros de relaciones exteriores.<sup>70</sup> Por su parte, la CVRC enuncia las si-

<sup>68</sup> Véase Portilla Gómez, Juan Manuel, “El Estado mexicano como sujeto del derecho diplomático”, *Revista Mexicana de Política Exterior*, México, núm. 79-80, junio de 2007, pp. 136 y 137.

<sup>69</sup> Para un análisis histórico de la cancillería y del SEM, véase Guerrero, Omar, *Historia de la Secretaría de Relaciones Exteriores*, Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos, Secretaría de Relaciones Exteriores, 1993.

<sup>70</sup> Respecto a los ministros, Eileen Denza indica que esta categoría de jefe de misión estaba disminuida en 1815 cuando se firmó el Reglamento de Viena sobre el rango entre los agentes diplomáticos y que al negociarse la Convención

guientes categorías de jefes de oficinas consulares (artículo 9o.): cónsules generales, cónsules, vicecónsules y agentes consulares. Resulta curioso que México, junto con Suecia y Suiza, haya propuesto en la Conferencia de Viena que en apego a la práctica moderna se redujeran las categorías a sólo dos: embajadores y encargados de negocios,<sup>71</sup> toda vez que se ha empeñado en mantener en el texto constitucional a la añeja categoría de ministro.<sup>72</sup> Debiendo al principio de igualdad soberana, consagrado en artículo 2o. de la Carta de la ONU y a la necesidad de uniformar las misiones diplomáticas, en la actualidad todas están acreditadas a nivel de embajador. Sólo en las ausencias de éste o del encargado de negocios se designa a un encargado de negocios *ad interim*.<sup>73</sup>

Por cuanto al ámbito doméstico, aplican las disposiciones constitucionales arriba referidas y los artículos 19 y 23 de la Ley del Servicio Exterior Mexicano (LSEM), que a la letra dicen:

Artículo 19. Sin perjuicio de lo que dispone la fracción III del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la designación de Embajadores y Cónsules Generales la hará el Presidente de la República, preferentemente entre los funcionarios de carrera de mayor competencia, categoría y antigüedad en la rama diplomático-consular.

Independientemente de que un funcionario de carrera sea designado Embajador o Cónsul General, el Presidente de la República podrá removerlo libremente en los términos de la fracción II del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos

---

de Viena, en 1961, no obstante ser obsoleta, ésta se mantuvo. Denza, Eileen, *Diplomatic Law, Commentary on the Vienna Convention on Diplomatic Relations*, Oxford University Press, 2008, p. 112.

<sup>71</sup> *Ibidem*, p. 114.

<sup>72</sup> Dentro de la rama diplomático-consular del SEM, ministro es el rango más alto después de embajador; pero es sólo una categoría en el escalafón. No es de suyo jefe de misión y no está sujeto a nombramiento presidencial. Por ello, no se trata de la persona a la que se refieren los artículos 76, 78 y 89 constitucionales.

<sup>73</sup> Artículo 19 de la CVRD.

Mexicanos, pero esa determinación no afectará su situación como personal de carrera, a menos que la separación ocurra en los términos de la fracción II del artículo 57 de esta Ley.

Artículo 23. Las designaciones de jefes de misiones diplomáticas permanentes ante Estados y organismos internacionales, de Embajadores Especiales y de Cónsules Generales serán sometidas a la ratificación del Senado de la República o, en sus recesos, de la Comisión Permanente, según lo disponen las fracciones II, VII y III de los artículos 76, 78 y 89, respectivamente, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Sin este requisito la persona designada no podrá tomar posesión de su cargo.

Del texto constitucional apreciamos no sólo terminología imprecisa y desfasada, sino inconsistencias que conducen al absurdo. Así, resulta que el presidente tiene la facultad de “remover a los agentes diplomáticos” (artículo 89, fracción II), pero no a los “ministros” ni a los “cónsules generales”. Si se le quiso dar un sentido genérico a la expresión “agentes diplomáticos”, ésta es muy desafortunada. Igual sucede con el nombramiento y ratificación que no aplica para éstos (no obstante lo señalado en los artículos 89, fracción III; 76, fracción II, y 78, fracción VIII), ya que de conformidad con la LSEM (artículos 19 y 20), sólo procede en el caso de los embajadores y cónsules generales.<sup>74</sup>

No obstante las imprecisiones y ambigüedades del texto constitucional, es indiscutible la participación del Senado como órgano de control del Ejecutivo, por vía de la ratificación de los nombramientos de los embajadores y cónsules generales. Sean éstos de carrera o no, representan al Estado y son responsables de la ejecución de la política exterior de México. En el primer caso, la ley dispone que el presidente hará la designación de embajadores y cónsules generales, “preferentemente entre los funcionarios de carrera de mayor competencia, categoría y antigüedad en la rama

<sup>74</sup> Para una análisis de esta problemática véase Cossío y Rodríguez, *op. cit.*, nota 39, pp. 241 y 242.

diplomático-consular”. La expresión es muy laxa y deja un amplio margen de discrecionalidad al Ejecutivo para obrar justamente en sentido contrario. Esto es delicado porque no estamos hablando de alguien que de acuerdo con el artículo 1o. de la LSEM forme parte de “un cuerpo permanente de funcionarios del Estado, encargado específicamente de representarlo en el extranjero y responsable de ejecutar la política exterior de México, de conformidad con los principios normativos que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”. Además de la opción de nombrar embajadores y cónsules generales ajenos al servicio exterior (SEM), el artículo 7o. de la ley permite la designación directa por el secretario de personal de menor rango.<sup>75</sup>

El ingreso al SEM está regulado por un riguroso sistema de exámenes, al igual que su permanencia y promoción dentro del mismo. Este modelo es pionero del servicio civil de carrera en la administración pública en México y sigue los estándares internacionales de los más prestigiados servicios exteriores del mundo. Por ello se presenta una situación de inequidad al designar personal que no ha cubierto dichas exigencias, además de que al carecer de un perfil adecuado se ponen riesgo los intereses de México y puede dañarse la imagen de nuestro país. La diplomacia no debe ser un exilio dorado ni un reducto del clientelismo político o de cuotas partidistas, sino que debe considerarse como lo que es, una actividad profesional de la más alta responsabilidad.

<sup>75</sup> Artículo 7o. El personal temporal es designado por acuerdo del secretario. Dicho personal desempeña funciones específicas en una adscripción determinada y por un plazo que no excederá de 6 años, al término del cual sus funciones cesarán automáticamente. Los así nombrados no forman parte del personal de carrera del servicio exterior ni figuran en los escalafones respectivos. El personal temporal deberá cumplir con los requisitos señalados en las fracciones I, III, IV y V del artículo 32 de la presente Ley y estará sujeto durante su comisión a las mismas obligaciones que el personal de carrera.

Los nombramientos de personal temporal se harán, cuando sea posible, en plazas que no pertenezcan al Servicio Exterior de carrera.

Frente a ello, el Senado debe ejercer a cabalidad su función de control sobre la ratificación de dichos nombramientos para evitar improvisaciones y malos resultados. Frente a ello, la cámara alta debe conducirse de forma responsable y equilibrada ya que tan negativo es un Senado obsequioso del Ejecutivo como un Senado atrapado en disputas partidistas en las que dichas acciones pierden su objetividad ante el regateo político y el manejo como moneda de cambio de las ratificaciones o rechazos de nombramientos, más allá de las capacidades de las personas propuestas. Frente a esta problemática, es importante que el Senado no se limite a los datos proporcionados por la cancillería sino que se allegue la mayor información posible por otros medios. Dentro de este mismo renglón, convendría establecer mecanismos de seguimiento senatorial sobre el desempeño de los funcionarios ya nombrados.

Como otras formas de incrementar el control del Senado y reducir la discrecionalidad del Ejecutivo en esta materia, proponemos las siguientes medidas. El secretario y los subsecretarios de Relaciones Exteriores deben ser embajadores de carrera del SEM y sus nombramientos deben ratificarse por el Senado; asimismo, debe establecerse un sistema de cuotas en el que sólo pueda haber un máximo del 20% de embajadores y cónsules generales ajenos al SEM, designados por el Ejecutivo y ratificados por el Senado.<sup>76</sup>

## V. CONCLUSIONES

Desde los primeros instrumentos constitucionales gestados por el movimiento insurgente, aun sin la inclusión expresa del Senado, se perfila la figura de éste atribuyéndole facultades en materia internacional. Una vez consumada la independencia y a

<sup>76</sup> Aunque no se trata de designación presidencial ni de ratificación senatorial, sería conveniente suprimir al personal temporal a que se refiere el artículo 7o.

partir de la promulgación de la Constitución de 1824, excepto durante el periodo de 1857 a 1874 en que es suprimido, el Senado funge como la cámara de control de la política exterior del Ejecutivo.

El papel de la cámara alta en asuntos internacionales adquiere cada vez mayor relevancia a la luz del avance democrático en nuestro país y de la complejidad mundial representada por el fenómeno de la globalización. Las circunstancias actuales en torno a la formulación y ejecución de la política exterior exigen una participación activa del Senado dirigida a la acotación del Ejecutivo en dicha tarea. En este sentido, ya no podemos hablar de un monopolio absoluto del Ejecutivo por cuanto a la conducción de las relaciones exteriores del Estado mexicano en virtud de que han venido agregándose en la Constitución y en otros instrumentos legales, mayores mecanismos de control por parte del Senado hacia el Ejecutivo.

Aunque reconocemos la importancia de acciones de tal naturaleza, creemos que aún hay mucho por hacer en términos estructurales y operativos. Por cuanto a lo primero, conviene revisar las disposiciones constitucionales relativas a política exterior para corregir las imprecisiones y anacronismos que a pesar de las muchas reformas aún subsisten en el texto constitucional. Respecto a la operatividad, es necesaria una actuación ágil y responsable de la cámara alta que permita una respuesta adecuada frente al ejercicio de la política exterior desarrollada por el Ejecutivo. Frente a los extremos de un Senado sumiso que apruebe mecánicamente toda acción exterior del Ejecutivo y de un Senado polarizado que irreflexivamente obstaculice dichas tareas, debe optarse por un Senado comprometido con su responsabilidad histórica como cámara de control efectivo de la política exterior.

El análisis de la política exterior, la aprobación de tratados y la ratificación de embajadores y cónsules generales son facultades senatoriales que demandan la mayor atención por parte del Senado debido a que impactan de manera decisiva sobre el núcleo duro de la actividad externa del Ejecutivo. En la primera de ellas,

no basta con un simple ejercicio de respuesta a los informes presidenciales y a los cuestionamientos en las comparecencias del canciller en turno, sino que debe haber un auténtico escrutinio sin menoscabo de la indiscutible dirección del Ejecutivo en esta materia; por cuanto a la aprobación de los tratados, además de continuar en ascenso en tal rubro, es conveniente la participación del Congreso en aquellos tratados cuyo contenido se relacione con el ámbito de su competencia legislativa; y respecto a la ratificación de embajadores y cónsules generales, además de modernizar la terminología empleada en los preceptos constitucionales con la LSEM; es imperativo modificar el proceso de nombramiento de dichos funcionarios en el sentido de garantizar la profesionalización de su desempeño y la equidad en su designación. Para ello, debe establecerse un sistema de cuotas en el que un mínimo del 80% de las plazas de embajadores y cónsules generales sea cubierto con personal de carrera que ocupe dentro del escalafón el rango inferior inmediato al de embajador. Asimismo, al igual que otros titulares de áreas estratégicas dentro del gabinete, el cargo de secretario de relaciones exteriores debe contar con la aprobación del Senado; haciéndose extensiva a los subsecretarios.

La promoción de los intereses nacionales a través de la diplomacia bilateral y multilateral, así como la participación de nuestro país en los grandes procesos mundiales exige contar con una política exterior de Estado que represente una palanca de desarrollo exenta de preferencias sexenales o de coyunturas superfluas. Asimismo, ésta debe identificarse con la política interna conformando una unidad en torno a nuestro proyecto de nación. En ello, el Senado está llamado a constituirse en una verdadera cámara de control de la política exterior acorde con las exigencias de un México moderno y democrático en el que prevalezca una sana división de poderes.