

“El asunto FAO-Fox como ejemplo de control de la política exterior”

*León Phelipe Ramírez Gómez

Introducción

El control de la política exterior¹ es uno de los temas que mayor novedad ha aportado a nuestra incipiente vida democrática. Éste ha sido, junto con otros, uno de los derroteros que buena confusión ha generado en el funcionamiento institucional que nuestra Constitución prevé y que ha sido sujeto de diversos señalamientos: desde el argumento de que los principios de política han sido rebasados (como el principio de libre autodeterminación de los pueblos tratándose de derechos fundamentales), hasta que esas mismas disposiciones evitan atropellar a los actores de la política externa.

Debe subrayarse que la política exterior se encuentra íntimamente vinculada a los designios del derecho interno —constituido éste a su vez por disposiciones legislativas nacionales, así como por instrumentos internacionales debidamente incorporados al *corpus* jurídico—. El derecho internacional público, como sistema de derecho supranacional, regula las relaciones entre los sujetos de derecho internacional (estados u organizaciones, por ejemplo) y cuya elaboración corresponde —en exclusiva— a los propios sujetos de derecho internacional.

Un ejemplo doméstico de cómo en nuestro país se resolvió un problema política exterior, y por tanto de derecho público, fue el conflicto de la Medalla al Mérito Agrícola que la FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación) otorgó al presidente Vicente Fox en 2004. Analizaré si el control ejercido por el señalado órgano deliberativo se encontró dentro de los márgenes aceptados por el derecho internacional.

El poder exterior y la política exterior del Estado

El poder exterior del Estado es “la proyección de la soberanía del Estado en las relaciones con otros actores / sujetos internacionales”² es decir, constituye una forma de ejercicio del poder soberano pero hacia el exterior del Estado nacional, en donde, por definición, no existe una soberanía estatal sino un conjunto de relaciones entre estados soberanos. Este poder exterior tiene sus formas particulares de manifestación, siendo la más avanzada de ellas la conocida como política exterior.

¹ Podríamos decir que la política exterior está constituida por el marco de acuerdos, tácitos y expresos, por el que los sujetos de derecho internacional convienen en resolver sus conflictos recíprocos y en cómo llegar a acuerdos comunes.

² ORTIZ VALDÉS, Laura, El poder exterior del Estado, archivo de Powerpoint, [s.f.]

La política exterior es el “Conjunto de relaciones de un ente estatal con otro u otros entes estatales”³. Esta política exterior se encuentra fundada en elementos de carácter político y ético: las aspiraciones del Estado se verán reflejadas en el trato que ofrezca y esté dispuesto a aceptar de otros sujetos de derecho internacional o bien de diversos actores internacionales. Este trato reflejará los ideales del Estado:

La política exterior está conformada por aquellas **conductas, posiciones, actitudes, decisiones y acciones que adopta un Estado más allá de sus fronteras**, que se fundamentan en el interés nacional y la seguridad nacional y en objetivos concretos de carácter económico y político básicamente. Dicha política se sustenta en un proyecto específico y depende de la capacidad de negociación internacional del Estado y de la sociedad civil.⁴ (las negritas son mías).

En cualquier caso, la política exterior debe ser ejecutada por un aparato estatal *ad hoc*, especializado en esa tarea: “... existe en todo Estado **un aparato especializado en las relaciones exteriores**, aparato complejo que asume la política exterior. Ello no implica que los demás órganos del Estado no tengan una intervención en este terreno, o no intervengan en la concepción global de la política exterior, o en el proceso decisional”.⁵

El control de la política exterior

Los criterios para el control de la política exterior pueden ser de dos naturalezas: temporales y espaciales. Bajo el primer criterio encontraremos que hay tres tiempos: antes de que la política exterior sea ejecutada, durante su ejecución y después de haberse ejecutado. Para el segundo criterio tendremos que hay dos ámbitos: interno y externo, entendiéndose por el primero el “realizado por órganos del Estado que, que son facultados jurídicamente para evaluar la política exterior ejecutada por el titular del Poder Ejecutivo. Este control puede ser: legislativo, administrativo, judicial o popular”.⁶

El caso FAO

¿Lo sucedido en la Cámara de Diputados el 22 de abril de 2004 puede considerarse como un control interno de carácter legislativo de la política exterior? Es obligatorio recordar que el control interno es una tarea de evaluación de los actos del Poder Ejecutivo en materia de política exterior, ya que corresponde a este último su plena ejecución: “... Desde el punto de vista del enfoque tradicional,

³ “...vienen determinadas por una serie de factores: Fuerzas económicas; Fuerzas religiosas; Peso de la tradición; Opinión pública; Influencia del Derecho internacional, y, finalmente, la evolución de las formas diplomáticas”, véase ORTIZ VALDÉS, obra citada.

⁴ Ídem.

⁵ VILANOVA, Pere, El sistema político y la política exterior: el ciclo formal, Universitat de Barcelona, *Working Paper* n.94, Barcelona 1994, p. 4. (las negritas son mías).

⁶ ORTIZ VALDÉS, obra citada.

se consideraba que la política exterior estaba sometida a cuatro grandes reglas (Merle 1984 y 1985a): la **primacía del ejecutivo** y los privilegios del soberano; la regla del monopolio; la profesionalización de la carrera; y la regla del secreto”.⁷ Lo anterior, por supuesto, sin demérito de la participación que tienen los demás poderes públicos del Estado como ya quedó de manifiesto.

Así las cosas, se presentó el siguiente documento a la Cámara de Diputados, fuente de la controversia:

Dictamen con proyecto de decreto que concede permiso al ciudadano licenciado Vicente Fox Quesada, Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, para aceptar y usar la Medalla Agrícola que le confiere la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación. envía la H. Cámara de Senadores

«Escudo Nacional de los Estados Unidos Mexicanos.— Poder Legislativo Federal.— Cámara de Diputados.— Comisión de Gobernación.
Honorable Asamblea:

A la Comisión de Gobernación, que suscribe, le fue turnado para su estudio y dictamen el expediente con la minuta proyecto de decreto por el que se solicita el permiso constitucional para que el ciudadano licenciado Vicente Fox Quesada, Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, pueda aceptar y usar la Medalla Agrícola que le confiere la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO).

La Comisión considera cumplidos los requisitos legales necesarios para conceder el permiso solicitado y en tal virtud, de acuerdo con lo que establece la fracción III del apartado C) del artículo 37 constitucional, se permite someter a la consideración de la honorable Asamblea el siguiente

Proyecto de Decreto

Artículo Único.- Se concede permiso al ciudadano Lic. Vicente Fox Quesada, Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, **para aceptar y usar la Medalla** Agrícola que le confiere la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO). Sala de Comisiones de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión.— México, DF, a 14 de abril de 2004.—⁸

⁷ VILANOVA, obra citada, lugar citado.

⁸ MÉXICO, PODER LEGISLATIVO FEDERAL, LIX LEGISLATURA, Diario de los Debates, Segundo Periodo de Sesiones Ordinarias del Primer Año de Ejercicio, Año I México, DF, jueves 22 de abril de 2004 Sesión No. 13, p. 206.

El Proyecto de Decreto fue sometido a la consideración de la Cámara de Diputados en virtud de lo indicado por el artículo 37 apartado C) fracción III de la Constitución:

C) La ciudadanía mexicana se pierde:
 III.- Por aceptar o usar condecoraciones extranjeras sin permiso del Congreso Federal o de su Comisión Permanente

¿Qué clase de distinción es esta medalla? Por parte de la Presidencia se dice lo siguiente: “El reconocimiento de la FAO no se dirige sólo al Presidente de la República sino también a todos los mexicanos; a lo que sociedad y gobierno han realizado para impulsar el campo”.⁹ Este es el punto importante: la Medalla al Mérito Agrícola es una distinción de carácter internacional, en palabras de la propia FAO: “La Medalla Agrícola se otorga a las personalidades que se han caracterizado por su compromiso y su ayuda a la promoción de la producción sostenible de alimentos, a la seguridad alimentaria mundial y a la cooperación internacional”.¹⁰

La medalla es un reconocimiento de un organismo internacional hacia personas que han realizado algo destacado en el ámbito alimenticio; sin embargo, el problema que nos atañe consiste en que el otorgamiento al presidente Fox es no sólo un acto de carácter personal, sino de naturaleza, por supuesto, internacional dirigida a un Jefe de Estado y no únicamente a un Jefe de Gobierno.

Ante todo, hay que precisar que en un sistema de tipo presidencial, como por ejemplo en Estados Unidos el concepto engloba en una institución unipersonal (el Presidente) al Jefe del Estado y al Presidente del Gobierno, con las prerrogativas propias de uno y otro caso.

Por lo que se refiere **al Jefe del Estado, juega un papel representativo supremo del Estado en el exterior, simbólico**, lo que tiene una proyección muy concreta en el campo de la política exterior, en la acreditación diplomática, etc.¹¹

El debate suscitado al interior de la Cámara de Diputados mostró diversas posturas. Veamos.

Dijo Jesús González Schmal, del grupo parlamentario del Partido de Convergencia:

⁹ MÉXICO, PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, <http://www.presidencia.gob.mx/actividades/comunicados/?contenido=7994&pagina=39> [fecha de consulta: 20 de octubre de 2005].

¹⁰ ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA AGRICULTURA Y LA ALIMENTACIÓN, <http://www.fao.org/spanish/newsroom/news/2003/26579-es.html> [fecha de consulta: 20 de octubre de 2005].

¹¹ VILANOVA, obra citada, p. 6.

En esa medida tenemos que aceptar que resulta difícil en estas condiciones decir que el problema no está en la medalla, en el reconocimiento, sino en el destinatario de la misma.

.....

Por lo mismo, estamos de acuerdo, hacemos un reconocimiento a la FAO, pero tenemos que censurar que no es procedente el destinatario al que se le otorga esta medalla.¹²

La postura de González Schmal hace a un lado la característica particular del destinatario de la medalla: se trata del Jefe del Estado mexicano el que la habrá de recibir, esto es, el Estado mexicano es el que recibe el reconocimiento.

Indicó Víctor Suárez Carrera, del grupo parlamentario del Partido de la Revolución Democrática:

Nos parece un despropósito más y una insensibilidad extrema del Presidente Fox pretender recibir y usar la Medalla Agrícola de la FAO. Dicha medalla se concede usualmente a personalidades distinguidas por su compromiso y apoyo a la promoción de una producción alimentaria sostenible de la seguridad alimentaria mundial y la cooperación internacional.¹³

La expresión del Diputado no es certera, ya que la calificación del merecimiento lo hace directamente la FAO y no el propio receptor de la misma.

Por otra parte, Roberto Marrufo Torres, del grupo parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, señaló:

Consecuentemente, el Presidente Fox no puede ser merecedor de ninguna distinción porque no ha habido desarrollo rural ni fomento agropecuario; recibirla agravia y ofende al campo, a los campesinos y a nuestro país.¹⁴

“Los ordenamientos constitucionales suelen reservar a los parlamentos intervenciones de diverso tipo para actos de gran relevancia en política exterior y que comprometen al Estado como tal...”¹⁵ Esa máxima parecen olvidarla los parlamentarios, ya que el reconocimiento es del Estado en sí, no del sujeto que únicamente lo representa.

No debe olvidarse que la Cámara de Diputados también está inserta dentro del manejo de la política exterior mexicana: “... las competencias de diversos órganos estatales y muchas de sus administraciones públicas se ven obligados a participar (por su cuenta o de modo más o menos coordinado) en la acción exterior del

¹² MÉXICO, PODER LEGISLATIVO FEDERAL, obra citada, pp. 207-208.

¹³ Ídem.

¹⁴ Íbidem, p. 212.

¹⁵ VILANOVA, obra citada, p. 20.

sistema político”.¹⁶ Sin embargo, el papel de los diputados se encuentra inserto en otro apartado, esto es, el control jurídico de la política exterior: “Es realizado por órganos del Estado que son facultados jurídicamente para evaluar la política exterior ejecutada por el titular del Poder Ejecutivo. Este control puede ser: legislativo, administrativo, judicial o popular”.¹⁷ Es decir, de ninguna manera su control es previo a la ejecución de la política exterior —como en este caso concreto— sino posterior.

Conclusión

¿Fue correcto el control de la política exterior ejecutado por la Cámara de Diputados con motivo del otorgamiento de la medalla de mérito? La respuesta, en principio, sería que en realidad el control que ejercieron los representantes populares no fue de política exterior, en todo caso, fue de política interna; la razón es que la conducta adoptada por el Estado mexicano con motivo de la discusión parlamentaria no se orientó a otro sujeto de derecho internacional, sino que se orientó a criticar el papel que un órgano del poder público (el Ejecutivo) tuvo en una materia de política interna alimenticia.

Es así que pueden enunciarse dos conclusiones básicas: 1. El otorgamiento de la controvertida distinción al presidente Fox no debió ser considerada como una distinción particularizada al individuo sino al Estado mexicano, la negativa por parte del órgano deliberativo generó, sin duda alguna, confusión internacional sobre la política exterior mexicana¹⁸ puesto que un asunto de orden interno, independiente de la relación que deben guardar sujetos de derecho internacional entre sí (México y la FAO) incidió, indebidamente, en la decisión del órgano internacional; y, 2. El debate cameral no debió girar en torno a la pertinencia o no del reconocimiento al sujeto —punto que no era materia de control de política exterior—, sino a la evaluación de la política externa del Poder Ejecutivo, punto que no fue tocado durante las discusiones y que hubiera implicado el señalar si las conductas o posiciones del Estado mexicano ante la FAO eran o no las adecuadas.

¹⁶ *Íbidem*, p. 4.

¹⁷ ORTIZ VALDÉS, obra citada.

¹⁸ “... dos son los elementos que justifican la pervivencia de una especialización del aparato del Estado dedicado a la política exterior. El primer elemento surge de la necesidad de garantizar la cohesión política de la política exterior...” véase VILANOVA, obra citada, p. 5