



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

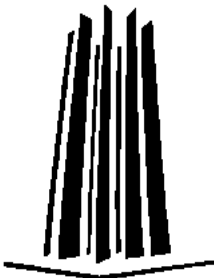
**FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES
CAMPUS ARAGÓN**

**EVALUACIÓN Y PERSPECTIVAS DE LA DIPLOMACIA
PARLAMENTARIA MEXICANA DURANTE LA LIX LEGISLATURA
(2003-2004)**

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADA EN RELACIONES
INTERNACIONALES
PRESENTA :

GRISELDA MARTÍNEZ DOMÍNGUEZ

ASESOR: LIC. RODOLFO VILLAVICENCIO LÓPEZ



MÉXICO, D. F.

2006



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

AGRADECIMIENTO

Porque hay tantas semillas como sueños dentro de nosotros mismos que esperan el tiempo de brotar, echar raíces y darse a luz algún día, hoy es motivo de satisfacción y alegría mía poder compartir con ustedes uno de mis *sueños semilla* que es la presentación de mi Tesis y, a su vez, mi Titulación Profesional. Asimismo, deseo expresar en estas líneas que escribo, aunque sea un poco de lo mucho, mi gratitud a todos y cada uno de ustedes por lo que su persona le ha dado a la mía hasta este recorrido de mi vida.

A mis padres, Rodolfo y Rosy:

Primero, por darme vida, porque éste fue, es y será el primero y mayor logro que haya tenido. Luego, por los cimientos de amor, dedicación, cuidado y apoyo que he recibido de ustedes durante mi formación como persona. Por todo esto, quiero decirles gracias, porque ahora mi responsabilidad y mayor compromiso conmigo misma es seguir forjándome mi camino.

A mis hermanos, Daniel y Arturo:

Porque tenemos un vínculo que es el de la hermandad que nos une y, aunque cada uno de nosotros lo exprese a su manera, puedo sentir que ese lazo existe cada vez que están conmigo, con sus palabras o su quietud, en los momentos cuando así lo he necesitado.

A mi maestro y asesor, Rodolfo Villavicencio López:

Por su valiosa enseñanza, atención y tiempo que le brindó a mi persona desde el inicio de mi carrera universitaria hasta su culminación con mi Tesis. Por las palabras de aliento y el apoyo que me dio para la realización de mi *sueño semilla*.

A la Dra. Claudia Díaz Ledezma:

Por ayudarme a darme cuenta y a saberme en este camino de mi vida que recorro a cada instante, aquí y ahora.

A Penélope Campos González:

Una de las experiencias propias más gratificantes y satisfactorias que como persona y estudiante he tenido fue la prestación de mi Servicio Social. Por lo que fue esta etapa, quiero expresarle mi más sincera gratitud por su confianza y apoyo que me brindó en todo momento.

A mis amigas, Ariana, Catalina, Tere y Vicky:

A cada una de ellas, por la semilla de amistad que sembramos juntas que, no importando el tiempo y la distancia, seguirá viva mientras la alimentemos en nuestros corazones.

A Jonathan:

Por los momentos compartidos que atesorados le siguen dando luz y alegría a mi vida.

A la Universidad Nacional Autónoma de México:

Por instruirme académicamente, dándome las herramientas para la búsqueda del saber y también por reafirmarme que el aprendizaje y conocimiento adquirido deben ponerse en práctica sin olvidar los valores humanísticos.

A la Facultad de Estudios Superiores Aragón:

Por acogerme durante estos cuatro años de mi vida universitaria. Por cada una de las lecciones y experiencias que aprehendí en tu espacio, las cuales me sirvieron para reflexionar, aprender y crecer como persona y estudiante.

A los maestros:

Iván Ornelas Díaz, Penélope García Aranda, Margarita Vilchis Rodríguez y Margarita Pimentel Herrera por la atención que le brindaron a este estudio. Asimismo, a cada uno de los maestros que durante mi formación universitaria me aportaron siempre un grano de conocimiento.

Hablar de diplomacia nueva y de diplomacia vieja equivale a establecer una distinción sin que exista una diferencia. Es la apariencia externa o, si se prefiere, el maquillaje de la diplomacia lo que cambia gradualmente. La sustancia subsistirá, en primer lugar porque la naturaleza humana no cambia jamás, en segundo término porque sólo hay un modo de arreglar las diferencias internacionales y, finalmente, porque el método más persuasivo de que dispone un gobierno es la palabra de un hombre honrado.

Jules Cambon

ÍNDICE

	Pág.
Introducción	
Capítulo 1. Elementos generales de la Política Exterior y el Sistema Político en México.....	2
1.1 La División de Poderes y el régimen presidencial en México.....	3
1.2 Estructura normativa y gubernamental de la Política Exterior de México.....	13
1.3 Fundamentos y condicionantes de la política exterior mexicana.....	23
1.4 Situación política y económica en México de fines del Siglo XX a los albores del Siglo XXI.....	37
Capítulo 2. La Diplomacia Parlamentaria: un nuevo instrumento en la definición de la Política Exterior de México.....	52
2.1 Generalidades de la Diplomacia Parlamentaria en el contexto de las relaciones internacionales.....	53
2.2 Objeto, normatividad y modalidades de la Diplomacia Parlamentaria.....	66
2.3 El Congreso mexicano y su ejercicio en la Diplomacia Parlamentaria.....	77
Capítulo 3. Evaluación y Perspectivas de la Diplomacia Parlamentaria Mexicana.....	96
3.1 El nuevo papel y pluralismo del Congreso mexicano tras la alternancia en el poder en el año 2000.....	97
3.2 Relación entre el Poder Legislativo y el Gobierno de Vicente Fox en la LIX Legislatura.....	107

3.3	Propuestas político-ideológicas de los grupos parlamentarios en la Diplomacia Parlamentaria Mexicana.....	110
3.4	Algunos casos de análisis de la participación del Poder Legislativo en la agenda internacional de México.....	117
3.4.1	Vinculación del Congreso mexicano con la Secretaría de Relaciones Exteriores.....	119
3.4.2	Gestión del Congreso mexicano con respecto a la defensa y derechos de los mexicanos en el exterior.....	125
3.4.3	Alcances de la XLIII Reunión Interparlamentaria México-Estados Unidos.....	129
3.4.4	Seguimiento del Congreso mexicano a la vinculación de México en los procesos de integración: ALCA y MERCOSUR.....	137
3.4.5	Postura del Congreso mexicano en la ruptura de las relaciones diplomáticas México-Cuba.....	144
3.4.6	Postura del Congreso mexicano frente a la Reforma de Naciones Unidas y el papel de México.....	150
3.4.7	Presencia del Congreso mexicano en Foros Parlamentarios a nivel regional y mundial.....	157
3.5	Balance y Perspectivas de la Diplomacia Parlamentaria Mexicana.....	165
	Conclusiones	171
	Bibliografía	182
	Anexos	

INTRODUCCIÓN

La política exterior es una parte integral del proyecto nacional que todo Estado define en un momento dado de su desarrollo histórico. Esta política busca alcanzar objetivos concretos que respondan a los intereses nacionales y a las condiciones externas de un tiempo determinado, tomando en cuenta que su manejo estará condicionado por factores de carácter interno como externo de cada país.

A nivel interno, se hallan condicionantes políticas, económicas, sociales, históricas y geográficas que pueden estimular, en mayor o menor grado, la formulación de la política exterior. Por su parte, existen variables en el ambiente internacional como la imagen internacional, el agente geopolítico o las organizaciones internacionales, por ejemplo, que pueden condicionar la toma de decisiones y acciones de un Estado en sus relaciones internacionales.

A su vez, la política exterior requiere de un instrumento elemental como es la Diplomacia. La Diplomacia es el arte de la conducción de las relaciones internacionales mediante la negociación y persuasión. Por este medio, el gobierno de un Estado procura llevar a cabo sus objetivos definidos a fin de asegurar sus intereses nacionales a nivel internacional.

En este tenor, interesa destacar que uno de los condicionantes internos que configura la manera en que se desarrolla la política exterior de un país es su régimen político. Esto es, la forma de organización, funcionamiento y participación que los órganos gubernamentales de un Estado determinado tienen en la instrumentación de la política exterior, así como la relación de unos con otros en el contexto político nacional.

En cuanto al Poder Legislativo Federal de México, la Constitución Política de nuestro país le señala facultades exclusivas en materia exterior a una de sus dos cámaras legislativas en específico, el Senado de la República. Así, la Cámara de Senadores tiene entre sus facultades la de analizar la política exterior desarrollada por el Ejecutivo Federal; aprobar los tratados internacionales o convenciones diplomáticas que celebre el Ejecutivo; ratificar los nombramientos de diplomáticos y cónsules; y dar las autorizaciones pertinentes para permitir la salida de tropas nacionales fuera del país. Sin embargo, la Cámara de Diputados, en ejercicio de su facultad exclusiva constitucional, revisa y aprueba el presupuesto destinado a la Secretaría de Relaciones Exteriores y especialmente de sus programas consulares de atención a mexicanos en el exterior. Asimismo, como facultades concurrentes de ambos órganos legislativos destacan la de aprobar los viajes internacionales del

Presidente de la República del territorio nacional y conceder permisos a ciudadanos mexicanos para usar condecoraciones emitidas por gobiernos extranjeros.

Además de estas atribuciones constitucionales, el Congreso Mexicano desempeña otra función diplomática al estrechar relaciones políticas, económicas, sociales y culturales con parlamentos extranjeros y actores internacionales de diversa índole a través de varios vínculos interparlamentarios como son Grupos de Amistad Parlamentarios, Reuniones Interparlamentarias binacionales y regionales, Foros Parlamentarios regionales y mundiales, entre otros.

Así pues, a toda esta actividad parlamentaria se le ha definido como Diplomacia Parlamentaria. En términos del ex canciller Fernando Solana, la Diplomacia Parlamentaria es aquella intervención o participación del Congreso y sus órganos en la definición, control y ejecución de la política exterior del Estado. Asimismo alude para designar el principio de las relaciones institucionales e informales que vinculan a los parlamentos y a sus miembros.

Con base en estos elementos teóricos, el presente estudio tiene el interés de evaluar la participación que la Diplomacia Parlamentaria Mexicana ha tenido en la política exterior de México, luego de las mutaciones que en el escenario nacional e internacional contemporáneo se han venido dando, enfocándonos en particular a su ejercicio durante la LIX Legislatura.

La consideración de los agentes externos e internos no puede dejarse de lado en el estudio de la Diplomacia Parlamentaria ya que, en gran medida, éstos han repercutido para que el Congreso Mexicano de nuestros días se torne con un papel más activo en la política exterior del país.

Finalizado el periodo de la Guerra Fría, en el escenario mundial se experimentó una reestructuración en el orden político y económico internacional lo que trajo consigo la proliferación del modelo democrático no sólo como forma de gobierno sino como estilo de vida, los intercambios comerciales y financieros, la formación de bloques regionales, el desarrollo tecnológico, etc. Asimismo, se incorporaron nuevos temas a la agenda internacional como son los derechos humanos, el narcotráfico, el desarrollo sustentable, el medio ambiente, la migración, la pobreza, la propagación de enfermedades y el terrorismo internacional.

En el contexto nacional, México no estuvo exento de las alteraciones internacionales, pues el país tuvo que responder a una serie de vicisitudes políticas, económicas y sociales. En el rubro político, las reformas introducidas en el sistema electoral y de partidos evidenciaron la paulatina incursión del pluralismo político y el cambio de perfil de la sociedad mexicana ante las elecciones y la vida política en general, reformas que llevaron al país a un rumbo más democrático. En la variable económica, las transformaciones de la economía internacional y su creciente interdependencia obligaron a una reestructuración en el modelo económico del país. Ello implicó el progresivo abandono de esquemas proteccionistas que se habían alentado en la economía nacional por la apertura de prácticas de liberalización de comercio e inversión nacional y extranjera. Así, la combinación de estos factores terminó por impulsar el liberalismo político y económico en México a finales del siglo XX.

Dentro de este panorama, ¿qué papel ha jugado el Congreso Mexicano en su participación en materia de política exterior? Cabe señalar, de entrada, que a partir de las elecciones de 1997 se marcó un punto de inflexión en la historia legislativa de México. El hecho de que el partido en el poder haya dejado de tener la mayoría absoluta por vez primera en la Cámara de Diputados y en el 2000 en la Cámara de Senadores y, luego de la alternancia en la Presidencia de la República ocupada por un partido distinto al que gobernó más de 70 años al país, son elementos indiscutibles de mutación que le han permitido al Congreso empezar a jugar un rol más activo en la formulación de la política exterior.

A diferencia de otros tiempos en la que la constante de una mayoría legislativa del gobierno y sus poderes metaconstitucionales le otorgaban a la Presidencia de la República la instrumentación completa de la política exterior, limitando por consiguiente la intervención del Poder Legislativo, en la época en que hoy nos encontramos se percibe una participación gradual y autonomía mayor del Congreso para formular su propia política internacional. Sin embargo, tampoco se puede exceptuar, si se pondera con objetividad, el hecho de que aún cuando el Legislativo tenga una participación mayor en este ámbito no quiere decir necesariamente que ésta se refleje siempre en el proceso de toma de decisiones. Lo que probablemente sí se pueda aseverar, y es lo que intenta hacer esta investigación, es que el Congreso actual ha empezado a recobrar su función de formulación en la política externa e incrementar su actividad diplomática en la escena nacional e internacional.

Así, es como llegamos al objetivo general que se plantea en esta tesis que es: examinar en qué medida la Diplomacia Parlamentaria ejercida por el Congreso Mexicano se ve reflejada en la toma de decisiones de la política exterior de México, a partir de una mayor pluralidad política y en el marco del régimen presidencial mexicano.

Nuestra hipótesis de trabajo es que: la mayor pluralidad política-ideológica en el Congreso Mexicano ha propiciado una participación creciente del Poder Legislativo en cuestiones relativas a la agenda internacional de nuestro país a través de la Diplomacia Parlamentaria.

Ante la diversidad y pluralidad que caracteriza a las cámaras legislativas, se agrega que esta participación puede verse desde dos vertientes. La primera vertiente la podemos distinguir como un contrapeso, en el sentido de que el Poder Legislativo ha recuperado sus atribuciones constitucionales en la política externa y ha tenido un papel más activo que antes, en el régimen priísta, no tenía, dejando claro que, aún así, por mandato constitucional, el Poder Ejecutivo sigue teniendo la mayor responsabilidad en la materia.

La segunda vertiente, que se plantea en este estudio es que la participación del Poder Legislativo a través de la Diplomacia Parlamentaria puede resultar como una vía para contribuir a promover el interés nacional del país en el ambiente externo por medio de sus vínculos interparlamentarios que empleados de manera efectiva pueden reportar beneficios a la política exterior.

En cuanto a la delimitación temporal, el contexto de la LIX Legislatura nos permitirá ubicar el escenario legislativo de un gobierno dividido, de una mayor pluralidad y un mayor equilibrio de poderes (entendido éste como una mayor autonomía entre el Ejecutivo y Legislativo), donde hemos podido advertir en algunos momentos que ambos Poderes han ejercido sus poderes formales para contravenir las disposiciones de uno y otro, hablamos como el hecho de recurrir al veto presidencial o interponer controversias constitucionales ante la Suprema Corte de Justicia. En lo que toca a nuestra materia, pudimos percatarnos sobre la negativa del Senado de la República para autorizar al Presidente de la República ausentarse del país para un viaje que pretendía realizar a Estados Unidos y Canadá en abril de 2002, hecho que sucedió como antesala a la presente Legislatura.

Así, la delimitación temporal de la investigación se sujeta al primer año de ejercicio constitucional de la LIX Legislatura (2003-2004) con la intención de ubicar con mayor referencia algunas cuestiones en las que

el Congreso Mexicano ha participado en la política exterior de México. A partir de las consideraciones mencionadas, lo que intenta este trabajo es responder a las siguientes interrogantes: el Congreso de la Unión de nuestros días, albergado por una mayor pluralidad política, ¿es más acucioso a las acciones del Poder Ejecutivo en el exterior?; ¿de qué manera la Diplomacia Parlamentaria aporta o contribuye a la política exterior de México?; ¿la Diplomacia Parlamentaria realmente se ve reflejada en la política externa definida y ejecutada por el Poder Ejecutivo?; y por último, dentro del régimen político de México, ¿cuáles son las limitaciones que la Diplomacia Parlamentaria podría hallar?.

Para alcanzar los objetivos expuestos y para efectos de presentación, este estudio se ha dividido en tres capítulos. En el primer capítulo titulado Elementos generales de la Política Exterior y el Sistema Político en México, haremos una revisión de la división de poderes y el régimen presidencial en México. Examinaremos el proceso de toma de decisiones en materia de política exterior de nuestro país a partir de su estructura normativa y gubernamental. Del mismo modo, reconoceremos los fundamentos y condicionantes de la política exterior mexicana. En último lugar, consideraremos la situación política en México, sin soslayar el factor económico que también repercutió en la redefinición del Estado y la relación del gobierno con los principales sectores del país de fines del siglo XX a los albores del siglo XXI.

El propósito del capítulo primero es apuntar el sistema de conformación política en México, a partir de su régimen de gobierno. Asimismo, dar los elementos de la política exterior mexicana, destacando a dos de los Poderes del Estado, el Legislativo y el Ejecutivo, en torno a sus límites y competencias en materia internacional. Este capítulo nos servirá de pauta para determinar el peso real y la trascendencia de la Diplomacia Parlamentaria Mexicana.

El segundo capítulo se refiere a la Diplomacia Parlamentaria: un nuevo instrumento en la definición de la Política Exterior de México. En este capítulo ubicaremos la Diplomacia Parlamentaria en el contexto de las Relaciones Internacionales. Seguidamente, conoceremos con mayor profundidad qué se entiende por Diplomacia Parlamentaria, cuáles son sus objetivos, bajo qué normatividad se desarrolla y cuáles son las modalidades de su actuación. Después nos concretaremos al caso del Congreso Mexicano y su ejercicio en la Diplomacia Parlamentaria, comenzando por referir los rasgos significativos de su evolución en México y la manera en que el Congreso de la Unión desarrolla su política internacional en la LIX Legislatura.

Este capítulo tiene la intención de adentrarnos al conocimiento de la Diplomacia Parlamentaria y su ejercicio en México. De esta manera, se advertirá que ante las manifestaciones emergentes en el Sistema Internacional, la participación del Poder Legislativo ya no se confina sólo a las funciones tradicionales de control, vigilancia o aprobación de las acciones exteriores del Ejecutivo Federal, toda vez que su participación adquiere un mayor activismo a través de sus vínculos interparlamentarios a nivel nacional, regional y mundial.

La Evaluación y Perspectivas de la Diplomacia Parlamentaria Mexicana será objeto del capítulo tercero. En este capítulo advertiremos el nuevo papel y pluralismo del Congreso Mexicano tras la alternancia política en el año 2000. De igual forma, consideraremos la relación entre el Poder Legislativo y el Gobierno Federal de Vicente Fox Quesada en la LIX Legislatura. También resultará importante conocer las propuestas que los grupos parlamentarios tienen respecto a la Diplomacia Parlamentaria Mexicana.

Asimismo, examinaremos algunos tópicos de la agenda internacional de México en los que el Poder Legislativo ha participado durante el primer año de ejercicio constitucional de la presente Legislatura como son la vinculación del Congreso Mexicano con la Secretaría de Relaciones Exteriores; los alcances de la XLIII Reunión Interparlamentaria México-Estados Unidos; el seguimiento del Congreso Mexicano a los procesos de integración como el Acuerdo de Libre Comercio de las Américas (ALCA) y el Mercado Común del Cono Sur (MERCOSUR); la presencia del Congreso Mexicano en los foros parlamentarios regionales y mundiales; entre otros.

El último capítulo tiene la finalidad de evaluar los alcances y limitaciones que tiene la Diplomacia Parlamentaria en México. Así pues, con base en los elementos desarrollados a lo largo del estudio, los casos de análisis de la participación del Legislativo Mexicano serán nuestra balanza, pues a través de ellos podremos justificar o desechar nuestra hipótesis. Para capitular, presentaremos un balance final de los casos examinados y aportaremos algunas perspectivas de la Diplomacia Parlamentaria Mexicana.

Como apéndice, en el apartado de las conclusiones propondremos de manera personal algunas vías para mejorar el ejercicio de la Diplomacia Parlamentaria que se lleva a cabo en México actualmente.

La aportación de este estudio es procurar acercar al lector común y al estudioso de las Relaciones Internacionales de México y el mundo, los elementos de la Diplomacia Parlamentaria, un arte de negociar y concertar asuntos que involucran a un ciudadano, a una comunidad, a un sector de la población y al país en su totalidad.

Finalmente, cabe apuntar que este estudio tiene la intención de adentrarnos con mayor extensión a la participación que el Poder Legislativo Federal tiene en la política exterior de México a través de sus facultades constitucionales y sus actividades diplomáticas en el ámbito nacional, regional y mundial que, en su conjunto, dan fundamento a su ejercicio en la Diplomacia Parlamentaria Mexicana, sólo esperando que pueda servir como un punto de partida a posteriores investigaciones y a otras perspectivas de análisis en la disciplina de las Relaciones Internacionales.

CAPÍTULO 1

Elementos generales de la Política Exterior y el Sistema Político en México

Capítulo 1. Elementos generales de la Política Exterior y el Sistema Político en México.

Para evaluar los alcances y limitaciones que tiene la Diplomacia Parlamentaria en México, es necesario conocer, en principio, los aspectos fundamentales del sistema político de nuestro país. Examinar la división de poderes entre las instituciones que componen el Supremo Poder de la Federación, particularmente entre el Poder Ejecutivo y Legislativo, así como el régimen presidencial mexicano nos permitirá entender en qué Poderes de la Unión recaen, en mayor o menor grado, las atribuciones y facultades en cuanto a la política exterior y la diplomacia mexicana se refiere.

Consecutivamente, haremos una revisión normativa de la política exterior, así como de los órganos gubernamentales que se encargan de formular, ejecutar y revisar la política internacional de México. Sin embargo, un examen de la estructura normativa y gubernamental de la política exterior no estaría completo si no acudiéramos a sus fundamentos y condicionantes, los cuales influyen y determinan el proceso de toma de decisiones.

Recordemos que cualquier política, en este caso la política exterior, tiene una razón de ser, la cual se conduce mediante un procedimiento sistematizado para obtener un propósito específico que se traduce, a fin de cuentas, en un costo o beneficio. Con esto, queremos decir que la Política Exterior se concibe como un proceso integral de decisiones articuladas y de ningún modo aisladas.

Finalmente, es necesario dar una revisión a la situación política de México, considerando el factor económico que, en buena medida, repercutió también en la redefinición del Estado y su relación con los sectores de la sociedad mexicana de fines del siglo XX a los albores del siglo XXI.

1.1 La División de Poderes y el régimen presidencial en México.

Antes de ubicar el postulado de la división de poderes en la Ley Suprema de la Unión de México y su alcance en el régimen presidencial mexicano, se cree oportuno recordar, aunque sea de manera breve, los principales antecedentes y apuntes registrados sobre la teoría de las formas de gobierno¹ de tal modo que podamos entender la importancia en que radica el surgimiento de este principio político que nos ocupa ahora.

Desde tiempos remotos, han sido varios los filósofos en la historia del pensamiento político quienes comenzaron a estudiar este tópico. Dicho estudio se origina desde el filósofo griego Aristóteles quien, a través de una deducción y observación de 158 constituciones de su época, la cual plasma en su obra *Política*, nos expone la clásica división de las llamadas formas justas e injustas de gobierno. Así pues, se tiene que las formas puras son la democracia, la monarquía y la aristocracia, teniendo como objetivo la realización del fin supremo de la *polis* que consistía, al decir del filósofo griego, en que los miembros de la comunidad política pudieran alcanzar una vida plena y feliz. Por su parte, las formas impuras son una degeneración de las primeras que lleva al desbordamiento de las pasiones, teniendo de tal forma que la democracia se convierte en demagogia, la monarquía en tiranía y la aristocracia en oligarquía.

Detrás de este pensador griego, Polibio contribuiría con su teoría de las formas mixtas de gobierno, en la cual aludía que las formas de gobierno no se dividían pues, en realidad, se fusionaban unas con otras. En la Edad Media, Santo Tomás de Aquino también concibe esta idea, trasladándola así a la estructura y jerarquía de la Iglesia católica.

Tras la ruptura del poder en el medioevo, surge el Estado Moderno. Nicolás Maquiavelo imprime este concepto en su conocida obra *El Príncipe* al expresar que "todos los estados, todos los dominios que han tenido y tienen imperio sobre los hombres han sido o son, o repúblicas o principados".² Posteriormente, sería Juan Bodino quien nos legaría dos importantes nociones tales como *república* y *soberanía* al sostener que

¹ Para profundizar más sobre el tema, véase las obras siguientes. Mario de la Cueva, La idea del Estado, 5ª Edición, Fondo de Cultura Económica, UNAM, México, 1996. Norberto Bobbio, La teoría de las formas de gobierno en la historia del pensamiento político, Fondo de Cultura Económica, México, 1987. Jean-Jacques Chevallier, Los Grandes Textos Políticos, desde Maquiavelo a nuestros días, Editorial Aguilar, Madrid, 1981.

² Nicolás Maquiavelo, El Príncipe, Editorial Porrúa, México, 1997, p.1.

la primera “es un recto gobierno de varias familias y de lo que les es común, con potestad soberana”.³

Por lo que respecta a la soberanía, es decir, que ningún otro poder reconoce por encima de sí mismo otro poder, se dio pauta para que el pueblo pudiera conformar su organización política a libre albedrío, convirtiéndose este elemento en un rasgo de la naturaleza del Estado⁴ contemporáneo. Asimismo, surgió la necesidad de plasmar los principios políticos fundamentales en una Constitución escrita que señalara las obligaciones del gobernante, así como amparara las garantías del gobernado.

De lo anterior derivó que se clamara el postulado de la división de poderes, un componente característico de los regímenes políticos representativos y democráticos que tiene su origen en la idea de preservar la libertad y evitar el abuso del poder.

Como antecedentes históricos de esta teoría política, podemos remontarnos al estudio de John Locke escrito en 1690 titulado *Ensayo sobre el Gobierno Civil*⁵, el cual sienta las bases del principio que enuncia la distribución del ejercicio del poder en distintos órganos para evitar que el poderío y la autoridad recayeran en una sola instancia o individuo.

Así pues, no es sino con Charles de Secondat, Barón de Montesquieu, quien vendría a aseverar dicha teoría en su conocida obra *El espíritu de las leyes* publicada en 1748. En opinión de este escritor clásico “...la libertad política sólo existe cuando no se abusa del poder; pero la experiencia nos muestra constantemente que todo hombre investido de autoridad abusa de ella. Para impedir este abuso es necesario que, por la naturaleza misma de las cosas, el poder limite al poder...”⁶ Con esto, el autor de *El espíritu de las leyes* nos advierte la necesidad de que en la esfera política el mismo poder delimite al poder como una forma de restringir su ejercicio, estableciéndose así la separación del ejercicio de los Poderes del Estado que, a saber, son tres: Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

³ Jean-Jacques Chevallier, Op. Cit., p. 40.

⁴ Al Estado suele definirsele como “la organización jurídica de una sociedad bajo un poder de dominación que se ejerce en determinado territorio”. Eduardo García Máynez, Introducción al Estudio del Derecho, 14^o Edición Revisada, Editorial Porrúa, México, 1967, p. 98. Tal enunciación nos indica que tres son los elementos determinantes de la organización estatal: la población, el territorio y el gobierno.

⁵ John Locke, Ensayo sobre el gobierno civil, 3^a Edición, Gernika, México, 1998.

⁶ Charles de Secondat Montesquieu, El espíritu de las leyes, 7a. Edición, Editorial Porrúa, México, 1987, p. 104.

Es conveniente tener presente que, en concordancia con la Teoría Clásica de la División de Poderes, los quehaceres ordinarios de un Estado se distribuyen para su ejercicio en tres órganos con atribuciones específicas. La obra de Berlín Valenzuela, nos señala que las funciones ordinarias de los tres Poderes del Estado son “del Poder Legislativo (...) dictar reglas generales y uniformes que reciben la denominación de leyes; como órgano tiene a su cargo esencialmente la función de establecer el derecho. El Poder Ejecutivo tiene la función de proveer a la ejecución de esas leyes, ejerciendo la facultad reglamentaria. En esta dirección, al órgano judicial le corresponde administrar la justicia, realizando la función jurisdiccional y manteniendo el respeto a la legalidad establecida por el legislador, interpretando la ley, en algunas naciones, con motivo de las lagunas no previstas por el creador del derecho (...).”⁷

En este orden de ideas, podemos apuntar que la función legislativa radica en formular normas jurídicas generales con la finalidad de establecer pautas de conducta o relación ya sea de manera individual o colectiva. Por su parte, la función administrativa consiste en ejecutar, dentro de los límites de su competencia fijados por la ley, una serie de medidas concretas destinadas a la obtención de los requerimientos de la población. Y, por último, la función jurisdiccional se ocupa de procurar la legalidad y, en ciertos casos, dilucidar las controversias que pudieran surgir de la interpretación de la ley.

A la postre, el principio político de la división de poderes ha ido, en el transcurso del tiempo y de las épocas, transformándose. Así lo refiere Francisco Berlín Valenzuela⁸ cuando expresa que esta enunciación ha dado lugar a diversos tipos de regímenes en los cuales ocurren fenómenos de concentración o confusión de poderes, separación rígida de poderes o colaboración de poderes, llegando, incluso, a un debate sobre su interpretación conceptual.

Uno de los fundamentos que, en cierta medida, ha puesto en contradicción a la división de poderes es el principio de la indivisibilidad del Estado, aquel que plantea que no es viable la separación de poderes dentro de la organización pública en tanto que ésta fragmentaría la unidad y preservación del Estado mismo. Para tal argumento, Jorge Jellinek ha acuñado el siguiente razonamiento “sea cual fuere el número de los órganos, el poder estatal es siempre único”.⁹ Con esto, Jenillek

⁷ Francisco Berlín Valenzuela, Derecho Parlamentario, Fondo de Cultura Económica, México, 1993, pp. 125-126.

⁸ Francisco Berlín Valenzuela, Op. Cit., pp. 123-124.

⁹ Eduardo García Máynez, Op. Cit., p. 106.

nos indica que los tres poderes públicos, en suma, representan el poder del Estado y que, a través de la división de poderes, lo ejercen en el límite de sus respectivas competencias, de tal forma que la unidad del Estado no se vea fragmentada.

En este sentido, estamos de acuerdo con la opinión del escritor Fix-Zamudio al proponer que "... el alcance actual del principio de la llamada división de poderes debe buscarse no tanto en la separación de las atribuciones, sino en el equilibrio y autonomía de los organismos que las realizan, de tal manera que se logre un equilibrio que impida un desbordamiento de uno de los departamentos, que anule a los otros, aunque teóricamente conserven su independencia."¹⁰

Razón por la cual, para los objetivos de esta investigación, se considera que el principio de la división de poderes debe servir como un equilibrio del poder, esto es, estableciéndose una separación de los diversos campos de acción del Estado a través de los cuales se materializa el poder político. A su vez, separando a las autoridades de acuerdo con las funciones que van a realizar y delimitando su esfera competencial. Igualmente, no existe una total desvinculación entre los tres entes investidos de poder, por lo que creemos que estos mismos se pueden complementar para los fines propios del Estado.

El principio de la división de poderes en México adquiere forma escrita en el siguiente artículo constitucional que a la letra establece:

De la división de poderes

"Art. 49.- El Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. No podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, conforme a lo dispuesto en el artículo 29. En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar."¹¹

¹⁰ José Enrique González Ruiz, El predominio del poder ejecutivo en México, en El predominio del poder ejecutivo en Latinoamérica, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1977, p. 299.

¹¹ Todos los Artículos constitucionales citados, de aquí en adelante, tienen como fuente la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Editorial Porrúa, México, 2005.

Así, en la ley fundamental de México se establece la división de poderes; refiriéndonos con esta expresión a la separación de poderes en cuanto a su ejercicio, equilibrio y contrapeso del poder, pues, como anteriormente aludimos con la reflexión del tratadista alemán Jenillek, el poder estatal en México es único e indivisible.

Ahora bien, es importante que se tenga en cuenta que la efectividad de la aplicación del principio político de la división, equilibrio o colaboración de poderes, en mayor o menor grado, estará condicionada por los aspectos políticos del sistema político¹², el tipo de régimen político, la composición de partidos y la interacción de los mismos que opere en determinado país. Pues, no basta que la organización tripartita del poder esté plasmada en un texto constitucional, si no se toman en consideración tales elementos esenciales del Estado que concurren en el juego del poder político.

Para los efectos de la presente investigación, nos referimos a la noción de régimen político como la forma que reviste la estructura de los Poderes del Estado, a su organización, funcionamiento e institucionalización, al papel que juegan las fuerzas políticas y sociales, agrupadas en partidos o grupos de presión, así como a las relaciones e interacciones que se van dando entre todas ellas en la conformación del poder político y su ejercicio.¹³

A partir de estas consideraciones, podemos señalar que dos son los patrones de organización política gubernamental que gobiernan en casi todo el mundo, en la actualidad: el parlamentario y el presidencial. Siendo así, el régimen presidencial el que nos interesa enfatizar dado que es la forma de gobierno que rige en México.

La fuente del gobierno presidencial la encontramos en la Constitución de los Estados Unidos de América promulgada en 1787. Una vez conseguida su autonomía política de la metrópoli, las naciones latinoamericanas adoptaron el modelo de gobierno estadounidense como parámetro de su organización política, apoyándose del principio de la división de poderes como lo advertimos líneas anteriores.

¹² En los estudios de la ciencia política contemporánea, existen numerosos autores que han analizado con criterios diferentes los conceptos de sistema y régimen político, los cuales en ocasiones son empleados como expresiones sinónimas, no obstante las notables diferencias que desde el punto de vista teórico es posible encontrar en ellas. En este sentido, el politólogo Maurice Duverger sostiene que "estudiar un sistema político no es solamente analizar sus instituciones políticas y su disposición coordinada como régimen político, pues comprende también los elementos del sistema social (económicos, técnicos, culturales, ideológicos, históricos, etcétera)". Al respecto véase Francisco Berlín Valenzuela, Op. Cit. p. 102-105.

¹³ *Ibidem.*, p. 103

En un concepto amplio y flexible, podemos entender al gobierno presidencial como "término genérico aplicable a todos los gobiernos al frente de cuyo ejecutivo hay un mandatario elegido al que se le denomina *presidente*".¹⁴ Por su parte, si concebimos al término *presidencialismo* en un sentido estricto y teórico, podemos recurrir al argumento del politólogo Maurice Duverger al expresar que "el presidencialismo constituye una aplicación deformada del régimen presidencial clásico, por debilitamiento de los poderes del parlamento e hipertrofia de los poderes del presidente"¹⁵

Una ilustración breve y precisa sobre las peculiaridades de esta organización política nos la proporciona el mismo Maurice Duverger al opinar que el régimen presidencial "se caracteriza por el principio de separación de poderes en donde el presidente es designado por sufragio universal, nombra y remueve a sus ministros y éstos no son responsables ante el parlamento."¹⁶

Como complemento, Jorge Carpizo en su obra *El presidencialismo mexicano*¹⁷ nos describe el escenario en el cual se desenvuelven los dos regímenes políticos, presidencial y parlamentario, interesándonos el primero, y es tal como sigue:

1. El Poder Ejecutivo es unitario. Está depositado en un presidente que es, al mismo tiempo, Jefe de Estado y Jefe de Gobierno.
2. El presidente es electo por el pueblo y no por el Poder Legislativo, lo que le da independencia frente a éste.
3. El presidente nombra y remueve libremente a los secretarios de Estado.
4. Ni el presidente ni los secretarios de Estado son políticamente responsables ante el Congreso.
5. Ni el presidente ni los secretarios de Estado pueden ser miembros del Congreso.
6. El presidente puede estar afiliado a un partido político diferente al de la mayoría del Congreso.
7. El presidente no puede disolver el Congreso, pero el Congreso no puede darle un voto de censura.

¹⁴ *Ibidem.*, p. 110.

¹⁵ *Ibidem.*, p. 111.

¹⁶ Maurice Duverger, *Instituciones políticas y derecho constitucional*, Editorial Ariel, Barcelona, 1962, p. 319.

¹⁷ Jorge Carpizo, *El presidencialismo mexicano*, 2ª Edición, Siglo XXI, México, 1979, p. 14.

Así, las características referidas nos advierten que el régimen presidencial descansa en medio de poderes equilibrados y contrapesados toda vez que el Ejecutivo es independiente del Legislativo al ser electo por la soberanía popular y viceversa. Además de que el Judicial se erige como ente autónomo al velar por la constitucionalidad de la ley, resultando así una proporción equilibrada entre las Instituciones del Poder Federal.

Cabe señalar que en el marco constitucional mexicano, la forma de organización política de México se encuentra definida en el Artículo 40 de la Constitución Política en los términos siguientes:

“Art. 40.- Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta ley fundamental.”¹⁸

En cuanto a la naturaleza de la figura presidencial, la Carta Magna en su Artículo 80 constitucional expresa que “Se deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un solo individuo, que se denominará Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.”

Ahora bien, es menester decir que el término genérico del gobierno presidencial originado en Estados Unidos presenta diferencias respecto de los distintos países donde se ha adoptado. Así lo hace notar Richard E. Neustadt en su estudio del presidencialismo, atendiendo el caso especial de México, cuando comenta que:

“Es cierto que muchas de las repúblicas iberoamericanas tienen unas normas constitucionales comparables, pero en muchas de esas naciones, y en especial en México, tales normas son operativas y viables en virtud de una característica muy diferente: el partido preponderante. (..)”¹⁹

¹⁸ Con este precepto, entendemos por república a la forma de gobierno mediante la cual el encargado del poder público es electo por el pueblo de forma directa y periódica; representativa, porque es el mismo pueblo el que, en su representación, le delega el poder a las personas que habrán de desempeñar las funciones del gobierno; democrática, puesto que, en esencia, el poder se origina del pueblo y se instituye para beneficio de él; y federal, dado que, en el caso de México, un extenso e íntegro territorio se fraccionó para conformar varias entidades estatales independientes y soberanas en su orden interior, pero unidas a la Federación mexicana.

¹⁹ Francisco Berlín Valenzuela, Op. Cit., p. 110.

Asimismo, como González Casanova nos señala “la dinámica política, la institucionalización del cambio, los equilibrios y controles, la concentración y distribución del poder hacen de los modelos clásicos elementos simbólicos que recubren y sancionan una realidad distinta.”²⁰

Al respecto, coincidimos cabalmente en que los esquemas políticos y formas de gobierno extraídas del pensamiento político y legislativo provenientes, ya sea de Europa o de Estados Unidos, y acuñados en la Constitución Política Mexicana no pueden advertirse de manera integral, si no tomamos en cuenta la relación que existe entre éstos y la estructura real del poder en nuestro país. Esto conlleva pues, como ya se dijo, a considerar en su conjunto las particularidades del sistema político y los matices del régimen presidencial mexicano.

Entonces, ahora habría que cuestionarnos ¿cuál era la realidad del régimen político en nuestro país, cuando menos hasta fines del siglo XX?

Para responder a esta interrogante, creemos que la configuración y práctica del régimen político en México²¹ deben entenderse desde la perspectiva de las relaciones políticas que giraron alrededor de un partido hegemónico (Partido Revolucionario Institucional) y del proceso de toma de decisiones de las políticas económicas y sociales que le otorgaban supremacía política al Presidente de México por medio de su “poder metaconstitucional”²².

Aquí debemos hacer la aclaración pertinente de que las peculiaridades de esta realidad política prevalecieron, a nuestro juicio, desde la fase post-revolucionaria de 1929 hasta 1988, puesto que a partir de esta última fecha en adelante es cuando el presidente de la República junto con el Partido Revolucionario Institucional empezaban a experimentar un debilitamiento paulatino de sus poderes.

Así pues, en opinión del jurista Jorge Carpizo²³ la usanza tradicional que caracterizó al régimen presidencial mexicano, dentro del lapso que delimitamos antes, se compendia en los siguientes puntos.

²⁰ Pablo González Casanova, La democracia en México, 17ª Reimpresión, Ediciones Era, México, 1990, p. 23.

²¹ Para una completa e interesante disertación del gobierno presidencialista en México, véase a Luis F. Aguilar Villanueva, El presidencialismo y el sistema político mexicano: del presidencialismo a la presidencia democrática, en Alicia Hernández Chávez (coord.), Presidencialismo y sistema político. México y los Estados Unidos, Fondo de Cultura Económica, México, 1994, pp. 40-72

²² Concepto acuñado por Jorge Carpizo en el Cap. XVI de su obra El presidencialismo mexicano.

²³ Jorge Carpizo, Op. Cit., pp. 25-26.

1. Es el jefe del partido hegemónico, partido que está integrado por las grandes centrales obreras, campesinas y profesionales.
2. El debilitamiento del Poder Legislativo, ya que la gran mayoría de los legisladores son miembros del partido predominante y saben que si se oponen al presidente las posibilidades de éxito que tienen son casi nulas y que seguramente están así frustrando su carrera política.
3. La integración, en buena parte, de la Suprema Corte de Justicia por elementos políticos que no se oponen a los asuntos en los cuales el presidente está interesado.
4. La marcada influencia en la economía a través de los mecanismos del Banco Central, de los organismos descentralizados y de las empresas de participación estatal, así como las amplias facultades que tiene en materia económica.
5. La institucionalización del ejército, cuyos jefes dependen del él.
6. La fuerte influencia en la opinión pública a través de los controles y facultades que tiene respecto a los medios masivos de comunicación.
7. La concentración de recursos económicos en la federación, específicamente en el Ejecutivo.
8. Las amplias facultades constitucionales y extraconstitucionales, como son la facultad de designar a su sucesor y a los gobernadores de las entidades federativas.
9. La determinación de todos los aspectos internacionales en los cuales interviene el país, sin que para ello exista ningún freno en el Senado.
10. El gobierno directo que tiene sobre la región más importante del país, como lo es el Distrito Federal.
11. Un elemento psicológico: que en lo general se acepta el papel predominante del Ejecutivo sin que mayormente se le cuestione.

Con base en estas características, se plantea la revisión de algunos puntos que para los fines de la investigación nos interesan. Un primer punto es el del partido preponderante que lideró el sistema de partidos políticos en México. Con la creación del Partido Nacional Revolucionario en 1929, se tenía como propósito unificar a las distintas agrupaciones ideológicas surgidas de la fase armada a fin de propiciar en el país un ambiente de estabilidad política. A través del partido de Estado se procuraba pasar del caudillismo al gobierno institucional. No obstante, dicha maquinaria institucional, guiada por el presidente de la República, manejaría los destinos del país durante casi todo el siglo XX, no habiendo cabida para una oposición política real. Esta es una de las razones por las que el Partido Revolucionario Institucional, aparato y centro político principal, hizo posible la alta concentración del poder en

el régimen presidencial.²⁴

Otro punto que debemos advertir es que, más allá de las competencias constitucionales, el Presidente de la República tuvo amplias facultades metaconstitucionales tales como la designación de su sucesor, el nombramiento de los gobernadores, los senadores, de la mayoría de los diputados y de los principales presidentes municipales. Además, al ser el jefe del PRI, tuvo poder y control sobre los sectores y organizaciones obreras, campesinas y populares conformadas al interior de esa organización política, asimismo de otros factores de poder como el ejército, la iglesia y los empresarios nacionales y extranjeros. Así pues, el presidente mexicano fungió como pieza rectora y conductora del poder político en México alrededor de setenta años en nuestro país.

Un tercer punto radica en que mientras el partido de Estado se transformaba y consolidaba, a la par, se organizó de manera tal que agrupó a varios sectores, principalmente, el campesino, el obrero y el popular. Sobre estos sectores operaba un aparato gubernamental burocrático, patronal y sindical, creando una política de control de masas organizadas y dirigidas por funcionarios del Estado o líderes de los sectores populares, previamente instruidos por el gobierno.

Finalmente y como acotación, podemos advertir la preponderancia del Poder Ejecutivo sobre los otros dos Poderes Legislativo y Judicial. En el caso del Congreso de la Unión, la gran mayoría de los legisladores eran miembros del partido de Estado, por lo que las decisiones del Legislativo sólo ratificaban los mandatos del Ejecutivo. Por ende, no había una oposición política-ideológica que se opusiera a los designios del gobierno y, si la hubo, el poder gubernamental tenía los suficientes recursos como para eliminarla o alinearla.

²⁴ "El PRI (1946) Partido Revolucionario Institucional, es la segunda metamorfosis política y organizativa del partido revolucionario original, el PNR (1929), Partido Nacional Revolucionario, el cual se transformó en PRM (1939), Partido de la Revolución Mexicana. Mientras el PNR, primera organización política de carácter nacional, fue una coalición de partidos locales o regionales, que pierden estatutariamente su identidad y autonomía en 1933, el PRM fue una organización corporativa de masas." Alicia Hernández Chávez (coord.), Op. Cit., p. 45. Esto nos comenta el universo de relaciones políticas del país que giraron alrededor del Partido Nacional Revolucionario y sus posteriores transformaciones.

1.2 Estructura normativa y gubernamental de la Política Exterior de México.

En un contexto general, podemos advertir que nuestra Constitución Política estructura y faculta las respectivas competencias de los Poderes de la Unión para actuar en diversos ámbitos de interés vital para el Estado mexicano.

Por lo que se refiere a la política exterior, y que nos servirá de pauta para hacer nuestra evaluación central que es la Diplomacia Parlamentaria Mexicana, se considera que es oportuno acentuar las atribuciones normativas que les conciernen al Poder Ejecutivo y al Poder Legislativo, al configurarse como los dos órganos gubernamentales principales que intervienen en el proceso de toma de decisiones de la política internacional del país.

Así pues, la Carta Magna establece en los Artículos 73, 74, 76, 78 y 88 constitucionales las facultades que le corresponden al Poder Legislativo de la Federación.

De acuerdo a lo estipulado con el Artículo 73, Fracciones I, VIII, XII, XIII, XIV, XV, XVI, XX, XXIX-A 1º y 2º, y XXIX-F, el Congreso de la Unión está facultado, en esta materia, para admitir nuevos Estados a la Unión Federal; para dar bases sobre las cuales el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos y para reconocer y mandar pagar la deuda nacional; para declarar la guerra, en vista de los datos que le presente el Ejecutivo; para dictar leyes según las cuales deben declararse buenas o malas las presas de mar y tierra, y expedir leyes relativas al derecho marítimo de paz y guerra; para levantar y sostener a las instituciones armadas de la Unión, a saber: Ejército, Marina de Guerra y Fuerza Aérea nacionales, y para reglamentar su organización y servicio; para dar reglamentos con objeto de organizar, armar y disciplinar la Guardia Nacional; para dictar leyes sobre nacionalidad, condición jurídica de los extranjeros, ciudadanía, naturalización, colonización, emigración e inmigración y salubridad general de la República; para expedir las leyes de organización del Cuerpo Diplomático y del Cuerpo Consular Mexicano; para establecer contribuciones sobre el comercio exterior, así como el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en el Artículo 27; y, finalmente, para expedir leyes tendientes a la regulación de la inversión extranjera, la transferencia de tecnología y la generación, difusión y aplicación de los conocimientos científicos y tecnológicos que requiere el desarrollo nacional.

De conformidad al Artículo 74 constitucional, en su fracción IV,

menciona que una de las facultades exclusivas de una de las Cámaras en que se divide el Congreso de la Unión, en este caso, la Cámara de Diputados es la siguiente

“Examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, discutiendo primero las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlo, así como revisar la Cuenta Pública del año anterior.”

Lo que indica el referido artículo en relación a nuestra materia de estudio es que la Cámara de Diputados incide en el monto del presupuesto que se destina a la Secretaría de Relaciones Exteriores para su ejercicio fiscal. En el caso de la Cuenta Pública, esta Cámara examina la manera en cómo se utilizó el presupuesto y cómo se gastó.

A su vez, la Constitución Política le confiere al Senado, el otro órgano bicameral del Congreso, a través de su numeral 76 las siguientes atribuciones exclusivas en el rubro de política exterior que son:

I. Analizar la política exterior desarrollada por el Ejecutivo Federal, con base en los informes anuales que el Presidente de la República y el Secretario del despacho correspondiente rindan al Congreso; además, aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que celebre el Ejecutivo de la Unión;

II. Ratificar los nombramientos que el mismo funcionario haga del Procurador General de la República, Ministros, agentes diplomáticos, cónsules generales, empleados superiores de Hacienda, coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea nacionales, en los términos que la ley disponga;

III. Autorizarlo también para que pueda permitir la salida de tropas nacionales fuera de los límites del país, el paso de tropas extranjeras por el territorio nacional y la estación de escuadras de otras potencias, por más de un mes, en aguas mexicanas;

IV. Dar su consentimiento para que el Presidente de la República pueda disponer de la Guardia Nacional fuera de sus respectivos Estados, fijando la fuerza necesaria.”

Como es de advertirse, al Senado se le delega, entre sus facultades

exclusivas, dos prerrogativas trascendentales para nuestro objeto de estudio que son, por tanto, analizar la política exterior y aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas celebradas por el Poder Ejecutivo.

Con alusión a la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, el Artículo 78, Fracciones I, VI, VII señala que sus funciones son “prestar su consentimiento para el uso de la Guardia Nacional en los casos de que habla el artículo 76 fracción IV; conceder licencia hasta por treinta días al Presidente de la República y nombrar al interino que supla esa falta; y, ratificar los nombramientos que el Presidente haga de ministros, agentes diplomáticos, cónsules generales, empleados superiores de Hacienda, coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, en los términos que la ley disponga”.

En lo que respecta a otra facultad que tiene el Congreso, el Artículo 88 constitucional dispone que “El Presidente de la República no podrá ausentarse del territorio nacional sin permiso del Congreso de la Unión o de la Comisión Permanente, en su caso.” Este precepto nos dice que para que el Presidente de México pueda ausentarse del país, éste deberá enviar a los legisladores la información que sustente los objetivos y motivos de su ausencia y, asimismo, los resultados obtenidos.

Ahora bien, por lo que toca al Poder Ejecutivo de la Unión, las facultades y obligaciones que le competen con exclusividad, en materia internacional, son las que se formulan en el Artículo 89 de la Constitución federal que, a saber, son:

“II. Nombrar y remover libremente a los secretarios del despacho, remover a los agentes diplomáticos (...);

III. Nombrar los ministros, agentes diplomáticos y cónsules generales, con la aprobación del Senado;

VI. Disponer de la totalidad de la Fuerza Armada permanente, o sea del Ejército terrestre, de la Marina de Guerra y de la fuerza Aérea, para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación;

VII. Disponer de la Guardia Nacional para los mismos objetos, en los términos que previene la fracción IV del artículo 76;

VIII. Declarar la guerra en nombre de los Estados Unidos Mexicanos, previa ley del Congreso de la Unión;

X. Dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, sometiéndolos a la aprobación del Senado. En la conducción de tal política, el titular del Poder Ejecutivo observará los siguientes principios normativos: la autodeterminación de los pueblos; la no intervención; la solución pacífica de 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 seguridad internacionales.”

Al referirnos a este mandato constitucional, se puede dar por apuntado que la Constitución Política le confiere al Ejecutivo de la Unión plenas facultades para dirigir las relaciones internacionales del país en su carácter de Jefe de Estado.

Por último, al numeral 133 de la Carta Magna lo podríamos considerar como el párrafo de la supremacía constitucional. En él se establece el siguiente ordenamiento a mencionar:

“Art. 133.- Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados.”

En atención a que en nuestra Constitución se plasman las normas políticas y jurídicas creadas por iniciativa del Presidente de la República, los Diputados y Senadores del Congreso de la Unión, así como las Legislaturas de los Estados mediante los cuales, en esencia, se expresa la voluntad soberana del Estado, es decir, del pueblo, el mencionado artículo se inscribe como la Ley Suprema de la Federación, razón por la cual, cualquier ordenamiento a consagrarse dentro del texto constitucional, sea una ley o un tratado internacional, deberá estar de conformidad con el principio y contenido de la misma.

Como se podrá dar cuenta, bajo la estructura normativa de la

Constitución Política en relación al Poder Ejecutivo y Legislativo en materia internacional, la división de atribuciones entre ambos entes tiene como propósito esencial propiciar un control y equilibrio de poderes. En este caso, sobre el Poder Ejecutivo encargado de ejecutar las decisiones en cuanto a política exterior se refiere. Pero, cuando menos hasta fines del siglo XX, el poder metaconstitucional y la diplomacia personalizada del Ejecutivo impidió, en gran medida, al Congreso de la Unión ejercer sus facultades dentro del marco legal correspondiente.

En la esfera del Derecho Internacional "le corresponde al jefe de Estado el denominado *ius representationis omnimoda* para dirigir la política exterior (...) En general, el jefe de Estado declara la voluntad del Estado respecto de otros Estados."²⁵

En otras palabras, al ser distinguido como órgano principal y representativo del Estado, el Presidente de la República representa al Estado mexicano en la conducción de la política exterior dentro del concierto de las naciones. Recordemos que el Derecho Internacional reconoce al Estado como sujeto de derecho internacional²⁶, otorgándole una serie de derechos, privilegios e inmunidades. Por tanto, al poseer la condición de Jefe de Estado, el presidente también adquiere, en automático, dichas prerrogativas dado que se le considera el representante de la soberanía del país. Como consecuencia, todos los actos y decisiones tomadas por el primer mandatario de la Nación fuera de las fronteras mexicanas se confieren en nombre de los Estados Unidos Mexicanos.

Siendo pues, el Derecho Interno Mexicano quien regula las atribuciones del Jefe de Estado, advertimos que en el enunciado de la Fracción X del Artículo 89 de la Carta Magna se encuentra contenido el poder presidencial para guiar las relaciones exteriores del país y celebrar los tratados internacionales con Estados extranjeros.

Si bien el Poder Ejecutivo es unipersonal, el propio Estado requiere crear diversos órganos o dependencias públicas a fin de satisfacer los requerimientos y servicios de la población en su conjunto. Es por ello que "a esta forma de organizarse es a lo que se ha llamado la Administración Pública, la cual está materializada en uno de los poderes

²⁵ Marco Gerardo Monroy Cabra, Derecho Internacional Público, 5º Edición, Ed. Temis, Bogotá, 2002, p. 510.

²⁶ Por sujeto de derecho internacional entendemos a aquel ente físico o jurídico que adquiere derechos y obligaciones derivados de una norma jurídica internacional y que, por ende, está reconocido por los integrantes de la sociedad internacional.

del Estado: el Ejecutivo"²⁷. Así, el Presidente de la República al ser el jefe de la Administración Pública Federal, se apoya de un buen número de secretarios de Estado o de Despacho encargados de la gestión y distribución de los diferentes asuntos del país.

De acuerdo con la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en su Capítulo II, Artículo 28,²⁸ corre a cargo de la Secretaría de Relaciones Exteriores la conducción de las relaciones internacionales de México. En este sentido, podemos señalar que aunque el presidente de la República tiene la encomienda de conducir y delinear la política exterior mexicana, esta dependencia gubernamental es la encargada de ejecutar la política externa del país. Esto es, subordinada bajo las órdenes del jefe de Estado y de conformidad con sus normas internas.

Tal como lo expresa su Reglamento Interior²⁹ corresponde a la Secretaría ejecutar la política exterior de México; promover, propiciar y coordinar las acciones en el exterior de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal; dirigir el Servicio Exterior Mexicano; e intervenir en toda clase de tratados, acuerdos y convenciones de los que el país sea parte.

Siguiendo esta directriz, corresponde al Secretario de Relaciones Exteriores cumplir con numerosas funciones no delegables estipuladas en el Artículo 7 del mismo Reglamento. Es a esta figura a quien, en realidad, a través del proyecto que defina el titular del Poder ejecutivo, le concierne encauzar las funciones que el Estado mexicano desempeña en el ámbito de las relaciones internacionales. Tales como dirigir la política exterior de la Secretaría y del Servicio Exterior Mexicano; coordinar las relaciones económicas y de cooperación de México con el exterior; asistir al presidente de la República en el manejo de las relaciones exteriores; designar y, en su caso, remover, a las autoridades centrales y ejecutoras en los tratados o convenios internacionales; acordar los nombramientos del Personal de la Secretaría y del Servicio Exterior Mexicano; entre otras.

En la actualidad, la Secretaría de Relaciones Exteriores ha determinado sus cuatro objetivos primordiales en los siguientes enunciados:

²⁷ Ricardo Soto Pérez, Nociones de Derecho Positivo Mexicano, 27ª Edición, Ed. Esfinge, México, 1999, p. 99.

²⁸ Para la consulta íntegra del Artículo 28, Título Segundo de la Ley Orgánica de la Administración Pública, véase en <http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/fed/161/default.htm?s=>

²⁹ Las últimas modificaciones realizadas al Reglamento Interior de la Secretaría de Relaciones Exteriores fueron en el año de 2002. Véase en <http://www.sre.gob.mx>

1. Ampliar y profundizar las relaciones políticas, económicas, culturales y de cooperación con las distintas regiones del mundo, esto a favor del desarrollo integral de los mexicanos;
2. Preservar y fortalecer la soberanía e independencia de México, garantizando los intereses y la seguridad nacional del país;
3. Asegurar la coordinación de las acciones y programas en el exterior de los tres niveles de gobierno y los distintos poderes que incidan en las relaciones de México con otros países; y
4. Vigorizar la expresión de identidad cultural y la imagen de México.

Por otra parte, esta Dependencia vislumbra la visión del país en el siguiente contexto, al decir que México:

"Cuenta con un alto prestigio a escala internacional y que por medio de la difusión y defensa de los principios de no intervención y de autodeterminación de los pueblos preserva y fortalece la soberanía de México; promueve sus intereses a nivel internacional en un contexto de paz y respeto al derecho internacional, por medio de la colaboración entre el gobierno y los diversos actores sociales; asegura una vinculación profunda entre las comunidades de mexicanos y de origen mexicano en el exterior, con el país, sus desafíos y sus éxitos y con su cultura; defiende de manera eficaz y eficiente los derechos e intereses de mexicanos que residen en el extranjero; y enfrenta los retos y aprovecha los beneficios de la globalización para impulsar el desarrollo del país."³⁰

Ahora, por lo que se refiere al Servicio Exterior Mexicano, organismo que depende del Poder Ejecutivo y, por ende, de la Secretaría de Relaciones Exteriores, tiene como empresa convocar, mediante concursos públicos de oposición, a las mexicanas y mexicanos interesados en los ámbitos diplomático-consular y técnico-administrativo a ingresar a las filas de este órgano de conformidad con los requisitos que él mismo conviene. De esta forma, el Servicio Exterior Mexicano³¹ incorpora, prepara y capacita de manera permanente a un conjunto de funcionarios públicos con la finalidad de que, a través de ellos, ejecuten la política exterior del país fuera de las fronteras mexicanas.

³⁰ <http://www.sre.gob.mx>

³¹ El Servicio Exterior Mexicano, creado en 1934 dentro de la Secretaría de Relaciones Exteriores, es considerado el primero y más antaño Servicio Civil de Carrera en nuestro país.

Las responsabilidades encomendadas a este órgano se enumeran en el Artículo 2 de la Ley del Servicio Exterior Mexicano³² dentro de las que se distinguen tales como promover y salvaguardar los intereses nacionales ante los Estados extranjeros y en los organismos y reuniones internacionales en los que participe México; proteger, de conformidad con los principios y normas del derecho internacional, la dignidad y los derechos de los mexicanos en el extranjero y ejercer las acciones encaminadas a satisfacer sus legítimas reclamaciones; intervenir en la celebración de tratados; promover el conocimiento de la cultura nacional en el exterior y ampliar la presencia de México en el mundo; recabar en el extranjero la información que pueda ser de interés para México, y difundir en el exterior información que contribuya a un mejor conocimiento de la realidad nacional; etcétera.

Asimismo, la Secretaría de Relaciones Exteriores cuenta con órganos desconcentrados bajo su tutela, a los cuales les delega funciones específicas. Uno de ellos que nos interesa señalar de manera precisa es el Instituto Matías Romero.

La fundación del Instituto de Estudios Diplomáticos Matías Romero en el año de 1974 vino a fortalecer el propósito substancial del Servicio Exterior Mexicano que es, como tal, preparar y capacitar al servicio diplomático y consular. Puesto que es por medio de este organismo, el que se ocupa de representar y velar los intereses de México en el extranjero, es fundamental que los funcionarios que formen parte de él tengan las mejores herramientas y conocimientos para hacerlo en temas como la diplomacia, la política internacional y la política exterior de México.

Toda vez que el Congreso de la Unión tiene una función específica dentro del proceso de toma de decisiones de la política exterior, diversos tratadistas aseveraban, en tiempos no muy lejanos, que el quehacer del órgano legislativo carecía de fuerza, certeza e interés en esta materia. Tal es el punto de vista del Doctor Modesto Seara Vázquez sobre la aprobación de los tratados internacionales cuando subrayó que la participación de este órgano “queda reducido a un mero formulismo sin significación práctica alguna, ya que la escasa fuerza política de este órgano del Estado se combina con su nulo interés por las cuestiones

³² <http://www.sre.gob.mx/imr/>

internacionales, de tal modo, que la ratificación de los tratados, por ejemplo, es algo que siempre se produce de modo automático.”³³

Al respecto, se considera que dado el régimen presidencial mexicano, el poder metaconstitucional del Presidente de la República y la falta de una pluralidad política-ideológica en el Congreso de la Unión prevalecientes hasta casi la mayor parte del siglo XX, explican en buena medida que el Poder Ejecutivo haya absorbido completamente toda la instrumentación de la política internacional, limitando por consiguiente la participación que el orden constitucional le confiere al Poder Legislativo en esta materia.

Por el contrario, en cuanto toca al nulo interés del Congreso de la Unión en política internacional, al que aludía el Doctor Seara Vázquez, opinamos que ante el auge de las transformaciones políticas, económicas, sociales y culturales que se producen en el escenario internacional contemporáneo el Poder Legislativo ya no puede ni debe estar al margen de este contexto.

De la misma forma, la Dip. Adriana González Carrillo, Presidenta de la Comisión de Relaciones Exteriores de la Cámara de Diputados en la actual LIX Legislatura,³⁴ señaló que hasta no hace mucho tiempo, la política exterior de México era un asunto que ocupaba exclusivamente a las élites políticas en su diseño e implementación. Esto fue producto, subraya la representante popular, del cobijo de un atroz presidencialismo que hizo a la política exterior del país el monopolio diplomático del Poder Ejecutivo, propiciando que éste formulara y adoptara posturas en materia de política exterior con la exclusión del Poder Legislativo, incluso más allá de las facultades que le correspondían.

Sin embargo, en los últimos años, el Congreso de México no sólo ha ido recobrando el papel que le concierne en esta materia, sino también ampliando su participación en la política exterior del país. Así, podemos constatar que las funciones ordinarias del Congreso General en materia de política exterior, ya sea las que le son de exclusividad a la Cámara de Senadores, como ratificador de los tratados internacionales y revisor de la política externa del Ejecutivo; a la Cámara de Diputados, como controlador y fiscalizador del presupuesto de Egresos de la Federación asignado a la Secretaría de Relaciones Exteriores; o bien, con la

³³ Modesto Seara Vázquez, La Política Exterior de México. La Práctica de México en el Derecho Internacional, Editorial Esfinge, México, 1969, p. 20.

³⁴ Documento de la Dip. Adriana González Carrillo, “La Diplomacia Parlamentaria en la construcción de una política exterior de Estado”. Puede consultarse en <http://urbietorbi.itam.mx/anteriores/27/Dipparlamentaria.pdf>

colaboración de ambas, para autorizar los viajes presidenciales del Presidente de la República al exterior, no son las únicas en el quehacer legislativo.

Con esto, se quiere decir que el Congreso de la Unión tiene otro quehacer poco examinado en la política internacional de México. En el transcurso del tiempo, este órgano gubernamental ha ido asumiendo nuevos roles ante los fenómenos emergentes tanto internos como externos del país desde la última década del siglo XX hasta nuestros días, dejando de ser sólo un simple espectador de la política exterior llevada a cabo por la rama del Ejecutivo por medio de la diplomacia tradicional.

Así, ante una división de poderes más equilibrada en el país, corolario en gran medida de una mayor pluralidad política-ideológica, y en el contexto de un mundo globalizado y del paradigma de la democracia, el Congreso Mexicano inscribe su participación en organismos parlamentarios internacionales, establece relaciones políticas, de diálogo, intercambio y cooperación con parlamentos extranjeros y genera una mayor vinculación con la sociedad civil fungiendo como intermediario entre el poder y los ciudadanos. Y es en este marco, a nuestro juicio personal, donde la actuación del Poder Legislativo empieza a cobrar nuevos bríos en las relaciones exteriores de México a través de la Diplomacia Parlamentaria.

1.3 Fundamentos y condicionantes de la política exterior mexicana.

Entender las razones que orientan la toma de decisiones de la política exterior estima un conocimiento de las raíces históricas, políticas, económicas, sociales y culturales de un país. A través de la suma de estos componentes se forja su identidad propia, la cual hace que se distinga de los países que en su totalidad conforman la sociedad internacional. Además, la manera en que se perciba a sí mismo y divise su entorno tanto interno como externo guiará su conducta y convivencia con las naciones del resto del mundo. Por tal motivo, a la política exterior no debemos entenderla simplemente con la expresión resuelta por aquellas acciones, posiciones o actitudes que asume un Estado más allá de sus fronteras. Esto sería reducirla sólo a su somera ejecución, sin considerar que detrás de ésta existe un proceso de toma de decisiones articulado y sustentado por una serie de fundamentos y condicionantes que inciden en ella.

Para desarrollar una revisión de los fundamentos y condicionantes de la política exterior mexicana, hace falta referirnos, de manera sucinta, a los elementos básicos que concurren alrededor de la política internacional.

El eje que da cuerda al accionar de la política exterior de un Estado es el interés nacional. Ese interés suele ser el resultado de las circunstancias internas y externas de un país. No obstante, cuando la mayoría de los teóricos arguyen que la política exterior obedece a la defensa del interés nacional es conveniente distinguir a éste en dos vertientes. El primero, es cuando responde a las necesidades y requerimientos básicos de la población de un Estado. El segundo, es cuando aquel interés "está sujeto a la interpretación que del mismo hagan la clase, partido o grupo en el poder."³⁵

Ahora bien, los intereses nacionales promueven a los gobiernos a buscar sus objetivos. Los objetivos de política exterior "son los medios para alcanzar el fin principal: dar respuesta al interés nacional (...)."³⁶ Dependiendo de las necesidades más apremiantes del conjunto de la población que constituye el Estado, el gobierno jerarquiza los objetivos, que van desde los vitales como son su independencia y sobrevivencia, hasta los importantes como son el desarrollo económico, político y social

³⁵ Mario Ojeda, Alcances y límites de la política exterior de México, El Colegio de México, México, 1976, p. 79

³⁶ Rafael Velázquez Flores, "Características contemporáneas de la política exterior de México", en *Relaciones Internacionales*, No. 80-81, Mayo-Diciembre, 1999, p. 126.

de la vida nacional. Para ello, el gobierno diseña una serie de estrategias tendientes a llevar a cabo para conseguir esos objetivos.

Asimismo, se apoya de diversos instrumentos que son "aquellos mecanismos institucionalizados y reconocidos por la sociedad internacional para el logro de los objetivos"³⁷ Entre los instrumentos más acudidos, encontramos al Derecho Internacional y las organizaciones internacionales. Un instrumento tradicional por excelencia es la diplomacia y, a través de este medio, la negociación. Otros instrumentos extremos a los que los países podrían recurrir son la ruptura de las relaciones diplomáticas, las sanciones económicas, hasta, incluso, la declaración de la guerra.

Por lo que se refiere al proyecto de política exterior, podemos definirlo como aquel plan político elaborado por el gobierno de un Estado, el cual contiene una serie de estrategias determinadas por el mismo, amén de lograr los objetivos planteados en torno a su política exterior.

En cuanto a la capacidad de negociación de un Estado en el ámbito internacional, éste se reflejará en la medida en que el gobierno tenga la posibilidad de conseguir las metas que, previamente, haya establecido. Como bien lo señala Mario Ojeda "para la ejecución de una política exterior cualquiera se requiere, primero, de la voluntad o el interés para seguirla y, segundo y más importante, de la capacidad o el poder para realizarla."³⁸ Aunado a esto, también es importante considerar que para la obtención de esas metas es conveniente contar con unas condiciones propicias al interior del país y una situación favorable en el entorno externo a fin de incrementarse la capacidad de negociación.

Con los elementos que anteceden, podemos denotar que, en teoría, la política exterior tiene la empresa de conseguir en el escenario internacional aquellos componentes que respondan al interés nacional. No obstante, habrá que tener en cuenta que alrededor de esta política existen varios fundamentos y condicionantes, tanto internos como externos, que pueden influir en la toma de decisiones que adopte el gobierno de un Estado fuera de sus fronteras.

³⁷ Rafael Velázquez Flores, Op. Cit. p. 126

³⁸ Mario Ojeda, Op. Cit., pp. 85-86.

Así, entendemos por fundamentos a aquella base política-ideológica de la cual emanan las doctrinas jurídicas y los principios normativos que dan sustento a la política exterior de nuestro país. La pilastra de la política exterior de México fue diseñada esencialmente para salvaguardar los intereses nacionales.³⁹ Desde el comienzo de la vida independiente de México, sus primeras actitudes internacionales se orientaron a la defensa y afirmación de la soberanía nacional.

Un viaje por el pasaje histórico de México nos trasladaría al contexto en el cual se fueron cimentando las bases históricas y jurídicas de la política exterior mexicana. No obstante, tales fundamentos tendrían su máxima expresión en la época de la Revolución Mexicana, consignéndose éstos en nuestra Constitución Política de 1917. Como lo asienta Mario Ojeda, "Con la Revolución se inició una nueva etapa de la diplomacia mexicana. Durante ese periodo, la política exterior se convirtió en la línea de defensa externa de las reformas que produjo dicho movimiento."⁴⁰

La defensa externa por medio de instrumentos jurídicos era la vía más tangible y factible que México tenía para evitar más pérdidas territoriales como las sucedidas durante el Siglo XIX, particularmente por el vecino del norte; repeler, a toda costa, cualquier injerencia extranjera en la política nacional del país; y, oponer resistencia a las presiones e intereses económicos por parte de los países como Estados Unidos, Inglaterra, Francia y Alemania a principios del Siglo XX.

Esto nos explica porque la política exterior del país estuvo dirigida, acorde a ese tiempo, a poner un fin o, cuando menos, una limitante a los apelados recursos de los países intervencionistas para, de esta manera, alcanzar la ardua empresa de preservar la soberanía nacional enfocada en tres sentidos: la integridad territorial, la autodeterminación y la independencia económica.

³⁹ Varios exponentes de la teoría realista, entre ellos Morgenthau, afirmarían que la política exterior es una lucha por el poder. Según este autor, "Cualquiera que sea el fin último de la política internacional, el poder es siempre el fin inmediato". H. J. Morgenthau, La lucha por el poder y la paz, Buenos Aires, GEL, 1986, p. 41. Empero, hay que señalar que "no es posible argumentar que el interés nacional que mueve a toda política exterior consiste en la búsqueda del poder, puesto que los países débiles no cuentan con los recursos necesarios para hacerlo y más bien su política exterior está destinada a defenderse de los intereses de los otros Estados." Rafael Velázquez Flores, Introducción al estudio de la política exterior de México, Editorial Nuestro Tiempo, México, 1995, p. 26.

⁴⁰ Mario Ojeda, Op. Cit., p. 4.

El primer fundamento jurídico de la fase revolucionaria fue la Constitución de 1917, que dotaba al Estado de un papel rector en la actividad económica, marcando límites muy precisos a los intereses capitalistas.⁴¹ Asimismo, plasmando con letra escrita las reformas políticas y sociales que procuraba el movimiento revolucionario.

En cuanto a la política exterior, el presidente Venustiano Carranza expresó en 1918 ante el Congreso de la Unión las pautas que debían regir la conducta internacional, las cuales dieron contenido a la Doctrina Carranza.⁴² Las directrices generales de esta Doctrina marcan la igualdad jurídica de los países sin distinción alguna; delimitan la no intervención en los asuntos interiores de cualquier país; y, señalan que el ciudadano extranjero que se interne en un país debe someterse a las leyes internas del mismo.

Aplicar al pie de la letra los preceptos constitucionales de la Carta Magna de 1917 y, con ellos, los principios de igualdad jurídica y no intervención sería una ardua tarea. En este lapso, se acentuaría otro más de los instrumentos perniciosos e intervencionistas de Estados Unidos, en particular. Nos referimos a aquel condicionamiento que impuso a los gobiernos revolucionarios de México de acuerdo a su conveniencia, como tal, el reconocimiento de gobierno.

Ya es en la etapa institucional de la Revolución Mexicana cuando en el año de 1931, el ministro de Relaciones Exteriores, Genaro Estrada, señaló lo siguiente

“Es un hecho muy conocido el de que México ha sufrido como pocos países, hace algunos años, las consecuencias de esa doctrina, que deja al arbitrio de gobiernos extranjeros el pronunciarse sobre la legitimidad o ilegitimidad de otro régimen, produciéndose con ese movimiento situaciones en que la capacidad legal o el ascenso nacional de gobiernos y autoridades, parece supeditarse a la opinión de los extraños”⁴³

De tal suerte que con la Doctrina Estrada, México fija su postura al subrayar que todo gobierno que surja de la expresión de su soberanía, el pueblo, es asunto de exclusiva competencia de cada país. Asimismo,

⁴¹ Consuelo Dávila Pérez, “La política exterior en la Revolución Mexicana”, en *Relaciones Internacionales*, No. 55, Julio-Septiembre, 1992, p. 65.

⁴² Consuelo Dávila Pérez, Op. Cit., p. 66.

⁴³ Raúl Benítez Manaut, “Soberanía, política exterior y seguridad nacional en México: 1821-1990”, en *Revista de Administración Pública*, No. 98, INAP, México, 1998, p. 61.

México se reserva el derecho, ejercido discrecionalmente, de mantener o retirar a sus agentes diplomáticos y de continuar aceptando, o pedir la retirada, de los agentes diplomáticos extranjeros, entendiendo en todos estos casos que puede romper o mantener las relaciones diplomáticas.

La protección diplomática fue también otra de las usanzas frecuentes de la que se valían los ciudadanos o empresas extranjeras para hacer sus reclamaciones y presiones económicas ante nuestro país.

Con la Constitución de 1917, se establecieron las bases para garantizar la soberanía económica y el dominio de los recursos naturales del país, tratando así de poner fin al recurso de la protección diplomática por parte de los extranjeros. En México, el principio de la Cláusula Calvo se incluye en el artículo 27, párrafo primero, de la Constitución política que, en esencia, expresa que

“sólo los mexicanos por nacimiento o naturalización, y las sociedades mexicanas, tienen derecho para adquirir el dominio de las tierras, aguas y sus accesiones o para obtener concesiones de explotación de minas o aguas.”

Además, tiende a que los Estados no acuerden la protección diplomática de sus nacionales, excepto en el caso de que estos nacionales hubieran cumplido con una serie de requisitos.

Siguiendo la línea de la doctrina Calvo, de renuncia al privilegio que significa la protección diplomática, y de la doctrina Carranza, de la igualdad entre el nacional y el extranjero, el presidente Lázaro Cárdenas emitió su declaración en septiembre de 1938. La Doctrina Cárdenas implica la negación de la extraterritorialidad de la nacionalidad y de la ciudadanía, afirmando que el hecho de que un extranjero se incorpore a la vida de otro país obliga a ese extranjero a adaptarse y aceptar las reglas de carácter político o jurídico que imperan dentro del él.

Es preciso decir que para los gobiernos posrevolucionarios tampoco les fue fácil defender, en su totalidad, el precepto contenido en el Artículo 27. Sería hasta el gobierno del presidente Lázaro Cárdenas cuando se pudieron consolidar las principales reformas emanadas de la Revolución. La principal reivindicación nacionalista fue la expropiación del petróleo en marzo de 1938. Dos razones asistieron a que se consumara tal suceso. Una de ellas era que, en lo interno, la revolución estaba consumada. La segunda fue el ambiente propicio que le proporcionaba la antesala de la Segunda Guerra Mundial.

Ahora bien, es hasta el año de 1987 cuando los principios normativos que guían el ejercicio de la política exterior mexicana adquirieron rango constitucional en nuestra Carta Magna en su Artículo 89, Fracción X. Esos principios son la autodeterminación de los pueblos; la no intervención; la solución pacífica de controversias; la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales; la igualdad jurídica de los Estados; la cooperación internacional para el desarrollo; y la lucha por la paz y la seguridad internacionales.

Bajo el precepto anterior, se puede decir que los principios rectores de la política exterior de nuestro país son tres: la autodeterminación de los pueblos, para que los países libres y soberanos se conduzcan, en su ámbito interno y externo, con libre albedrío; la no intervención, para que con esa facultad de autodeterminación, no exista ninguna clase de intromisión extranjera; y la solución pacífica de las controversias, en dado caso de un litigio entre dos Estados o más, se solucione de manera apacible, sin recurrir a la fuerza. Aunado a ellos, el resto de los enunciados son valores formulados y auspiciados por México en su convivencia internacional.

A lo largo del tiempo, los fundamentos que han guiado la política exterior de México se han reflejado en su defensa y respeto al derecho internacional en la conducta internacional; su participación activa a favor del desarme; su defensa a favor de la descolonización y su oposición tajante a la prácticas discriminatorias, como en su tiempo fue el apartheid en Sudáfrica; su rechazo a las políticas intervencionistas de Estados Unidos a países tales como Guatemala en 1954, República Dominicana en 1965, Chile en 1973, Granada en 1983 o Nicaragua y El Salvador a partir de 1979; su postura ante la exclusión de Cuba del sistema interamericano; su participación en organismos internacionales y regionales; su práctica al derecho de asilo diplomático y territorial; entre muchas otras cuestiones.

Tomando en consideración lo esbozado hasta ahora, nos deja la impresión de que la base de la política exterior mexicana se cimentó en aras de los principios y reivindicaciones nacionalistas, en la búsqueda de la defensa del derecho internacional como una forma de salvaguardar su soberanía, independencia e integridad y en la lucha por un orden mundial más justo y equitativo. Esta política por su momento histórico y por su experiencia propia era de observarse como congruente y precisa. Sin embargo, conviene señalar que, con base en este legado histórico, hasta hoy en día, existe casi siempre la apreciación recurrente de que

“la política exterior mexicana responde, en todo momento y bajo cualquier circunstancia, a un criterio de principios.”⁴⁴

Y esto no es así, cuando nos damos cuenta de que la retórica de la política exterior es una cosa y su práctica es otra. El problema radica en que, en el discurso oficial del gobierno e incluso en el manifiesto de los grupos de presión, a los principios normativos se les ha dado un múltiple cometido, ya sea para fundamentar, definir, conducir, explicar e incluso justificar la política exterior; pero, la *praxis* nos advierte que, dadas las circunstancias internas y la dinámica internacional, la política exterior de México ha comenzado, desde hace tiempo, a ser guiada por un principio de realismo.

En este sentido, creemos que, en su justa medida, estos preceptos fundamentan y orientan el camino a seguir de la política exterior del país, pero no son, por sí mismos, los que definen su actuación. Ya los eventos que tenemos registrados en la memoria de la diplomacia mexicana y, más aún, los que advertimos en nuestros días presentes, nos dan cuenta que estos principios no han actuado solos.

No obstante de que este punto invita a una reflexión mayor y profunda, queremos apuntar, finalmente, la siguiente consideración. El apego total y riguroso a los principios de la política exterior, sin reconocer e interpretar la realidad interna y externa del país corre el riesgo de marginar el accionar de la política exterior en medio de un entorno donde la dinámica de ambas realidades cambian de manera constante e ineludible.

Como el mismo término lo indica, los condicionantes son aquellos agentes internos y externos que condicionan e influyen en el proceso de formulación de cualquier toma de decisión. En México concurren ciertos elementos y actores condicionantes, tanto internos como externos, que pueden actuar en la dinámica del proceso de toma de decisiones de la política exterior de manera somera o ponderada.

Condicionantes internos medulares en la política exterior mexicana han sido la historia, la geografía, los recursos naturales y el desarrollo económico. A la historia, únicamente nos queda señalarla una vez recorrido el pasaje histórico que realizamos líneas atrás. Esto sólo nos confirma que la experiencia histórica ha fundamentado la conducción de

⁴⁴ Ricardo Valero, La política exterior de México. Contexto y Realidades, en Humberto Garza Elizondo (comp.), Fundamentos y prioridades de la política exterior de México, Colegio de México, México, 1986, p. 27.

nuestra política exterior y, como tal, se refleja en su actitud hacia el exterior.

El elemento geográfico es capital para divisar el contorno en el cual se desarrolla la política exterior de México. Su ubicación territorial dentro del Continente lo hace característico de los demás Estados. Nuestro país es la bisagra geográfica y cultural en la que se empalman las dos grandes porciones de América, arguye Andrés Rozental;⁴⁵ sin prescindir del Caribe, nuestra tercera frontera, añadiríamos. La dualidad de la política exterior mexicana se torna pública cuando ha procurado no menoscabar los intereses reales que comparte con su vecino del norte, los cuales se expresan en los temas complejos de su agenda bilateral. No obstante, dadas las asimetrías que los diferencian es cuando resuelve contrarrestar el peso de sus políticas intervencionistas y, entonces, las similitudes históricas, culturales, el nivel de desarrollo económico y los problemas afines, dirigen a México hacia el otro extremo de su frontera, con los países latinoamericanos.

Es en esta demarcación del Continente americano, donde la labor de la diplomacia mexicana se ha distinguido por ser generadora de soluciones y mediadora de los conflictos de la zona, mostrando como escudo los principios de autodeterminación y no intervención. Pero hay que darnos cuenta de que tras ese broquel, no ha estado tan sólo la fraternidad de México, sino que ha concurrido, en su momento, como ya vimos no por invención, la salvaguardia misma de su soberanía nacional.

México es un país que cuenta con notables recursos naturales tales como el petróleo y sus derivados, los minerales, los productos agrícolas, entre otros. Prueba del poder de este elemento fue el auge que tuvo el petróleo a fines de la década de los setenta y principios de los ochenta. Factor que le permitió al país que su actitud internacional mostrara un cariz distinto al pasar de una política defensiva a una política exterior activa.

Sin embargo, cuando no se tienen las condiciones idóneas y la infraestructura suficiente para explotarlo y, sumado a ello, se le apuesta todo a ese elemento, o a cualquier otro factor real, sin considerar ni prever los diversos escenarios que pudieran suscitarse pasada la cúspide del factor negociador y de la coyuntura internacional, es casi seguro que el país se vea obligado a seguir dependiendo fuertemente del medio externo y, por ende, limite su margen de negociación internacional.

⁴⁵ Andrés Rozental, La política exterior de México en la era de la modernidad, Fondo de Cultura Económica, México, 1993, p. 67.

En concordancia al punto anterior, el factor económico del país condiciona su accionar en el escenario internacional. Pues, "entre más débil sea el país económicamente, más problemas tendrá para instrumentar decisiones independientes hacia el exterior."⁴⁶ La dependencia económica del país al exterior también la podemos concebir si volvemos nuestra mirada al norte del país y percibimos la cercanía con Estados Unidos, pues, pese a que México en reiteradas ocasiones ha ratificado un buen número de Tratados de Libre Comercio⁴⁷ con el objetivo de diversificar sus relaciones comerciales, y de esta forma no depender tanto de Estados Unidos, en las cifras⁴⁸, al menos esto no se ha conseguido. Es de subrayarse que las empresas mexicanas, por proximidad y por antonomasia, miran hacia el norte; no obstante, también existen otros espacios geográficos de oportunidad que aprovechar.

Ahora bien, otro de los condicionantes internos dentro del proceso de toma de decisiones de la política exterior mexicana son los grupos de presión. Así, en el escenario político de México cohabitan e interactúan diversos grupos de presión, con intereses específicos, que intervienen en la formulación del proyecto de política exterior definido por el Poder ejecutivo.

Estos condicionantes internos nos dan la propicia ocasión para advertir que la política exterior no es siempre, como la teoría lo apunta, el resultado del interés nacional, sino también un interés de particulares, es decir, un "vehículo de los distintos grupos políticos para conseguir propósitos claramente internos. Otros fines son: la legitimidad del régimen político, la justificación de sus acciones, la movilización o desmovilización de la población."⁴⁹ A través de la política exterior, los agentes internos de la política nacional se valen para aprovechar las oportunidades que les pueda proporcionar el medio externo.

⁴⁶ Rafael Velázquez Flores, Op. Cit., p. 205.

⁴⁷ México es hoy el país con la más extensa red de Tratados de Libre Comercio (TLC's) en el mundo. Nuestro país cuenta con acceso seguro y preferencial a los mercados de 42 países en tres continentes, considerando a los 10 países que ingresaron a la Unión Europea el 1º de mayo de 2004.

⁴⁸ En 2003, las ventas de productos mexicanos a EE.UU. sumaron 138.1 mil millones de dólares. El ritmo de crecimiento de las exportaciones mexicanas a Estados Unidos ha sido superior al promedio de las procedentes del resto del mundo. Sin embargo, durante 2003, China superó a México en participación en las importaciones estadounidenses, con lo cual México pasó de ser el tercer proveedor de EE.UU., a ser el cuarto. Como resultado de este crecimiento, México ha incrementado su participación en el total de las importaciones estadounidenses de 6.9 por ciento en 1993 a 11.0 en 2003. Asimismo, EE.UU. es la principal fuente de IED para México. Entre 1994 y 2003, las 15,718 empresas con capital estadounidense invirtieron 81.0 mil millones de dólares. Fuente: Secretaría de Economía con datos de BANXICO y USDOC.

⁴⁹ Rafael Velázquez Flores, Op. Cit., p. 57.

Por grupo de presión podemos entender a aquellas “asociaciones, coaliciones, uniones u organizaciones (...) que en comunicación constante o al menos durante la época de su ejercicio como tales, expresan en vías de hecho un común interés sobre determinada decisión, acción, u omisión del gobierno, cuya solución, modificación o cambio redundará necesariamente a su favor.”⁵⁰ Por tanto, es por medio de sus estrategias, acciones y movilizaciones que los grupos de presión pretenden presionar al aparato gubernamental en cuanto a sus decisiones en materia de política exterior con el fin de obtener alguna utilidad propia.

Considerados como uno de los importantes grupos de presión, los partidos políticos han sido un detonante y condicionante por eminencia, tanto en la política interna como externa del país. Los partidos políticos son agrupaciones de individuos organizados que, en esencia, los une una ideología común. Su funcionalidad es participar en el gobierno mediante el reclutamiento de miembros con el fin de que, a través de ellos, se pueda acceder a la administración del poder público y perpetuar su estancia en el poder con la anuencia electoral.

Como grupo de presión, es de advertirse que los partidos de oposición sean proclives a condicionar, discrepar y obstaculizar la toma de decisiones del gobierno en el poder en tanto contravenga a sus intereses particulares, refiriéndonos a la materia que nos ocupa. Esto lo podemos percatar al interior del Congreso de la Unión donde las diversas corrientes ideológicas de los partidos políticos se agrupan en grupos parlamentarios. La interacción que mantienen los partidos políticos con el partido del grupo en el poder a través de las bancadas parlamentarias suele tornarse áspera al conciliar las diversas posiciones ideológicas amén de construir y concretar acuerdos. Pues es dado que, casi siempre, el partido político del que es afiliado el jefe del Ejecutivo favorezca los designios de éste.

En México, hasta fines del siglo XX, privaba, en teoría, un sistema múltiple de partidos; sin embargo, en la práctica, operaba un sistema de partido preponderante que le dio continuidad a la política exterior mexicana durante casi siete décadas, claro está, cada sexenio con su propio matiz. Hoy en día, la arquitectura institucional y el sistema de partidos en México han cambiado. Lo cual hace que, en la actualidad, los partidos políticos, a través de su pluralidad ideológica, se presenten en la escena política como un considerable grupo de presión en la formulación de la política exterior mexicana.

⁵⁰ Roberto Casillas H., Fuerzas de Presión en la estructura Política del Estado, Impresiones Modernas, México, 1975, p. 8.

Significativo condicionante del crecimiento económico en el país e influyente en la ejecución de la política exterior, es el sector empresarial. Las empresas privadas agrupadas en confederaciones, asociaciones o cámaras empresariales se coordinan, de manera tal, para que “el gobierno adopte líneas generales de política exterior en defensa o promoción de sus intereses comerciales (...).”⁵¹ Huelga decir que en el actual entorno internacional donde todo indica que el quehacer económico tiene primacía, las decisiones en política exterior por parte del gobierno federal determinan en buena medida la política del sector empresarial frente a éste.

A los medios de comunicación se les puede considerar como un grupo de presión hondamente influyente en los ciudadanos de cualquier metrópoli. La manera en que transmitan la información formará una valoración predeterminada al televidente, radioescucha o lector acerca de lo que sucede al interior y allende las fronteras de su país. Tiempo atrás, en México era una usanza común que la información se manipulara tal como la línea del gobierno en el poder dictaminara.

En nuestros días, con la paulatina alternancia y democratización del poder público, podemos advertir una mayor diversidad de medios de información disponibles, a los cuales la gente puede optar como periódicos, revistas, programas de radio y televisión, aunque la última sigue siendo el monopolio de dos principales empresas en México. No obstante, en general, existen contadas emisiones televisivas y radiofónicas así como publicaciones que se distinguen por su pluralidad y libertad de expresión. Unas, quizá, discurriendo a favor del gobierno, otras en contra y otras siendo más ecuanímes y objetivas, no sólo sobre el acontecer nacional sino también en el plano internacional.

Bajo esta misma vertiente, hasta últimas fechas, aseveraríamos que el interés de la opinión pública en la formulación de la política exterior de México era nulo. Los problemas internos del país, políticos, económicos y sociales, la manipulación y persuasión de la información de los líderes políticos a través de los medios de comunicación, el nivel de la población y su educación son elementos que darían respuesta a tal aseveración. A la opinión pública no se le considera un grupo de presión álgido en la política exterior mexicana; sin embargo, creemos, a nuestro juicio

⁵¹ Blanca Torres, La participación de actores nuevos y tradicionales en las relaciones internacionales de México, en La política exterior de México. Enfoques para su análisis, Colegio de México, México, 1997, p. 128. Al respecto, un hecho ilustrativo de su participación fue la intervención que tuvieron los empresarios mexicanos en la negociación que sostuvo el gobierno mexicano para institucionalizar el Tratado de Libre Comercio con América del Norte, a través del “cuarto de al lado” o “cuarto de junto”.

personal y ante la realidad nacional, que su presencia empiece a cobrar nuevos bríos. En consecuencia, en un gobierno democrático los tomadores de decisión de la política exterior deben reflexionar y considerar su opinión.⁵²

Por su parte, el ejército mexicano no ha sido un condicionante determinante en la política exterior del país. México nunca ha tenido una política exterior militar. Esto se explica porque en su historia, al menos hasta fines de la década de los años veinte, la consumación de la Revolución Mexicana en términos militares se materializó con la creación de las instituciones políticas. Además, el hecho de encontrarse ubicado en la zona de influencia de primer orden de la política de seguridad nacional de Estados Unidos, es otro de los supuestos por los que México no haya desarrollado su aparato militar, cuando menos a sus capacidades propias.

Teniendo como preludio los principios de política exterior, la seguridad nacional de México, en el enfoque del Doctor Leonardo Curzio, se define como "la condición imprescindible para el desarrollo integral del país basada en la preservación de la soberanía e independencia nacionales, manteniendo el orden constitucional, la protección de los derechos de sus habitantes y la defensa de su territorio."⁵³ Por ende, podemos afirmar que la defensa militar se ha volcado al interior del país, subordinada por las disposiciones del Ejecutivo tal como le faculta la Constitución política. Bajo este contexto, México se ha caracterizado por ser un país pacifista en el mundo.

En cuanto a la Iglesia, podemos decir que, hasta la Guerra Cristera, fue un condicionante interno preponderante en la política exterior. Su influencia en la población no es anómala siendo que una mayoría de ella en México profesa, dados los antecedentes históricos, la doctrina católica. Después de varias décadas de haberle quitado sus cotas de poder, con la administración salinista en 1992 se restablecieron las

⁵² Para desmitificar la presunción que se tenía sobre la opinión pública y la política exterior en México, el Consejo Mexicano de Asuntos Internacionales en colaboración con el Centro de Investigación y Docencia Económica realizaron un primer estudio, sin precedente en la historia de México, para conocer y medir la opinión pública sobre la influencia de México en el mundo y viceversa. "Avanzar en el conocimiento sobre el grado y las áreas de convergencia y divergencia en la opinión pública mexicana acerca de la manera en la cual México debe conducir sus relaciones internacionales con el mundo, resulta una tarea particularmente importante a fin de evaluar la capacidad de respuesta del país frente a los retos que tiene ante sí y para definir una política exterior con amplias bases de apoyo y legitimidad." Esta fue pues, una de las conclusiones que arrojó el estudio *Visiones globales 2004: opinión pública y política exterior en México*. Centro de Investigación y Docencia Económica y Consejo Mexicano de Asuntos Internacionales, México, 2004.

⁵³ Ana María Salazar, *Seguridad Nacional Hoy. El reto de las democracias*, Editorial Nuevo Siglo Aguilar, México, 2002, p. 82.

relaciones diplomáticas con El Vaticano y se le otorgó personalidad jurídica a las iglesias y agrupaciones religiosas en México. Actualmente, pese a que los ministros de culto tienen prohibido hacer proselitismo político en cualquiera de sus formas, suele ser común que ante alguna medida del gobierno que agravie a la Institución y sus normas, la discrepancia de ésta repercuta en la opinión de sus creyentes.

Como último condicionante interno de la política exterior, tenemos a las Organizaciones No Gubernamentales. Particularmente, a fines de la década de los ochenta es cuando, de la mano con los nuevos temas de la agenda internacional, las cuestiones como derechos humanos, derechos políticos y medio ambiente empezaron a clamar la atención del gobierno a través del llamado de la sociedad civil agrupada en este tipo de organizaciones. Las denuncias crecientes por violaciones a los derechos humanos en México y la crisis de legitimidad política del gobierno fueron las principales razones para la proliferación de las llamadas ONG´s. Un ejemplo de la incursión de este grupo de presión en la escena nacional lo ilustramos con la participación que tuvo como observador electoral en las elecciones de 1994.

Al igual que los condicionantes internos, no tomar en cuenta a ciertos agentes externos de la política exterior de México, es figurarse que el país habita de manera autárquica en el sistema internacional. Oportunamente lo expresa Mario Ojeda al sugerir que una política exterior independiente *per se* carecería de realismo. Sobre todo en nuestra época contemporánea, en donde el creciente proceso de globalización reflejado en la interdependencia económica, política, tecnológica, cultural y en otros rubros, intensifica y enlaza las relaciones de los actores de la sociedad internacional.

Más aún cuando la visión estatocéntrica del realismo que coloca al Estado como actor principal de las relaciones internacionales ha venido cambiando desde hace tiempo. La lucha por el poder y el recurso a la fuerza armada como características específicas de las relaciones internacionales, de acuerdo a esta teoría, han dejado de ser los únicos condicionantes que rigen las relaciones entre los países del mundo. En contraste a este escenario, un nuevo paradigma como el neorrealismo reconoce la incorporación "de nuevos actores, de nuevos problemas, de las relaciones pacíficas y de cooperación e incluso de objetivos globales y comunes"⁵⁴ en la realidad internacional.

⁵⁴ Celestino del Arenal, "La teoría y la ciencia de las relaciones internacionales hoy: retos, debates y paradigmas", en *Foro Internacional*, Colegio de México, Vol. XXIX, No. 4, México, Abril-Junio 1989, p. 604

Actores no estatales como los organismos internacionales, las empresas extranjeras, la opinión pública internacional y los medios de comunicación extranjeros; los agentes terroristas que en la actualidad son entes autónomos sin nacionalidad específica; el crimen organizado y el narcotráfico, por mencionar algunos, son otros de los condicionantes que también influyen en las relaciones internacionales y, por ende, en la política exterior de los países.

Como acotación final, reflexionando todo el engranaje de fundamentos y condicionantes que envuelven a la política exterior mexicana, capitulamos con el pensamiento lúcido y realista del diplomático José Juan de Olloqui⁵⁵ al expresar que la internacionalización de México no solo es necesaria sino inevitable. Nuestro país debe echar mano de todos los medios a su alcance y aprovechar todas las oportunidades del exterior para el logro de los objetivos de la política exterior. Esta moción parte de que, en primera instancia, no hay que caer en la apariencia engañosa entre los principios de política exterior y el interés nacional. Toda vez que “los principios indican lo que debemos hacer y los intereses lo que nos conviene perseguir,”⁵⁶ la política exterior debe ser el resultado de la conjunción de ambos elementos.

Finalmente, considerando que no podemos vivir en funcionalidad de supuestos imaginarios, convenimos en que la política exterior mexicana tiene que estudiarse a partir de: *lo que es, lo que debe ser y lo que uno quisiera que fuera*. Sólo a partir de una valoración real de la política exterior, con base en los fundamentos, condicionantes y la realidad internacional, le permitirá orientar sus objetivos en aras del logro de los intereses nacionales de México.

⁵⁵ José Juan de Olloqui, *La diplomacia total*, Primera Reimpresión, Fondo de Cultura Económica, México, 2001, pp. 30-37.

⁵⁶ José Juan de Olloqui, Op. Cit., p. 33.

1.4 Situación política y económica en México de fines del Siglo XX a los albores del Siglo XXI.

Este último apartado tiene la intención de abordar, a grandes rasgos, los más significativos cambios estructurales en el rubro político y económico de nuestro país, particularmente a partir del gobierno de Miguel de la Madrid hasta la actualidad. No podemos considerar de manera aislada la situación política en el país sin el factor económico, pues éste resulta fundamental para entender de qué manera las mutaciones en la economía nacional repercutieron en la redefinición del Estado y la relación del gobierno con los principales sectores de la sociedad mexicana.

Al inicio de los años ochenta, el sistema político en México empezó a experimentar fisuras en su estructura. Todo el andamiaje y entretejido de relaciones políticas y administrativas que matizaron por varias décadas al régimen presidencial mexicano⁵⁷ ya no eran funcionales y creíbles ante la realidad política del país que, por esas fechas y en adelante, tendría cambios progresivos e irreversibles.

El generalizado descontento de los sectores sociales ante el colapso económico de 1982; la aparición de las primeras oposiciones políticas dentro y fuera de las filas del partido hegemónico por las políticas de ajuste y cambio de modelo económico del gobierno, propinadas por la influencia del entorno internacional; e incluso la presión internacional, particularmente de Estados Unidos que a través de su propia lente sobre el país avistaba el autoritarismo y corruptela, fueron los catalizadores centrales que instaron a los gobiernos priístas a generar las reformas políticas y electorales.

Para ubicar de manera concisa el proceso paulatino de las reformas político-electorales, podemos recurrir al calendario que De Andrea Sánchez propone en el siguiente intervalo: “una larga y primera etapa de predominio absoluto del Ejecutivo y del partido oficial que va de 1929 a 1979; una segunda etapa que abarca de 1979 a 1988 y que se caracteriza por la hegemonía levemente disminuida del Ejecutivo y del PRI, con una estable oposición partidaria en la Cámara Baja de 25%; y una tercera etapa que comienza en 1988 y que marca el final del predominio del Ejecutivo y el principio de un auténtico sistema de partidos políticos competitivo.”⁵⁸

⁵⁷ Para advertir las características del régimen presidencial mexicano que presentamos en este estudio, véase las pp. 10-12.

⁵⁸ Alicia Hernández Chávez (coord.), Op. Cit., p. 51.

Con base en este calendario, partamos de la segunda etapa. Es en este periodo donde inicia el trance de la relación política y administrativa del país que giraba en torno al presidente de la República y al partido de Estado, resultado del obsoleto modelo económico y centralista que hasta esos tiempos había tenido funcionalidad para controlar políticamente a los diversos sectores sociales del país.⁵⁹

Al inaugurar el gobierno sexenal de Miguel de la Madrid (1982-1988) las manifestaciones políticas en diversos sectores del país no se hicieron esperar. Hasta 1982, el sector privado o empresarial se había visto favorecido con el modelo de sustitución de importaciones y la protección que el Estado le proveía. El sector obrero contaba con la tutela del Estado en cuanto a sus derechos laborales y sociales se refiere. El sindicalismo y la burocracia eran gremios que se habían cimentado y fomentado durante varias décadas atrás. El sector campesino era otra de las tutelas que el Estado había tenido a su regazo. El sector popular y la élite de la clase media se veían incentivadas por el Estado, en cuanto éste era el generador de empleo en los cargos públicos y benefactor de las cotas de poder en el Congreso de la Unión.

Pronto, el modelo económico entraría en colapso y el costo político sería hondo por el descontento generalizado de cada uno de los sectores mencionados, al considerar que sus intereses eran vulnerados. Mientras tanto, en este lapso la oposición política continuaría ganando espacios en las legislaturas estatales y ayuntamientos, principalmente.

Aproximadas las elecciones de 1988, la irritación popular, la escisión priísta de Cuauhtémoc Cárdenas junto con Porfirio Muñoz Ledo al conformar la Corriente Democrática y salir de las filas del PRI, y las coaliciones de la izquierda política fueron los tres catalizadores centrales que "al amalgamarse crearon el caldo de cultivo de unas elecciones difíciles para el PRI, a la vez que proyectaron las expectativas de todo un sector del espectro político a alturas insospechadas: la posibilidad casi inmediata de hacerse del poder, si no vía las elecciones, sí mediante movilizaciones populares y bloqueos en la Cámara de Diputados."⁶⁰

⁵⁹ Para un desarrollo del tema referente a las masas populares en México, véase el apartado de "El Estado y las masas" en la obra de Pablo González Casanova, El Estado y los partidos políticos en México, 5º Reimpresión, Editorial Era, México, 1997.

⁶⁰ Luis Medina Peña, Hacia el nuevo Estado. México, 1920-1994, 5º Reimpresión, Fondo de Cultura Económica, México, 2004, p. 264.

Corolario de estos agentes, las elecciones de 1988 marcarían el cisma del sistema político mexicano. De acuerdo con Medina Peña,⁶¹ las secuelas de este suceso se revertirían en tres niveles, a saber, el electorado, el sistema de partidos políticos y el Poder Legislativo.

Las elecciones presidenciales de ese año pusieron de manifiesto la existencia de un electorado, no sólo participativo, sino más perspicaz y selectivo, reflejo del descontento de la crisis económica que se vivía. En cuanto al sistema de partidos, la razón se explica por las reformas escalonadas que se vinieron haciendo, poco antes de la década de los ochenta, y que como tal facilitaron a los partidos políticos su registro sin tantas restricciones como en otros tiempos. La contienda electoral de 1988 también empezó a modificar el papel del Poder Legislativo. Sus procedimientos internos y su relación con el Poder Ejecutivo no serían los mismos. Pues, ahora el partido hegemónico, hasta ese entonces, ya no tendría la libertad de refrendar las disposiciones del Presidente de la República, acotando los enormes poderes del Ejecutivo. Así, el primer efecto sobre la bancada priísta sería convenir alianzas con la oposición parlamentaria.

Las elecciones federales de 1988 también evidenciaron la crisis de legitimidad del sistema político mexicano. El caldo de cultivo, que señalamos con anterioridad, era un mal presagio para el partido del gobierno. Recordemos que en las elecciones para la presidencia compitieron Carlos Salinas de Gortari (PRI), Manuel Clouthier (PAN) y Cuauhtémoc Cárdenas, candidato de una coalición extensa de partidos de izquierda y populares, llamada Frente Democrático Nacional (FDN). El 6 de julio de ese año el electorado votó, pero el gobierno seguía siendo juez de las elecciones. Transcurrido el tiempo, Manuel Bartlett, entonces secretario de Gobernación, anunció la caída del sistema. Así, quizá no con la anuencia electoral, pero sí con la del presidente De la Madrid y su partido, Carlos Salinas de Gortari fue declarado oficialmente el candidato ganador.

A la par del inicio de la administración salinista (1988-1994), en el entorno internacional, ya era pronunciado el ocaso de la Guerra Fría. En las relaciones internacionales y en opinión de muchos de sus estudiosos, la consumación de esta guerra marcó la pauta para el inicio de un nuevo Orden Internacional. El resquebrajamiento del esquema bipolar caracterizado en términos militares y políticos abriría paso a nuevos temas en la agenda internacional como los derechos humanos, la democracia y el medio ambiente, sin dejar en el tintero los temas de

⁶¹ Luis Medina Peña, Op. Cit., pp. 264-269.

carácter económico y comercial que adquirieron primacía en el concierto internacional.

En el contexto externo, lo que resultaba paradójico era que ante la ola de democratización en el mundo, México daba su apoyo tácito a la solución de conflictos en países de diversas regiones del mundo; en contraste, al interior del país el escenario era muy distinto.

Ante esta paradoja, Carlos Salinas de Gortari recurrió a varias acciones y reformas políticas y constitucionales, a bien de legitimar su gobierno. Una de las primeras medidas políticas fue reconocer, por primera vez en el gobierno del PRI, el triunfo de un partido de oposición en el Estado de Baja California, en concreto al Partido Acción Nacional con la candidatura de Ernesto Ruffo. Asimismo en 1989 se creó el Instituto Federal Electoral y un año después se aprobó el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) que reglamenta la creación del organismo electoral. En lo que se refiere a algunas de sus acciones exteriores, estrategias clave con alcance al interior del país, fueron, por un lado, mirar al "México de afuera"⁶², creando en 1990 un Programa para las comunidades mexicanas en el extranjero y, por otro lado, restablecer las relaciones diplomáticas con el Vaticano en 1992, después de 133 años de suspensión.

En cuanto a la oposición política, se advierte cada vez, sobre todo el avance electoral de Acción Nacional en sus primeras gubernaturas y alcaldías. Ante esto, el gobierno salinista tuvo que negociar con esta oposición política, puesto que era elemental si quería llevar a cabo su proyecto político y económico. Por su parte, el PAN deliberó al interior de sus filas y resolvió que era conveniente para sus propósitos, crecer y consolidarse como un partido sólido, establecer una alianza concertada⁶³ con el PRI.

Al año de 1994 se le recuerda como un año de turbulencia política en el país. Era el 1 de enero de 1994, cuando el Ejército Zapatista de Liberación Nacional irrumpe en la escena nacional al declararles la guerra al gobierno mexicano y a su ejército. Ante esto, la respuesta del

⁶² Andrés Rozental, Op. Cit. p. 125.

⁶³ Es aquí cuando empezamos a saber de las llamadas *concertaciones* en la política mexicana. Esta práctica "fue diseñada como respuesta pragmática a la inconformidad de la oposición a la que se pretendía apaciguar (sobre todo a la del PAN), negociando y soltando posiciones cuando parecía más conveniente que defenderlas para el PRI." Julieta Campos, ¿Qué hacemos con los pobres? La reiterada querrela por la nación, 1º Reimpresión, Editorial Aguilar Nuevo Siglo, México, 1997, p. 499.

gobierno salinista fue enviar contingentes militares a la zona de conflicto. Poco después de doce días, el gobierno ordenó el cese al fuego y con el asentimiento del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) iniciaron un proceso de negociación. Los intereses políticos que jugaron en torno al movimiento zapatista fueron “de un lado, la cuestión étnica y religiosa, con reclamos agrarios y graves problemas sociales pero de alcance local, y de otro, el intento de proyectarlo tanto en la dimensión nacional como internacional.”⁶⁴ Lo que sí fue ineludible en esta cuestión, como uno de sus efectos, fue su internacionalización, pues, en cierta forma, condicionó la política exterior del país.

Otra de las explicaciones de este año turbulento fueron los asesinatos perpetrados a políticos del país. El primero de ellos fue contra el candidato a la presidencia por el PRI, Luis Donald Colosio, y el segundo asesinado al secretario general del mismo partido, Francisco Ruiz Massieu. Esta serie de asesinatos ponía de manifiesto, una vez más, el declive del sistema político mexicano.

Ante el clima político de incertidumbre que se vivía en el país, las elecciones presidenciales se avecinaban de nuevo. Luego del asesinato de su candidato priísta, el Revolucionario Institucional designó a Ernesto Zedillo Ponce de León como su sustituto. Además de la inoperancia de la violencia como vía de acción política, ésta tampoco amedrentó al electorado, quien acudió a emitir su voto.

La presidencia de Ernesto Zedillo (1994-2000), a quien se le legitimó por una contienda limpia y transparente, sería la presidencia que cerraría el ciclo de casi siete décadas de un partido hegemónico que tuteló al sistema político mexicano.

No obstante, la administración zedillista también recordará en sus memorias algunas escenas violentas. Tales serían las matanzas que se perpetraron durante su gobierno. En 1995, se daría a conocer en los medios nacionales y extranjeros la masacre de Aguas Blancas, Guerrero. En diciembre de 1997, se consumaría otra masacre más, ésta fue la matanza en Acteal, Chiapas. Las imágenes también salieron a la luz pública.

Ahora bien, es menester decir que en cuanto a su visión de la vida democrática en el país, ésta ya se advertía en su primer mensaje de toma de posesión⁶⁵ como Presidente de la República. En ese discurso hizo saber su apuesta por la democratización integral de la nación.

⁶⁴ Luis Medina Peña, Op. Cit., p. 276.

⁶⁵ http://zedillo.presidencia.gob.mx/pages/f_ind_disc.html

Asimismo, manifestó que la relación entre el Poder Ejecutivo y Legislativo se basaba en el principio absoluto de la autonomía. Que el avance hacia la democracia dependía también de la fortaleza del sistema de partidos políticos que se reflejaría en la composición plural del Congreso de la Unión.

No solo en palabras, sino también en hechos se plasmaron sus visiones. A iniciativa del presidente Zedillo, o tal vez ante la expectativa y presión externa cada vez más recia que observaba vigilante, en 1996 firmó un acuerdo que establecía una Reforma constitucional a bien de asegurar la certeza de condiciones equitativas para la competencia política. Asimismo, propuso que el Jefe de Gobierno del Distrito Federal fuera electo por voto universal y directo y no más por el presidente de la República. Un año más tarde, el Instituto Federal Electoral adquirió su autonomía e independencia como un organismo público frente al Poder Ejecutivo.

Los resultados de esa iniciativa los avizoramos en las elecciones de 1997, cuando el candidato electo por el Partido de la Revolución Democrática, Cuauhtémoc Cárdenas, obtuvo la Jefatura del Gobierno del Distrito Federal. Igualmente, la composición plural y el porcentaje de escaños en el Congreso de la Unión se alteraron.

Las elecciones intermedias de 1997 fueron, en palabras de Alonso Lujambio, un *punto de inflexión* para el régimen presidencialista y la estructura del sistema político mexicano. El esquema tradicional del Poder Legislativo subordinado y controlado por el Ejecutivo terminaría por derrumbarse. En las elecciones de 1997, el PRI pierde, por primera vez en su historia, el control mayoritario de la Cámara de Diputados (con 47.6% de los escaños) y la mayoría calificada de dos tercios en el Senado (con el 59.3% de los escaños).⁶⁶

Así pues, a los albores del siglo XXI, el clima político en México, preludio a las elecciones de 2000, se auguraba benéfico para la transición política. En una entrevista sostenida con Enrique Krauze⁶⁷ en los últimos días de su mandato, Ernesto Zedillo, el Presidente de la República, el jefe del Ejecutivo y el jefe moral del PRI, aseveró que las elecciones del 2000 tenían como marco una competencia política abierta y con reglas transparentes. Reformas que, si bien de manera lenta y progresiva, fueron despejando un rumbo más transparente y democrático en el país.

⁶⁶ Alonso Lujambio, Adiós a la excepcionalidad: régimen presidencial y gobierno dividido en México, en Miguel Carbonell, et. al., *Estrategias y Propuestas para la Reforma del Estado*, 2ª Edición, IFE, Cuadernos de Divulgación de la cultura democrática, México, 2002, p. 260.

⁶⁷ http://zedillo.presidencia.gob.mx/pages/f_ind_disc.html

Al escenario político caracterizado antes, no lo podríamos entender en todo su alcance sin repasar el vaivén que experimentó la economía nacional de aquel entonces, y viceversa. Durante muchos años, la presencia directa del Estado en la economía fue el otro ingrediente fundamental que le permitió al gobierno mexicano mantener la estabilidad económica y política del país.

Ahora bien, las reformas económicas que reestructuraron la economía nacional y redefinieron el papel del Estado mexicano respecto a este rubro, no se explican sin razón de las transformaciones que en la economía internacional se produjeron también durante esa época. Las medidas de política económica sugeridas por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), algunos años atrás, para combatir el subdesarrollo de la economía de los países tercermundistas orientadas a políticas proteccionistas al comercio, el fomento al ahorro y la inversión nacional, al correr de unos años, serían poco funcionales frente a la dinámica economía internacional.

A la postre, el modelo de economía que el gobierno mexicano había alentado al interior de sus fronteras, basado en un desarrollo sustitutivo con una fuerte intervención y proteccionismo estatal comenzó a ser obsoleto. Es entonces cuando los gobiernos mexicanos, particularmente de Miguel de la Madrid en adelante, instrumentarían políticas de ajuste y estabilización para paliar las crisis económicas combinadas con reformas de liberalización y apertura económica que les permitieran reestructurar el modelo económico e insertar al país en la palestra de la economía internacional.

De acuerdo con Blanca Heredia, los factores que promovieron la disposición de poner en marcha un nuevo modelo económico los podemos advertir por "la creciente internacionalización de la economía mexicana, el aumento de la interdependencia económica global, la crisis del liberalismo administrado como eje ordenador de las relaciones económicas internacionales, la movilidad sin precedentes del capital y los cambios en la política económica internacional de Estados Unidos. A todos estos factores se sumó, a principios de los años ochenta, una severa crisis financiera que redujo el margen de acción del Estado mexicano en todos los órdenes."⁶⁸

⁶⁸ Blanca Heredia, El dilema entre crecimiento y autonomía: reforma económica y reestructuración de la política exterior en México, en La política exterior de México. Enfoques para su análisis, Colegio de México, México, 1997, pp. 95-96.

Así pues, para aminorar y revertir la crisis económica que vivía el país al inicio de sus gestiones en 1982, el gobierno de De la Madrid tomó varias medidas. Una de ellas fue renegociar la deuda externa con el Fondo Monetario Internacional, el cual le “endosó un programa económico no recesivo, que apoyó la recuperación del crecimiento y el cambio estructural de la economía.”⁶⁹ Esto fue a través de la Carta de Intención firmada por el gobierno mexicano en julio de 1986. En correspondencia, el signatario también contraería varias obligaciones. Además de reducir el déficit público y ser flexible con las tasas de interés, también se obligó a liberalizar el comercio exterior y realizar una apertura económica.

Las consecuencias de esto, como ya vimos anteriormente, repercutieron en los diversos sectores del país, quienes vieron afectados sus intereses, pese a que el Presidente de la República pactó con cada uno de ellos su respectivo acuerdo. En efecto, la ideología arraigada de la Revolución Mexicana como el nacionalismo y el carácter populista y corporativista del Estado mexicano que, al tiempo, dieron lugar a la práctica del intervencionismo económico y monopolio político, estaban siendo alterados por el liberalismo económico y político.

Posteriormente, en ese mismo año, la apertura económica de México inició con su adhesión al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT). Entre las diversas secuelas que resultaron de su incorporación a este organismo, podemos mencionar una. El cambio nodal que tuvo sobre el sector empresarial que, hasta ese entonces, se había visto beneficiado con la protección arancelaria y la tutela del Estado. Esto también trajo consigo aspectos positivos y negativos. Por ejemplo, a la población le ofreció una serie de nuevos productos a precios menores. Mientras que al empresariado le trajo el reto de la productividad y competitividad.

Con la puesta en marcha de las primeras políticas de ajuste y la apertura económica del sexenio de De la Madrid, bajo el mandato de Carlos Salinas de Gortari inaugurado en 1988 se ejecutarían las reformas económicas necesarias que le permitieran a la economía mexicana insertarse a las nuevas tendencias internacionales como la globalización y los bloques regionales. Como tal, el gobierno salinista tendría como empresa fundamental incorporar a México a la era de la modernidad.

⁶⁹ Luis Medina Peña, Op. Cit., p. 245.

La política económica del gobierno federal se orientó a incrementar la participación de la inversión nacional y extranjera, mejorar la planta productiva, los medios de comunicación y transportes y acrecentar el comercio exterior. Para esto, era necesario generar una mayor vinculación de México con el exterior; la búsqueda de la diversificación económica con las principales regiones del mundo; la apertura comercial (puertas abiertas); y su ingreso a organismos internacionales de corte económico, financiero y cooperación tales como el de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC) en 1993 y la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) en 1994.

A la luz de las nuevas tendencias internacionales, era eminente y necesario adherirse a algún bloque regional que le permitiera al país comercializar e intercambiar sus productos con mayor certidumbre a través de acuerdos comerciales.

De tal forma que el proyecto económico neurálgico del gobierno salinista fue, en realidad, su apuesta por el Tratado de Libre Comercio con América del Norte que formalizó con Estados Unidos y Canadá el 1 de enero de 1994. Para la implementación de tal proyecto, el presidente de la República tuvo que adecuar el marco jurídico interno. Desde 1992 empezó a modificar la legislación interna, con la enmienda al artículo 27; en 1994, entraron en vigor las reformas a la Ley de Inversión Extranjera, la Ley de Comercio Exterior y la Ley Aduanera.

El TLCAN fue el mecanismo que reglamentó su comercio exterior con América del Norte. No obstante, la firma del Tratado de Libre Comercio trajo consigo muchas polarizaciones al interior del país, incluso hasta la fecha. Al respecto, nos parece adecuado rescatar con nuestras palabras la idea general que el diplomático De Olloqui⁷⁰ formula con sus consideraciones sobre este evento y con el cual convenimos. Es importante apuntar que el intercambio económico y comercial de México con Estados Unidos era algo que ya estaba dado por hecho y que, con o sin este acuerdo, el comercio exterior de ambos países continuaría interrelacionado sobre todo por la contigüidad de sus fronteras. También es menester aludir que la dependencia comercial y financiera de México con su vecino del norte se acrecentó con la institucionalización de sus relaciones comerciales. No obstante, creemos que era más conveniente obtener mayor certidumbre a través de un marco jurídico que respaldara el TLCAN y que les permitiera a sus socios comerciales, entre ellos México, contar con instancias a donde recurrir en caso de controversias comerciales, que sin éste. Sin embargo, huelga decir que

⁷⁰ José Juan de Olloqui, Op. Cit., p. 24.

la realidad nos advierte varios ejemplos de que las reglas que le dan operabilidad al Tratado no se cumplen a cabalidad en ocasiones por los firmantes, en particular por Estados Unidos.

Continuando con nuestro estudio, tras una relativa estabilidad política, la economía nacional, por medio de las reformas económicas, empezó a reactivarse con la llegada de capitales extranjeros al país; pero resulta que esta inversión extranjera era golondrina, como vino se fue. Pronto, el proyecto modernizador de la administración saliente, dejaría hondas repercusiones a la economía mexicana. A fines de 1994, una enorme crisis financiera colapsó la economía del país debido a un gran déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos; el agotamiento de las reservas internacionales; y el excesivo acumulamiento de las obligaciones internacionales. Si aunado a ello, agregamos la turbulencia política que se había registrado desde comienzos del año, la cual generó incertidumbre y propició la gran salida de capitales extranjeros, la situación en México se volvía insostenible.

Pocos días después del arranque de la gestión del presidente Ernesto Zedillo, en diciembre de 1994, para mitigar esa crisis dio a conocer a la población mexicana, a través de los medios de comunicación, la implementación del Programa de Emergencia Económica⁷¹ que tenía como finalidad reducir el déficit en la cuenta corriente; crear las condiciones para una pronta recuperación de la actividad económica y del empleo; y hacer que el efecto inflacionario de la devaluación no fuera una constante de largo tiempo. Para llevar a cabo tal cometido, redujo el gasto público; siguiendo el modelo del cambio estructural de los dos sexenios anteriores, estableció una serie de medidas para alentar la productividad y competitividad de los sectores productivos; estimuló la inversión privada; y, recurrió a un fondo de apoyo financiero con recursos internacionales, siendo el gobierno estadounidense uno de los prestamistas substanciales.

De nuevo, la población mexicana sufriría un menoscabo en su bienestar económico. Como resultado de la quiebra de muchas empresas y la devaluación del valor de la moneda, el desempleo aumentó y el poder adquisitivo de los mexicanos decreció. A la postre, el crecimiento económico del país advertiría una recuperación a partir de 1996, en lo que se refiere a cifras; sin embargo, en cuanto al desarrollo económico del país, el reto seguía siendo evitar la exclusión de los grupos más vulnerables de la población.

⁷¹ http://zedillo.presidencia.gob.mx/pages/f_ind_disc.html

Por lo que respecta al proyecto económico hacia el exterior, el gobierno de Ernesto Zedillo le daría continuidad. A pesar de que durante su administración se buscó diversificar el comercio exterior con la celebración de diversos acuerdos comerciales,⁷² es en este gobierno cuando se acentuó más la dependencia y se redujo el margen de negociación internacional del país con respecto a Estados Unidos.

Como antesala a las elecciones presidenciales del año 2000, la situación económica del país presentaba mejores condiciones que al final del sexenio pasado. Esto lo podemos cotejar mejor con los siguientes datos del cuadro comparativo de un artículo que nos ofrece la Revista Business Week.⁷³

MÉXICO: INDICADORES FINANCIEROS AL FINAL DE LOS SEXENIOS PRESIDENCIALES		
	1994	2000*
RÉGIMEN DE TIPO DE CAMBIO	Fijo	Flexible
DÉFICIT EN CUENTA CORRIENTE	7%	3.1%
INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA	37%	71%
AHORROS INTERNOS	14.7%	20.7%
PAGO DE LA DEUDA EXTERNA PÚBLICA	\$33.3 mmdd.	\$2.4 mmdd.
RESERVAS INTERNACIONALES	\$6.1 mmdd.	\$30.4 mmdd.

*Proyecciones

Datos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público

Con este cuadro ilustrativo, podemos advertir las grandes proporciones que presentaban las finanzas del país a fines del sexenio de 1994 frente a las proyecciones del año 2000. Meses previos a la contienda electoral

⁷² Como podemos apreciar, durante el gobierno de Ernesto Zedillo entraron en vigor numerosos Tratados de Libre Comercio suscritos por México. En 1995 se ratificaron los siguientes tratados: TLC-México con Colombia y Venezuela (G3); TLC-México con Costa Rica; TLC-México con Bolivia. En 1998, se establece el TLC-México con Nicaragua. En 1999, se ratifica el TLC-México con Chile. En el 2000, entra en vigor el TLC-México y la Unión Europea; y TLC-México con Israel.

⁷³ Geri Smith, "Breaking the curse", en *Business Week*, Diciembre 20, 1999, pp. 60-62. El contenido del Cuadro es traducción nuestra.

del 2 de julio del 2000, fuentes oficiales del gobierno de Ernesto Zedillo aseguraban que no habría un debacle sexenal como otrora.

En este contexto, las finanzas públicas de México eran más sólidas y estables si obedecemos, entre otras razones, a que el régimen de tipo de cambio pasó de rígido a flexible lo que permitió al Banco de México tener la posibilidad de intervenir en el mercado cambiario, al influir en la tasa de interés y oferta monetaria a través de diversos instrumentos de que hace uso la política monetaria. Por su parte, el déficit en cuenta corriente tenía una estimación de menos del 7% de lo que representó en 1994, disminuyendo a un 3.1%, del cual $\frac{3}{4}$ partes del déficit fue cubierto por inversión extranjera directa y de cartera. Esto nos muestra que el saldo de la cuenta corriente en la balanza de pagos fue favorable a comparación del sexenio anterior donde la cantidad de nuestras importaciones fue mayor al total de las exportaciones de mercancías y servicios, generando un déficit comercial.

En cuanto a la inversión extranjera directa, para fines de 1999 había generado una cantidad de \$10 mdd. (71%). Recordemos que la inversión extranjera directa es la inversión que entra al país y, como tal, se invierte en planta productiva, por tal motivo es más estable y existe menos riesgo de que salga del país de manera volátil. Por lo que respecta a los ahorros internos que se almacenaron tuvieron un incremento tenue de 20.7% en comparación al 14.7 % que representó en 1994.

En relación a la deuda externa pública, las obligaciones del gobierno de Ernesto Zedillo sumaban la cantidad de \$2.4 mdd., cantidad que no tenía parangón con la de \$33.3 mdd. de cinco años atrás. Cabe señalar que la administración zedillista también procuró un mayor control de pago sobre la deuda externa, evitando que sucediera lo de 1994 cuando el gobierno mexicano generó una acumulación de obligaciones en demasía, las cuales tenían un vencimiento a menos de un año. Finalmente, el Banco de México había acumulado un total de \$30.4 mdd. en reservas internacionales con el fin de tener un respaldo que ayudara a paliar cualquier contingencia, en caso de que fuera necesario.⁷⁴

A los albores del siglo XXI, en un ambiente político estable y con la perspectiva de un cambio a la transición democrática en el país, los tecnócratas mexicanos al mando del presidente Zedillo habían hecho lo posible por minimizar el riesgo de otro cataclismo sexenal procurando

⁷⁴ Ibidem., p. 61.

dejar al gobierno entrante y, en general, al país una estabilidad económica y financiera en México.

A la luz de lo anterior expuesto, sólo nos queda apuntar que el proceso de transición democrática en México ha respondido a una serie de intereses tanto internos como externos. Ya advertíamos antes que las transformaciones políticas y económicas que se produjeron en el país fueron influenciadas, finalmente, por la necesidad de un cambio político de gobierno diferente al del partido predominante. A los comienzos del siglo XXI, todo señalaba que el principal dique que obstaculizaba la imagen de México con rumbo a la transición política era el PRI que se había conservado en el poder durante siete décadas y que amparó a un presidencialismo vigorizado.

Así, tanto fuerzas internas como externas con intereses específicos fueron promoviendo la idea de un tránsito a la democracia en el país. Las fuerzas internas ya las registramos. Sólo bástenos referirnos, como vía de ejemplo, a un interés externo. Tal fue la "cláusula democrática"⁷⁵ que la Unión Europea hace objeto en casi todos los países con los que negocia acuerdos comerciales y de cooperación. En este sentido, México tuvo que responder a esta condicionante externa para así concretar la firma del Acuerdo Global con la Unión Europea que entró en vigor en el año 2000.

En este tenor, pese a que Rosario Green Macías, Secretaria de Relaciones Exteriores de ese entonces, "descartó que la aprobación del acuerdo por parte de la Cámara Baja Italiana haya estado condicionada a los resultados electorales del 2 de julio (...),"⁷⁶ es evidente que la cláusula democrática fue también otra llamada de atención al gobierno mexicano, ahora por fuerzas externas, de que los tiempos políticos demandaban ya una alternancia política en el poder.

En la noche del 2 de julio de 2000, el presidente Ernesto Zedillo, desde la residencia oficial de Los Pinos, se dirigió a la nación para atestiguar que el próximo Presidente de la República sería Vicente Fox Quesada, candidato de oposición por el PAN. La alternancia en el poder estaba

⁷⁵ La cláusula democrática en el Acuerdo Global se expresa de la siguiente manera: "El respeto a los principios democráticos y a los derechos humanos fundamentales, tal como se enuncian en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, inspira las políticas internas e internacionales de las partes, y constituye un elemento esencial del presente Acuerdo." Véase el Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación entre la Unión Europea y sus Estados miembros, por una parte, y los Estados Unidos Mexicanos, por otra. Fue suscrito en Bruselas el 8 de diciembre de 1997.

⁷⁶ Carolina Gómez Mena, "Italia aprobará el tratado entre la UE y México: Green", en *La Jornada*, México, 15 de julio de 2000, p. 7.

dada. Ahora, el reto del país sería arar la consolidación de la incipiente democracia mexicana sobre cimientos sólidos y firmes. Éste será un largo camino por el cual habrá que aprender a recorrer.

CAPÍTULO 2

La Diplomacia Parlamentaria: un nuevo instrumento en la definición de la Política Exterior de México

Capítulo 2. La Diplomacia Parlamentaria: un nuevo instrumento en la definición de la Política Exterior de México.

En el umbral del siglo XXI, la Diplomacia Parlamentaria se trasluce como un instrumento diferente y provechoso para la política exterior de los países del mundo. De tal manera que el presente capítulo tiene la empresa de introducirnos a la Diplomacia Parlamentaria ejercida en México.

Para tal propósito, en primer lugar, expondremos las generalidades de la Diplomacia Parlamentaria en el contexto de las Relaciones Internacionales a fin de que ubiquemos, como en el tiempo y los fenómenos concurrentes del escenario internacional, el arte de negociar cambia de tornasol al ser ahora los legisladores diplomáticos quienes participan activamente, por medio de su función diplomática, en las relaciones exteriores de sus países.

Posteriormente, conoceremos los fundamentos básicos de la Diplomacia Parlamentaria. Saber los objetivos de esta disciplina, nos permitirá entender el por qué puede ser una herramienta adicional para la búsqueda de los intereses nacionales en el exterior. Advertir la normatividad mínima por la cual se lleva a cabo esta disciplina, nos permitirá reconocer su influencia y flexibilidad en las Relaciones Internacionales. A su vez, señalar bajo qué modalidades se desarrolla, nos servirá para avistar los diversos vínculos parlamentarios que unen a los órganos legislativos de los países de la sociedad internacional.

En el último apartado de este capítulo y de manera particular, apreciaremos que el Congreso Mexicano tiene una participación creciente en la formulación de la política exterior del país a través de la Diplomacia Parlamentaria. Para avistar la evolución de esta participación, distinguiremos, a grandes líneas, el desarrollo que la Diplomacia Parlamentaria ha tenido en México. Posteriormente, para conocer cómo se realiza este quehacer parlamentario, revisaremos los preceptos fundamentales del marco jurídico del Congreso de la Unión, en específico de sus órganos de gobierno. Sólo a partir de esta referencia, estaremos en condiciones de entender cuáles son sus órganos y las facultades que tienen en función de la Diplomacia Parlamentaria. Para concluir, apuntaremos las modalidades en las que el Congreso Mexicano participa tanto al interior como fuera del territorio nacional.

2.1 Generalidades de la Diplomacia Parlamentaria en el contexto de las relaciones internacionales.

Si detuviéramos nuestra mirada en los pasajes de las relaciones diplomáticas por un momento, apreciaríamos que la institución diplomática ha evolucionado al compás de la historia, de las épocas y de la forma en que la sociedad internacional se ha ido organizando en las Relaciones Internacionales.

Desde luego, no es el propósito de nuestro estudio hacer una revisión minuciosa de la evolución de la diplomacia⁷⁷, pero si nos parece acertado, a guisa de resumen, reconocer la ruta por la que se ha venido desarrollando en sus aspectos más generales para que, en esta lógica, dilucidemos en nuestros días un nuevo estilo y lenguaje del arte de negociar como es la Diplomacia Parlamentaria.

En su sentido más genérico, la diplomacia se manifestó desde los tiempos remotos cuando los primeros grupos humanos organizados tuvieron la necesidad de relacionarse y establecer contactos entre sí. Incluso cuando las manifestaciones de su diplomacia eran primitivas, los pueblos antiguos dejaron evidencias de que ya la practicaban y, desde ese entonces, aparecieron los primeros enviados diplomáticos ataviados de cierto ceremonial.

Poco después, en la antigua Grecia, era una práctica común que los oradores más elocuentes y hábiles comunicadores fueran los embajadores de las *polis* griegas quienes, en el seno de las asambleas populares, abogaban por la causa de sus comunidades. En estas líneas, corresponde apuntar que, etimológicamente, la palabra `diplomacia´ deriva del griego *diploma*, del verbo *diplom*, que significa `plegar´.

A la postre, la civilización romana, además de su importante contribución en el Derecho Internacional, utilizó los primeros pasaportes y salvoconductos oficiales que permitían a sus ciudadanos circular por los territorios de Roma y a los cuales, por sus grabados en placas de metal, plegadas y cosidas, llamaron diplomas. Asimismo, se reemplazó al orador por un observador experimentado amén de proporcionar información precisa sobre la situación interna de los pueblos extranjeros.

⁷⁷ Para una breve, lúcida y completa disertación sobre los Orígenes de la Diplomacia Organizada, véase Harold Nicolson, La diplomacia, 3ª Edición, Fondo de Cultura Económica, México, 2002.

Por lo que hace al medioevo, las relaciones diplomáticas giraron alrededor de la cancillería papal. Además, en el sistema feudal, los embajadores de esa época representaban los designios de sus príncipes. Posteriormente, en el siglo XV se tiene el registro de las primeras misiones diplomáticas permanentes. Tan pronto como los Estados italianos establecieron sus representaciones permanentes en el exterior de sus demarcaciones, éstas se extendieron por toda Europa, perdurando la política exterior como exclusividad del soberano.

En 1648, con la Paz de Westfalia se da un nuevo sentido a los vínculos diplomáticos con el surgimiento del Estado moderno y en el marco de un equilibrio internacional basado en la igualdad de los Estados. No obstante, pasarían casi dos largas centurias para que en 1815, en el Congreso de Viena, los servicios diplomáticos de las naciones quedaran reconocidos como una rama especial del servicio público de cada país y, asimismo, se registraran las primeras bases de la diplomacia profesional establecida por la precedencia de los representantes diplomáticos.

A partir de ahí, la actividad diplomática se desarrolló de forma más dinámica en el orbe, pero, en gran medida, continuaba regulada por la costumbre. Es con la Convención de Viena sobre Relaciones e Inmunities Diplomáticas de 1961 que se codificó la institución diplomática.

En este orden de ideas, Harold Nicolson nos señala que la diplomacia, en su concepción teórica "es el manejo de las relaciones internacionales mediante la negociación; el método mediante el cual se ajustan y manejan esas relaciones por medio de embajadores y enviados; el oficio o el arte del diplomático".⁷⁸ Así, con esta enunciación damos por anotado que la diplomacia ha sido el instrumento tradicional del que se vale la política exterior de un Estado para alcanzar sus fines por medio de la negociación y persuasión.

Sin embargo, en la edad contemporánea, la diplomacia experimenta una configuración en su forma de desenvolverse y en los actores que la ejercen. Así pues, a los nuevos estilos de la diplomacia los podemos denominar bajo el calificativo de "paradiplomacia"⁷⁹; es decir, aquellas formas de hacer diplomacia que se desenvuelven en el flanco de los órganos diplomáticos tradicionales tales como son la cancillería, la embajada y la misión diplomática.

⁷⁸ Harold Nicolson, Op. Cit., p. 20.

⁷⁹ Jaime Paz y Puente Gutiérrez, Derecho de Inmunity Diplomática, Editorial Trillas, México, 1985, p. 25.

Para esclarecer más esta referencia, el tratadista César Sepúlveda nos dice que la paradiplomacia "se integra de grupos muy variados, tal como el de los funcionarios de organizaciones internacionales, los delegados a conferencias internacionales, los agentes *ad-hoc*, los expertos, los especialistas, los enviados, etc."⁸⁰ De tal manera que la diplomacia clásica ceda espacio a nuevos agentes no tradicionales que utilizan, en mayor o menor proceder, las formas y usos diplomáticos.

Bajo esta óptica, podemos denotar que la actividad diplomática se encauza como una tarea compartida por una multiplicidad de actores; por el énfasis del tema que se le imprima como el comercial, el cultural, etcétera; y por los estilos a los que ha dado lugar desde la "diplomacia por conferencias", "ad hoc", "en la cumbre", "multilateral" hasta la denominada "parlamentaria".

Así pues, adentrándonos a nuestro objeto de estudio, la Diplomacia Parlamentaria, nos parece importante señalar que tal disciplina presenta una dualidad en cuanto a los entes que la emplean, a saber, dos de los Poderes del Estado, el Ejecutivo y Legislativo, pues por lo que hace a su método y técnica, ambos parten de la misma base. En este sentido, es la Diplomacia Parlamentaria, la desarrollada por los legislativos, la que guía el propósito de esta investigación, que habremos de desarrollar tomando como referencia las dos fuentes que le dieron origen: las Conferencias y Organizaciones Internacionales.

Para algunos autores, como es el caso de Michael Villary⁸¹, la Diplomacia Parlamentaria es una continuación de la diplomacia por conferencias. Desde luego, los antecedentes de las Conferencias Internacionales son remotos, pero es sobre todo durante el siglo XIX donde la diplomacia colectiva se practicó con mayor auge y dinamismo.

Una revisión sobre el tema⁸², nos referiría que el empleo del multilateralismo en estas reuniones se inauguró con el Congreso de Viena de 1815. A partir de entonces y durante un poco más de un siglo, las conferencias congregaron a las grandes potencias de la época para atender los problemas políticos que surgieran y resolverlos en forma tácita y de común acuerdo para el mantenimiento del *statu quo*. La particularidad de esas conferencias internacionales se caracterizó, además, por la existencia de conferencias de diverso tipo tanto

⁸⁰ César Sepúlveda, Curso de Derecho Internacional Público, Quinta Edición, Editorial Porrúa, México, 1973, p. 157.

⁸¹ Michael Villary, L'Organisation Mondiale, Librairie Armand Colin, Paris, 1972.

⁸² Al respecto, véase a Claude-Albert Colliard en su capítulo titulado Siglo de Congresos y advenimiento de la era industrial, en su obra Instituciones de Relaciones Internacionales, Fondo de Cultura Económica, México, 1978, pp. 53-65.

diplomáticas como de carácter más limitado o técnico. El siglo diplomático iniciado en 1815 alcanzó su mayor resonancia con la Conferencia de Paz que tuvo lugar en París en 1919, de la cual surgió la Sociedad de Naciones. Estos fueron pues, los primeros intercambios colectivos en los que concurrieron los países de la comunidad internacional.

Desde otro enfoque y en opinión de sus autores, es con el advenimiento de la Organización Internacional donde dio origen la Diplomacia Parlamentaria (en la acepción que corresponde al Poder ejecutivo). Así, Cahier la definió como "toda reunión de representantes de diferentes Estados u organismos internacionales que discuten un problema y tratan, a través de la negociación, de encontrar solución a un punto controvertido."⁸³

Asimismo, pretender que la aparición de la Organización Internacional irrumpió en el escenario internacional a finales del siglo XIX, es no tomar en consideración los primeros registros e ideas que en el curso de la historia⁸⁴ tuvieron como empresa la conformación de una organización global tendiente al mantenimiento de la paz y la confluencia de intereses comunes. Sin embargo, no es sino hasta el siglo XX cuando los grandes organismos internacionales afloraron en el acontecer mundial. Esta institución se hizo pública con la creación de la Sociedad de Naciones, la cual procuraba transparentar las acciones y compromisos internacionales que los Estados concertaban en las sombras, lejos de la visibilidad y el conocimiento de la opinión pública. Más allá de su azaroso desenlace, la existencia efímera de esta organización se debió en buena proporción a que ni las grandes potencias ni muchos otros países acreditaron representaciones ante ella.

La situación cambió al devenir la Organización de las Naciones Unidas ya que, por una parte, los Estados que se inscribieron en este organismo, fueran grandes o pequeños, acreditaron sus respectivas misiones desde el principio. Por otra parte, la Asamblea General expidió una resolución en el año de 1948 con la que reconoció la costumbre de establecer misiones permanentes en la sede del organismo universal.⁸⁵ En tales condiciones, este mecanismo intergubernamental permanente comenzó a aglomerar a la mayoría de los países de la sociedad internacional de las más diversas características con el objetivo de facilitar la solución de

⁸³ Jaime Paz y Puente Gutiérrez, Op. Cit., p. 27

⁸⁴ Claude-Albert Colliard, Op. Cit., pp. 349-351.

⁸⁵ César Sepúlveda, "La Diplomacia Parlamentaria y la Formación de un Nuevo Orden Jurídico Internacional", en *Estudios de Derecho Internacional*, Separata, Madrid, 1979, p. 778.

conflictos mundiales tradicionales y, más tarde, los problemas convencionales que surgieran en la perspectiva internacional.

Al mismo tiempo, en la esfera de esta nueva organización caracterizada por los intercambios nutridos de opiniones, la pluralidad de posiciones nacionales y la múltiple información generada, los Estados se vieron en la necesidad de recurrir a la práctica del "protocolo parlamentario"⁸⁶ que podemos entender como aquel conjunto de normas procesales que por medio de la reglamentación, ordenamiento y recopilación de las deliberaciones y votaciones que tienen lugar en el seno de las asambleas, conferencias y organismos multilaterales, coadyuva a que se desarrollen de una manera ordenada y no desarticulada. Así pues, puesta en marcha esta práctica parlamentaria se facilitó también la generación y adopción de resoluciones, declaraciones y acuerdos que quedaban plasmados en textos finales.

A la postre, el empleo del neologismo "Diplomacia Parlamentaria"⁸⁷ fue promovido por primera ocasión por el Secretario de Estado de Estados Unidos, Dean Rusk. Pero es Philip C. Jessup, catedrático de la Universidad de Columbia, quien formuló la Teoría de la Diplomacia Parlamentaria al darle valor científico y caracterizarla en el año de 1956 en La Haya. De acuerdo con el profesor Jessup, existen cuatro factores que se requieren para producir esta nueva manifestación de la diplomacia, los cuales especificó en el orden siguiente:

1. La existencia de una Organización Internacional permanente.
2. La producción de una considerable publicidad de los debates que tienen lugar en sus foros, y que repercuten en las masas.
3. La presencia de un procedimiento lo suficientemente complejo como para permitir manipulaciones tácticas y agrupamientos políticos.
4. La expedición de pronunciamientos que se adoptan en forma de declaraciones formales por un voto mayoritario, o por consenso, y que se hacen públicas inmediatamente.

Dicho en otras palabras, los primeros componentes que identificaron a la Diplomacia Parlamentaria fueron la presencia de un mecanismo institucional permanente que permitiera a los Estados miembros enviar una misiva con el mismo carácter que los representara ante los organismos intergubernamentales; la publicidad de los debates que se generaba en el seno de las asambleas; la adopción de técnicas parlamentarias empleadas, que son parte medular en el quehacer de un

⁸⁶ Ismael Moreno Pino, La Diplomacia, Aspectos teóricos y prácticos de su ejercicio profesional, SRE-FCE, México, 2001, pp. 565-569.

⁸⁷ César Sepúlveda, "La Diplomacia Parlamentaria...", p. 774.

órgano legislativo; la negociación entre los delegados reunidos; y, finalmente, la exposición de declaraciones formales que los representantes gubernamentales emitían. Así, una porción de formas y usos diplomáticos más un buen tinte del procedimiento propio de una asamblea parlamentaria daba una mezcla *sui generis* que, en el marco de las organizaciones gubernamentales internacionales, dio la pauta para que se empleara el neologismo de Diplomacia Parlamentaria.

Sin embargo, en las últimas décadas del siglo XX, las intervenciones parlamentarias de los representantes del Poder Ejecutivo en foros intergubernamentales dieron lugar a que se hablara de una naciente Diplomacia Parlamentaria. Esto es producto de los fenómenos concurrentes que han configurado el Sistema Internacional contemporáneo y, por consiguiente, han repercutido en la diversificación de la actividad diplomática tradicional.

Ante este nuevo cariz, es importante que definamos qué se entiende por Diplomacia Parlamentaria (en la acepción que corresponde al Poder Legislativo). Desde este punto de vista, la Diplomacia Parlamentaria es un fenómeno en proceso de formación, por lo que algunos de sus actores han tratado de apilar con sus propias palabras y razonamientos una enunciación que defina la actividad que ellos mismos desempeñan.

En la X Conferencia de Presidentes de los Parlamentos Democráticos Iberoamericanos celebrada en Lisboa en 1999, los representantes de las Cámaras del Poder Legislativo señalaron que “La diplomacia parlamentaria es una exigencia democrática y una instancia que complementa la acción exterior de los Estados, revelándose por sus características de flexibilidad y compromiso con los principios democráticos, como un medio de intervención eficaz para la definición de dicha política.”⁸⁸

Por su parte, Jaime Mario Trobo, ex Presidente de la Cámara de Representantes de Uruguay, expresa que Diplomacia Parlamentaria “es la respuesta por parte de los parlamentarios – en calidad de actores internacionales –, al proceso de internacionalización en todos los ámbitos de las relaciones sociales; fenómeno que supera los modelos institucionales clásicos – en particular en el campo político –, y participa en la generación de procesos de integración supranacionales, regionales y sectoriales.”⁸⁹

⁸⁸ Declaración Final de la X Conferencia de Presidentes de los Parlamentos Democráticos Iberoamericanos, Lisboa, Portugal, 17 al 19 de junio de 1999.

⁸⁹ Jaime Mario Trobo, “La Diplomacia Parlamentaria, una nueva dimensión de la política exterior, en *Revista Parlamentaria Iberoamericana*, No. 7, Madrid, 1998, p. 193.

Es conveniente señalar que, para los propósitos de nuestro estudio, aceptamos el razonamiento del ex canciller mexicano, Fernando Solana, al formular que la Diplomacia Parlamentaria

“se refiere a la participación del Poder Legislativo y de sus órganos en la definición, control y ejecución de la política exterior del Estado. También se usa para designar al entramado de relaciones institucionales e informales que vinculan a los parlamentos y a sus miembros”.⁹⁰

Desde esa perspectiva, creemos que esta manera de hacer diplomacia, por una parte, corrobora los preceptos constitucionales que le son delegados al Poder Legislativo en materia de política exterior y, por la otra, promueve su presencia en la arena internacional al ser los parlamentarios quienes, tanto al interior como exterior de las puertas del Recinto Legislativo y de las fronteras nacionales de sus países, cabildean y negocian con sus homólogos extranjeros a través de Grupos de Amistad Parlamentarios, Reuniones Interparlamentarias y Foros Parlamentarios regionales y mundiales, convirtiéndose así los legisladores en diplomáticos representantes de sus naciones.

En un coloquio celebrado en el Parlamento francés en 2001, los legisladores franceses coincidieron en que la Diplomacia Parlamentaria es una diplomacia exploratoria e influyente. Exploratoria, en la medida en que los desplazamientos de los parlamentarios al exterior permiten tomar conocimiento de situaciones políticas extranjeras por medios que no están al alcance de la diplomacia gubernamental. Influyente, por la independencia e informalidad con que los parlamentarios pueden intercambiar ideas, posiciones y proposiciones en sus encuentros parlamentarios con legisladores extranjeros, sin que genere mayor suspicacia de lo que puede producir un encuentro entre diplomáticos de diferentes países donde se tiene más tacto en la manera de dialogar como de negociar.⁹¹

⁹⁰ Fernando Solana, Seis años de Diplomacia Parlamentaria 1994-2000, Actividades de la Comisión de Relaciones Exteriores del Senado de la República, México, 2000, p. 14.

⁹¹ Federico Vallejos de la Barra, “Diplomacia Parlamentaria: un nuevo instrumento en la ejecución de la política exterior de los Estados”, en *Diplomacia*, No. 97, Santiago de Chile, Enero-Marzo 2004, p. 81.

Ahora bien, la consideración de las manifestaciones emergentes de los últimos tiempos en el Sistema Internacional, nos ayudará a advertir cómo es que las tareas legislativas⁹² de los Congresos, Parlamentos o Asambleas se han flexibilizado y ampliado a otras esferas de la realidad nacional e internacional, permitiéndoles asumir nuevos roles, tal es el resultado de su ejercicio en la Diplomacia Parlamentaria.

En el mundo contemporáneo, la interdependencia de las naciones, la estrecha relación entre lo nacional e internacional y la preponderancia de la economía sobre la política internacional se han tornado cada vez más complejas como corolario de la globalización. Una de las versiones más difundidas de este fenómeno en su corte liberal, nos dice que en el proceso globalizador⁹³, al mismo tiempo que el mundo se integra económica, política, cultural e ideológicamente, las diferencias internacionales tienden a borrarse. Sin embargo, la globalización, tal como la percibimos en la realidad internacional, no es un proceso uniforme ni lineal que recubra a todos los países del mundo y a sus sociedades con los mismos beneficios que parece apuntar, ni mucho menos que, derivado de esto, las desigualdades entre los entes de la sociedad internacional desaparezcan.

A ese respecto, diversos autores han planteado algunas percepciones de esta expresión global con el fin de advertir su naturaleza y propagaciones que ha tenido sobre los actores tradicionales y no tradicionales de las relaciones internacionales. Por una parte, Brown Childs y Cutler Brecher han llamado la "globalización desde arriba"⁹⁴ a aquella que es llevada a cabo por los órganos institucionales internacionales como el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional, los Estados líderes, las empresas transnacionales y las elites políticas. En este enfoque, los autores opinan que la globalización es falsa porque a la vez que se promete la prosperidad económica, se

⁹² Las funciones del parlamento en el Estado contemporáneo pueden ser representativas, deliberativas, legislativas, de control, políticas (en sentido estricto, dado que todas las funciones del parlamento tienen este carácter), de inspección, jurisdiccionales, de indagación, de comunicación y educativas, entre otras. Para profundizar más sobre cada una de ellas, véase el citado tratado de Berlín Valenzuela, pp. 129-197. Al respecto, nos parece importante rescatar que dentro de su función de comunicación, además de la que establece con diversos actores a nivel nacional, el parlamento mantiene comunicación con entes públicos y privados extranjeros tales como son Jefes de Estado y funcionarios de gobiernos extranjeros; miembros de otros parlamentos; organismos internacionales; partidos políticos extranjeros y personas del ámbito internacional destacadas en los diversos campos.

⁹³ José Luis León, México y el mundo del futuro; cinco posibles escenarios, en La política exterior de México. Enfoques para su análisis, Colegio de México, México, 1997, pp. 168-171.

⁹⁴ Laura Valencia Escamilla, "Modernidad institucional y cambios en la función parlamentaria", en Revista Mexicana de Derecho Constitucional, Núm. 7, México, julio-diciembre de 2002, pp. 202-203. Para ahondar sobre las tesis de los autores referidos, véase Brown Childs y Cluter Brecher, Global Visions: Beyond the New World Order, Boston, South End Press, 1993.

incrementa la polaridad entre ricos y pobres, además de que carece de toda legitimidad política por ser organizaciones que en principio socavan el espacio político para la autodeterminación nacional.

En contraste a esta globalización, los mismos autores plantean una “democratización desde abajo”⁹⁵ que tiene ante la vista de la población en general, mayor legitimidad y consenso. Ésta demanda a través de las comunidades sus derechos a la manutención, al medio ambiente, la democratización local, nacional e internacional y la pacificación en centros de conflicto, entre otros. Los actores que conforman este tipo de globalización son sujetos sociales internacionales de diversa índole por los temas que patrocinan, pero que comúnmente suele llamárseles Organizaciones No Gubernamentales. Dichos actores en su conjunto forman parte de una red global de ciudadanos organizados que abarca desde asociaciones nacionales hasta agrupaciones mundiales. Así pues, desde la percepción de este enfoque, las acciones de estos movimientos sociales se traducen en un contrapoder y reclamo de una mayor inclusión de la ciudadanía en la toma de decisiones de los gobiernos.

A todo esto, significamos que las implicaciones de la globalización han puesto en tela de juicio las formas tradicionales de la autodeterminación de los Estados con respecto a la elaboración de políticas públicas en el ámbito nacional, en particular económicas y políticas. Así, la concentración del poder político del Estado está siendo tamizada por fuerzas internas y externas a éste. Aún cuando el Estado sigue siendo el actor principal de las relaciones internacionales, localizamos a nuevos actores en la arena mundial que participan en la búsqueda de soluciones políticas, económicas, sociales, culturales, ambientales, tecnológicas y demás, que ya no pueden ser resueltas por los gobiernos, ni siquiera por los gobiernos de los países más desarrollados.

En estas circunstancias, los espacios de participación, representación y decisión democráticas como son los Congresos, Parlamentos o Asambleas Nacionales se tornan fundamentales para reflexionar en lo concerniente a los efectos que la globalización tiene sobre sus respectivos países. Todavía más, cuando vemos que otros actores como el sector económico y empresarial adquieren más prominencia en el contexto globalizador por los intereses tan fuertes que están en juego. Por otro lado, se percibe una movilización social tanto nacional como internacional que se desplaza con celeridad y en diversas magnitudes encarnada en la proliferación de Organizaciones No Gubernamentales, dejando muchas veces rebasado el papel que deberían desempeñar

⁹⁵ Ibidem.

supuestamente los representantes populares de los países, es decir, ser el vínculo expedito por medio del cual se traduzcan las demandas de sus representados con las instancias de los gobiernos de los Estados y organismos internacionales tomadores de las últimas decisiones.

Desde nuestra visión particular, si partimos del hecho de que ningún país es autárquico y en el marco de un proceso globalizador irreversible lo será menos, convenimos en que lejos de repelar a la globalización en la cual estamos inmersos, tampoco pueden ignorarse sus secuelas por inercia. En este tenor, los parlamentarios en corresponsabilidad con sus gobiernos tienen el reto de hacer una interpretación de su propia realidad nacional sin perder de vista el entorno internacional y, de tal manera, procurar sacar el mejor provecho de este proceso en beneficio de los requerimientos económicos y sociales de sus poblaciones.

De la misma forma, la globalización está siendo acompañada por la formación de varios bloques económicos regionales en los cuales los países se integran en grados más o menos profundos. Así, el regionalismo encierra “la formación de sistemas económicos que rediseñan e integran economías nacionales, preparándolas para los impactos y las exigencias o los cambios y los dinamismos del globalismo”.⁹⁶ Con el regionalismo, los intereses crecen en número y medida, pero ahora los identificamos por diferentes sectores como, por ejemplo, el político, empresarial, social, productivo, medioambiental, los cuales fijarán su postura ante el proceso de integración regional dependiendo de las políticas gubernamentales que adopten los gobiernos de los Estados y más aún cuando contravengan a los intereses sectoriales.

En esta vertiente, cabe apuntar que la participación de los parlamentarios tiende a ceñirse más a los impactos que tiene el proceso de integración sobre la población. Así, los representantes populares de las naciones convergen entre sí para abordar las implicaciones tanto favorables como negativas de la integración de sus países y proponer a sus gobiernos tendencias y propuestas en aras de insertarse al mismo.

En otro orden de ideas, la generalizada revolución tecnológica, los medios de transporte y la basta red de conexiones como el uso del Internet y las comunicaciones vía satélite han confluído para que los individuos y sociedades de diferentes nacionalidades, lenguas, credos e ideologías puedan comunicarse a largas extensiones de sus propios perímetros en poco tiempo. A través de los diversos medios de

⁹⁶ Octavio Ianni, La era del globalismo, Segunda Edición, Siglo XXI, México, 2001, p. 86.

comunicación se genera y propaga información a todo el orbe de manera simultánea. Asimismo, la opinión pública internacional se muestra más activa y vigilante en lo referente a los acontecimientos nacionales, regionales e internacionales.

De lo anterior, se desprende que la detonación de la tecnología y las telecomunicaciones les haya conferido un mayor margen de maniobra a los legisladores de las múltiples naciones. Los desplazamientos de los diputados y senadores al extranjero les permiten tener un acercamiento con otras legislaciones nacionales y conocer, desde otra perspectiva, la realidad de los sistemas políticos de otros países. Con los distintos medios de comunicación, los congresistas intercambian información legislativa que enriquezca, de tal modo, sus quehaceres parlamentarios.

En la década final del siglo XX, el ocaso del mundo bipolar configuró el almanaque de las relaciones internacionales al pasar de una agenda delimitada en función a un enfrentamiento político, económico, militar e ideológico entre dos superpotencias, al origen de un nuevo orden internacional que dio prioridad a temas tales como el respeto a los derechos humanos, la observancia de la democracia, el combate al narcotráfico, la protección al medio ambiente, la propagación de enfermedades, la migración internacional, entre otros, que reflejaban de manera significativa la preocupación de la comunidad internacional en torno a ellos.

Como corolario, la participación parlamentaria empezó a entretejer cada vez más redes interparlamentarias tanto regionales como mundiales en las cuales se pudieran abordar y proponer diversos puntos de vista para la solución de los temas internacionales y, más allá de esto, encontrar la manera de influir en las decisiones de los gobiernos del mundo.

Por último, otra manifestación importante que nos interesa subrayar es el sistema democrático que, a raíz del fracaso del modelo socialista, además de legitimarse, también se propagó en casi todo el globo terráqueo por "la promoción activa de la democracia y de los modelos liberales de Occidente como alternativa no sólo a los antiguos regímenes socialistas, sino a todos los esquemas de gobierno en los países en desarrollo."⁹⁷ Varios episodios registrados en la historia de la humanidad nos dan cuenta que otras formas de gobierno adoptadas en el tiempo atrás se caracterizaron por el resabio, autoritarismo y totalitarismo y en donde, habría que añadir, en algunas partes del globo terráqueo en la

⁹⁷Jorge Montaña, Las mutaciones contemporáneas en las relaciones internacionales, en César Sepúlveda (comp.), La política internacional de México en el decenio de los ochenta, Fondo de Cultura Económica, México, 1994, pp. 165-166.

actualidad persisten tintes de éstos. Vistas así las cosas, la democracia ha obtenido el mayor consenso y la visión compartida de ser la mejor forma de gobierno o, en el menor de los hechos, la menos mala.

La justificación de este argumento, siguiendo una disertación de Norberto Bobbio⁹⁸, se encuentra en el presupuesto de que el individuo, como persona moral y racional, es el mejor juez de sus propios intereses. De acuerdo con el filósofo italiano, la democracia es aquella que "pone el acento sobre las llamadas reglas de juego, el conjunto de reglas que deben servir para tomar decisiones colectivas (de las cuales la principal es la regla de mayoría), las decisiones que interesan a toda la colectividad, con el máximo de consenso y el mínimo de violencia."⁹⁹

A partir de estas consideraciones, el régimen democrático parte de la convicción de que, en principio, no existe por sí sólo un individuo o un grupo de individuos superiores que estén en grado de juzgar y determinar cuál es el bien general de la sociedad concebida como un todo. A diferencia de otras formas de gobierno, la democracia se caracteriza por la elección periódica de los gobernantes para evitar que una clase política se perpetúe en el poder. Igualmente, se distingue por el procedimiento como se toman las decisiones colectivas a través de la decisión adquirida por la mayoría, pero sin limitar los derechos de la minoría; es decir, buscar el mayor grado de consenso y de la manera concertada más pacífica posible.

En adición a las razones apuntadas, consideramos que la nueva ola de la democracia que se propagó en el mundo sobre todo a partir de finales del siglo XX, fue otro detonante que favoreció el fortalecimiento y la revalorización del órgano legislativo como mecanismo de control y supervisión del accionar gubernamental. Como resultado de esto, los parlamentos han incrementado su participación en la formulación y diseño de la política exterior de sus países, lo que puede traducirse, a todas luces, en una mayor legitimación democrática de la actuación de los Estados tanto al interior como exterior de sus fronteras. Asimismo, la acción del parlamentarismo mundial también ha dado la pauta para promover la defensa de los valores mínimos comunes de la democracia.

Como acotación final, en este apartado hemos podido avistar que el talante de la diplomacia se ha ido transformado conforme transcurre el tiempo. Es entonces que, en nuestra época contemporánea,

⁹⁸ Norberto Bobbio, "De la ideología democrática a los procedimientos universales" en *Revista Jurídica*, Boletín Mexicano de Derecho Comparado, Num. 103, Nueva Serie Año XXXV, México, enero-abril de 2002, pp. 309-324.

⁹⁹ Norberto Bobbio, Op. Cit., pp. 320-321.

vislumbramos un nuevo arte de negociar que se encamina a ser un coadyuvante en el proceso de toma de decisiones de la política exterior de los países y un puente de entendimiento entre los entes de la comunidad internacional.

2.2 Objeto, normatividad y modalidades de la Diplomacia Parlamentaria.

La Diplomacia Parlamentaria es un instrumento que se encuentra en proceso de ordenación en cuanto a su normatividad y justos alcances dentro de la maquinaria en que las Relaciones Internacionales se desenvuelven hoy en día. No obstante de que carece de varias precisiones, también tiene palmarias virtudes.

En este apartado es donde trataremos los propósitos principales que guían el camino de la Diplomacia Parlamentaria. Asimismo, señalaremos las normas mínimas que dan operatividad a su accionar. En último término, mencionaremos las modalidades a través de las cuales se lleva a cabo este arte de negociar, y así entenderemos el por qué se le ha caracterizado como una herramienta exploratoria, influyente y flexible en el escenario internacional.

Antes que todo, es importante subrayar que la Diplomacia Parlamentaria produce reglas de comportamiento particularmente político, pero que, dada la naturaleza de los actores de la que emana, también coadyuva como agente en la creación de normas jurídicas internacionales.

En tal sentido, los parlamentos nacionales tienen ante sí diversas empresas trascendentales que realizar a través de la Diplomacia Parlamentaria como órganos de representación de la soberanía popular de sus Estados y ante la comunidad de naciones.

Durante el trayecto de su ejercicio, se han destacado los objetivos elementales que dan movimiento a la Diplomacia Parlamentaria. Así pues, para una mayor clarificación de los mismos, en este estudio nos hemos propuesto especificar en cuatro rubros aquellos que convenimos son los que fundamentan su actuación.

Defender los intereses nacionales y contribuir con la acción exterior del Estado es el primer rubro que consideramos como objeto particular de la materia. De acuerdo a éste, la Diplomacia Parlamentaria sirve como un conducto por medio del cual las representaciones parlamentarias promueven los intereses nacionales de sus países; presentan propuestas y alternativas en la búsqueda de la solución de problemas que atañan a sus naciones; cabildean y defienden las iniciativas presentadas por sus gobiernos en apoyo de sus acciones en el extranjero con las contrapartes legislativas. Desde este enfoque, la Diplomacia Parlamentaria es una herramienta que, a nuestro juicio, sirve como un coadyuvante de la diplomacia gubernamental. Además, la inclusión del

Poder Legislativo en la toma de decisiones es importante en tanto legítima, sustenta y complementa las acciones que los gobiernos adoptan en materia de política exterior y que, finalmente, se ven reflejadas tanto al interior como exterior de las fronteras nacionales.

En otro rubro, podemos concretar que sus objetivos generales¹⁰⁰ son crear vínculos de cooperación político, económico, social, cultural, tecnológico y educativo a nivel internacional; buscar la seguridad general del mundo, incluyendo la seguridad económica; armonizar los intereses en conflicto de los miembros de la Sociedad Internacional; participar en el cambio de la organización política mundial; y, estrechar vínculos entre todos los órganos y parlamentos del mundo, con la finalidad de intercambiar información legislativa sobre temas de interés fundamental a nivel internacional.

Así, creemos que, en su percepción general, es por medio de la vinculación estrecha entre los parlamentos y parlamentarios nacionales donde también se pueden fortalecer las relaciones de cooperación políticas, económicas, sociales, culturales, tecnológicas y educativas con los países de las distintas partes del mundo. Asimismo, a través de las visitas que los legisladores, en su calidad de diplomáticos, realizan a los congresos y asambleas extranjeras pueden intercambiar información legislativa de diversa índole que, en su caso, sirva al congreso de un país como referencia en su trabajo legislativo al normar leyes de carácter nacional. O bien, que por medio de estos encuentros se fijen posturas conjuntas en temas de alcance internacional, entre otros casos, ante alguna querrela entre dos o más Estados; crisis políticas, económicas y sociales que convulsionen a los países del orbe; o ante alguna situación que ponga en peligro la estabilidad de la sociedad internacional.

Por lo que toca al rubro del orden jurídico internacional¹⁰¹, sus finalidades son coadyuvar a la armonización de leyes supranacionales, en forma conjunta con los objetivos establecidos en la agenda nacional e internacional y proseguir con la expansión de la libertad y el bienestar de la formación de una parte importante del orden jurídico internacional.

Luego entonces, podemos apuntar que la acción de la Diplomacia Parlamentaria resulta prominente cuando trata de homogeneizar las legislaciones nacionales amén de contribuir al ordenamiento de una legislación internacional. Para esto, los parlamentarios, en el seno de

¹⁰⁰ Miguel Ángel Orozco Deza, "Diplomacia parlamentaria", en *Revista Mexicana de Política Exterior*, Instituto Matías Romero, México, junio, 2001, pp. 97 y 99.

¹⁰¹ Miguel Ángel Orozco Deza, Op. Cit., pp. 94 y 97.

una organización propia de su naturaleza, se dan a la tarea de emprender estudios para la armonización legislativa de diversos temas como el combate al crimen organizado, el tráfico de personas, drogas y armamento, la afrenta contra el terrorismo, la conservación del medio ambiente, entre otros, que arrojen propuestas concretas y se formulen leyes marco de homologación para que, de tal forma, puedan presentarlas y canalizarlas en sus parlamentos nacionales.

Por ejemplo, pongamos como caso la adopción del Protocolo de Kyoto¹⁰² que tiene como empresa instar a los países del orbe, en particular a los países industrializados, a reducir las emisiones de gases de efecto de invernadero. En este proceso, el papel de los parlamentos reviste cuando los legisladores nacionales en el marco de la normatividad nacional aprueban tal disposición, pero además hacen un pronunciamiento a favor para que esta ley sea aplicable a nivel mundial. De este modo, la protección al medio ambiente “es homogénea porque también a nivel nacional existe; de ahí que se den todas las condiciones legales, identidad entre lo nacional e internacional, para que los legisladores hacia el exterior puedan hacer intercambios.”¹⁰³

En cuarto y último rubro, otra de las esferas donde ubicamos el propósito de la Diplomacia Parlamentaria se encuentra en los procesos de integración regional.¹⁰⁴ En esta vertiente, la articulación de las acciones legislativas reporta importantes beneficios cuando se orienta a dar transparencia a las iniciativas en curso; proponer diversas fórmulas de cooperación y armonización entre los órdenes nacionales; intercambiar experiencias sobre integraciones regionales paralelas; y, tratar de facilitar la adopción de las decisiones y normas que permitan otorgar al proceso de integración regional una creciente eficiencia y operatividad, con la participación de los ciudadanos involucrados a través de sus representantes.

Además de las finalidades apuntadas, la dimensión parlamentaria vinculada a la integración regional se traduce en la oportunidad de forjar espacios de encuentro parlamentarios y, en algunos otros casos, con

¹⁰² En la Resolución adoptada en el Foro Parlamentario Internacional de Energías Renovables el 2 de junio de 2004 en la Ciudad de Bonn, Alemania se resolvió, entre otras de sus recomendaciones, exhortar a los gobiernos a implementar el Protocolo de Kyoto, así como una política de protección ambiental a largo plazo. Asimismo, los parlamentarios participantes se comprometieron a buscar la implementación de las consideraciones de la misma en sus respectivos países.

¹⁰³ Entrevista realizada a Miguel Ángel Orozco Deza en el programa Las Relaciones Internacionales de México, titulada “*Diplomacia Parlamentaria*”, que transmite el Instituto Matías Romero por Radio UNAM, emitida el 26 de mayo de 2001. Puede consultarse en www.sre.gob.mx/imr/

¹⁰⁴ Jaime Mario Trobo, Op. Cit., p. 198.

mayor realce, estructuras parlamentarias¹⁰⁵ que sirvan como foros democráticos y plurales donde los legisladores puedan formular y emitir recomendaciones, fortalecer el desarrollo económico y social de la región y mantener relaciones de cooperación de diversa índole entre los parlamentos miembros. A la postre, la actuación de los representantes populares en los procesos regionales estará orientada a promover en la agenda regional temas que vayan más allá de los económicos y comerciales, sino que también incluya acciones encaminadas a la cooperación y concertación de los países suscritos en aspectos tales como el político, social, cultural, ambiental, educativo, la inserción de las comunidades locales y nacionales, etcétera.

Ahora bien, llegados al punto de la normatividad de la Diplomacia Parlamentaria, es preciso que realicemos la siguiente acotación. Conforme las relaciones internacionales fueron evolucionando, los pueblos del orbe se vieron en la necesidad de crear un cuerpo normativo común que rigiera sus relaciones diplomáticas¹⁰⁶ a fin de proteger a sus emisarios investidos para desempeñar tal empresa y poder llevar a buen puerto las misiones diplomáticas dentro de un marco de legalidad reconocido por la comunidad de naciones.

En contraste de la diplomacia clásica, la Diplomacia Parlamentaria efectuada por los órganos legislativos carece de un instrumento jurídico del mismo talante de la primera, que precise las reglas y conductas de su proceder en lo que a la esfera internacional se refiere. Ante esta laguna normativa, es aquí donde interpretamos que este arte de negociar sea flexible, informal y exploratorio, sin que por ello, los parlamentarios dejen de contemplar las restricciones y garantías que, de acuerdo al derecho interno de cada país, regulan la presencia de los ciudadanos que visitan un país extranjero.

¹⁰⁵ Al respecto, conviene precisar que así como los bloques regionales son disímiles entre sí por su grado de integración (zona de preferencias arancelarias, zona de libre comercio, unión aduanera, unión económica o mercado común), también los puntos de encuentro parlamentarios se distinguirán en diversas variantes, de acuerdo a la estructura, funciones y alcances que tengan. Por poner tres ejemplos, al flanco del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) los legisladores de los países signatarios (Estados Unidos, Canadá y México) tienen como única vía de encuentro converger en reuniones interparlamentarias. Mientras tanto, en el marco de la integración de la Unión Europea, los parlamentarios de los veinticinco Estados miembros confluyen en una dimensión más profunda e integrada como es el Parlamento Europeo. Y en otro caso, en el contexto del mecanismo de cooperación Asia-Pacífico, los parlamentarios de los países circundantes de la Cuenca del Pacífico se congregan en un Foro Parlamentario alterno.

¹⁰⁶ Su precedente fue el Reglamento de Viena del 19 de marzo de 1815 que, en cuanto a la diplomacia, tuvo como finalidad establecer el rango de los agentes diplomáticos. En la actualidad, el marco jurídico que abriga a la diplomacia tradicional es la Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas de 1961 y que entró en vigor el 24 de abril de 1964. Además, tal como lo refiere la Convención de Viena, el derecho internacional consuetudinario es otra de las fuentes importantes de las relaciones diplomáticas.

Hecha esta consideración, es conveniente señalar que la norma mínima generada de la Diplomacia Parlamentaria “surge de los reglamentos internos de los congresos, además de la que se establece en los parlamentos multilaterales.”¹⁰⁷ Tomando en cuenta lo anterior, podemos denotar que cada parlamento, asamblea o congreso nacional es el que establece su propia ordenanza que da cauce a sus relaciones diplomáticas y vínculos de carácter internacional. Esto es mediante el marco jurídico del órgano legislativo de cada país. Por ejemplo, en el caso del Congreso Mexicano, éste se rige por una Ley Orgánica del Congreso General y un Reglamento para su Gobierno Interior, además de los Acuerdos Parlamentarios que sus cámaras legislativas concierten a su interior.

Asimismo, la referencia citada nos indica que cada una de las organizaciones parlamentarias mundiales y regionales, con base en su tratado institucional, es el que delimita su naturaleza, facultades y medios de operar. Para ilustrar mejor esto, pongamos a manera de ejemplo, lejos de profundizar en sus dimensiones, las disposiciones principales que presiden a algunos de los organismos parlamentarios más representativos.

La Unión Interparlamentaria Mundial (UIP)¹⁰⁸, organización de carácter internacional creada en 1889, estipula entre los preceptos más importantes de su Estatuto que:

- Es la primera organización internacional de los parlamentos de los Estados soberanos. Tiene como objeto central el diálogo parlamentario mundial a favor de la paz, la cooperación y la democracia representativa. (Art. 1º)
- Cualquier parlamento de un Estado soberano puede solicitar su afiliación a la Unión. (Art. 3º)
- Todos los miembros fijarán sus propias reglas para conducir su trabajo en la Unión, se mantendrán en estrecha comunicación con la Secretaría de la Unión y enviarán a ésta un Informe de sus actividades cada año. (Art. 6º)
- Es deber de los miembros someter las resoluciones de la Unión al interior de sus parlamentos respectivos, en la forma más apropiada; comunicarlos a sus gobiernos y estimular su puesta en práctica. Así las medidas y resultados obtenidos se deberán comunicar a la Secretaría de la Unión. (Art. 7)

¹⁰⁷ Miguel Ángel Orozco Deza, Op. Cit., p. 94.

¹⁰⁸ <http://www.ipu.org>.

Actualmente, la Unión Interparlamentaria está integrada por 142 parlamentos nacionales y mantiene vínculos con cinco miembros asociados como son la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa, Parlamento Andino, Parlamento Centroamericano, Parlamento Europeo, y Parlamento Latinoamericano.

Considerada como la más antigua asamblea parlamentaria pluralista e internacional, la Asamblea del Consejo de Europa¹⁰⁹ cuenta con 313 parlamentarios y un número igual de suplentes, elegidos democráticamente que representan a las fuerzas políticas de sus Estados miembros. Además de los miembros que gozan del estatuto de observador ante la Asamblea como son los parlamentos de Canadá, Israel y México. La Asamblea dispone de total libertad para establecer su programa a fin de promover los ideales que les son comunes, favorecer el progreso económico y social, el desarrollo de los valores humanos, la defensa de los principios de la democracia parlamentaria y la salvaguarda y desarrollo de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los países miembros, así como de varios temas de política internacional. Los textos adoptados por la Asamblea constituyen una fuente de orientación importante para el Comité de Ministros, los gobiernos nacionales, los parlamentos, los partidos políticos y otros sectores importantes de la sociedad europea. Cabe señalar que la Asamblea sirve también como foro de análisis y discusión a otros organismos regionales e internacionales.

Finalmente, por lo que hace al Parlamento Latinoamericano (PARLATINO)¹¹⁰, este organismo de carácter regional que tuvo sus orígenes en 1964, pero que se institucionalizó hasta el año de 1987, cuenta con tres instrumentos formales que son un Tratado de institucionalización, su Estatuto y su Reglamento General. Entre las disposiciones más importantes del Tratado se encuentran los Artículos siguientes:

- Los Estados Partes convienen la institucionalización del organismo regional, permanente y unicameral denominado el Parlamento Latinoamericano. (Art. 1º)
- Dentro de sus objetivos principales, su pilar central es la promoción, canalización y armonización de la integración de la Comunidad Latinoamericana de Naciones. (Art. 3º)
- Son miembros del Parlamento, los Congresos o Asambleas Legislativas nacionales de los Estados Partes democráticamente constituidos en América Latina, que participarán en el mismo

¹⁰⁹ http://www.coe.int/T/ES/Com/About_COE/Presentation/AP.asp

¹¹⁰ <http://www.parlatino.org.br./index.html>

haciéndose representar por delegaciones constituidas pluralmente. (Art. 4º)

- De conformidad con el derecho internacional, el Parlamento Latinoamericano gozará de personalidad jurídica propia y de los privilegios e inmunidades respectivos. (Art. 6º)

En cuanto a su Reglamento General

- Es deber de los integrantes de una delegación o grupo parlamentario nacional miembro del Parlamento exponer ante sus respectivos Parlamentos y toda otra tribuna pública a la que tuvieran acceso, los acuerdos, recomendaciones o declaraciones que hubiere adoptado la Organización respecto de algún asunto, materia o iniciativa de preocupación o interés regional. (Art. 8º)

Así pues, como estos arquetipos de órganos parlamentarios multinacionales, podremos advertir que cada organismo ya sea mundial o regional se expresa conforme a sus normas, las cuales variarán entre una organización y otra, pero siempre con la intención resuelta de llevar a cabo la Diplomacia Parlamentaria.

Ahora bien, el andamiaje de relaciones y contactos entre parlamentos y parlamentarios de múltiples nacionalidades puede darse en todos los países con intensidad y modalidades diversas. Entre las variantes de la diplomacia parlamentaria podemos mencionar: los encuentros binacionales de diputados y senadores; las visitas parlamentarias de delegaciones y comitivas extranjeras; las visitas de cortesía de Jefes de Estado y de Gobierno de países extranjeros; la presencia de legisladores en asambleas de organismos intergubernamentales como Naciones Unidas; la intervención de congresistas en procesos de paz y electorales; la creación de grupos de amistad parlamentarios; la participación de parlamentarios en reuniones interparlamentarias binacionales y multilaterales; la concurrencia de legisladores en foros parlamentarios regionales y mundiales; y, la participación de partidos políticos en asambleas públicas y asociaciones partidistas a nivel internacional.

A partir de estos múltiples escenarios, identifiquemos los medios más usuales y recurrentes de esta diplomacia. Las visitas parlamentarias¹¹¹ son aquellos encuentros de delegaciones de dos Congresos entre los que no existe un mecanismo bilateral de intercambio parlamentario más

¹¹¹ www.senado.gob.mx/comisiones/directorio/crealc/diplomacia/4.1.htm

elaborado. Algunas veces las delegaciones están compuestas por representantes de una comisión temática que se reúne con su equivalente de otro órgano legislativo extranjero para intercambiar experiencias sobre la legislación de asuntos similares.

Otro género son las visitas de cortesía de Jefes de Estado o de Gobierno y funcionarios de gobierno de países extranjeros que tienen como finalidad fortalecer los vínculos diplomáticos entre las naciones y mantener el diálogo sobre diversos temas de interés bilateral e internacional.

Uno de los mecanismos más acostumbrados son los Grupos de Amistad Parlamentarios.¹¹² Estos surgieron con el propósito de establecer un canal de diálogo entre los parlamentos del mundo y propiciar un mejor entendimiento por medio de los representantes populares. Los Grupos de Amistad se constituyen a través de visitas de cortesía. Dentro de sus propósitos substanciales podemos citar los siguientes: el fortalecimiento de los lazos de cooperación entre los congresos; el intercambio de experiencias legislativas en diversos temas; las investigaciones y estudios sobre temas comunes; el intercambio periódico de publicaciones y trabajos sobre materia legislativa; y la promoción de un mayor conocimiento sobre el funcionamiento de los parlamentos.

Otra modalidad de la Diplomacia Parlamentaria son las Reuniones Interparlamentarias¹¹³ que implican un grado de madurez en las relaciones entre los parlamentos. Estos espacios de encuentro son más formales y estructurados tanto por su funcionamiento y periodicidad, así como por el entendimiento que las contrapartes legislativas logran alcanzar en algunas ocasiones en ciertos temas. Además estas reuniones tienen la ventaja de abordar la temática de las relaciones bilaterales de los países desde una perspectiva más plural y de largo plazo.

Paralelamente a los fenómenos concurrentes de nuestra época contemporánea, la proliferación de organizaciones parlamentarias ha crecido de manera dinámica y acelerada. Los organismos interparlamentarios son aquellos entes jurídicos creados por un tratado internacional con el asentimiento de los Estados parte, pero con la concurrencia de sus parlamentos nacionales. Por medio de estos organismos de carácter permanente lo que se pretende es crear un espacio de encuentro abierto y flexible donde se debatan, confluyan y

¹¹² Fernando Solana, "Relaciones Parlamentarias entre México y Europa", en *El Mercado de Valores*, México, Julio 2000, pp. 6-7.

¹¹³ www.senado.gob.mx/comisiones/directorio/crealc/diplomacia/4.1.htm

definan posturas sobre asuntos que son afines a la sociedad internacional, de tal suerte que los legisladores puedan "incidir en el quehacer de sus gobiernos por medio de exhortaciones directas o a través de sus relaciones con las instituciones internacionales."¹¹⁴

Por último, una más de las modalidades interparlamentarias es la participación de partidos políticos en asambleas públicas y asociaciones de partidos en el plano internacional, mejor conocidas como internacionales partidistas.¹¹⁵ En este tenor, las organizaciones internacionales de partidos políticos se conciben como aquellos puntos de reunión donde se definen posturas ideológicas y se agendan temas de interés internacional que, posteriormente, cada partido político a través de su representación legislativa posicionará en la arena parlamentaria de su país.

Recapitulando sobre lo desarrollado a lo largo de esta exposición, es un hecho que los parlamentos nacionales asumen hoy una nueva tarea parlamentaria, una función diplomática que se ve reflejada al estar en contacto directo con otros parlamentos a nivel regional y mundial.

Sin embargo, hasta este momento, quizás habrá algunos lectores que se cuestionarán ¿cuál es, en realidad, el alcance de la diplomacia parlamentaria? y ¿cómo tasar la actuación de sus protagonistas, los parlamentarios, en esta asignatura?

Bien, en nuestra opinión, consideramos propicia manifestar la siguiente observación. Tal como pudimos darnos cuenta, los alcances de las acciones producidas de esta actividad legislativa, en general, son limitados puesto que se traducen en resoluciones, declaraciones, deliberaciones que en la práctica no tienen un valor obligatorio para las instancias a las que van dirigidas como son los gobiernos, asambleas nacionales e instancias internacionales.

No obstante, a pesar del limitado alcance que pueda tener, convenimos con el jurista César Sepúlveda que el "consenso"¹¹⁶ de las representaciones populares es clave importante de la Diplomacia Parlamentaria. En consecuencia, dicho componente puede representar una base para que las decisiones de los organismos internacionales, en

¹¹⁴ Fernando Solana, "Seis años de Diplomacia Parlamentaria...", p. 16.

¹¹⁵ Existen varias organizaciones internacionales partidistas que se caracterizan por sus diversas corrientes ideológicas. Entre las más conocidas podemos nombrar a la Conferencia de Partidos Políticos para América Latina y el Caribe, la Internacional Socialista, el Foro de Sao Paulo, la Internacional Demócrata Cristiana, la Organización Demócrata Cristiana, la Federación de Partidos Verdes de las Américas, entre otras.

¹¹⁶ César Sepúlveda, Op. Cit., p. 787.

este caso constituidos por parlamentos nacionales, alcancen el grado de persuasión que les compense a la norma jurídica y, por tanto, puedan influir en las decisiones trascendentales que se toman tanto en el ordenamiento nacional de sus respectivos países, como en el orden internacional en su conjunto.

Vistas así las cosas, los parlamentarios deben estar prestos a desplegar su capacidad de negociación y cabildeo que se traduzca, por una parte, en una vía alterna para dialogar y buscar consensos con sus homólogos extranjeros y, por la otra, que el cabildeo que se genere sirva como una cierta clase de presión sobre las políticas de los gobiernos extranjeros y otros entes internacionales. El desafío de los actores de la Diplomacia Parlamentaria implica en que las decisiones que se tomen en las diferentes instancias interparlamentarias tengan cada vez más peso, resonancia e impacto en sus países y en el contexto global.

A esta argumentación final, también tenemos que añadirle un acento de realismo en el sentido de expresar que, como es sabido y percibido, el papel de los parlamentarios y partidos políticos presenta un cuadro adverso de credibilidad ante la ciudadanía, en diferentes niveles y matices al interior de los Estados, pero que es un estándar general que se advierte a nivel mundial en la época actual. Por ende, creemos que este instrumento de las relaciones internacionales será fructífero en la medida en que los parlamentarios, al asumir esta nueva asignatura, se conduzcan con sentido de responsabilidad política y de manera consecuente, congruente e informada.

Asimismo, si queremos medir la actuación de la Diplomacia Parlamentaria de cualquier Estado, tendremos que considerar invariablemente ciertos componentes de suma importancia que son como tales, el régimen de gobierno y el proceso de toma de decisiones de la política exterior de tal país. En este mismo renglón, este instrumento será provechoso en el grado en que las instituciones encargadas de la política internacional de los Estados, tanto el Poder Ejecutivo como el Legislativo, trabajen de manera conjunta y coordinada en esta disciplina. Pues, en definitiva, el resultado de ello, sea benéfico o no, redundará en el interés nacional, eje fundamental de la política exterior de un Estado.

En fin, el escenario de la Diplomacia Parlamentaria se representa como una atmósfera de encuentro e intercambio legislativo, como un instrumento privilegiado de diálogo político por las peculiaridades que lo distinguen del arte de negociar clásico. La Diplomacia Parlamentaria es, en suma, una herramienta que bien empleada y encauzada puede

constituirse en un medio provechoso al servicio de los parlamentos, los Estados y la comunidad de naciones en estos torrentes tan turbulentos y complejos de los mares en que surcan las Relaciones Internacionales de nuestros tiempos.

2.3 El Congreso mexicano y su ejercicio en la Diplomacia Parlamentaria.

La intención de la última parte del capítulo que nos ocupa ahora es adentrarnos a nuestro objeto particular de estudio, la Diplomacia Parlamentaria Mexicana. Un conocimiento sobre el desarrollo de esta Diplomacia Parlamentaria sugiere ir de la mano con la evolución de la política exterior de nuestro país. No obstante, para los propósitos de esta investigación, aquí nos concretaremos a registrar a pinceladas los rasgos representativos del Congreso Mexicano en el ejercicio de esta política parlamentaria a través de los tiempos. Posteriormente, revisaremos los órganos principales del Poder Legislativo partícipes en su ejercicio y sus vínculos interparlamentarios, con el fin de conocer de qué manera se articula en el Congreso de la Unión durante la LIX Legislatura.

Los antecedentes de la participación del Poder Legislativo en los manejos de las relaciones exteriores podemos encontrarlos a principios del siglo XIX.¹¹⁷ Una vez concluida la Independencia del país, en noviembre de 1821, las primeras participaciones del Congreso fueron la designación de representantes en los países de América del Sur, Estados Unidos, Gran Bretaña y la Santa Sede, así como la aprobación de tratados de alianza y comercio con las potencias extranjeras.

A lo largo de los decenios del siglo XIX, las cuestiones que correspondieron atender al Congreso y a la Cámara de Senadores¹¹⁸ fueron básicamente el estudio y análisis de los convenios, tratados y acuerdos firmados con países que deseaban establecer relaciones y puntos de enlace con el Estado mexicano. La mayoría de éstos, abarcaban temas que proyectaban la dinámica internacional de la época. Por ejemplo, la extradición de criminales, la definición y formulación de los límites fronterizos, terrestres y marítimos, los acuerdos de comercio y amistad, el nombramiento de representantes a nivel consular y diplomático y la autorización para el establecimiento de legaciones en México.

En su actividad exterior, el Congreso Mexicano ingresó en 1925 al primer foro interparlamentario mundial conocido como Unión

¹¹⁷ Fernando Solana, "Seis años de Diplomacia Parlamentaria...", pp. 30-33.

¹¹⁸ La única excepción en que la Cámara de Senadores no tuvo participación en la vida política y parlamentaria del país fue en el lapso de 1857 a 1874 cuando la Constitución de 1857 rompió con la tradición bicameral al depositar el Poder Legislativo en una sola Cámara, suprimiendo a la de Senadores.

Interparlamentaria Mundial; sin embargo, dimitió en 1928, retomando su membresía casi cinco décadas más tarde.

Resulta importante señalar que es con el Congreso Constituyente de 1917 cuando a la Cámara de Senadores se le atribuyó la facultad exclusiva del análisis y control de la política exterior. Así pues, en las décadas sucesivas del siglo XX, el Legislativo Federal, a través del Senado de la República, se arraigó como uno de los dos principales Poderes del Estado partícipe en el proceso de toma de decisiones de la política exterior de nuestro país. Mientras que el Legislativo formulaba y, cuando menos en la norma constitucional controlaba, el Ejecutivo se afirmó como el conductor y ejecutor de la política exterior de México.

En este orden de ideas, cabe destacar que a partir de la década de los años setenta, el campo de acción parlamentaria comenzó a extenderse y diversificarse a nivel internacional debido a la apertura comercial y económica de México. En este sentido, surgió la necesidad de establecer y desarrollar contactos interparlamentarios sobre todo con aquellos países que jugaban un papel prioritario en la estrategia de diversificación de nuestro país. Fue entonces cuando el Congreso Mexicano estableció mecanismos de diálogo y cooperación con otros parlamentos a través de grupos de amistad parlamentarios.

Durante el curso del régimen priísta, si bien la afluencia de la Diplomacia Parlamentaria se caracterizaba hasta cierto punto escueta, ya podíamos apreciar, desde entonces, un gradual interés de los partidos políticos nacionales en la discusión de ciertos temas de la política exterior, en particular del Revolucionario Institucional, partido del gobierno, y de Acción Nacional, principal partido de oposición, el cual se empezó a traducir en sus planteamientos y posiciones tanto al interior como fuera del país.

Una de las primeras participaciones formales de los partidos nacionales al exterior del país se dio precisamente a través de lo que Mario Ojeda denomina como "diplomacia de partido".¹¹⁹ El Partido Revolucionario Institucional (PRI), que, por ese tiempo, iba apilando más de cincuenta años en el poder, asumió el liderazgo dentro de una federación de partidos independientes de la región latinoamericana, en un esfuerzo por tratar de encontrar soluciones y propuestas paralelas para enfrentar la crisis centroamericana. Si bien el uso de la diplomacia de partido se inició durante el gobierno de Echeverría, con los diversos contactos del PRI con partidos afines, no es sino hasta el gobierno de López Portillo

¹¹⁹ Mario Ojeda Gómez, México: el surgimiento de una política exterior activa, Secretaría de Educación Pública, México, 2000, pp. 157-158.

cuando el partido oficial se involucró abiertamente en asuntos internacionales.

El PRI había venido teniendo contactos con la Internacional Socialista, al menos desde 1976, a través de algunos encuentros con Dirigentes Políticos de Europa y América en pro de la Solidaridad Democrática Internacional. A ésta y otras reuniones subsecuentes organizadas bajo el signo de la Internacional Socialista, asistió el PRI con carácter de observador. No obstante, con el tiempo, el Revolucionario Institucional buscó reactivar una fuerza propiamente regional de partidos políticos. Para tal objeto, convocó a una reunión celebrada en la ciudad de Oaxaca, en octubre de 1979, que se llamó como la Conferencia Permanente de Partidos Políticos de América Latina (COPPPAL).

En este sentido, la inauguración de esta internacional partidista alentada por el partido priísta, le habría de otorgar al gobierno mexicano una vía de contacto extra oficial que le permitiera seguir de cerca los eventos políticos regionales y tener una influencia política en la región. No es sino con COPPPAL cuando México se esfuerza por identificar las estrategias y tácticas de las organizaciones políticas de la región, como un medio de obtener un mayor conocimiento de los problemas que ellas enfrentaban.

Durante el régimen priísta, la Diplomacia Parlamentaria sirvió también para que el Congreso Mexicano tomara cierta opinión e hiciera algunos pronunciamientos políticos dirigidos al exterior cuando el Ejecutivo Federal se veía en dificultades en sus relaciones exteriores; por ejemplo, en su relación bilateral con Estados Unidos ante algunas políticas unilaterales del gobierno y legislativo estadounidense en torno al narcotráfico o migración que iban en detrimento de los intereses de México. Sin embargo, la acción parlamentaria, tanto al interior como exterior del país, empezaba a carecer de fuerza y legitimidad con el tiempo, toda vez que en el centro del sistema político mexicano se encontraba la figura predominante del Presidente de la República, contando con la mayoría de su partido en el Congreso, la cual ratifica los designios del primero.

A la luz del siglo XXI, la Diplomacia Parlamentaria Mexicana se presenta con otra perspectiva. En el marco de una mayor democratización del sistema político, el arraigo del pluralismo político y, luego de la alternancia política en el gobierno federal, la continuación de un gobierno dividido, donde ahora la mayoría partidista es la oposición del partido del gobierno foxista, se percibe que la Diplomacia Parlamentaria es más plural, crítica y activa. Sin embargo, en la práctica de la toma de

decisiones de la política exterior habrá que valorar si esta diplomacia se traduce realmente en las acciones y decisiones de la política pública del gobierno actual. Como tal, esa valoración será objeto del capítulo tercero de este estudio.

Mientras tanto, para conocer de qué manera se articula la Diplomacia Parlamentaria del Congreso de la Unión en la LIX Legislatura, en primer término, consideramos indispensable tener en cuenta los preceptos básicos del marco legal que rige el funcionamiento del Congreso, de cuando menos sus órganos colegiados que lo integran y sus facultades.

Resulta importante apuntar que las normas que constituyen la fuente formal del Derecho Parlamentario¹²⁰ Mexicano son la Constitución Política, la Ley Orgánica del Congreso General y el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

Así pues, de conformidad con el Artículo 50 de nuestra Carta Magna, el Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos “se deposita en un Congreso General, que se dividirá en dos cámaras, una de Diputados y otra de Senadores.” Ambos cuerpos legislativos configuran las políticas internas y externas del país a partir de las diversas facultades que la misma Ley dispone; en algunos casos con prerrogativas exclusivas y, en otras ocasiones, con atribuciones que de manera conjunta y coordinada efectúan.

La Cámara de Diputados, órgano que representa al pueblo, está integrada por 500 legisladores, de los cuales 300 serán electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales; y 200 diputados según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas regionales votadas en cinco circunscripciones plurinominales (agrupación de estados) en que se divide el país. Por cada Diputado propietario se elegirá un suplente. Asimismo, este órgano legislativo se renovará en su totalidad cada tres años.

Como órgano representativo de las entidades estatales que conforman nuestra Federación, la Cámara de Senadores se integra por 128 senadores. En cada Estado y en el Distrito Federal serán elegidos dos

¹²⁰ En su obra multicitada, Francisco Berlín Valenzuela define al derecho parlamentario como “el conjunto de normas que crean, establecen, impulsan, garantizan y rigen las acciones de los parlamentos, las interrelaciones sociopolíticas que mantienen con los otros poderes del Estado, los partidos políticos, las instancias de la sociedad civil y los individuos, así como los valores y principios que animan su existencia institucional y lo motivan a procurar su realización, por haber sido instituidos por el pueblo como expresión de su querer ser político”, p. 34.

según el principio de votación mayoritaria relativa (cada partido político deberá registrar una lista con dos fórmulas de candidatos; el ganador obtiene las dos posiciones). Al partido que tenga el segundo lugar en la votación le corresponderá un Senador, el cual será quien esté encabezando la primera fórmula; su denominación es de primera minoría. Los 32 Senadores restantes serán elegidos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de lista votada en una sola circunscripción plurinominal nacional. Por cada Senador propietario se elegirá un suplente. Por su parte, la Cámara de Senadores se renovará en su totalidad cada seis años.

En este orden de ideas, la Ley Orgánica del Congreso General¹²¹ determina la organización y funcionamiento de las cámaras del Congreso. De manera sucinta, los órganos de gobierno de la Cámara de Diputados son aquellos que identificamos como la Mesa Directiva, la Junta de Coordinación Política y la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos. En cuanto a la Cámara de Senadores, sus órganos de dirección son la Mesa Directiva y la Junta de Coordinación Política.

La Mesa Directiva¹²² es considerada el órgano rector de cada una de las cámaras. En la Cámara de Diputados se integra por un presidente, tres vicepresidentes y tres secretarios, mientras que en la de Senadores por un presidente, tres vicepresidentes y cuatro secretarios. Dentro de las principales funciones del órgano se encuentran conducir las sesiones de la Cámara; asegurar el debido desarrollo de los debates, discusiones y votaciones del pleno; y garantizar que en los trabajos legislativos prevalezca lo dispuesto en la Constitución y la ley. Bajo esta lógica, el Presidente de la Mesa Directiva es el Presidente de la Cámara, por tanto, le corresponde expresar su unidad, garantizar el fuero constitucional de los legisladores y velar por la inviolabilidad del Recinto Legislativo.

Por su parte, la Junta de Coordinación Política¹²³ es aquel órgano de dirección política que expresa la pluralidad de las cámaras. A este órgano le toca promover los entendimientos y las convergencias políticas con las instancias y órganos que resulten necesarios a fin de

¹²¹ Para responder a los inusitados resultados que arrojaron las elecciones de 1997, donde ningún partido político obtuvo mayoría para la conformación de la LVII Legislatura (1997-2000) en la Cámara de Diputados, fue necesario poner acorde el funcionamiento y organización del Congreso mexicano. De esta manera, la Ley Orgánica del Congreso General de 1979 fue reformada dando lugar a una nueva Ley Orgánica, la cual fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 3 de septiembre de 1999.

¹²² Artículo 20 y 66 de la Ley Orgánica del Congreso General (LOCG).

¹²³ Artículo 33 y 80 de la LOCG.

alcanzar acuerdos para que el Pleno esté en condiciones de adoptar las decisiones que constitucional y legalmente le corresponden. La Junta se integra por los Coordinadores de los grupos parlamentarios representados en la Legislatura.

Aunado a los órganos referidos, la Cámara de Diputados cuenta con un órgano especializado que es la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos¹²⁴. Su labor consiste en la preparación y programación del quehacer legislativo que tiene, entre otras atribuciones, establecer el programa legislativo de los periodos de sesiones, el calendario para su desahogo, la integración básica del orden del día de cada sesión, así como las formas que seguirán los debates, discusiones y deliberaciones. A este órgano asisten el Presidente de la Mesa Directiva y los miembros de la Junta de Coordinación Política.

Ahora bien, el trabajo legislativo del Congreso de la Unión tiene lugar en el Pleno y en las Comisiones. El Pleno es el órgano más importante de la Cámara de Diputados y Cámara de Senadores, pues es el espacio físico donde convergen la totalidad de los legisladores de cada una de las cámaras correspondientes. En esta instancia es donde se verifican los debates y votaciones. Así pues, "agotadas las discusiones (en lo general o en lo particular), es preciso que el Pleno manifieste su voluntad orgánica. La forma de saber si ésta existe, es a través del quórum de votación: la suma de manifestaciones individuales mínimas necesarias para que el órgano colegiado se pronuncie sobre una propuesta sometida a su consideración por algunos de los órganos de la Cámara."¹²⁵

En otra tesitura, las Comisiones son órganos constituidos por el Pleno compuestas por grupos reducidos de legisladores de las distintas fuerzas políticas que, en función a la elaboración de dictámenes, informes, opiniones o resoluciones, contribuyen a que ambas cámaras cumplan sus atribuciones constitucionales y legales; en suma, son las instancias que le dan operatividad al quehacer legislativo.

Las comisiones parlamentarias pueden ser ordinarias, especiales, de carácter jurisdiccional y de investigación, cada una con atribuciones específicas. Para efectos de nuestro estudio, aquí nos limitaremos a las del primer tipo. Las comisiones ordinarias tienen a su cargo tareas de dictamen legislativo, de información y de control evaluatorio conforme lo dispuesto por el Artículo 93 constitucional. En otros términos, éste nos

¹²⁴ Artículo 38 de la LOCG.

¹²⁵ José Ramón Cossío D. y Gabriela Rodríguez Huerta, El Senado de la República y las relaciones exteriores, Miguel Ángel Porrúa, México, 2003, p. 91.

dice que cuando cualquiera de las cámaras requiera alguna información o se encuentre examinando un proyecto de ley dentro del ámbito de la comisión competente, la Presidenta o Presidente que la presida podrá solicitar información a la Dependencia de la Administración Pública, e incluso citar a los funcionarios públicos del ramo correspondiente.

COMISIONES ORDINARIAS DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS LIX LEGISLATURA

I.	Agricultura y Ganadería	XXII.	Marina;
II.	Asuntos Indígenas	XXIII.	Juventud y Deporte;
III.	Atención a Grupos Vulnerables	XXIV.	Medio Ambiente y Recursos Naturales;
IV.	Ciencia y Tecnología	XXV.	Participación Ciudadana;
V.	Comunicaciones;	XXVI.	Pesca;
VI.	Cultura;	XXVII.	Población, Fronteras y Asuntos Migratorios;
VII.	Defensa Nacional;	XXVIII.	Presupuesto y Cuenta Pública;
VIII.	Desarrollo Metropolitano;	XXIX.	Puntos Constitucionales;
IX.	Desarrollo Rural;	XXX.	Radio, Televisión y Cinematografía;
X.	Desarrollo Social;	XXXI.	Recursos Hidráulicos;
XI.	Distrito Federal;	XXXII.	Reforma Agraria;
XII.	Economía;	XXXIII.	Comisión de Reglamentos y Prácticas Reglamentarias;
XIII.	Educación Pública y Servicios Educativos;	XXXIV.	Relaciones Exteriores;
XIV.	Energía;	XXXV.	Salud;
XV.	Equidad y Género;	XXXVI.	Seguridad Pública;
XVII.	Fomento Cooperativo y Economía Social;	XXXVII.	Seguridad Social;
XVIII.	Fortalecimiento al Federalismo;	XXXVIII.	Trabajo y Previsión Social;
XIX.	Gobernación;	XXXIX.	Transportes;
XX.	Hacienda y Crédito Público; Jurisdiccional;	XL.	Turismo;
XXI.	Justicia y Derechos Humanos;	XLI.	Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación; y
		XLII.	Vivienda.

Fuente: <http://www.diputados.gob.mx/comisiones59legislatura/index59.htm>

Las comisiones ordinarias¹²⁶, tanto en la Cámara de Diputados como en la de Senadores, se mantienen de legislatura a legislatura. En el primer órgano legislativo, las comisiones estarán integradas hasta por 30 miembros tomando en cuenta la pluralidad representada en la misma, con base en el criterio de proporcionalidad entre la integración del Pleno y la conformación de las comisiones. Mientas tanto, las comisiones del

¹²⁶ Artículo 43 y 104 de la LOCG.

Senado tendrán hasta un máximo de 15 miembros, de acuerdo en la proporción que cada grupo parlamentario represente en el Pleno.

COMISIONES ORDINARIAS DE LA CÁMARA DE SENADORES LIX LEGISLATURA

I.	Administración;	XX.	Estudios Legislativos, Segunda;
II.	Agricultura y Ganadería;	XXI.	Federalismo y Desarrollo Municipal;
III.	Asuntos Fronterizos;	XXII.	Fomento Económico;
IV.	Asuntos Indígenas;	XXIII.	Gobernación;
V.	Biblioteca y Asuntos Editoriales;	XXIV.	Hacienda y Crédito Público;
VI.	Ciencia y Tecnología;	XXV.	Jubilados y Pensionados;
VI.	Comercio y Fomento Industrial;	XXVI.	Jurisdiccional;
VII.	Comunicaciones y Transportes;	XXVII.	Justicia;
VIII.	Defensa Nacional;	XXVIII.	Juventud y Deporte;
IX.	Derechos Humanos;	XXIX.	Marina;
X.	Desarrollo Regional;	XXX.	Medalla Belisario Domínguez;
XI.	Desarrollo Rural;	XXXI.	Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca;
XII.	Desarrollo Social;	XXXII.	Población y Desarrollo;
XIII.	Desarrollo Urbano y Ordenación Territorial;	XXXIII.	Puntos Constitucionales;
XIV.	Distrito Federal;	XXXIV.	Recursos Hidráulicos;
XV.	Educación y Cultura;	XXXV.	Reforma Agraria;
XVI.	Energía;	XXXVI.	Reglamentos y Prácticas Parlamentarias;
XVII.	Equidad y Género;		Relaciones Exteriores;
XVIII.	Estudios Legislativos;		Salud y Seguridad Social;
XIX.	Estudios Legislativos, Primera;		Trabajo y Previsión Social;
			Turismo; y
			Vivienda;

Fuente: <http://www.senado.gob.mx/comisiones.php?tipo=ordinaria>

En otro tenor, dentro del Recinto Legislativo, los legisladores de acuerdo a las corrientes político-ideológicas se agrupan en grupos parlamentarios.¹²⁷ En la Cámara de Diputados el grupo parlamentario es el conjunto de diputados según su afiliación de partido, a efecto de garantizar la libre expresión de las corrientes ideológicas. Con una idea similar, en la Cámara de Senadores los grupos parlamentarios son formas de organización que podrán adoptar los senadores con igual afiliación de partido, para realizar tareas específicas en el Senado y coadyuvar al mejor desarrollo del proceso legislativo. Además deberán contribuir a orientar y estimular la formación de criterios comunes en las deliberaciones en que participen sus integrantes.

¹²⁷ Artículo 70 constitucional y Artículo 71 de la LOCG.

El grupo parlamentario se integra por lo menos con cinco legisladores de la misma afiliación partidista y sólo podrá haber uno por cada partido político nacional que cuente con representación en las cámaras. El Coordinador expresa la voluntad del grupo parlamentario y, en tal personificación, promoverá los entendimientos necesarios para la elección de los integrantes de la Mesa Directiva, además de participar con voz y voto en la Junta de Coordinación Política y en la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos.

A partir de estas consideraciones generales, la Ley Orgánica establece que la Mesa Directiva es el órgano colegiado que tiene la encomienda de conducir la diplomacia parlamentaria. En consecuencia, al ser el Presidente de la Mesa Directiva el Presidente de la Cámara, ya sea de Diputados o de Senadores, adquiere el rango de representante protocolario en el ámbito de la Diplomacia Parlamentaria.¹²⁸

Ahora bien, la atribución de la Junta de Coordinación Política en esta materia es, en el caso de la Cámara de Diputados, proponer al Pleno la designación de delegaciones para atender la celebración de reuniones interparlamentarias con órganos nacionales de representación popular de otros países o de carácter multilateral. En el mismo sentido, en la Cámara de Senadores, sugerir al Presidente de la Mesa Directiva a los senadores que integren delegaciones para atender la celebración de reuniones de carácter internacional.¹²⁹

Por otro lado, la comisión que versa sobre el ámbito internacional de nuestro país es la Comisión de Relaciones Exteriores. Esta comisión se estructura y organiza de acuerdo a lo establecido por la Ley General, el Reglamento para el Gobierno Interior, así como por los Acuerdos Parlamentarios aprobados al interior de cada una de las cámaras legislativas del Congreso. A través de su conducto, la Comisión de Relaciones Exteriores desempeña las labores legislativas de dictaminar, analizar y evaluar los asuntos relativos a la política exterior de México. En el caso de la Comisión del Senado de la República, la tarea de análisis y dictamen de las iniciativas de leyes y decretos deberá realizarla conjuntamente con la Comisión de Estudios Legislativos.¹³⁰

En adición a esta empresa, la Comisión de Relaciones Exteriores ha ido más allá de su trabajo legislativo, al fungir también como la instancia encargada de gestionar las actividades que el Congreso Mexicano tiene

¹²⁸ Artículo 22 y 67 de la LOCG.

¹²⁹ Artículo 34 y 82 de la LOCG.

¹³⁰ Artículo 39 y 89 de la LOCG.

en el ejercicio de la Diplomacia Parlamentaria, esto en coordinación con los órganos de gobierno correspondientes.

A continuación, nos referiremos a la organización y quehacer de las Comisiones de Relaciones Exteriores de los órganos parlamentarios del Congreso de la Unión, a efecto de que vislumbremos el procedimiento bajo el cual los grupos de trabajo operan en esta materia al presente de la LIX Legislatura.

De acuerdo a una de sus facultades exclusivas en el ámbito internacional, a la Cámara de Senadores le corresponde analizar la política exterior llevada a cabo por el Ejecutivo Federal en lo tocante a: relaciones bilaterales, relaciones regionales, participación en foros, conferencias internacionales, cooperación internacional, participación de México en organismos internacionales, tanto regionales como universales (y en sus órganos, Consejo de Seguridad), seguridad internacional, comercio internacional, promoción de los intereses nacionales en los foros internacionales, derechos humanos, migración, medio ambiente, etcétera.¹³¹

Para tal propósito, el Senado de la República cuenta con varias comisiones clasificadas en regiones geográficas y organismos especializados a fin de hacer un análisis y estudio más hondo respecto a cada uno de los tópicos de sus áreas. Así pues, de conformidad con el Artículo 90, fracción XXVI de la Ley Orgánica y con el Acuerdo Parlamentario aprobado por el Pleno de la Cámara de Senadores, el 5 de octubre de 2000 se crearon las siguientes Comisiones de Relaciones Exteriores:

1. Comisión de Relaciones Exteriores;
2. Comisión de Relaciones Exteriores, América del Norte;
3. Comisión de Relaciones Exteriores, América Latina y el Caribe;
4. Comisión de Relaciones Exteriores, Europa y África;
5. Comisión de Relaciones Exteriores, Asia-Pacífico;
6. Comisión de Relaciones Exteriores, Organismo Internacionales; y
7. Comisión de Relaciones Exteriores, Organismos No Gubernamentales Internacionales.

Con base en esto, dilucidamos que la estructura de los grupos de trabajo, organizada por áreas regionales y temáticas, vuelve su quehacer más especializado, pero, a la vez, les exige estar de manera coordinada con la Comisión de Relaciones Exteriores, consejo de la

¹³¹ José Ramón Cossío D. y Gabriela Rodríguez Huerta, Op. Cit., pp. 157-158.

política exterior del Senado de la República, amén de acopiar opiniones y definir posturas que como órgano legislativo habrá de tomar en los asuntos exteriores y en la participación que inscriba en eventos de carácter internacional. A manera de comentario, podemos decir que corresponde en Comisiones Unidas, es decir, la Comisión de Relaciones Exteriores junto con la Comisión del área geográfica u organismo concerniente, analizar el nombramiento del personal diplomático que designe el Ejecutivo y, si se dictaminara en sentido afirmativo para representar a nuestro país en el exterior, presentar el dictamen ante el Pleno para su votación y, en todo caso, su ratificación.

Por lo que hace a las funciones de la Comisión de Relaciones Exteriores,¹³² podemos distinguir las siguientes:

1. Analizar la política exterior desarrollada por el Poder ejecutivo desde una perspectiva global, así como establecer criterios comunes de toma de decisión para los asuntos turnados a las Comisiones Regionales o temáticas;
2. Representar y dar seguimiento a la participación del Senado de la República en los foros multilaterales permanentes como la Unión Interparlamentaria, el Foro Parlamentario Asia-Pacífico, el Foro Parlamentario para las Américas y la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa. Las resoluciones tomadas por las Asambleas Plenarias y la información generada de estas reuniones se transmite a la Comisión regional correspondiente.
3. Aprobar y dictaminar en Comisiones Unidas los nombramientos de agentes diplomáticos de embajadores y cónsules generales, así como asuntos de la agenda internacional que trasciendan fronteras y marcos de organismos internacionales;
4. Llevar la relación institucional con la Comisión de Relaciones Exteriores de la Cámara de Diputados;
5. Estar en comunicación continua con la Secretaría de Relaciones Exteriores, así como con el cuerpo diplomático acreditado en nuestro país;
6. Generar una agenda internacional para la labor del Senado de la República y representarle en los foros parlamentarios permanentes de los que México es parte, así como llevar la memoria de las actividades internacionales del Senado de la República, entre otras.

¹³² Informe de Actividades de la Comisión de Relaciones Exteriores, Cámara de Senadores, Septiembre de 2003- Abril de 2004, LIX Legislatura.

A la luz de estas consideraciones, empezamos a advertir que, además de las facultades legislativas en cuestión externa, la Cámara de Senadores contempla dentro de su quehacer su participación en foros parlamentarios mundiales donde asiste a sus sesiones plenarias y sostiene reuniones bilaterales con delegaciones de otros países concurrentes a esos organismos interparlamentarios. A título de ejemplo, podemos apuntar la participación de la delegación parlamentaria mexicana en la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa, instancia de gran importancia que le permite al Congreso Mexicano, a través de los legisladores mexicanos, fortalecer los vínculos de México con Europa y conocer la manera en que los europeos abordan y dan respuesta a temas de la agenda internacional.

Asimismo, destaca la intensa actividad protocolaria que el Recinto Legislativo de Xicotécatl tiene a través de visitas de cortesía por parte de autoridades de gobiernos extranjeros y legisladores extranjeros. Estas visitas tienen el propósito de afianzar las relaciones diplomáticas entre ambas naciones, asimismo, dan la oportunidad a las delegaciones o autoridades extranjeras de conocer más de cerca el funcionamiento del parlamento y gobierno, en este caso de México. Por consiguiente, las delegaciones de parlamentarios mexicanos hacen lo propio en sus visitas al exterior.

En otro tenor, conforme a lo dispuesto por el Artículo 39, numeral 2 de la Ley Orgánica, la Cámara de Diputados cuenta con una Comisión de Relaciones Exteriores¹³³ encargada de los asuntos concernientes a la política internacional de México. Dentro de sus líneas de acción primordiales se encuentran:

1. Entablar un diálogo constructivo con el Poder Ejecutivo para que en coordinación con nuestra colegisladora, podamos avanzar en un diseño articulado de la política exterior para configurar una política exterior de Estado que reúna a los Poderes de la Unión en los acuerdos y nos permita actuar en conjunción a favor de los intereses nacionales;
2. Emitir los pronunciamientos y las declaraciones políticas de los acontecimientos surgidos en el ámbito nacional e internacional particularmente la condena al terrorismo en todas sus expresiones y la promoción de la paz y la seguridad mundial;
3. Coordinar y dar seguimiento a las actividades de Diplomacia Parlamentaria en el exterior de conformidad con los lineamientos

¹³³ Programa de Trabajo de la Comisión de Relaciones Exteriores, *Gaceta Parlamentaria*, Cámara de Diputados, LIX Legislatura, Año VIII, número 1668, miércoles 12 de enero de 2005.

- para viajes internacionales propuesto por la Junta de Coordinación Política y aprobado en el pleno de la Cámara de Diputados;
4. Revisar anualmente el Presupuesto de la Secretaría de Relaciones Exteriores con el objetivo de eficientar recursos y garantizar una oportuna protección consular a nuestros connacionales;
 5. Llevar a cabo reuniones de trabajo periódicas con el Secretario de Relaciones Exteriores, de conformidad con la disposición y formal ofrecimiento del titular de esa dependencia para integrar a la Comisión de Relaciones Exteriores de esta Cámara de Diputados en los procesos de negociación y toma de decisiones del Ejecutivo.
 6. Participar en los foros internacionales en donde los parlamentarios mexicanos sean invitados como miembros, ponentes u observadores, entre otras.

En el recinto que congrega a los representantes de la Nación, podemos señalar que no únicamente se da cumplimiento a las facultades exclusivas que en materia de presupuesto se destina a la cancillería mexicana, sino que, en la actualidad, la Cámara de Diputados busca incidir de manera activa en la formulación y definición de la política exterior de México, en conjunción con el Senado de la República y con la Secretaría de Relaciones Exteriores.

Al respecto, cabe destacar que sus quehaceres en política internacional cobran mayor fuerza y viveza por dos sentidos. El primero se fundamenta en su interés por incorporarse al proceso de negociación de los tratados internacionales y por su puntual seguimiento y posicionamiento acerca de las políticas que el Ejecutivo Federal ejecuta al exterior de nuestras fronteras. El segundo punto reside por su ardua labor diplomática que, desde el ámbito parlamentario, realiza en el fortalecimiento de las relaciones interparlamentarias que el Congreso Mexicano mantiene con los diversos foros, organismos, reuniones o grupos parlamentarios de las regiones del mundo.

Para corroborar lo antes dicho, nos parece importante subrayar que la Comisión de Relaciones Exteriores del Palacio Legislativo de San Lázaro, a partir de su Plan Anual de Trabajo y la agenda política que lo acompaña, estableció seis grupos de trabajo integrados por un número reducido de legisladores, a efecto de darle una mayor observancia a cuestiones específicas de la agenda internacional de nuestro país como son las siguientes:

1. Seguimiento de asuntos legislativos;
2. Mexicanos en el exterior;
3. Procesos de integración;

4. Fortalecimiento del multilateralismo;
5. Seguridad hemisférica; y
6. Derechos humanos.

A cada uno de estos grupos de trabajo le corresponde analizar y estudiar la gama de asuntos que se puedan desprender de su asignatura y, de esta manera, proponer iniciativas, medidas o acciones que coadyuven a apuntalar las relaciones internacionales de México frente a la comunidad internacional.

A manera de ejemplo, pongamos dos casos. Una de las actividades a desempeñar por un grupo de trabajo es el tema de los mexicanos en el exterior. En este renglón, los legisladores buscan establecer mecanismos de coordinación con su Colegisladora y el Ejecutivo Federal con el objetivo de entablar un diálogo en el cual se fijen posturas y acuerdos para actuar en conjunción a favor de la protección y defensa de las comunidades mexicanas en el exterior.

Por otra parte, otro de los temas a desarrollar es el de procesos de integración. En este tópico lo que se pretende es, a través de la organización de reuniones, foros o seminarios, intercambiar opiniones y puntos de vista de académicos, investigadores y funcionarios del gobierno federal acerca de los procesos de integración en los que están inmersos los países del orbe, en particular México y, desde la perspectiva parlamentaria, definir el papel que el Poder Legislativo debe tomar en este curso.

Como habremos apreciado, la estructura y organización de las Comisiones de Relaciones Exteriores en los órganos legislativos del Congreso difieren en proporción en cuanto a las facultades constitucionales y legales les corresponde; sin embargo, convenimos en que el objetivo de los grupos de trabajo en ambas cámaras es el mismo, servir como un conducto de análisis, evaluación, control y coadyuvante de las acciones que el Presidente de la República y los órganos gubernamentales del Poder Ejecutivo encargados de los asuntos exteriores realizan más allá de las fronteras mexicanas.

Ahora bien, en entrelíneas anteriores ya hemos empezado a identificar algunas formas bajo las cuales los legisladores mexicanos llevan a cabo su quehacer parlamentario internacional. A continuación, de manera más profusa, nos referiremos a las modalidades que el Congreso Mexicano acude para el ejercicio de la Diplomacia Parlamentaria Mexicana.

A propuesta de la Junta de Coordinación Política de los órganos bicamerales, los Grupos de Amistad Parlamentarios se crean “para la atención y seguimiento de los vínculos bilaterales con órganos de representación popular de países con los que México sostenga relaciones diplomáticas.”¹³⁴ Esta modalidad es un instrumento útil que coadyuva al fortalecimiento de las relaciones exteriores de nuestro país con las diversas naciones del mundo, pero desde la óptica de los representantes populares a través de encuentros informales en los que se intercambian experiencias legislativas en temas políticos, económicos, sociales y culturales y se fortifican las relaciones parlamentarias y de cooperación entre los parlamentos extranjeros y el Congreso de México.¹³⁵

Como acotación de esta modalidad, podemos comentar que los Grupos de Amistad tienen un carácter más protocolario. Se constituyen con una visita de cortesía de una delegación de parlamentarios extranjeros al Congreso de la Unión. La delegación receptora, los legisladores mexicanos que integran el Grupo a constituirse, deberá estar integrada por la pluralidad de los partidos políticos representados en la Cámara. Además, en la recepción también se acoge a visitantes distinguidos como son el Embajador Plenipotenciario y algunos integrantes del cuerpo diplomático de la Embajada del país correspondiente. La recepción tiene como propósito hacer la instalación formal del Grupo de Amistad para que, a partir de entonces, las contrapartes parlamentarias puedan dar seguimiento a los intercambios, contactos y comunicaciones legislativas en subsiguientes y esporádicas fechas.¹³⁶

La participación del Congreso de México también puede darse a través de Reuniones Interparlamentarias bilaterales y multilaterales. Al ser reuniones permanentes más estructuradas y consecuentes, permite a los parlamentarios mexicanos exponer y dialogar con sus homólogos extranjeros tópicos de la agenda de política exterior que concierna a las partes, de manera más flexible y con una visión diferente como delegados de sus representaciones populares. En la actualidad, México

¹³⁴ Artículos 46 y 104 de la LOCG.

¹³⁵ Por ejemplo, en la Cámara de Diputados por acuerdo de la Junta de Coordinación Política, aprobado en votación económica el 15 de abril de 2004, se acordó la integración de los Grupos de Amistad con los que paulatinamente se conformarían vínculos parlamentarios con los siguientes países: Alemania, Angola, Arabia Saudita, Argentina, Belice, Bélgica, Brasil, Bulgaria, Canadá, Chile, China, Corea del Norte, Corea del Sur, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Eslovaquia, España, Estados Unidos de América, Finlandia, Francia, Guatemala, Holanda, Honduras, India, Indonesia, Israel, Italia, Japón, Líbano, Marruecos, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Polonia, Portugal, Reino Unido de la Gran Bretaña, República Dominicana, Rumania, Rusia, Sudáfrica, Turquía, Ucrania, Uruguay y Venezuela.

¹³⁶ Como ilustración tenemos la Instalación del Grupo de Amistad México-Alemania instalado el 7 de julio de 2004, en un acto presidido por el Dip. Humberto Cervantes Vega García, Presidente de dicho Grupo de Amistad e integrante de la Comisión de Relaciones Exteriores. Véase el Acta Constitutiva de la Instalación del Grupo de Amistad México-Alemania en el Anexo 1.

mantiene Reuniones Interparlamentarias bilaterales con países como Estados Unidos, Canadá, Cuba, Chile, Brasil, entre otros. De forma multilateral, el Congreso mexicano ha establecido este mecanismo interparlamentario con la Unión Europea, la Unión Europea-América Latina y el Caribe y con el Mercado Común del Cono Sur (MERCOSUR), éste último se encuentra ahora en vías de constitución.

En este sentido, cabe apuntar que la integración de las delegaciones mexicanas para su participación en las Reuniones Interparlamentarias debe mantener la naturaleza bicameral del Congreso, dividiéndose entre la Cámara de Diputados y Cámara de Senadores el mismo número de integrantes y manifestando la representación de la pluralidad política. Además, en conjunto y de manera previa, los legisladores mexicanos deberán unificar consensos y definir una postura para hacer un frente común como Congreso Mexicano dentro de la arena interparlamentaria.

Otra de las modalidades de la Diplomacia Parlamentaria Mexicana es el registro de asistencia del Congreso en organismos parlamentarios regionales y mundiales de carácter permanente. Dado el asentimiento de México para participar como Estado miembro en diversos organismos de tal expresión, a través del Congreso de la Unión, se procura que los grupos parlamentarios designen a sus integrantes de bancada de estancia permanente, de tal suerte que esos mismos representantes sigan de manera continua el desarrollo de los temas que se tratan al interior de los foros y mantengan una postura consecuente de los mismos. A manera de ejemplo, el Congreso Mexicano forma parte de la Unión Interparlamentaria Mundial, el Parlamento Latinoamericano, el Parlamento Centroamericano, el Foro Interparlamentario de las Américas, la Confederación Parlamentaria de las Américas, entre otros.

Ahora bien, uno más de los vínculos internacionales es la participación de los partidos políticos de México en asociaciones y asambleas de partidos políticos a nivel internacional. En esta modalidad, la mayoría de los partidos políticos nacionales participa de manera activa en diversas organizaciones conforme a la ideología internacional que exterioricen.

Simplemente por mencionar las internacionales partidistas donde confluyen los partidos políticos de nuestro país, tenemos que en la Conferencia Permanente de Partidos Políticos de América Latina y el Caribe, autodefinido como un foro de partidos nacionalistas, es fundador y miembro el Partido Revolucionario Institucional. En esta Conferencia participan también el Partido de la Revolución Democrática y el Partido del Trabajo.

En el seno de la Internacional Socialista, organización de partidos

socialdemócratas, están suscritos el Partido Revolucionario Institucional y el Partido de la Revolución Democrática. Dentro del Foro de Sao Paulo, que alberga a fuerzas de izquierda, son partidos signatarios el Partido de la Revolución Democrática y el Partido del Trabajo.

Por su parte, el Partido Acción Nacional inscribe su participación en internacionales de corriente democratacristiana como son la Internacional Demócrata Cristiana y la Organización Demócrata Cristiana. Además, Acción Nacional se considera como un partido afín al Partido Popular de ideología democratacristiana y centrista que tiene importante fuerza en la escena europea.

A su vez, el Partido Verde Ecologista de México es miembro de la Federación de los Partidos Verdes de las Américas, asociación de partidos ecológicos y ambientalistas.

Lo anterior nos lleva a interpretar que tales congregaciones políticas permiten a los partidos políticos mexicanos involucrarse en la discusión de temas ideológicos que les son afines, adhiriéndose a la observancia de los acuerdos que se establezcan y comprometiéndose a impulsarlos en el seno del Congreso Mexicano por medio de sus representaciones parlamentarias que, consecuentemente, incidirán también en la definición de la Diplomacia Parlamentaria.

Unas modalidades restantes son la participación de legisladores mexicanos en calidad de observadores en procesos de paz o electorales. O bien, su presencia en las asambleas de las organizaciones intergubernamentales como la Organización de las Naciones Unidas y los Estados Americanos. Por último, no está de sobra recordar que, en la actualidad, las visitas de cortesía de delegaciones parlamentarias o Jefes de Estado o de Gobierno de países extranjeros han aumentado de manera considerable en el Congreso Mexicano.

Finalmente, consideramos importante subrayar que, hasta el momento, en ninguno de los órganos bicamerales del Congreso de la Unión existe un reglamento que puntualice explícitamente los principios rectores de la Diplomacia Parlamentaria Mexicana,¹³⁷ salvo las disposiciones

¹³⁷ De acuerdo con la información que hemos obtenido, hasta la fecha, no existe un reglamento político que norme, manifiestamente, la Diplomacia Parlamentaria Mexicana. No obstante, es importante subrayar que al interior de cada una de las Cámaras del Congreso mexicano se pueden convenir Acuerdos Parlamentarios sobre algunos puntos específicos de la materia. Esto es, por ejemplo, al establecer las delegaciones parlamentarias que representarán al órgano legislativo ante los foros internacionales, o bien, el establecimiento de lineamientos para la autorización de viajes internacionales de los legisladores conforme a las modalidades de la diplomacia parlamentaria. Por otra parte, es menester decir que en el Senado de la República, se

generales que contempla la Ley Orgánica del Congreso de la Unión a las que nos hemos referido.

A la luz de lo anterior expuesto, capitulamos que es por medio de toda esta actividad parlamentaria por la que el Congreso Mexicano ha asumido un papel más activo que antes en las relaciones internacionales de México. Esto es, al definir posturas en cuanto a temas de interés nacional y de relieve internacional; realizar acciones a favor de la defensa y los derechos de los mexicanos en el exterior; seguir más de cerca las políticas gubernamentales en materia internacional; diversificar las relaciones exteriores de México con el mundo; posicionarse en torno a los procesos de integración en los que México se suscribe; participar en organismos parlamentarios mundiales y regionales; entre otros.

En el caso de México, una de las causas concurrentes que ha propiciado este panorama en los últimos tiempos, es cuando al haber una mayor pluralidad política-ideológica dentro del Congreso Mexicano, se advierte una participación creciente del Poder Legislativo en cuestiones relativas a la agenda internacional de nuestro país. Así pues, en el capítulo siguiente de este estudio el cometido será examinar algunos casos de la participación del Congreso de México en el almanaque internacional del país y, en tal sentido, evaluar en qué medida su participación se ha visto reflejada en la toma de decisiones de la política exterior mexicana.

encuentra una Iniciativa con proyecto de Acuerdo Parlamentario que establece las normas y procedimientos para conducir la diplomacia parlamentaria de la Cámara de Senadores, presentada por el Sen. Fernando Margáin Berlanga, Presidente de la Comisión de Relaciones Exteriores, el 30 de abril de 2003. Actualmente, esta Iniciativa se encuentra en la Comisión de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias de ese órgano legislativo para su análisis, estudio y dictamen.

CAPÍTULO 3

Evaluación y Perspectivas de la Diplomacia Parlamentaria Mexicana

Capítulo 3. Evaluación y Perspectivas de la Diplomacia Parlamentaria Mexicana.

A lo largo de los dos capítulos precedentes, hemos podido advertir, por un lado, el régimen presidencial mexicano y el proceso de toma de decisiones en materia de política exterior. Hasta aquí, dada la estructura normativa y gubernamental, distinguimos que el Poder Ejecutivo adquiere preeminencia en las relaciones internacionales de México. Por otro lado, examinamos la Diplomacia Parlamentaria, un arte de negociar llevado a cabo por el Poder Legislativo. Siguiendo esta lógica, la empresa última de este capítulo será poner los elementos anteriores en balanza y a partir de ahí, evaluar los alcances y limitaciones de la Diplomacia Parlamentaria Mexicana.

Para tal efecto, nos resultará indispensable identificar el nuevo papel y pluralismo del Congreso Mexicano tras la alternancia en el poder en el año 2000. Con esto, apreciaremos las repercusiones que la alternancia política ha generado al interior del Congreso de la Unión en lo que se refiere al pluralismo político que alberga, a una diferente correlación de fuerzas políticas y a un nuevo equilibrio de poderes entre el Ejecutivo y Legislativo Federales.

Posteriormente, una revisión de la relación institucional del Poder Legislativo con el Gobierno Federal de Vicente Fox Quesada en la LIX Legislatura nos permitirá asentar los cambios que se han registrado en la misma y avizorar, para los propósitos de nuestro estudio, cómo esto puede traducirse en una mayor participación del Poder Legislativo en la definición y formulación de la política exterior de nuestro país.

Luego, ante un sistema de partidos plural, competitivo y tangible será importante conocer las propuestas político-ideológicas que los grupos parlamentarios tienen en la Diplomacia Parlamentaria y los temas prioritarios de la asignatura apuntados en la agenda legislativa durante la presente Legislatura.

De manera consecutiva, consideraremos algunos casos de la participación del Congreso de la Unión a través de la Diplomacia Parlamentaria durante el primer año de ejercicio de la LIX Legislatura para que, en tales condiciones, podamos evaluar de qué manera se ve reflejada la acción parlamentaria en la política exterior de México. Por último, realizaremos un balance final de los casos de análisis y aportaremos algunas perspectivas de la Diplomacia Parlamentaria Mexicana.

3.1 El nuevo papel y pluralismo del Congreso mexicano tras la alternancia en el poder en el año 2000.

Durante las últimas décadas del siglo XX, diversas reformas introducidas en el sistema electoral mexicano empezaron a encauzar a las elecciones electorales por un camino más transparente, equitativo y competitivo en nuestro país. Además, otros agentes configuraron la geografía política nacional, entre los que distinguimos el cambio de perfil de la sociedad; el debilitamiento de los mecanismos de control corporativo que sirvieron al PRI para mantener su dominio electoral; la organización de nuevos partidos políticos, la reorientación de algunos tradicionales y las escisiones al interior de las filas priístas.

Mientras que la pluralidad política se extendía en la sociedad mexicana, la oposición comenzó a ganar terreno desde las alcaldías, municipios, gobiernos estatales, hasta llegar a la capital del país. A la postre, los comicios federales del 2 de julio de 2000 alteraron aún más el contexto político. Así, el ocaso del régimen autoritario priísta abrió las posibilidades a la alternancia de un partido político distinto al partido oficial del gobierno y configuró una nueva relación entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo Federales.

Luego del proceso electoral del 2000, las instituciones políticas que antes se encontraban supeditadas a la disposición del Ejecutivo Federal han emergido con nuevos aires. En el caso del Congreso de la Unión, su mayor influencia se explica por tres factores principales.¹³⁸ El primero de ellos son los mayores poderes formales que ha venido adquiriendo desde años atrás que podemos mencionar, de manera somera, como son: la inclusión de diputados de partido promovida en 1963; el número máximo que se elevó de curules a que podía aspirar un partido por este mecanismo de 20 a 25 en 1973; más tarde, en 1977 se introdujo la representación proporcional en la Cámara de Diputados. La nueva reglamentación también redujo los requisitos impuestos a los partidos para conservar su registro. Para 1986 el número total de diputados se amplió a 500, 300 de mayoría relativa y 200 de representación proporcional. En otro renglón, en 1993 se redujo el número máximo de diputados del partido mayoritario de 70 a 63 por ciento de la Cámara y se aumentó el número de senadores de 64 a 96, una cuarta parte de los cuales sería asegurada por la oposición, mediante el principio de primera minoría, y el resto por el principio de mayoría relativa. Finalmente, en el gobierno de Ernesto Zedillo se incorporó la representación proporcional

¹³⁸ Luis Carlos Ugalde, *Desempeño Legislativo en México*, en Rosa María Mirón Lince y Luisa Bejar Algaza (coordinadoras) *El Congreso Mexicano después de la alternancia*, Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República, México, 2003, pp. 175-177.

al Senado, quedando la integración así de 64 senadores electos por mayoría relativa, 32 por primera minoría y 32 por representación proporcional. Al método de composición parlamentaria le seguirían otras reformas. El gobierno fue separado de la organización de los comicios y se aseguraron condiciones de equidad en la competencia electoral, tanto en el acceso a financiamiento público y privado como en la asignación de espacio en los medios públicos. Derivado de la mayor competitividad electoral, el segundo elemento que explica su mayor influencia es el mayor pluralismo que se ha inducido en las cámaras legislativas. El tercer elemento es la eliminación de poderes metaconstitucionales que ejerció la Presidencia de la República sobre el Congreso durante los gobiernos unificados encabezados por el PRI hasta 1997. Esto lo traducimos como la forma en que la práctica y el proceso legislativo eran controlados por la mayoría surgida del partido gobernante y de un Presidente fuerte no sólo del partido, sino del país.

Bajo esta óptica, podemos considerar que la alternancia en el poder vino a delinear con su pincel un nuevo panorama en la historia parlamentaria de México. La pluralidad política no sólo se ha implantado en el seno legislativo sino que se muestra más competitiva y tangible, implicando un reacomodo en la correlación de las fuerzas políticas; en la oposición frente al nuevo partido en el gobierno, Acción Nacional; y desde luego, en un mayor equilibrio entre poderes, reflejado esto en una mayor autonomía del Legislativo para tomar sus propias decisiones dentro de sus competencias constitucionales frente al Ejecutivo.

En seguida, una exposición de cuadros con la composición de los partidos políticos al interior del Congreso Mexicano nos permitirá identificar la pluralidad política-ideológica. Esto con el propósito de empezar a estimar en qué medida ésta ha incidido en una participación creciente del Poder Legislativo en la definición de las políticas públicas del país, en particular, en la política exterior a través de la Diplomacia Parlamentaria.

Cabe señalar que partimos como referencia mediata de la LVII Legislatura (1997-2000), pues, como recordaremos, esa legislatura fue un punto de inflexión para el régimen presidencial mexicano. Acto seguido, presentaremos la composición del órgano bicameral después de las elecciones de 2000, las cuales correspondieron a la conformación de la LVIII Legislatura (2000-2003) donde la administración federal pasaría ahora a la tutela de un partido de gobierno distinto al PRI. Finalmente, registraremos el estado actual de la integración partidaria en la LIX Legislatura (2003-2006), de la cual una parte de este lapso corresponde a nuestro estudio.

Cuadro 1

Cámara de Diputados LVII Legislatura (1997-2000)				
Partido	Composición original Primer periodo ordinario de sesiones (1/09/97 al 15/12/97)		Composición actual Último periodo ordinario de sesiones (15/03/00 al 30/04/00)	
	Número	%	Número	%
PRI	239	47.8	245	49.0
PAN	121	24.2	117	23.4
PRD	125	25.0	116	23.2
PT	7	1.4	11	2.2
PVEM	8	1.6	5	1.0
Independientes			6	1.2
Total oposición	261	52.2	255	51.0
Total	500	100	500	100

Fuente: Datos tomados del ensayo de Roberto Fernández Sepúlveda, "Legislar es concertar". Para su consulta: www.etcetera.com.mx

Como podremos observar en el Cuadro 1, las elecciones intermedias de 1997 en el Congreso de la Unión representaron la ruptura de un gobierno unificado y marcaron el inicio de un "gobierno dividido".¹³⁹ El Partido Revolucionario Institucional, por vez primera, dejó de tener el control mayoritario (251 escaños) de la Cámara de Diputados al obtener en su composición original 239 de los 500 escaños. Si advertimos la suma total de los escaños de toda la oposición, comprenderemos que el PRI se vio instado a concertar coaliciones parlamentarias con otros partidos políticos para gobernar durante el último trienio bajo su poder.

¹³⁹ Nos referimos a gobierno dividido como aquel en donde un partido tiene un poder (Ejecutivo) y otro partido tiene otro poder (el de la mayoría parlamentaria).

Cuadro 2

Cámara de Senadores LVII Legislatura (1997-2000)	
Partido	Escaños
PRI	77
PAN	33
PRD	16
PVEM	1
PT	1
Total Oposición	51
Total	128

Fuente: Datos del IFE

En cuanto a la composición del Senado de la República, el Cuadro 2 nos indica que el PRI seguía manteniendo su dominio con la mayoría absoluta al contar con 77 escaños frente a un total de 51 de la oposición; sin embargo, perdió la mayoría calificada de 2/3 al obtener, en porcentaje, 59.3% de los escaños (en el Congreso se necesita del 66% de la mayoría calificada para hacer una reforma constitucional). Como secuela, la relación entre las fracciones parlamentarias empezaba a cambiar tanto al interior de la Cámara Alta, como de ésta frente a la Cámara de Diputados donde el partido priísta obtuvo menos escaños.

Cuadro 3

Composición de la Cámara de Diputados LVIII Legislatura (2000-2003)				
Partido o alianza	Porcentaje de la votación	Curules de Mayoría Relativa	Curules de Representación Proporcional	Total de curules (porcentajes)
Alianza por el Cambio	38.23	141	80	221 (44.2)
PRI	36.91	131	80	211 (42.2)
Alianza por México	18.69	28	40	68 (13.6)

Fuente: Datos tomados del ensayo de Roberto Fernández Sepúlveda, "Legislar es concertar". Para su consulta: www.etcetera.com.mx

Las elecciones federales del 2000 no sólo llevaron al candidato presidencial de Alianza por el Cambio, integrada por el Partido Acción Nacional y el Partido Verde Ecologista de México, a la Presidencia de la República, sino que configuraron una nueva correlación de fuerzas políticas en el Congreso Mexicano. El Cuadro 3 nos muestra que en la Cámara de Diputados el margen de porcentaje de la votación entre la Alianza por el Cambio y el PRI fue muy reducido al obtener 38.23% y 36.91%, respectivamente. Por su parte, la Alianza por México, compuesta por el Partido de la Revolución Democrática, Partido del Trabajo, Convergencia por la Democracia, Partido de la Sociedad Nacionalista y Partido Alianza Social, obtuvo el 18.69 del porcentaje total de la votación. Esto nos indica dos hechos relevantes. Primero, que la nueva figura presidencial no iba a contar con el apoyo condicional del Congreso a través de la mayoría de los legisladores de su propio partido. Esto lo podremos advertir mejor en el Cuadro 4.

Cuadro 4

Composición de la Cámara de Diputados LVIII Legislatura (2000-2003)		
Partido	Curules	Porcentaje
PRI	211	42.2
PAN	206	41.2
PRD	52	10.4
PVEM	15	3.0
PT	8	1.6
CD	3	0.6
PSN	3	0.6
PAS	2	0.4
Total	500	100

Fuente: Datos tomados del ensayo de Roberto Fernández Sepúlveda, "Legislar es concertar". Para su consulta: www.etcetera.com.mx

No obstante a la alianza que Acción Nacional convino con el Verde Ecologista, sin el apoyo de éste al interior de la Cámara Baja, el partido del presidente de la República quedaba como segunda minoría por debajo del Revolucionario Institucional. El segundo hecho que nos importa resaltar es que al conformarse la Alianza por México liderada por el PRD con un mayor número de partidos, esto aunado al porcentaje estrecho entre el PRI y el PAN, los resultados nos evidenciaron un mayor equilibrio de fuerzas y pluralismo en el Recinto Legislativo.

Cuadro 5

Composición del Senado LVIII Legislatura (2000-2003)					
Partido o alianza	Porcentaje de la Votación	Senadores por mayoría Relativa	Senadores por primera Minoría	Senadores por representación proporcional	Total
Alianza por el Cambio	38.1	28	10	13	51
PRI	36.74	32	15	13	60
Alianza por México	18.85	4	7	6	17

Fuente: Datos tomados del ensayo de Roberto Fernández Sepúlveda, "Legislar es concertar". Para su consulta: www.etcetera.com.mx

Por lo que hace a la composición del Senado, en el Cuadro 5 advertimos el mismo escenario. El Presidente de la República se enfrentaría a un gobierno dividido, obteniendo la oposición un porcentaje mayor en la cámara legislativa. También hay que señalar que el PRI perdió la mayoría absoluta y sólo ocupó la mayoría relativa con 32 escaños.

Cuadro 6

Composición del Senado por partidos LVIII Legislatura (2000-2003)		
Partido	Escaños	Porcentaje
PRI	60	46.9
PAN	46	35.9
PRD	15	11.7
PVEM	5	3.9
PT	1	0.8
CD	1	0.8
Total	128	100

Fuente: Datos tomados del ensayo de Roberto Fernández Sepúlveda, "Legislar es concertar". Para su consulta: www.etcetera.com.mx

De igual forma, en el Cuadro 6 podremos notar que el Partido Revolucionario Institucional tenía mayores escaños en la Cámara de Senadores, pero con la diferencia de que ahora se divisaba un distinto horizonte político en el sentido de que el Presidente electo ya no

pertenecía a las filas de su partido y la oposición también empezaba a tener más fuerza e influencia en la arena parlamentaria mexicana.

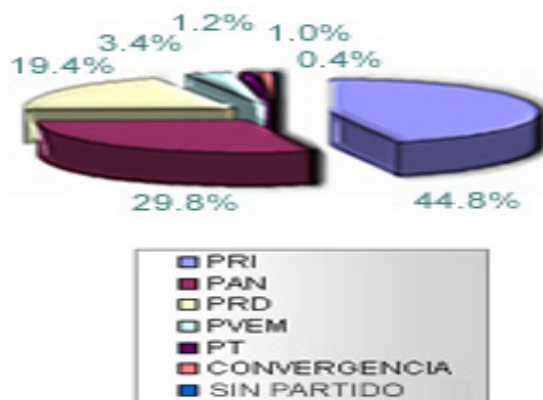
Cuadro 7

Composición de la Cámara de Diputados por Grupos Parlamentarios LIX Legislatura (2003-2006)			
Partido	Mayoría	Plurinominales	Curules
PRI	161	63	224
PAN	79	70	149
PRD	56	41	97
PVEM	3	14	17
Convergencia	0	05	05
PT	0	06	06
Sin partido	01	1	02
Total	300	200	500

Fuente: www.camaradediputados.gob.mx

El Cuadro 7 nos muestra la integración de la LIX Legislatura que surgió de las elecciones intermedias de 2003. En esta Legislatura el PRI se alzó de nuevo con mayor número de curules obteniendo 224, proseguido del PAN que tuvo un retroceso electoral al conseguir 149, seguido del PRD con 97 curules. Además de otros grupos parlamentarios que, aún con una representación menor, pueden determinar, en un momento dado, un peso y contrapeso de acuerdo a las alianzas o posicionamientos que convengan las diferentes bancadas en el Recinto Legislativo. (Gráfica 1)

Gráfica 1



El Cuadro 8 nos indica la composición del Senado de la República. Recordemos que este órgano legislativo se renueva cada seis años, por ende, su composición se mantiene casi igual (a excepción de algunas dimisiones de senadores de su partido)¹⁴⁰, pero, en definitiva, con una presencia partidista heterogénea en el compartimiento de los escaños. (Véase también Gráfica 2)

Cuadro 8

Composición del Senado por Grupos Parlamentarios LIX Legislatura (2003-2006)	
Partido	Escaños
PRI	59
PAN	47
PRD	15
PVEM	5
Sin partido	2
Total	128

Fuente: www.senado.gob.mx

Gráfica 2



¹⁴⁰ De acuerdo con los Artículos 30 y 78 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, los diputados y senadores que no se inscriban o dejen de pertenecer a un grupo parlamentario sin integrarse a otro existente, serán considerados como diputados o senadores sin partido, debiéndoseles guardar las mismas consideraciones que a todos los legisladores y apoyándolos, conforme a las posibilidades presupuestales, para que puedan desempeñar con eficacia sus funciones.

Como habremos apreciado, en nuestros días parece consolidarse un sistema de partidos plural, si bien con tres fuerzas políticas principales que dominan la escena política y la contienda electoral (PRI, PAN y PRD), también con otras fuerzas menores que, todas en su conjunto, se hacen presentes en el quehacer legislativo y su concurrencia sirve para contrarrestar el monopolio del poder a favor de un solo partido político como en otros tiempos.

Vista de esta manera la cuestión, estimamos que la pluralidad política-ideológica en el Congreso Mexicano se expresa por la inexistencia de una fuerza política que por sí misma congregue la mayoría absoluta del órgano bicameral. Asimismo, los cambios electorales, políticos y sociales en el país han favorecido para que la oposición política se muestre con una postura más crítica en la supervisión de la ejecución de las políticas públicas del Ejecutivo Federal, dándole la posibilidad al Poder Legislativo de influir y participar en la definición de las mismas.

Antes de terminar este apartado, no podemos dejar de apuntar que ante el nuevo panorama político y legislativo, el Congreso Mexicano tiene, asimismo, retos y asignaturas que deberá atender. Si bien a grandes líneas, creemos conveniente expresar las consideraciones siguientes.

Así como la confrontación o el desacuerdo en un régimen democrático “representa el espacio de la política que mejor garantiza la coexistencia entre el pluralismo, entendido como conflicto y convivencia de los intereses antagónicos, y la existencia legítima de distintos puntos de vista”¹⁴¹; de aquí desprendemos también la importancia de la negociación y la búsqueda de consensos que permitan concretar acuerdos políticos. En este tenor, el desafío y la responsabilidad que tienen los legisladores mexicanos es concertar aquellas políticas públicas que mejor respondan a las necesidades que requiere el país sobre la base del diálogo, consenso, tolerancia y corresponsabilidad, por encima de los intereses de grupo y decisiones de partido. Máxime cuando la percepción general de la ciudadanía no es nada alentadora en cuanto a su desempeño y resultados.

De manera análoga, una de las asignaturas pendientes será revisar y adecuar las reglas del funcionamiento del Poder Legislativo¹⁴² de

¹⁴¹ Laura Baca Olamendi, Pluralismo, Léxico de la política, Ed. FLACSO-FCE-CONACYT- Fundación Heinrich Böll, México, 2000, pp. 536-539.

¹⁴² Al respecto, véase Amador Rodríguez Lozano, La Reforma al Poder Legislativo en México, Cuadernos Constitucionales México-Centroamérica, Núm. 32, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1998. Para profundizar sobre el tema de la reelección legislativa, véase a Fernando F. Dworak, El Legislador a examen: el debate sobre la reelección legislativa en México, Fondo de Cultura Económica, Cámara de Diputados, LVIII Legislatura, México, 2003.

acuerdo a la realidad política de nuestro país. Así, el Congreso Mexicano fortalecería y agilizaría su quehacer legislativo. En este mismo rubro, es menester destacar un tema importante como es la reelección legislativa por dos sentidos. Por una parte, la existencia de la reelección inmediata daría la posibilidad al electorado mexicano de evaluar la labor legislativa de los congresistas y, así, revalidar o no su permanencia. En correspondencia, los representantes populares desempeñarían su gestión con mayor responsabilidad y eficacia. Asimismo, sostendrían un contacto más estrecho con su electorado y ante sus demandas. Y por otra parte, la profesionalización y especialización por medio de una carrera legislativa tendría como propósito que los legisladores tuvieran un conocimiento más profundo de la práctica parlamentaria. A su vez, estarían mejor preparados e informados sobre la vasta rama de asuntos públicos de que las comisiones ordinarias versan, a fin de responder de manera entonada a los tiempos actuales.

Por último, otro de sus retos concluyentes será aprender de esta nueva relación del ejercicio del poder con las demás instituciones políticas, en particular con el Ejecutivo Federal, más cuando el Presidente de la República ya no funge como actor predominante del sistema político mexicano como en otras épocas.

3.2 Relación entre el Poder Legislativo y el Gobierno de Vicente Fox en la LIX Legislatura.

Al tomar posesión Vicente Fox Quesada como nuevo mandatario de los Estados Unidos Mexicanos en la inauguración de la LVIII Legislatura, tres eran los condicionantes que ya se empezaban a avistar en el escenario legislativo y que se harían presentes en su recepción: gobierno dividido, mayor pluralidad y equilibrio de poderes. Así pues, el contexto de la LIX Legislatura que corre hasta nuestros días no ha sido la excepción.

Aunque desde los primeros días del inicio del gobierno foxista había cautela en el círculo político, empresarial, académico y opinión pública nacional e internacional, también existía, hasta cierto grado, acierto de que el cambio político requería de un reacomodo de fuerzas, pero, más allá de todo, voluntad política para gobernar de manera responsable y compartida.

Sin embargo, los hechos nos llevan a expresar que esto último no ha sido así, en muchos de los casos. Al respecto, nos parece importante traer a la memoria algunos desencuentros extemporáneos entre el presidente Vicente Fox y el Poder Legislativo.

Una de las evidencias que nos mostró, también es cierto y hay que decirlo, una mayor independencia entre los Poderes de la Unión fue la de recurrir al veto presidencial por parte del presidente Fox, regresando con observaciones tres proyectos aprobados por diputados y senadores. El primer veto fue a la Ley de Desarrollo Rural Sustentable; más adelante regresó con modificaciones el Proyecto de Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones contenidas en la Ley del Servicio de Administración Tributaria; finalmente, negó la sanción de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.¹⁴³

Por su parte, el Congreso de la Unión también ejerció sus atribuciones formales al interponer ante la Suprema Corte de Justicia controversias constitucionales en contra del Presidente de la República. O bien, cuando el Senado de la República le negó permiso para viajar a Estados Unidos y Canadá en abril de 2002. En aquel momento, el Primer mandatario replicó: "Hay quienes, por falta de visión y por anteponer

¹⁴³ "La LVIII Legislatura en la Cámara de Diputados: Diagnóstico de un camino hacia la consolidación democrática", Cuadernos del Seguimiento ciudadano al Poder Legislativo en México, Fundar Centro de Análisis e Investigación, México, 2004, p. 18.

intereses partidistas a los intereses de la nación, no desean que México progrese.”¹⁴⁴

Luego de los comicios de 2003, al inicio de la LIX Legislatura y a tres años de su gobierno, el presidente Fox llegó más debilitado y con menos márgenes de negociación para concertar con el Poder Legislativo. Al obtener su partido, Acción Nacional, la segunda minoría en los órganos legislativos del Congreso; ante un ambiente de polarización al interior y entre las fuerzas políticas; e incluso, crispación dentro de su propio gabinete presidencial, el mandatario mexicano sigue enfrentado grandes obstáculos para alcanzar consensos con los partidos políticos representados en el Congreso amén de sacar adelante varios rubros pendientes y urgentes de la agenda nacional como son las reformas estructurales, entre ellas, la reforma fiscal, energética y laboral, y todo parece menos, la Reforma del Estado¹⁴⁵.

Polarizaciones y descalificaciones ha habido tanto de parte del titular del Poder Ejecutivo, como por parte de los legisladores de la LIX Legislatura. Pese a esto, el Presidente de la República ha manifestado que “la polémica, la confrontación de ideas y el disenso son manifestaciones propias de una sociedad democrática”, más cuando “el antiguo ejercicio autoritario del poder por parte del presidente se ha sustituido por el respeto estricto a las atribuciones que designa la Carta Magna para cada uno de los Poderes de la Unión.”¹⁴⁶

Así las cosas, la percepción de muchos políticos, analistas, académicos, cúpula empresarial y ciudadanía en general será que el gobierno foxista no ha tenido la capacidad de negociar con el Poder Legislativo para aprobar las reformas estructurales como institucionales. Otra percepción será que los partidos políticos luchan sólo por sus intereses partidistas y por ganar espacios de poder a través de adeptos electorales, pero todo parece menos, por el interés general de la nación.

Con esas dos apreciaciones, consideramos que luego del régimen autoritario que caracterizó al sistema político mexicano, las expresiones que le son afines al pluralismo han empezado a recobrar sus bríos en el contexto político actual. Ante estos signos de vitalidad, la incipiente democracia mexicana y la coexistencia del pluralismo en nuestro país

¹⁴⁴ “Los roces de Fox”, El Universal, Nación, 19 de noviembre de 2004, p. 11.

¹⁴⁵ Miguel Carbonell advierte algunos de los cambios institucionales que parecen más necesarios de atender en vista del pluralismo político y social que ha caracterizado al contexto nacional en los últimos años, a través de su obra La Constitución pendiente. Agenda mínima de reformas constitucionales, Serie de Estudios Jurídicos, Núm. 34, 2ª Edición, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2004.

¹⁴⁶ “Destaca Fox el fin del autoritarismo”, El Universal, Nación, 29 de noviembre de 2004, p. 16.

tendrán también desafíos que afrontar y uno de ellos es la gobernabilidad. Si por gobernabilidad concebimos a aquel “equilibrio dinámico entre el nivel de las demandas sociales y la capacidad de respuesta gubernamental”¹⁴⁷, esta idea nos lleva a dilucidar que la gobernabilidad requiere de “acuerdos”¹⁴⁸ básicos entre los principales actores políticos para aminorar conflictos y encontrar puntos de coincidencia entre todo el cúmulo de diferencias e intereses particulares que puedan existir. De tal forma que se pueda hallar una respuesta satisfactoria a los requerimientos políticos, económicos y sociales de la población, en suma, aquellas expectativas extrapolíticas que más importan a la mayoría de la población mexicana.

A lo anterior hacemos alusión por la siguiente razón. Como ya lo apuntábamos, la presencia del pluralismo político ha coadyuvado para que el Congreso adquiera un papel cada vez más relevante en el proceso político y legislativo del país, en materias donde antes estuvo relegado; es el caso de las relaciones internacionales de México. Sobre todo en el régimen político vigente caracterizado por un entorno más plural, equilibrado y contrarrestado, sin que por esto, dejemos de considerar que, más que desacuerdos, ambos poderes deben trabajar sobre la base de una coordinación y complementación de sinergias para que, a final de cuentas, la política externa coadyuve al desarrollo político, económico y social de México.

¹⁴⁷ Julio Labastida Martín del Campo, et. al (coordinadores), Transición democrática y gobernabilidad. México y América Latina, Plaza y Valdés, FLACSO y UNAM, México, 2000, p. 11.

¹⁴⁸ *Ibidem*.

3.3 Propuestas político-ideológicas de los grupos parlamentarios en la Diplomacia Parlamentaria Mexicana.

Abordar las propuestas político-ideológicas de los grupos parlamentarios en torno a la Diplomacia Parlamentaria es la intención de este apartado. Esto nos permitirá vislumbrar la postura que los partidos políticos con representación parlamentaria en el Congreso Mexicano tienen en relación a la política internacional del país y los temas prioritarios que imprimen en la agenda legislativa de la LIX Legislatura.

Sin embargo, a la luz de lo anterior, consideramos elemental, como marco contextual, referirnos a las líneas generales del proyecto de política exterior que el gobierno de Vicente Fox definió a inicios de su gestión en el año 2000 de tal manera que, más adelante, lo tengamos como referente al evaluar la Diplomacia Parlamentaria por medio de algunos casos de análisis.

Al llegar a la Presidencia de la República, Vicente Fox Quesada marcaría un viraje nuevo en la política exterior de México. Así pues, el Presidente de la República esbozó en su Plan Nacional de Desarrollo¹⁴⁹ cinco líneas estratégicas que son las siguientes:

1. Promover y fortalecer la democracia y los derechos humanos como bases fundamentales del nuevo sistema internacional;
2. Fortalecer nuestra capacidad para proteger y defender los derechos de todos los mexicanos en el extranjero;
3. Intensificar la participación e influencia de México en los foros multilaterales, desempeñando un papel activo en el diseño de la nueva arquitectura internacional;
4. Utilizar los esquemas de concertación regional para equilibrar la agenda de política exterior mexicana, creando nuevos ejes de acción política; y,
5. Apuntalar y encabezar los esfuerzos de promoción económica, comercial, cultural y de la imagen de México en aras de un desarrollo nacional sustentable y de largo aliento.

Con las generalizaciones anteriores, podemos interpretar que las acciones fijadas por la administración foxista reflejaban de manera concomitante el resultado del cambio democrático de aquel 2 de julio. El promover la democracia y los derechos humanos como valores a seguir en el orden internacional aludía que el gobierno mexicano democráticamente electo tenía, por así decirlo, la condición legítima de

¹⁴⁹ "La Política Exterior", *Plan Nacional de Desarrollo del Poder Ejecutivo Federal (2000-2006)*, pp. 59-63.

apuntalarlos tanto al interior del país como allende sus fronteras. La protección y defensa de los derechos de los mexicanos en el exterior era otra de las prioridades de su accionar, en específico, dirigido hacia el lindero norte del país, con Estados Unidos. El activismo internacional sería otro eje a seguir a través de su participación e influjo en la toma de decisiones de los foros multilaterales políticos y económicos; como ejemplo representativo destacamos la reforma que se pretende hacer en el sistema de Naciones Unidas a los albores del siglo XXI.

Asimismo, como desde antaño se viene procurando, para contrarrestar la relación bilateral que por diversas razones ligan a México con Estados Unidos, los esquemas de concertación regional con América Latina y la Unión Europea, en especial, servirían para diversificar las relaciones internacionales del país. Finalmente, inmersos en un contexto globalizado, otra de las estrategias de la actual administración era promover la imagen del México de la alternancia en el ámbito económico, comercial y cultural y, de tal modo, aprovechar los beneficios que del exterior se pudieran generar al interior del país; por ejemplo, la estimulación de la inversión extranjera y la atracción del turismo extranjero.

Por lo que se refiere a la temática legislativa de la LIX Legislatura, el Ejecutivo Federal definió entre sus prioridades¹⁵⁰, impulsar las reformas al Artículo 21 de la Constitución Política para permitir que el orden constitucional mexicano reconozca la jurisdicción de tribunales internacionales con la finalidad de ratificar el Estatuto de Roma que da origen a la Corte Penal Internacional. Además, otras cuestiones trascendentales en la agenda de la Presidencia de la República eran impulsar, a través de la presentación de una iniciativa de Ley, el voto de los mexicanos en el extranjero. También, solucionar el asunto del fondo de ahorro de los ex braceros mexicanos que trabajaron en Estados Unidos durante el lapso de 1942 a 1964.

Ahora bien, en cuanto a las propuestas político-ideológicas, el grupo parlamentario del Partido Revolucionario Institucional¹⁵¹ propone las siguientes líneas de acción que el país debería encauzar en materia internacional: promover la multilateralidad como el camino que sea eje de la gobernabilidad de un mundo integrado; participar en la construcción de un sistema de seguridad mundial y regional compartido;

¹⁵⁰ Jorge Teherán y Sergio Javier Jiménez, "Presenta gobierno agenda legislativa", en *El Universal*, México, lunes 22 de septiembre de 2003, Nación, p. 8.

¹⁵¹ Agenda Legislativa del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, Primer Periodo Ordinario de Sesiones del Segundo Año de Ejercicio de la LIX Legislatura, aprobado en la Asamblea General Extraordinaria, 2004.

aprovechar el entorno global para construir y aplicar una agenda internacional que sea capaz de reducir los amplios rezagos sociales de los pueblos; reafirmar los mejores valores de México y aprovechar las nuevas oportunidades que le brinda el entorno global; refrendar el liderazgo de México en el entorno continental, asumiendo un perfil activo en la edificación de un nuevo entorno mundial sobre la base de una visión y un compromiso social y humanista.

De manera particular, la bancada priísta destaca como sus prioridades legislativas: impulsar una nueva Ley de Protección al Migrante que incluya una cobertura social y legal e incentive la disminución de costos de envíos de remesas de dinero; reformar el Artículo 21 constitucional, en materia del reconocimiento jurisdiccional de la Corte Penal Internacional; proponer una iniciativa de Ley de Nacionalidad para el reconocimiento de la matrícula consular, especialmente como un documento oficial de identidad; apuntalar las reformas necesarias a efecto de hacer viable el voto de los mexicanos en el extranjero.

Por su parte, el grupo parlamentario del Partido Acción Nacional¹⁵² considera necesario fortalecer el liderazgo internacional de México con el fin de que, a partir de su riqueza social, económica y cultural, contribuya a la construcción de un mundo más justo y humano. Para tal propósito, la fracción panista delinea los ejes siguientes en su quehacer legislativo: adicionar al Artículo 89 de la Constitución, fracción X, el principio normativo de la promoción y defensa de los derechos humanos en el mundo; observar que el régimen jurídico mexicano esté acorde con los tratados internacionales que México ha firmado y ratificado en el ámbito de los derechos humanos; promover los acuerdos necesarios para que México pase de ser observador a miembro pleno del Parlamento Centroamericano; aprobar la enmienda constitucional por parte de la Cámara de Diputados, que haga posible la ratificación del Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional; promover las reformas necesarias para que el Senado de la República acompañe las negociaciones internacionales en las que México participa; apoyar la promoción de la cultura mexicana.

Del mismo modo, el PAN presenta una propuesta integral para las mexicanas y los mexicanos en el extranjero. Dentro de sus objetivos principales se encuentran: promover las reformas legales necesarias para el voto de los mexicanos en el extranjero a partir de las próximas elecciones presidenciales del 2006; apoyar las negociaciones actuales del Poder ejecutivo en torno al acuerdo migratorio con los legisladores

¹⁵² Plataforma Legislativa del Partido Acción Nacional, 2003.

de Estados Unidos; legislar para incluir sanciones a quienes alteren el monto de las remesas abusando en el tipo de cambio que ofrecen a los que reciben el dinero del extranjero.

La propuesta del grupo parlamentario del Partido de la Revolución Democrática¹⁵³ en el área de las relaciones internacionales se describe en los puntos siguientes: proponer una política exterior congruente con los intereses nacionales; impulsar la incorporación de la democracia, la paz, los derechos humanos y la justicia económica internacional como principios constitucionales de la política exterior; propugnar por una política exterior basada en el multilateralismo activo sin subordinación a los dictados de país o gobierno alguno; apoyar el fortalecimiento del Sistema de Naciones Unidas, la democratización de las decisiones en el seno del Consejo de Seguridad y el cumplimiento de las resoluciones tanto del Consejo como de la Asamblea General; por ley, el Senado de la República, a través de las comisiones reglamentarias, hará el seguimiento preciso de las negociaciones que realice el Ejecutivo para la suscripción de tratados y acuerdos internacionales; velar por el pleno reconocimiento de los derechos políticos de los mexicanos en el extranjero; establecer un convenio migratorio con el carácter de tratado internacional entre Estados Unidos y México.

Asimismo, el PRD tiene como prioridad dentro de su agenda legislativa¹⁵⁴ los temas que siguen: ratificar las propuestas del voto de los mexicanos en el extranjero para las elecciones presidenciales de 2006 y suscribir, por parte de México, el Estatuto de Roma que establece la integración y funcionamiento de la Corte Penal Internacional. Adicionalmente, dar solución al problema de los exbraceros, creando un fideicomiso que administre el fondo de contingencia para el apoyo a exbraceros y proponer reformas constitucionales a la Ley sobre la celebración de Tratados para que la Cámara de Diputados participe en la negociación de los tratados.

Por lo que se refiere al grupo parlamentario del Partido Verde Ecologista de México¹⁵⁵, el eje fundamental de su quehacer legislativo se orienta al medio ambiente. No obstante, desde su posición ecologista podemos encontrar que para este partido político la independencia nacional del país se expresa por la independencia política, económica y cultural y por la no intervención de gobiernos y/o entidades extranjeras en los asuntos que sólo a los mexicanos les corresponde resolver. En cuanto a sus

¹⁵³ Plataforma Legislativa del Partido de la Revolución Democrática, Relaciones Internacionales, 2004

¹⁵⁴ <http://www.prd.cddhcu.gob.mx>, Marzo de 2004.

¹⁵⁵ <http://www.pvem.org.mx>

prioridades legislativas, observamos que sólo hace una somera alusión a su compromiso por impulsar reformas a la Constitución Política en varias materias, entre ellas, la política exterior.

Desde el enfoque del grupo parlamentario del Partido del Trabajo¹⁵⁶, su política exterior apuesta por un cambio en la correlación de fuerzas a nivel mundial dentro de una perspectiva que permita en el futuro suprimir las barreras nacionales y bloques internacionales, en aras del interés de toda la humanidad; pugnar por establecer una verdadera solidaridad con los pueblos del mundo, especialmente, con los latinoamericanos. En su agenda legislativa destaca: exigir el respeto a los derechos humanos, sociales, laborales, políticos, electorales y culturales de los mexicanos residentes en el extranjero; pugnar por incluir el tema migratorio en el Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y Canadá; pugnar porque los mexicanos en el extranjero ejerzan su derecho a votar en las elecciones del Poder Ejecutivo Federal.

Por último, el grupo parlamentario del Partido Convergencia¹⁵⁷ condensa en su agenda legislativa dos temas principales que son: pugnar por la resolución del acuerdo migratorio con Estados Unidos y Canadá y concretar el voto de los mexicanos residentes en el extranjero.

Como pudimos darnos cuenta, existen varias coincidencias en las agendas legislativas de los grupos parlamentarios en la diplomacia parlamentaria. La protección de los migrantes mexicanos, la ratificación de la Corte Penal Internacional, el voto de los mexicanos en el extranjero o la conveniencia de un acuerdo migratorio con Estados Unidos son temas puntuales en su quehacer legislativo. Sin embargo, subrayamos que las diferencias político-ideológicas no se exceptúan toda vez que ponen al proceso de análisis y negociación legislativa en disyuntiva a la hora de congregarse propuestas, concertar acuerdos y aterrizar las iniciativas al orden jurídico (ya sea en la legislación de normas que tengan efectos únicamente en el orden jurídico nacional; o bien, relación con el orden jurídico internacional; y en su caso, en asignaturas que impliquen la anuencia de otras potestades ejecutivas y legislativas extranjeras), es entonces, cuando la `forma`, más allá de que en el `fondo` las bancadas parlamentarias convengan sobre un tema, es la que empantana la negociación.

¿Cómo hacer frente al desacuerdo entre las fracciones parlamentarias para que no entorpezca las decisiones importantes encaminadas a lograr los objetivos de la política exterior, si es que a través de la Diplomacia

¹⁵⁶ <http://www.pt.org.mx/documentos.htm>

¹⁵⁷ <http://www.diputadosconvergencia.org.mx>

Parlamentaria se pretende contribuir a estos objetivos? Desde nuestra perspectiva, creemos, por una parte, que esta falta de consenso por sí misma refleja el pluralismo que caracteriza al Congreso de nuestros días y al hecho de ningún partido tenga la mayoría absoluta. Sin embargo, tampoco este pluralismo político puede eludir que se requiere la voluntad política para consensar los diferentes puntos de vista y llegar a los acuerdos necesarios por encima de los intereses particulares que en última instancia en nada favorecen a la población mexicana.

Un caso que podemos tomar como ejemplo de los mencionados en la agenda legislativa es el voto de los mexicanos en el extranjero. Si bien durante el tiempo que se llevó a cabo el estudio y análisis de diversas modalidades para implementar el voto de los mexicanos en el extranjero para las elecciones presidenciales del 2006 hubo diferencias entre las posturas de las fracciones parlamentarias desde el modo de efectuarlo, cuestiones técnicas, la cantidad de presupuesto que acarrearía, incluso incertidumbre en los partidos de cómo esto repercutiría en la preferencia del voto del electorado mexicano en el extranjero, el resultado final con la aprobación del voto por parte del Congreso Mexicano habla de que es necesario un esfuerzo para llegar al consenso de la mayoría que permita avanzar en temas sustanciales de la vida nacional como éste y otros muchos que aún siguen quedando pendientes.

Finalmente, con la llegada del gobierno del cambio, el reflejo de las posiciones partidistas en la formulación de la política exterior mexicana también ha cambiado, en particular, del Revolucionario Institucional y de Acción Nacional. El primero, que fue un partido que abrazó el poder del gobierno federal durante varias décadas tuvo, por conducto de la Presidencia de la República, las riendas de las políticas públicas. En esta lógica, su ideología partidista influyó de manera preponderante la actitud internacional que México asumió fuera de las fronteras mexicanas; sin embargo, ahora es partido de oposición. El segundo, que después de haber sido un partido que vino desde la oposición, acercándose de forma paulatina al poder, ahora es partido del gobierno, lo cual, como es de advertirse, ha modificado en gran medida su percepción de la conducción de las relaciones de México con el exterior.

Así, las directrices de la política exterior del gobierno federal las vemos expresadas al interior del Congreso por medio de la representación panista. Basta advertirlo cuando los ejes del quehacer legislativo de Acción Nacional se encauzan en la diplomacia del actual gobierno que es definida, según un documento presentado por la fracción parlamentaria,

como de "corte humanista".¹⁵⁸ En consecuencia, esto propicia polarización entre el partido del gobierno y los partidos de oposición al momento de fijar posturas sobre las políticas externas que la administración de Vicente Fox realiza en el entorno internacional.

¹⁵⁸ Jorge Teherán, "Impulsará PAN voto de mexicanos en el exterior", en *El Universal*, México, Lunes 13 de septiembre de 2004, Nación, p. 90.

3.4 Algunos casos de análisis de la participación del Poder Legislativo en la agenda internacional de México.

En este apartado, se emprenderá una valoración de la participación del Poder Legislativo en la política exterior de México a través de la Diplomacia Parlamentaria, valiéndonos de algunos casos que tuvieron trascendencia en el quehacer parlamentario durante el primer año de ejercicio de la LIX Legislatura.

Con la consideración de que el Poder Ejecutivo es quien define el proyecto de política exterior y, finalmente, lo ejecuta, nuestro objetivo será advertir de qué manera la participación creciente del Congreso Mexicano se ha traducido, por un lado, como un contrapeso, en el sentido de que al haber una mayor pluralidad en las cámaras legislativas, los partidos de oposición buscan darle un seguimiento acucioso a las acciones exteriores del gobierno federal e intervenir más a partir de sus posicionamientos y posturas políticas, traducándose esto en una mayor independencia y autonomía del Congreso Mexicano para formular su propia política internacional. Por otro lado, la actividad parlamentaria internacional del Congreso también pretende encauzarse como un complemento, en el sentido de coadyuvar o contribuir a la defensa y promoción del interés nacional de nuestro país. De esta manera, deduciremos el alcance que la política parlamentaria internacional ha tenido en las decisiones finales del gobierno mexicano dirigidas hacia el exterior.

Así pues, una de las primeras valoraciones que consideramos necesaria plantear será el vínculo que el Congreso Mexicano ha tenido con la Secretaría de Relaciones Exteriores durante el curso del gobierno panista, esto con el propósito de advertir el contrarresto que ha aflorado en la formulación de la política exterior mexicana.

La defensa y derechos de los mexicanos en el exterior ha sido uno de los quehaceres primordiales de los congresistas mexicanos, tal como lo apreciaremos a través de su participación legislativa en algunos eventos que se suscitaron al respecto.

De manera especial, también desde la dimensión de la Diplomacia Parlamentaria, la relación con Estados Unidos cobra significativa importancia por los temas de la agenda bilateral que los parlamentarios mexicanos tratan con sus homólogos estadounidenses en las Reuniones Interparlamentarias anuales, como es la que sostuvieron en mayo de 2004.

A su vez, el seguimiento a los procesos de integración como el Acuerdo del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) y el Mercado Común del Cono Sur (MERCOSUR), o bien, la Reforma de Naciones Unidas han sido asignaturas de relieve en el plano internacional que, en efecto, han repercutido en el ámbito nacional y legislativo mexicano.

En abril de 2004, un suceso estridente en la política exterior mexicana fue la ruptura de las relaciones diplomáticas de México con Cuba. Ante tal circunstancia, el Congreso Mexicano manifestó su postura, la cual nos resultará conveniente registrar.

Una consideración final será avistar la presencia que el Congreso Mexicano ha tenido en los Foros Parlamentarios a nivel regional y mundial cuando, dada su representación plural, ha recobrado fuerza en el exterior en últimas fechas.

3.4.1 Vinculación del Congreso mexicano con la Secretaría de Relaciones Exteriores.

En nuestros días, en la esfera académica e internacionalista del país, es común escuchar voces de que la política exterior ya no goza del consenso que tuvo en épocas pasadas. Esta apreciación no se explica sin razón de lo que ya hemos advertido anteriormente; es decir, del progreso acompasado del pluralismo político en los últimos años y la alternancia política en la Presidencia de la República en el 2000 que han incidido en una renovada relación del Poder Ejecutivo y Legislativo, dos de los actores fundamentales, en torno a la formulación, ejecución y revisión de la política exterior mexicana.

Desde las últimas tres Legislaturas y de manera gradual, la conformación plural y crítica del Congreso Mexicano se ha ido traduciendo en un papel más vigilante, participativo y propositivo por parte del Poder Legislativo en las relaciones exteriores del país. Esto lo apreciamos precisamente en la vinculación que el órgano bicameral ha tenido con la Dependencia pública encargada de ejecutar la política exterior y de su Titular, por mandato del Presidente de la República.

Luego de la alternancia en el poder, la Secretaría de Relaciones Exteriores, bajo la dirección del entonces canciller Jorge G. Castañeda, implementaría diversas estrategias para activar la política exterior. De esta manera lo apuntaba así el funcionario en su primera comparecencia ante una de las cámaras del Congreso cuando precisó que el gobierno de Vicente Fox estaba dando un nuevo impulso a las relaciones internacionales de México para poner al día sus vínculos con otras naciones, promover los intereses del país en el extranjero y colocar a México en una posición privilegiada que le permitiera incidir en la construcción de la arquitectura internacional del nuevo milenio.¹⁵⁹

Así pues, ante el nuevo rumbo que la cancillería mexicana enfilaba bajo el régimen panista, los posicionamientos de los partidos políticos representados en el Congreso Mexicano no tardaron en pronunciarse. En una apreciación general, podemos asentar que, por un lado, los partidos que obtuvieron su registro antes de las elecciones de 2000 como Convergencia, Alianza Social y Sociedad Nacionalista, incluyendo al Partido del Trabajo que empezó a tener presencia legislativa en la década de los noventa, vociferaban el cambio de orientación de la diplomacia mexicana y el pragmatismo que la Secretaría de Relaciones

¹⁵⁹ Versión estenográfica de la Comparecencia del Secretario de Relaciones Exteriores, Jorge G. Castañeda Gutman, correspondiente al Primer Informe de Gobierno del Presidente Vicente Fox Quesada, Cámara de Diputados, 26 de septiembre de 2001.

Exteriores le estaba dando a las relaciones externas de nuestro país. Mientras tanto, el Verde Ecologista, partido que había logrado mantener su presencia electoral desde unos años atrás, desaprobaba el desatino de las declaraciones que el secretario Castañeda hacía sin fundamento y sin lineamiento a los principios de la política exterior mexicana.

Por otro lado, tenemos a los partidos políticos que se han consolidado en el espectro partidario mexicano. El Partido de la Revolución Democrática, como ha sido su retórica tradicional, tildaba la política exterior de entreguismo y acento pronorteamericano por parte de la administración federal. El Partido Acción Nacional, ahora como partido del gobierno, no demoró en subrayar que la alternancia en el poder brindaba la oportunidad de revalorar la política exterior mexicana forjada en la defensa de la democracia y en la promoción de los derechos humanos. Por último, el Partido Revolucionario Institucional recordaba que México era reconocido por la comunidad internacional como un país congruente con los postulados doctrinarios y, dado que el PRI había sido por muchos años gobierno, conocía de la gran responsabilidad que esto significaba, por tanto invitaba al canciller a que aplicara la Constitución.¹⁶⁰

Para darle contenido a estas generalizaciones, basta que recordemos brevemente dos coyunturas internacionales que polemizaron la relación del Poder Legislativo con la Secretaría de Relaciones Exteriores. La primera de ellas fueron los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001 perpetrados en Estados Unidos. Por lo que respecta a nuestro país, México resintió importantes secuelas de aquellos ataques terroristas. Aunque nuestra frontera con el vecino del norte siempre ha sido volátil y con frecuencia violenta, antes del 11 de septiembre existía una estabilidad que permitía la coexistencia e interdependencia hasta cierto punto plausible, permitiendo que miles de mexicanos y estadounidenses la cruzaran a diario con la seguridad de que esa línea divisoria no detendría sus actividades cotidianas.¹⁶¹ Sin embargo, a partir de ese martes negro, el lindero norte que México comparte con Estados Unidos se ha vuelto una frontera más cerrada, controlada y avizorada.

Uno de los primeros efectos al interior del territorio nacional fue la polémica confrontación, por una parte del Ejecutivo Federal y la Secretaría de Relaciones Exteriores, frente a la clase política mexicana, el Congreso de la Unión, el sector empresarial y las voces que se escuchaban de la opinión pública nacional, en relación al apoyo que

¹⁶⁰ *Ibidem.*

¹⁶¹ Ana María Salazar, *Op. Cit.*, pp. 20-21.

México debía dar a su vecino del norte. En este sentido, las reacciones de la mayoría de las fuerzas políticas representadas en el Congreso se mostraban renuentes, en especial, a la postura que el canciller Castañeda había asumido con sus declaraciones sobre la guerra que Estados Unidos emprendería contra el terrorismo internacional y el papel que México debía tomar en esa lucha frontal.

Asimismo, vale tomar en consideración que dentro del plan estratégico del secretario Castañeda, la apuesta por conseguir un acuerdo migratorio integral con Estados Unidos era el objetivo neurálgico en el que se encauzaron sus esfuerzos durante el primer año que estuvo a cargo de la Secretaría. Como era de esperarse, luego de los atentados en Washington y Nueva York, el cabildeo y la negociación que la contraparte mexicana venía realizando quedaron en *impasse*. A partir de ese entonces, las relaciones internacionales de Estados Unidos dieron un cambio súbito. La seguridad interna de ese país se volvería su primera prioridad. En efecto, para Estados Unidos la apuesta del acuerdo migratorio por parte del gobierno mexicano pasó a últimos términos, pues en cuanto a los esquemas de seguridad fronteriza con nuestro país y el endurecimiento de medidas contra los migrantes mexicanos, ya fuera con estatus legal o ilegal, se incrementaron.

A la postre, la política exterior activa que a comienzos de la administración foxista llevó a cabo la Secretaría de Relaciones Exteriores, pasó a una política exterior reactiva. Esto se reflejó en la mudanza de dirección en la cancillería al timón de Luis Ernesto Derbez a inicios de 2003. A pocas semanas de estrenarse como canciller, Derbez es recibido con la ofensiva que Estados Unidos plantearía al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas amén de aprobar una invasión a Irak para derrocar al régimen de Saddam Hussein con el supuesto de que albergaba armas de destrucción masiva. Es entonces cuando la política exterior mexicana volvería a ponerse a prueba, más cuando por esas fechas México era miembro no permanente del Consejo de Seguridad.

En la política interna, la presencia mexicana en el seno del Consejo tuvo enconadas divisiones. Así pues, en nuestro país una elite política nacionalista y conservadora expresó que México tenía poco que prometer, pero sí mucho que comprometerse ante las decisiones de envergadura que se toman ahí; en contraparte, había voces partidarias que defendían su presencia, pues no sólo era acorde al activismo político que el gobierno foxista se había trazado en foros de esa naturaleza, sino que también era necesario si México quería formar parte de las importantes transformaciones en el orden internacional.

En cuanto a la resolución que México debía votar en el conflicto de Irak, al parecer sí había un consenso unánime de las fuerzas políticas de que el gobierno mexicano buscara una salida multilateral junto con otros países miembros del Consejo.¹⁶² Desde luego, también hubo pronunciamientos de otros sectores, como el empresarial, de apoyar al vecino del norte o abstenerse por las aparentes represalias que el gobierno de Washington pudiera tomar contra los países que no lo secundaran. Aunque como recordaremos después de todo, Estados Unidos resolvió atacar con su guerra preventiva a Irak de forma unilateral.

Pasadas esas coyunturas internacionales y a cuatro años del gobierno foxista, los legisladores mexicanos realizaron un balance de la política exterior de México. En la comparecencia del canciller Derbez para la glosa del IV Informe de gobierno de Vicente Fox en materia internacional,¹⁶³ el PRI sostuvo que su política externa puede dividirse en dos partes. Una primera parte, que fue una política de régimen que tuvo como prioridad un acuerdo migratorio con Estados Unidos y una estrategia de multilateralismo bilateral, de las cuales no se ha conseguido nada. Y una segunda parte, que ha tenido momentos destacados como el caso de La Haya, pero que la política dirigida hacia América del Norte ha sido una política ambigua y difusa.

Por su parte, el PAN consideró que, tomando en cuenta el proyecto de política exterior definido por el Poder ejecutivo, ha habido una congruencia en términos de responder al interés nacional, destacando incluso los logros que esta administración ha tenido en la materia. La evaluación de la fracción parlamentaria del PRD no difirió al pronunciar que esta política pública ha estado impregnada con el sello de un gran acercamiento y subordinación hacia Estados Unidos y un alejamiento de América Latina. Para el PVEM el rumbo de la política exterior de México parece que es uno que, a partir de los cambios economicistas, le imprime mayor importancia a los temas económicos y comerciales, siendo que los temas torales de la agenda diplomática han sido relegados.

Al revisar las comparecencias de los Titulares de la Secretaría a partir de la LVII legislatura, podemos señalar que, si bien desde ese entonces empezaba a manifestarse un cambio en la postura parlamentaria en relación a la ejecución de la política internacional, al presente de la LIX

¹⁶² "Decepciona Fox a EU; unifica a partidos", en Reforma, México, 19 de marzo de 2003, p. 1.

¹⁶³ Versión estenográfica de la Reunión de Trabajo de la Comisión de Relaciones Exteriores del Senado de la República con el Secretario de Relaciones Exteriores Luis Ernesto Derbez, en relación a la Glosa del IV Informe de Gobierno, 29 de septiembre de 2004.

legislatura las comparencias y reuniones de trabajo, ya sea formales e informales, nos sugieren que no únicamente se han incrementado en cantidad, sino en proporción de la pluralidad política que da seguimiento a la política externa del gobierno de Vicente Fox. Esto lo advertimos cuando los encuentros que el canciller mexicano sostiene ante los órganos legislativos se desenvuelven en el marco de un mayor intercambio de posturas, reflexiones, inquietudes, sugerencias, críticas, también complacencias, alegorías y en ocasiones alusiones personales, en suma todas estas reflejadas en los posicionamientos partidistas.

En adición a lo anterior expuesto, es importante mencionar que el vínculo institucional por medio del cual la Secretaría se comunica con el Congreso es a través de la Dirección General de Coordinación Política.¹⁶⁴ De tal manera que a esta Unidad le corresponde atender las peticiones y formulaciones legislativas. Así pues, es por este conducto donde el Poder legislativo asume también su control político cuando a petición expresa de las Comisiones de Relaciones Exteriores solicita la presencia de otros funcionarios públicos de la Secretaría con el propósito de rendir informes complementarios. O bien, para conocer sobre las solicitudes de permiso que el Presidente de la República remite para ausentarse del territorio nacional, ya sea para realizar una gira de trabajo o una visita oficial en el extranjero en calidad de Jefe del Estado mexicano.

La información es ineludible cuando se trata de dar operatividad a la función de control parlamentario. Por lo tanto, el cauce fluido de solicitudes de información y requerimientos que el Poder Legislativo formula a la Secretaría sobre temas y acciones de la política exterior mexicana se ha incrementado en tiempos recientes. En correspondencia, el informar y difundir el contenido y estrategia de la política exterior del gobierno de Vicente Fox a la Cámara de Senadores y a la Cámara de Diputados es una acción cada vez más frecuente de la cancillería mexicana.¹⁶⁵

De igual forma, la Unidad de Enlace Político da puntual seguimiento a las disposiciones legislativas en materia de política exterior con el propósito de identificar aquéllas que pudieran tener repercusión en la Secretaría. En este tenor, hacemos alusión a los Puntos de Acuerdo que un legislador mexicano de forma individual, o un grupo parlamentario en general, emite para exhortar, solicitar o pedir al Ejecutivo Federal a que

¹⁶⁴ Para conocer la vinculación política de la Secretaría de Relaciones Exteriores con el Poder Legislativo Mexicano, en cuanto a sus atribuciones y estructura orgánica, véase el Anexo 2.

¹⁶⁵ Por vía de ejemplo, véase el Oficio del 24 de octubre de 2002, mediante el cual la Subsecretaría para Temas Globales de la Secretaría de Relaciones Exteriores, da a conocer al Presidente de la Mesa Directiva del Senado, diversos tópicos en materia de política exterior, en *Gaceta Parlamentaria*, Núm. 76, martes 12 de noviembre de 2002.

se oriente con cierta postura, en este caso, en cuestiones relativas a las relaciones exteriores de México.¹⁶⁶

A este respecto, es interesante referir el comentario del Ministro José Ramón Cossío cuando señala que “aun cuando el Poder legislativo 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”.¹⁶⁷ Dicho de otro modo, dilucidamos que si bien las exhortaciones o peticiones que el Congreso Mexicano formula a través de sus legisladores o grupos parlamentarios expresadas en Puntos de Acuerdo carecen de efectos normativos, éstas pueden interpretarse como una muestra más de la revisión que las cámaras legislativas realizan sobre la actuación del Ejecutivo Federal.

Por las razones apuntadas, deducimos que la pluralidad política existente en el Congreso ha influido para que el órgano bicameral tenga una mayor participación y seguimiento de la política exterior mexicana. Como avistamos, en la LIX Legislatura el Presidente de la República no cuenta con la posición mayoritaria de su partido que avale, tal cual, la ejecución de la política exterior de la Presidencia, modificándose así la vinculación entre ambos Poderes en materia internacional que antes, en tiempos del régimen priísta, se simbolizaba como una cuestión de simple trámite.

Finalmente, es importante tener en cuenta que, si bien, los instrumentos de control legislativo, entre ellos, los posicionamientos plurales en las comparecencias, la autorización de los viajes internacionales, la solicitud de información y las proposiciones con Punto de Acuerdo se perciben con mayor fluidez en la formulación de la política exterior del México contemporáneo, en la práctica de la toma de decisiones es el Poder Ejecutivo quien sigue teniendo las últimas disposiciones de la política pública relacionada con el ambiente externo.

¹⁶⁶ Para ilustrar este argumento, véase el Oficio del 6 de octubre de 2004, mediante el cual el Director General de Enlace Político de la Secretaría de Relaciones Exteriores da respuesta a los Puntos de Acuerdo sobre el Programa de Repatriación de Mexicanos en Estados Unidos de Norteamérica y por el que se solicita al Poder Ejecutivo Federal continuar e intensificar las gestiones correspondientes para lograr la suspensión de las redadas de Migrantes Mexicanos aprobados por la Comisión Permanente el 28 y 29 de julio del año en curso, en *Gaceta Parlamentaria*, Núm. 66, martes 12 de octubre de 2004.

¹⁶⁷ José Ramón Cossío D. y Gabriela Rodríguez Huerta, Op. Cit., p. 173.

3.4.2 Gestión del Congreso mexicano con respecto a la defensa y derechos de los mexicanos en el exterior.

Una función primaria de la diplomacia tradicional es, por deber y obligación, proteger a sus nacionales en el extranjero. De igual forma, la Diplomacia Parlamentaria ha orientado su acción en este sentido cuando una de las primeras ocupaciones de los congresistas mexicanos es la defensa y derechos de los mexicanos en el exterior.

Ahora bien, cuando nos referimos a los `mexicanos en el exterior´ posiblemente presuponemos que son todos aquellos mexicanos que dejan sus lugares de origen y salen fuera del territorio nacional a asentarse en cualquier otro punto del globo terráqueo por razones diversas. Sin embargo, la realidad es que esos mexicanos, cuando menos un considerable número, emigran a un país en particular, Estados Unidos, y por una principal razón, la búsqueda de condiciones que les permita acceder a una mejor calidad de vida. La migración de nuestros connacionales hacia ese país ha sido un fenómeno constante en el tiempo. No obstante y a pesar de que en los últimos años se vienen intensificando medidas más severas en la zona fronteriza por parte Estados Unidos para `procurar´ contenerlo, el flujo de los indocumentados mexicanos no ha disminuido, sino al contrario se sigue incrementando.

Frente a este escenario, en el curso de la LIX Legislatura los parlamentarios han tenido una participación importante en la protección de los connacionales. Así pues, dentro de una cierta afluencia de acciones, nos parece acertado distinguir las siguientes gestiones del Congreso Mexicano.

En nuestros días, son cada vez más frecuentes las diligencias de legisladores mexicanos que salen en comisiones compuestas por la pluralidad de las bancadas parlamentarias al extranjero¹⁶⁸ para visitar a diversas autoridades locales, estatales y congresistas de Estados Unidos con el propósito de sostener un diálogo abierto e intercambiar puntos de vista sobre la necesidad de respetar el derecho y las garantías fundamentales de los migrantes. Además, durante su estancia se reúnen con organizaciones y comunidades mexicanas, las cuales les plantean diversos intereses, exhortaciones y recomendaciones a fin de darles una mayor protección a los migrantes mexicanos.

¹⁶⁸ Juan Arvizu, "Realizan senadores gira en frontera México-Estados Unidos", en *El Universal*, México, martes 3 de junio de 2003, Nación, p. 14.

Por otra parte, el Congreso Mexicano ha exhortado al Poder Ejecutivo en numerosas ocasiones a través de Puntos de Acuerdo sobre la necesidad de instar al gobierno estadounidense, por la vía diplomática, de prohibir el trato inhumano que se les da a los mexicanos que son detenidos en su intento por cruzar la frontera norte. Asimismo, ha inducido al gobierno mexicano a aplicar medidas de emergencia para proteger a los migrantes indocumentados¹⁶⁹ entre las que figuran el revisar el funcionamiento de las torres de orientación instaladas por el gobierno; hacer más efectiva la operación de los grupos Beta que auxilian a los migrantes; tener una presencia mayor en el cruce fronterizo para orientar a los migrantes; y supervisar que no sean guiados por coyotes que después los abandonan. Aquí habría que señalar que la crítica de la oposición parlamentaria en el Congreso se manifiesta con mayor intensidad cuando las acciones que el gobierno federal hace en esta materia se muestran endebles y poco eficaces.

En otro renglón, vale la pena apuntar que en el Ejercicio Fiscal del Presupuesto de Egresos de la Federación de 2004, la Cámara de Diputados, por instancia de la Comisión de Relaciones Exteriores, impulsó por vez primera una partida especial de \$130 millones de pesos para la protección consular de nuestros connacionales en Estados Unidos destinado a la Dirección General de Protección y Asuntos Consulares de la Secretaría de Relaciones Exteriores.¹⁷⁰ Estos recursos fueron etiquetados para programas específicos tales como: programa de asistencia jurídica urgente para mexicanos, programa de defensa de los mexicanos condenados a pena de muerte, programa de consulados móvil, programa de apoyo para la repatriación de cadáveres, programa de protección al migrante mexicano, campaña de seguridad al migrante mexicano, apoyo a las mujeres, niños y niñas migrantes en situación de maltrato, entre otros.

Sin lugar a duda, un suceso sin precedente registrado en las relaciones bilaterales entre México y Estados Unidos, y en general para el anuario del derecho internacional, fue la resolución de la Corte Internacional de Justicia de Naciones Unidas en marzo de 2004 cuando resolvió a favor del gobierno de México la demanda que llevó a las instancias de La Haya respecto a la situación de 52 mexicanos sentenciados a la pena de muerte en Estados Unidos, quienes no tuvieron el derecho a la asistencia consular al inicio de sus procesos. De este modo, el fallo de la Corte Internacional determinó que Estados Unidos había violado la ley

¹⁶⁹ Arturo Zárate, "Exige Congreso un programa urgente para indocumentados", en *El Universal*, México, jueves 8 de mayo de 2003, Nación, p. 5.

¹⁷⁰ Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2004, en *Diario Oficial de la Federación*, miércoles 31 de diciembre de 2003, pp. 61-62.

internacional y lo instó a revisar y reconsiderar esos casos de mexicanos condenados a la pena capital.¹⁷¹

En este sentido, mención especial merece la gestión que los congresistas mexicanos dieron en el seguimiento al proceso de los mexicanos condenados a muerte en ese país. Así pues, una comitiva de senadores, por mandato del Pleno de la Cámara de Senadores, viajó a la sede de la Corte Internacional de Justicia a mediados de diciembre de 2003 con el propósito de asistir a las audiencias públicas del caso.¹⁷² Asimismo, después de la resolución favorable de la Corte en el Caso Avena como es conocido, el gobierno de México, la Secretaría de Relaciones Exteriores y el Congreso Mexicano, en colaboración, le han dado un seguimiento a todos los niveles posibles en Estados Unidos para promover su cumplimiento.

Por último, uno de los temas puntuales en la agenda política y legislativa de los grupos parlamentarios ha sido el voto de los mexicanos en el extranjero. Como tal, los migrantes mexicanos cada año aumentan el envío de remesas a nuestro país, convirtiéndose al presente en la segunda fuente de ingresos, por debajo de las exportaciones del petróleo y por encima del turismo. De manera análoga, los mexicanos han aumentado su presencia y fuerza en Estados Unidos dada su importancia demográfica, social y económica. Así, cada vez más un buen número de mexicanos residentes en ese país han pugnado porque no sólo se les proteja en sus derechos humanos, sino también se les reivindique en sus derechos políticos.

En buena medida, el entorno político que se empezó a vivir en el país después de la alternancia política en el 2000 influyó para que en la LIX Legislatura este tema alcanzara mayor realce en el cabildeo político entre los partidos políticos por medio de sus representaciones parlamentarias, el gobierno federal y las organizaciones mexicanas radicadas en Estados Unidos. Mientras que los grupos parlamentarios y sus legisladores proponían iniciativas, al interior de las Comisiones de Relaciones Exteriores junto con las de Puntos Constitucionales, Gobernación, Estudios legislativos, Población, Fronteras y Asuntos Migratorios del Congreso se generaba el estudio y análisis de diversas modalidades y cuestiones técnicas para implementar el voto.

¹⁷¹ Jorge Carreño, "México gana en La Haya juicio a Estados Unidos", en *El Universal*, México, jueves 1 de abril de 2004, p. 1.

¹⁷² Informe de Actividades de la Comisión de Relaciones Exteriores de América del Norte del Senado de la República, en *Gaceta Parlamentaria*, No. 86, México, martes 1 de febrero de 2005.

A su vez, en las cámaras legislativas se llevaron a cabo eventos y foros de discusión que reunieron a concedores del tema, investigadores, académicos, políticos, consejeros del Instituto Federal Electoral, legisladores de las diversas fuerzas políticas y representantes de las comunidades mexicanas en el exterior, creando un espacio de encuentro amén de discutir y consensar puntos de vista para poder concretar una iniciativa e impulsarla en aras de la reivindicación política de los mexicanos en el extranjero.¹⁷³

Finalmente, como corolario de todo el cabildeo y negociación iniciado por legisladores de la Cámara de Diputados, se elaboró una iniciativa concertada por todos los partidos políticos que, después de haber sido modificada en la Cámara de Senadores y pasar de nuevo a la Cámara de origen, fue aprobado el Proyecto de Decreto que reforma el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales que permitirá el voto por correo de los mexicanos en el extranjero para las elecciones presidenciales de 2006.¹⁷⁴

La protección de nuestros connacionales allende las fronteras mexicanas debe seguir siendo la principal prioridad en el ejercicio de la diplomacia gubernamental como parlamentaria. Sin embargo, no está de más apuntar que en la medida en que se acentúen y perciban mejores condiciones de vida al interior del país, será tal vez menor el número de mexicanos que se arriesguen a tomar la decisión de emigrar del país, al menos no por circunstancias de subsistencia, exponiendo incluso su vida. Crear esas condiciones, sin duda, es una obligación y responsabilidad tanto del Gobierno Federal como del Poder Legislativo. Mientras esto se hace factible, la gestión que el Congreso Mexicano realice por medio de sus flexibles vías de actuación como son las reuniones informales con autoridades de gobierno y congresistas estadounidenses, además de sus propias facultades constitucionales, como por ejemplo en el caso del presupuesto al dotar de mayores recursos a la Secretaría de Relaciones Exteriores para la salvaguardia de nuestros connacionales, seguirá siendo un coadyuvante importante en la defensa y protección de los derechos de los mexicanos en el exterior.

¹⁷³ Un libro que condensa diversos puntos de vista generados en un Foro sobre el Voto de los Mexicanos en el Extranjero realizado por la Coordinación de Relaciones Internacionales del Grupo Parlamentario PRD en julio de 2004 es el de Juan José García Ochoa (coord.), Derechos políticos plenos para los mexicanos en el exterior, Cámara de Diputados, Congreso de la Unión, LIX Legislatura, México, 2005.

¹⁷⁴ Sergio Javier Jiménez y Jorge Terán, "Dan voto a cuatro millones de paisanos en el exterior", en *El Universal*, México, miércoles 29 de junio de 2005, p. 1.

3.4.3 Alcances de la XLIII Reunión Interparlamentaria México-Estados Unidos.

Desde hace 43 años, la Reunión Interparlamentaria México-Estados Unidos se ha configurado como un instrumento de diálogo político por tradición. Esta Reunión Interparlamentaria se inauguró en 1961 en nuestro país. A partir de entonces, cada año se celebra una reunión de manera alternada en ciudades de México y Estados Unidos. Su propósito principal ha sido servir como una vía de encuentro y comunicación entre el Congreso Mexicano y estadounidense para tratar los temas capitales de la relación bilateral.

La distinción que hace especial a esta reunión, en comparación quizá a una reunión entre funcionarios del gobierno de México y Estados Unidos, reside en que los legisladores al estar en contacto más próximo con sus electores pueden conocer sus necesidades, peticiones y visiones particulares sobre la situación que perciben de fenómenos como la migración, el narcotráfico, la inseguridad pública y fronteriza, el crimen organizado e incluso las repercusiones que el Tratado de Libre Comercio ha traído a sus comunidades, sectores y en sus vidas propias. Así pues, a través de este mecanismo, los parlamentarios pueden traducir y expresar las percepciones de los pueblos mexicano y estadounidense.

A la luz de estas consideraciones, la XLIII Reunión Interparlamentaria México-Estados Unidos se celebró en la Ciudad de Guadalajara, Jalisco los días 14 y 15 de mayo de 2004.¹⁷⁵ Con base en el criterio de representatividad plural del Congreso de la Unión, la delegación mexicana se integró por Senadores y Diputados de todas las fuerzas políticas, siendo 6 legisladores del PRI, 5 del PAN, 4 del PRD, 1 del PVEM, 1 del PT y 1 de Convergencia. Por su parte, la delegación estadounidense se conformó por Representantes y Senadores, de los cuales 8 congresistas eran del Partido Republicano y 2 del Partido Demócrata. Cabe mencionar que dentro de la representación estadounidense, la mayoría de los legisladores eran provenientes de Estados fronterizos como Arizona, Nuevo México, Texas y California.

Este año, la agenda temática de la Reunión comprendió tres rubros: migración, seguridad y comercio. A continuación, rescataremos los puntos centrales que se abordaron en cada tema y, posteriormente, valoraremos los alcances obtenidos en la Interparlamentaria.

¹⁷⁵ Informe de la Delegación de Senadores a la XLIII Reunión Interparlamentaria México-Estados Unidos, 14-15 de mayo de 2004, en *Gaceta Parlamentaria*, No. 7, México, miércoles 16 de junio de 2004.

No hay cuestión de mayor interés para ambas delegaciones que el tema de la migración. Esto se explica porque siempre ocupa un espacio principal en la agenda interparlamentaria de cada año.

A pesar de los controles fronterizos más reacios de Estados Unidos para intentar contener el flujo de indocumentados a su país, el total de indocumentados mexicanos, a finales de 2003, rebasaba los cinco millones de personas, cerca de la mitad del total de indocumentados en territorio estadounidense. Para la delegación de México, el fenómeno migratorio responde a la complementariedad laboral y demográfica de México y Estados Unidos, así como a las redes sociales que se han ido creando en ambos lados de la frontera.

La migración hacia Estados Unidos en una dimensión numérica¹⁷⁶ estima que actualmente en Estados Unidos viven más de 10 millones de mexicanos nacidos en México. De este total, 5.3 millones son indocumentados. Si a esta cifra añadimos los 16 millones de descendientes de mexicanos nacidos en Estados Unidos, la población mexicana-americana rebasa los 26 millones, el equivalente a más del 25% de la población de México.

En otra vertiente, a nivel nacional se estima que 1.4 millones de familias en México tienen en las remesas su principal ingreso. En algunos Estados, las remesas significan un importante porcentaje de su PIB como es el caso de Michoacán y Zacatecas y en general para el PIB nacional. Para los bancos y agencias que realizan las transferencias de remesas, el fenómeno migratorio se ha convertido en un jugoso negocio; lo mismo para grandes consorcios que han desarrollado sofisticadas estrategias para la canalización de estos recursos, vía el pago de cuentas telefónicas para sus parientes en México o para la construcción de viviendas en sus lugares de origen.

Así, el envío de más de 13, 000 millones de dólares de remesas en el año de 2003, el peso creciente de la comunidad mexicana en Estados Unidos y el reto enorme de la situación de ilegalidad de más de cinco millones de mexicanos en ese país, manifiestan el redimensionamiento de este tema.

En esta tesitura, las delegaciones parlamentarias convinieron en que el fenómeno migratorio es un asunto que se debe enfrentar de manera conjunta. Desde este enfoque, la representación de México manifestó que la asimetría de las economías de ambos países y los factores de

¹⁷⁶ Olga Pellicer (coord.), Las Relaciones de México con el exterior, Diagnóstico y propuestas de acción, Consejo Mexicano de Asuntos Internacionales, A.C., México, 2004, pp. 21-22.

expulsión de fuerza laboral de México hacia Estados Unidos, como la vecindad geográfica, la falta de empleos en México y la diferencia en los niveles salariales, son las causas fundamentales que alientan este fenómeno.

Por estos motivos, se deben encontrar mecanismos para incentivar el desarrollo regional, particularmente en las zonas agrícolas, reduciendo las desigualdades y aprovechando la complementariedad económica de los dos países. Ambas delegaciones coincidieron en la importancia de promover la circularidad migratoria a través de incentivos económicos que permitan a los trabajadores mexicanos regresar a sus comunidades con los ahorros suficientes para cubrir sus necesidades.

Por su parte, la delegación de Estados Unidos señaló la importancia de impulsar el desarrollo económico en México; no obstante, consideró que la migración es un problema del que México es en mayor medida responsable. A la par, sugirió que el mejor antídoto es el desarrollo y la solución de asuntos específicos como el campo y las reformas estructurales. El reto para Estados Unidos, como así lo expresaron sus legisladores, será crear un marco legal que ordene el flujo migratorio y a la vez cumpla con los requisitos de seguridad y legalidad de su país.

Otro de los temas que ha adquirido mayor relevancia en los últimos tres años en la agenda bilateral es el de seguridad. La frontera de México con el país del norte es considerada como la más transitada del mundo. Más del 60% de los ingresos documentados a Estados Unidos se dan por esta frontera y más del 70% del comercio bilateral cruza por los puertos fronterizos.¹⁷⁷ A su vez, la frontera es también el principal punto de cruce de indocumentados. Un hecho real que se ha recrudecido en la zona fronteriza en últimas fechas no es sólo el quebrantamiento de los derechos humanos y legales de los migrantes mexicanos, sino también las muertes de los indocumentados que intentan cruzar la frontera.

Ante este sombrío escenario fronterizo, el terrorismo internacional vino a empeorar el ambiente aún más luego de los atentados del 11 de septiembre. A partir de ese entonces, la dinámica de la relación bilateral en torno a la seguridad cambió. Esto se refleja de manera concreta en la agenda operativa entre los dos países, esto es en el incremento de coordinación en esquemas de seguridad para la prevención de presuntos terroristas, protección de instalaciones estratégicas, persecución de distintos delitos en la frontera, entre otros. Sin embargo, en la práctica

¹⁷⁷ Olga Pellicer (coord.), *Op. Cit.*, p. 17.

cotidiana del cruce fronterizo se percibe que las medidas de control y seguridad han tenido un impacto más negativo que positivo.

A la luz de estas apreciaciones, la delegación de México afirmó que se ha colaborado en materia de seguridad de una manera sin precedente en la historia de ambas naciones. Sin embargo, enfatizó la necesidad de crear una frontera humana, donde la seguridad y la eficiencia no se contrapongan. Asimismo, insistió en generar más acciones para prevenir tránsitos inseguros que ponen en alto riesgo la seguridad de los migrantes, así como vigilar cuidadosamente la repatriación de indocumentados a México, protegiendo su integridad.

Entre tanto, la delegación estadounidense reconoció que no se está haciendo de la frontera una región más segura. No obstante, manifestaron a la contraparte mexicana la creciente preocupación que varios de los sectores de su país les expresan sobre el tema, más cuando vinculan la seguridad fronteriza con los eventos del 11 de septiembre. En virtud de que las reformas migratorias de las últimas décadas en su país no han hecho más eficiente el sistema migratorio, los legisladores tienen un problema de credibilidad con sus electores en la actualidad.

Por su parte, una preocupación latente de los legisladores mexicanos que expresaron a sus homólogos en la mesa de la Interparlamentaria tenía que ver con una propuesta legislativa estadounidense HR3722 (Undocument Alien Emergency Medical Assistance Amendments)¹⁷⁸, la cual se votaría unos días después de la Reunión Interparlamentaria. Como tal, esta iniciativa planteaba identificar y reportar a aquellas personas que, al acudir a algún servicio de salud en Estados Unidos, no acreditaran su estadía legal.

En este sentido, los legisladores estadounidenses se comprometieron a evitar la aprobación de esta iniciativa, pues de aprobarse, las personas indocumentadas no tendrían el incentivo de ir a los hospitales si tuvieran una enfermedad contagiosa ante el riesgo de que pudieran ser detenidas y deportadas. Aquí, la parte mexicana puso énfasis en el derecho que los migrantes mexicanos tienen de recibir atención médica. En contraparte, desde la visión estadounidense, esto generaría un grave problema y un alto costo en el ámbito de la salud pública de su país.

¹⁷⁸ Jorge Herrera y Ulises Zamarroni, "Impulsan legisladores derechos de paisanos", en *El Universal*, México, Sábado 15 de mayo de 2004, Nación, p. 1.

Como últimas acotaciones del tema de seguridad, ambas representaciones convinieron que el fortalecimiento de la seguridad de la región no debe ir en detrimento de la competitividad económica y comercial. A su vez, coincidieron que es necesario instrumentar una estrategia común para enfrentar al crimen organizado, atacar a los clanes de polleros de ambos lados fronterizos y combatir el comercio ilegal y el narcotráfico.

Con la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio, América del Norte se convirtió en una de las regiones con mayor dinamismo económico debido al rápido crecimiento de sus flujos comerciales y de inversión. México como Estados Unidos reconocen que la firma del TLCAN trajo consigo no sólo un creciente intercambio comercial, sino también una mayor concertación política e interacción social en la región. En otras palabras, se abrió paso a la institucionalización de las relaciones México, Estados Unidos y Canadá.

Empero, a poco más de 10 años, el Tratado ha mostrado ya sus alcances y limitaciones.¹⁷⁹ Por un lado, los beneficios del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), palpables de 1994 al año 2000, cuando el comercio entre México y Estados Unidos creció de 106 mil a 275 mil millones de dólares, empiezan a perder contundencia, entre otras razones, por las bajas tasas de crecimiento de Estados Unidos, la disminución proporcional de las exportaciones mexicanas y el número creciente de disputas comerciales entre ambos países.

En paralelo, se registra una pérdida importante de competitividad internacional de la economía mexicana. El más claro ejemplo es la competencia china que ha desplazado a México en el número de exportaciones hacia Estados Unidos. Por otra parte, la Inversión Extranjera Directa proveniente de Estados Unidos disminuyó en términos reales del 2000 al 2003. Luego de alcanzar poco más de 20 mil millones de dólares en el 2001, descendió en el 2003 a poco más de cinco mil millones, el equivalente a la IED proveniente de Estados Unidos en 1995, lo que refleja otro signo de la pérdida de fuerza de la interacción económica.

Frente a este contexto comercial, los legisladores de los dos países abordaron las ventajas y desventajas del Tratado de Libre Comercio y, a su vez, reflexionaron sobre la necesidad de crear nuevos caminos que fortalezcan la base del Tratado e incentiven el crecimiento comercial y económico de la región.

¹⁷⁹ Olga Pellicer (coord.), Op. Cit., pp. 19-20.

La delegación mexicana consideró que el TLCAN ha cumplido algunos de los objetivos para los que fue diseñado, esto es, establecer una zona de libre comercio precisando reglas claras sobre el intercambio comercial e inversión en la región. Sin embargo, hizo hincapié en que todavía faltan metas por alcanzar como la convergencia económica, la elevación equitativa de los niveles de vida, la generación de empleos y el incremento de la competitividad de la región.

Sobre el tema agropecuario, los legisladores de México reconocieron que la crisis que el campo mexicano enfrenta es consecuencia de un problema estructural de fondo. A pesar de esto, señalaron que los subsidios que el gobierno estadounidense destina a su agricultura inhiben la competencia equitativa de nuestro sector agropecuario. En este renglón, los legisladores de Estados Unidos mencionaron su disposición de revisarlos en la medida en que otros países desarrollados como los de la Unión Europea o instancias multilaterales como la Organización Mundial de Comercio traten el tema.

Por otro lado, las representaciones parlamentarias coincidieron que es necesario persistir en que los mecanismos que el mismo TLCAN prevé para la solución de diferencias se utilicen con mayor plenitud y eficacia. Por último, concluyeron que es indispensable incorporar nuevas iniciativas y mecanismos de integración que permitan desarrollar en América del Norte un mercado que amplíe las oportunidades para el comercio y la inversión a fin de hacer frente a la creciente competencia de otras regiones como Europa y Asia.

Desde nuestra perspectiva, consideramos que los alcances obtenidos en la XLIII Reunión Interparlamentaria pueden tasarse de la siguiente manera. En materia de migración, diversas coyunturas han impedido que el tema avance y se materialice en un acuerdo migratorio como el gobierno mexicano así lo ha venido buscando. Si antes fueron los ataques terroristas de 2001 los que empantanaron la negociación, o bien, los desacuerdos entre México y Estados Unidos en temas como la guerra de Irak, en la Interparlamentaria se señaló de antemano que dada la coyuntura electoral que se avecinaba en Estados Unidos en noviembre de 2004 y la clausura próxima del periodo legislativo en el Congreso estadounidense no habría una legislación o reforma que prosperara en materia migratoria a corto plazo.

Sin embargo, apreciamos que un avance significativo es la atención cada vez mayor que los congresistas estadounidenses están poniendo sobre la legislación migratoria. A pesar de la división que provoca el tema entre los partidos Republicano y Demócrata al interior del

Congreso, legisladores de ambos partidos han presentado una serie de iniciativas con diversos alcances.¹⁸⁰ Ante este panorama, al Poder Legislativo Mexicano le corresponderá continuar con el seguimiento puntual de las iniciativas que se produzcan y mantener el contacto y cabildeo con los legisladores y comités que tengan incidencia en la reforma migratoria.

En cuanto al tema de seguridad, los alcances no son muchos si consideramos que el avance de fronteras seguras y compartidas parece seguir siendo un asunto más unilateral que bilateral respecto a las medidas que el gobierno estadounidense resuelve llevar a cabo. En perspectiva, será necesario que México y por vía de los legisladores sigan sensibilizando a la contraparte estadounidense de trabajar en la búsqueda de esquemas de seguridad integrales que permitan el tránsito seguro y eficiente de personas y mercancías a través de la conjunción y coordinación entre ambos países, lo cual implica el uso de la tecnología, la capacitación y la comunicación entre las agencias de inteligencia de Estados Unidos y México.

Lo que si podemos aludir como un logro concreto de la Interparlamentaria para la delegación mexicana, fue el rechazo de la iniciativa estadounidense HR3277 que había sido presentada en la Cámara de Representantes pocos días después y que, como ya señalamos, buscaba inhibir la atención de los migrantes a los servicios de salud en Estados Unidos. En este caso, convenimos que la participación de los legisladores mexicanos en hacer sensibilizar a sus homólogos estadounidenses sobre la inconveniencia de esta enmienda contribuyó en buena medida para que se reconsiderara y desechara.

Por lo que hace al rubro de comercio, ante el reconocimiento de las delegaciones de que el intercambio económico es una condición necesaria, pero no suficiente para generar una región más competitiva, será menester avanzar en la construcción de un nuevo modelo de integración para América del Norte que tenga como objetivo central el diseño de políticas que garanticen mecanismos de convergencia entre los tres países de la región, que reduzca las asimetrías existentes y permita potenciar el desarrollo de la región en su conjunto, poniendo énfasis en el desarrollo social.

¹⁸⁰ A este respecto, cabe destacar una propuesta migratoria presentada por un grupo bipartidista del Congreso estadounidense denominada "Un país seguro, una inmigración ordenada" patrocinada por los senadores John McCain y Edward Kennedy, con el respaldo de los representantes Jim Kolbe, Jeff Flake y Luis Gutiérrez, que contempla entre sus objetivos modificar el sistema migratorio actual; crear un programa laboral para trabajadores extranjeros indocumentados en Estados Unidos; establecer un comité de seguridad fronterizo, entre otros.

Mientras lo deseable se hace posible, a México le corresponderá mejorar la competitividad de su comercio exterior, estableciendo políticas para recuperar y generar empleos, aumentar los negocios de exportación y estimular al sector privado en nichos de mercado donde el país tiene ventajas comparativas. A su vez, trabajar en la concreción de las reformas estructurales que urgen al país, lo cual, como hemos dicho, es una corresponsabilidad tanto del gobierno como de los legisladores.

Como corolario, nos parece importante señalar que al revisar la cronología de las Reuniones Interparlamentarias, el único año que no se celebró fue en 1993, año en que el Congreso estadounidense se encontraba en discusión de aprobar el TLCAN. Como recordaremos, no sólo en algunos sectores y fuerzas de oposición en México se escuchaban voces de inconformidad, sino también en sectores y en el bipartidismo estadounidense la discusión era polarizada, a tal grado que el Ejecutivo mexicano `recomendó´ al Legislativo cancelarla.

De esta manera, inferimos que a medida que la pluralidad política se arraiga en el Congreso Mexicano y se percibe una creciente independencia de éste respecto al Ejecutivo, las reuniones interparlamentarias se vuelven una herramienta útil del Poder Legislativo para trabajar con más autonomía y en conjunción con el Congreso de Estados Unidos, con sus Comités y sus legisladores sobre temas específicos de la agenda bilateral e incluso para intercambiar percepciones de sus políticas nacionales.

3.4.4 Seguimiento del Congreso mexicano a la vinculación de México en los procesos de integración: ALCA y MERCOSUR.

A la par de las transformaciones políticas del mundo globalizado que han asistido en los últimos tiempos, hemos presenciado una compleja evolución de la economía internacional que se ha visto acompañada por el fortalecimiento del fenómeno de regionalización en tres frentes: América, Europa y Asia. Asimismo por los extendidos niveles de integración subregional y acuerdos bilaterales y trilaterales.

En el orden económico mundial, la ubicación de México se ha modificado de manera considerable. A lo largo de las últimas tres décadas, nuestro país ha sido partícipe de los acontecimientos económicos internacionales por su incursión en el mercado petrolero, por los problemas de su deuda externa, por las crisis económicas recurrentes, por sus negociaciones de libre comercio con Estados Unidos, por el proceso mismo de apertura y desregulación de la economía mexicana y por la ampliación de sus vínculos de comercio o inversión con las economías más dinámicas del orbe.¹⁸¹

Las transformaciones registradas en el comercio exterior mexicano respondieron a la estrategia de apertura económica, desregulación e impulso de la competitividad, emprendida desde mediados de la década de los ochenta. Esto se dio de forma precisa a partir del ingreso del México al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) en 1986 y con el inicio de una serie de Tratados de Libre Comercio, siendo la piedra angular el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) concertado por Estados Unidos, Canadá y México en 1992. En las estadísticas del comercio internacional, México se ha caracterizado por ser el país que cuenta con el mayor número de negociaciones de acuerdos de libre comercio, de complementación económica, de cooperación y promoción, y protección recíproca de inversiones que, al presente, le brindan acceso al mercado de 42 países.

Desde esta perspectiva, era predecible que el gobierno de Vicente Fox diera continuidad a la política de apertura y promoción económica y a la diversificación de las relaciones exteriores de México en la búsqueda de nuevos alicientes comerciales.

¹⁸¹ José Luis Bernal Rodríguez, "Política exterior y promoción económica internacional: hacia una nueva diplomacia económica", en *Revista Mexicana de Política Exterior*, Instituto Matías Romero, junio 2001, p. 16.

Ante ese horizonte, el Poder Legislativo Mexicano tenía que replantearse ¿Cuál era el papel que debía desempeñar ante las negociaciones económicas internacionales y los esquemas de integración regional en los cuales nuestro país se vincula?, máxime cuando el Congreso de nuestros días, con un escenario de mayor pluralidad política, busca incidir cada vez más, no sólo en la aprobación de los tratados, prerrogativa que le compete al Senado, sino además participar y darle seguimiento al curso de las negociaciones de los acuerdos comerciales que el gobierno mexicano lleva a cabo.

A este respecto, cabe subrayar dos esquemas de integración hemisférica en los que nuestro país se ha vinculado, por un lado, al participar en las negociaciones del Acuerdo del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) y, por el otro, inscribirse en el Mercado Común del Cono Sur (MERCOSUR), a los cuales el Congreso Mexicano les ha dado seguimiento.

A continuación, proporcionaremos algunos datos básicos sobre estos esquemas de integración. Por una parte, la idea de unir a las economías de las Américas en una sola área de libre comercio tuvo como promotor a Estados Unidos. Este proyecto se cristalizó en la Primera Cumbre de las Américas realizada en Miami, Estados Unidos en diciembre de 1994. En esta esfera, los Jefes de Estado y de Gobierno de los 34 países de la región continental acordaron participar en la creación de un Área de Libre Comercio de las Américas¹⁸², cuyo objetivo cardinal sería eliminar progresivamente las barreras al comercio y a la inversión, con el fin de establecer una zona de libre comercio, teniendo como plazo límite de negociación enero de 2005.

La importancia de este proyecto reviste por su dimensión pues, si se llegase a concretar, sería el área de libre comercio más grande del mundo, ya que comprende a una población que equivale al 13% del total de la población mundial, pero que realiza el 41% del PIB. La exportación *per capita* del área corresponde a 1,619 dólares, con una exportación de 2,153 dólares.

El ALCA establece cuatro principios fundamentales que son: la promoción de la prosperidad mediante la integración económica y el libre comercio; la preservación y el fortalecimiento de la comunidad de democracias de las Américas; la erradicación de la pobreza y la discriminación en el hemisferio; y la garantía del desarrollo sostenido.

¹⁸² El ALCA en el futuro de América Latina, Memoria del Seminario Informativo, Comisión de Relaciones Exteriores de América Latina y el Caribe, Senado de la República, México, 2003, pp. 41-70.

Por lo que hace a los objetivos particulares de México en el proceso del ALCA, se ha buscado alcanzar un acuerdo balanceado y comprensivo para facilitar la integración de las economías pequeñas; procurar que nuestras políticas ambientales y de liberalización del comercio se apoyen mutuamente; asegurar, de conformidad con nuestras respectivas leyes y reglamentos, la observancia y promoción de los derechos laborales. Cabe mencionar que México fue vicepresidente del Grupo de Negociación de Agricultura (CNAG) y del Comité Técnico de Asuntos Institucionales en 2003 y ha presidido el Grupo de Trabajo de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias y el Grupo de Negociación de Propiedad Intelectual e Inversión.

Asimismo, resulta oportuno señalar los supuestos beneficios que México tendría en el ALCA. Este esquema integracionista le permitiría diversificar sus mercados y promover las inversiones y alianzas estratégicas de las empresas mexicanas. México robustecería el aprovechamiento de los TLC's por parte del sector privado, diversificando los mercados de destino y la gama de bienes y servicios exportados. Esperaría apuntalarse como uno de los principales destinos de la Inversión Extranjera Directa, generar creciente tecnología doméstica, atraer tecnología de punta, mejorar la competitividad de los productos mexicanos, adicionar mayor valor nacional a las exportaciones, incorporar más Pymes a las corrientes de comercio e inversión internacional y generar empleos mayor remunerados.

De igual manera, se ha indicado que la principal desventaja de México en el ALCA radica en que tendría que compartir con los demás países de la región los mercados que el país ha abierto a través de la celebración de Tratados de Libre Comercio y, en especial, el mercado estadounidense y canadiense.

Ahora bien, por la otra parte, en el extremo sur del continente se viene acentuado cada vez más un proceso de integración subregional con el liderazgo de Brasil denominado Mercado Común del Sur.¹⁸³ Luego de que a mediados de la década de los ochenta se diera un primer acercamiento político entre Brasil y Argentina, a inicios de los años noventa se empezó a concretar la creación de un bloque regional al que dos países contiguos, Uruguay y Paraguay, se integraron.

¹⁸³ Ofelia Stahinger de Caramuti (coord.), El Mercosur en el Siglo XXI, Ediciones Ciudad Argentina, Buenos Aires, 1998, pp. 290-309.

El Tratado de Asunción firmado el 26 de marzo de 1991 formalizó la integración de Brasil, Argentina, Paraguay y Uruguay. El 25 de julio de 1996, Chile y Bolivia se sumaron a este bloque, aunque no con el mismo estatus de los otros cuatro países miembros.

El objetivo principal del MERCOSUR es la integración de los cuatro Estados Partes, a través de la libre circulación de bienes, servicios y factores productivos; el establecimiento de un arancel externo común y la adopción de una política comercial común; la coordinación de políticas macroeconómicas y sectoriales; y la armonización de legislaciones en las áreas pertinentes, para lograr el fortalecimiento del proceso de integración. Como podremos advertir, el propósito del MERCOSUR no es el de simplemente asegurar la unión aduanera, sino alcanzar un nivel avanzado de integración en miras a un mercado común.

Además, cabe destacar que paralelo a su vinculación económica, el MERCOSUR se ha constituido como el área más importante en la región latinoamericana en cuanto al alcance de su integración regional, caracterizada por el marcado vínculo político entre los países que lo conforman, por los avances en temas económicos y porque tiene la institucionalización política más avanzada de América Latina.

En datos estadísticos, tenemos que en 2003 América Latina y el Caribe generaron un Producto Interno Bruto de 1,525 mil mdd. De ellos, el MERCOSUR contribuyó con 599 mil mdd, mientras que México con 625 mil mdd. Por tanto, México y el MERCOSUR representan alrededor del 60 por ciento del comercio de toda América Latina y el Caribe. Además, la población de los países del MERCOSUR alcanza un total de 223 millones de personas y México cuenta con 105 millones. En suma, los habitantes de México y MERCOSUR representan el 60.7 por ciento de América Latina y el Caribe.¹⁸⁴

Vistas así las cosas, para México era preciso y estratégico concretar un acercamiento formal con el MERCOSUR. Por ello, el gobierno de Vicente Fox presentó su solicitud para incorporarse como miembro asociado en 2004. Este ingreso formal se consumó en la reunión llevada a cabo en Iguazú, Argentina en julio de 2004, durante la XXVI Reunión ordinaria del Consejo del Mercado Común, con la presencia de las delegaciones de Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay.

¹⁸⁴ Informe de la Dip. Adriana González Carrillo, de su participación en la XXIII Reunión Plenaria de la Comisión Parlamentaria Conjunta del MERCOSUR, en el marco de la XVI Reunión del Consejo del Mercado Común y de la Cumbre de los Presidentes de los Estados Parte del MERCOSUR y de los Estados asociados, 6-7 de julio de 2004, Puerto de Iguazú, Argentina, en *Gaceta Parlamentaria*, Núm. 1577, viernes 3 de septiembre de 2004.

Así pues, en el marco de estos esquemas de integración, el Congreso Mexicano desde su dimensión parlamentaria cuenta con diversos mecanismos por medio de los cuales ha podido seguir de cerca las negociaciones del ALCA y MERCOSUR a través de su participación y diálogo político.

Uno de los primeros trabajos de las Comisiones de Relaciones Exteriores del Congreso de la Unión ha sido darse a la tarea de intercambiar puntos de vista con investigadores, especialistas y funcionarios de gobierno sobre los alcances, ventajas y desventajas que nuestro país tendría al vincularse en procesos de integración como el ALCA y el MERCOSUR por medio de la realización de seminarios informativos, foros y reuniones de trabajo.

En principio, consideramos que esto es un paso importante si recordamos que tiempo atrás, con la concreción de una red de tratados comerciales a partir del TLCAN, el Congreso Mexicano y en especial la Cámara de Senadores estuvo limitada a recibir, sólo para su aprobación, hechos y decisiones consumadas de las negociaciones económicas internacionales que el gobierno mexicano concertaba fuera de las fronteras mexicanas, sin contar el órgano legislativo con información precedente de éstas.¹⁸⁵

En este sentido, podemos apreciar que las principales observaciones que el Congreso Mexicano ha hecho en torno al ALCA, es la manera en que se ha llevado a cabo el proceso de negociación, subrayando el secretismo y la falta de transparencia.¹⁸⁶

Asimismo, las fracciones parlamentarias de oposición como el PRI, PRD, PT, PVEM, y Convergencia han sido críticas de las dimensiones ausentes del ALCA en temas como los derechos laborales, sociales, medio ambiente, democracia, cooperación en ciencia y tecnología y asuntos de los pueblos indígenas. Inclusive, una de las bancadas parlamentarias como la del PRD realizó un foro sobre el ALCA que tuvo como propósito central dar una `Respuesta social a la agenda corporativa´ que

¹⁸⁵ Salvo una excepción que fue el destacado trabajo parlamentario que acompañó al gobierno mexicano durante la negociación del Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación entre México y la Unión Europea y donde el Congreso mexicano estrechó sus relaciones parlamentarias con el Parlamento Europeo a través de la "Declaración Interparlamentaria sobre Cooperación y Diálogo Político" entre el Congreso Mexicano y el Parlamento Europeo en 1997.

¹⁸⁶ Para conocer la postura de las fracciones parlamentarias de oposición en la Cámara de Diputados sobre las negociaciones del ALCA por parte del gobierno mexicano, véase el Punto de Acuerdo sobre la Octava Reunión de Ministros de Comercio de Comercio del Hemisferio para las Negociaciones del Acuerdo de Libre Comercio de las Américas (ALCA), realizado del 19 al 21 de Noviembre de 2003 en la Ciudad de Miami, Estados Unidos, en el Anexo 3.

congregó a organismos civiles, académicos, intelectuales y legisladores en la Cámara de Diputados en junio de 2001.

También cabe señalar que paralelo a la celebración de las Cumbres de las Américas, una red interparlamentaria en la que el Congreso mexicano está inscrito es la Confederación Parlamentaria de las Américas.¹⁸⁷ Este foro ha buscado darle un tratamiento más democrático al proyecto de integración. Por medio de sus declaraciones, ha expresado su intención de fomentar la participación activa de la población en las discusiones y consultas previas a la concreción de este proyecto continental. Asimismo, fortalecer la participación de los parlamentarios del continente a la transparencia de los debates sobre la creación del ALCA y difundir periódicamente los resultados de las negociaciones en curso por parte de los Jefes de Estado y de Gobierno de las Américas.

Por lo que hace al MERCOSUR, el Congreso Mexicano en atención a la propuesta de la Comisión Parlamentaria Conjunta del MERCOSUR¹⁸⁸ sobre la conveniencia de formar un Grupo de Amistad Parlamentario entre ambas regiones, suscribieron en julio de 2004 el acta del Acuerdo Interinstitucional de Cooperación entre la Comisión Parlamentaria Conjunta del MERCOSUR y el Congreso Mexicano, documento que establece las condiciones por las cuales se guiarán los trabajos parlamentarios México-MERCOSUR.¹⁸⁹ Por esta vía, los legisladores mexicanos podrán darle seguimiento e impulso al trabajo desarrollado por el Poder ejecutivo, y asimismo reforzar los lazos de cooperación e intercambio de información y experiencias con sus homólogos del MERCOSUR.

En suma, advertimos que la actuación del Congreso ante las negociaciones económicas internacionales de México se torna cada vez más participativa y crítica dado el escenario legislativo plural. No obstante, más allá del renovado e importante impulso de su participación tanto al interior como exterior del país, pronunciándose, deliberando y proponiendo recomendaciones al Poder Ejecutivo en relación a la agenda temática de las negociaciones comerciales, quizá el logro más tangible sea la Ley sobre Aprobación de Tratados

¹⁸⁷ www.copa.qc.ca

¹⁸⁸ Este es el órgano representativo de los Parlamentos nacionales del MERCOSUR que tiene la finalidad de facilitar la implantación del Mercado Común y armonizar las legislaciones de los países miembros.

¹⁸⁹ Véase el Protocolo de Cooperación entre la Comisión Parlamentaria Conjunta del MERCOSUR y el Congreso Mexicano en el Anexo 4.

Internacionales en Materia Económica¹⁹⁰ que, con precedente en el Artículo 93 constitucional, reglamenta las facultades del Senado para obtener toda la información relativa a la celebración de un tratado por parte del Ejecutivo.

La importancia de esta ley reviste en que podrá dar mayor transparencia a las decisiones del Poder Ejecutivo en el ámbito económico internacional y generará una mayor participación de la población mexicana por medio del Congreso Mexicano, permitiéndole conocer y opinar, a través de las Comisiones de Relaciones Exteriores, sobre las negociaciones comerciales en las que se vincula nuestro país. En esta perspectiva, el Poder Legislativo, por conducto del Senado de la República, contará con mayores elementos para asumir una de sus funciones más trascendentes en política exterior como es la aprobación de los tratados internacionales, en este caso en materia económica.

¹⁹⁰ Ley Sobre Aprobación de Tratados Internacionales en Materia Económica, en *Diario Oficial de la Federación*, México, Jueves 2 de septiembre de 2004, pp. 43-47.

3.4.5 Postura del Congreso mexicano en la ruptura de las relaciones diplomáticas México-Cuba.

Durante casi cuatro décadas, México y Cuba mantuvieron un vínculo singular. Sus regímenes de gobierno compartían valores similares, provenientes de dos revoluciones y dos nacionalismos articulados frente a una misma potencia hegemónica: Estados Unidos.¹⁹¹ El acuerdo tácito de su relación diplomática estribaba en que México se opondría al aislamiento internacional de Cuba, promovido por Estados Unidos, a cambio de que Cuba no fomentara o alentara movimientos subversivos en México.

A esta relación también habría que añadir un componente más, el que algunos gobiernos del régimen priísta recurrieran a la defensa de Cuba, al exterior, como una muestra de independencia hacia Estados Unidos y, al interior, para conservar el `prestigio revolucionario´ del gobierno mexicano. En términos generales, los gobiernos surgidos de la Revolución mexicana trataron de mantener una relación diplomática estable, neutral, guiada por la retórica de los principios tradicionales de política exterior. Esto, desde luego, no significó que México no haya tenido que enfrentar presiones políticas y económicas del gobierno estadounidense o implicaciones en la política interna del país.¹⁹²

Sin embargo, la tensión entre la continuidad y el cambio fue fehaciente cuando la postura tradicional no intervencionista de México se encontró con un nuevo actor en la relación bilateral: la disidencia cubana.¹⁹³ En el gobierno de Carlos Salinas de Gortari, pese a que el presidente mexicano mantuvo una retórica no intervencionista con respecto a Cuba, se entrevistó con dos líderes del exilio, Jorge Mas Canosa y Alberto Montaner en 1992, lo cual se registró como un hecho inédito en las relaciones México-Cuba.

En el sexenio siguiente, con el gobierno de Ernesto Zedillo, es cuando se rompió con la retórica neutral tradicional. En la IX Cumbre Iberoamericana celebrada en La Habana en 1999, el presidente Zedillo hizo alusión durante su discurso sobre la necesidad de los derechos humanos, la democracia y las libertades en el hemisferio americano.

¹⁹¹ Rafael Rojas, "México y Cuba. Amigos desleales", en *Foreign Affairs en Español*, Julio-Septiembre 2004, www.foreignaffairs-esp.org/2004/3.html.

¹⁹² Jorge Chabat, *Condicionantes del activismo de la política exterior mexicana (1960-1985)*, en Humberto Garza Elizondo (comp.), *Fundamentos y prioridades de la política exterior de México*, El Colegio de México, México, 1986, pp. 94-108.

¹⁹³ Ana Covarrubias Velasco, *Cuba: el cambio en la política exterior*, en Rafael Fernández de Castro (coord.), *Cambio y continuidad en la política exterior de México*, Editorial Ariel, México, 2002, pp. 251-252.

En realidad, este discurso ya no era tan incongruente para la política interna y externa de México toda vez que, por esas fechas, en el país empezaba a arraigarse la competencia política y electoral, con nuevos actores e instituciones que afluían con más firmeza en la escena política como es el Congreso Mexicano, por ejemplo. A su vez, para el gobierno cubano, este discurso fue interpretado, en entrelíneas, como un mensaje para su país dada su falta de apertura política. Por su parte, Rosario Green, entonces secretaria de Relaciones Exteriores, se reunió con Elizardo Sánchez, presidente de la Comisión cubana de derechos humanos y reconciliación nacional de Cuba. El acercamiento del gobierno zedillista con la disidencia cubana agregó otro elemento nuevo, que el encuentro con la oposición de Cuba se hacía en el mismo territorio cubano.

No obstante, es menester señalar que con la alternancia en el poder en México en el 2000, el gobierno del cambio empezó a orientar la política exterior mexicana a las nuevas reglas del sistema internacional, exteriorizando su apoyo activo al respeto de los derechos humanos y a la defensa de la democracia. En buena medida, esta nueva retórica daba un giro distinto a la política exterior de México y, por ende, se avistaba desde entonces una nueva política exterior de México hacia Cuba.

Así pues, la Secretaría de Relaciones Exteriores, tutelada por el entonces canciller Jorge G. Castañeda, emprendió una estrategia de manera gradual.¹⁹⁴ En la primavera de 2001, aunque México se abstuvo en la votación de la Comisión de Derechos Humanos de Ginebra, que exhortaba al gobierno cubano a respetar los derechos humanos y las libertades fundamentales en su país, el canciller Castañeda ya vociferaba, a todas luces, el compromiso del gobierno foxista con la universalidad del respeto a las libertades públicas. Por otra parte, México refrendó su voto contra el embargo comercial que Estados Unidos impuso a la economía de Cuba desde antaño. A finales de ese año, la relación diplomática parecía mantenerse a flote. De hecho, México y Cuba habían firmado un acuerdo de Promoción y Protección de Inversiones con el propósito de impulsar el intercambio comercial.

Empero, el diferendo estalló poco después de la visita de Vicente Fox a La Habana en febrero de 2002. El presidente de la República y el jefe de la diplomacia mexicana se reunieron con algunos miembros de la oposición cubana. Días después, el canciller Castañeda hizo acto de presencia en la inauguración del Centro Cultural Mexicano en Miami donde emitió una declaración respecto a que la Embajada de México en

¹⁹⁴ Rafael Rojas, "México y Cuba. Amigos desleales".

La Haba estaba abierta a todos los cubanos. Este hecho se materializó cuando la Embajada mexicana fue irrumpida por un grupo de supuestos emigrantes. En abril de ese año, México votó por vez primera en Ginebra a favor de la resolución sobre derechos humanos en Cuba. Esta vez, la respuesta del gobierno cubano no se limitó a las críticas verbales de Fidel Castro sobre la subordinación de México a Estados Unidos, sino que fue más allá. Teniendo como precedente su presencia en nuestro país un mes antes, en la Conferencia sobre la financiación para el Desarrollo en Monterrey, el presidente Fidel Castro relevó el contenido de una conversación telefónica en la que su homólogo mexicano le había solicitado se retirara antes de tiempo de la Cumbre para evitar encontrarse con el presidente George W. Bush.

A comienzos de 2003, la relación diplomática entró en su fase de congelamiento. Por otro lado, el canciller Castañeda se preparaba para dejar la Secretaría, no sin antes de que el Poder Legislativo lo descalificara como interlocutor válido de la diplomacia mexicana. Así pues, con un nuevo Titular en Relaciones Exteriores, Luis Ernesto Derbez, México volvió a votar a favor de la resolución de Ginebra y meses después expresó su voto en contra del embargo cubano en la Asamblea General de las Naciones Unidas.

En 2004, no sólo la política exterior y la diplomacia mexicana se verían en serias complicaciones, sino también la política interna del país. Una serie de videos empezaron a circular en los noticieros televisivos donde exponían al empresario de origen argentino Carlos Ahumada entregando dinero a algunos dirigentes del PRD y del gobierno del Distrito Federal. Este problema, de naturaleza interna, se vinculó con el entorno externo cuando se dio a conocer que Ahumada había sido detenido en La Habana, Cuba. Esto provocó, en el círculo político y periodístico, la fundada sospecha de que el gobierno de Fidel Castro pudiera utilizar la información que Ahumada aportara, referente a un posible complot contra el jefe de Gobierno del Distrito Federal, Andrés Manuel López Obrador, para presionar al gobierno federal de Vicente Fox a favor de una abstención en Ginebra. A pesar de esta especulación y aún con una exhortación al presidente de la República por parte de las bancadas de oposición como el PRI y el PRD en el Congreso, de que se abstuviera de votar sobre cualquier resolución de condena a Cuba, el sentido del voto del gobierno mexicano en la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas volvió a ser afirmativo en abril de 2004.¹⁹⁵

¹⁹⁵ Al respecto, véase el Punto de Acuerdo sobre la Política Exterior de México después del voto de Ginebra sobre Cuba, presentado por el Dip. Alejandro González Yáñez, en nombre de los legisladores de los Grupos Parlamentarios del PRI, PRD, PT, PVEM y Convergencia en la sesión del jueves 15 de abril de 2004 en el Anexo 5.

Finalmente, la respuesta del presidente Fidel Castro no se hizo esperar. El gobierno cubano deportó de manera sorpresiva a Ahumada, antes de que se cumpliera el plazo para la tramitación del expediente de extradición y sin informar previamente a las autoridades mexicanas. Por su parte, Fidel Castro dio por extinto el `prestigio atesorado´ de la política exterior mexicana en su discurso tradicional del 1 de mayo.¹⁹⁶ En contrapartida, los secretarios de Gobernación y Relaciones Exteriores, Santiago Creel y Luis Ernesto Derbez, un día después anunciaron la retirada de los embajadores de ambos países, Jorge Bolaños de Cuba y Roberta Lajous de México y declararon persona *non grata* a Orlando Silva Fors, consejero político de la Embajada de Cuba en México. Aunado a esto, los secretarios de Estado dieron a conocer que otro motivo de la ruptura de las relaciones bilaterales era el doble cabildeo que desplegaron en la Ciudad de México dos altos funcionarios del Comité Central del Partido Comunista de Cuba, José Antonio Arbesú Fraga y Pedro Miguel Lobaina, en las primeras semanas de abril.

Como consecuencia de todo este recuento que encaminó a la ruptura de las relaciones diplomáticas México-Cuba y a uno de los diferendos más polarizados que ha tenido que enfrentar el gobierno de Vicente Fox con el Congreso Mexicano, resulta oportuno que planteemos algunas consideraciones.

Sin lugar a duda, cada uno de los incidentes de la relación diplomática ha traído importantes repercusiones en la política interna. En esta dimensión interna, el Congreso Mexicano fue partícipe de enconadas divisiones a su interior. En principio, la desavenencia diplomática fue utilizada por las fuerzas políticas de oposición como el PRI, el PRD y otros partidos para criticar al gobierno panista. Valiéndose de su reconocimiento ideológico o pragmático al gobierno cubano, cuestionaron un aspecto de la política exterior del gobierno foxista en torno a su nueva visión principista basada en la defensa de los derechos humanos y la democracia como valores universales sobre el principio de no Intervención y actitud nacionalista que, en términos generales, el antiguo régimen priísta sostuvo con Cuba.

Asimismo, luego del anuncio del gobierno mexicano sobre la eminente ruptura de las relaciones diplomáticas y el señalamiento de supuestas actividades injerencistas por parte de funcionarios cubanos en el país, los legisladores mexicanos acordaron un Punto de Acuerdo¹⁹⁷ para

¹⁹⁶ César González Calero, "Crítica Castro a México", en *El Universal*, México, Domingo 2 de mayo de 2004, Nación, p. 2.

¹⁹⁷ Lilia Saúl y Nayeli Cortés, "Citan a Creel y Derbez para explicar injerencia", en *El Universal*, México, Jueves 6 de mayo de 2004, Nación, p. 12.

solicitar comparecer al canciller Luis Ernesto Derbez y al secretario de Gobernación Santiago Creel, a fin de que presentaran un informe detallado de los motivos que llevaron a la administración foxista a dejar las relaciones bilaterales con Cuba en el nivel mínimo y a exhortarlo para que restableciera esas relaciones. En este sentido, el Punto de Acuerdo reflejaba ya el posicionamiento de los partidos políticos en torno al conflicto diplomático cuando dicha petición fue avalada por congresistas del PRI, PRD, PT, Convergencia y PVEM. Aunque el PAN aceptó la comparecencia, no se pronunció por el restablecimiento de las relaciones diplomáticas, en tanto sí respaldó la decisión del gobierno federal.

Ahora bien, la comparecencia que sostuvieron los secretarios de Relaciones Exteriores y Gobernación ante la Comisión Permanente del Congreso¹⁹⁸ también expresó la lucha partidista y el posicionamiento de los precandidatos en la carrera presidencial del 2006. Huelga decir que esta comparecencia se caracterizó, por momentos, en un escenario de dimes y diretes en relación al conflicto del gobierno del Distrito Federal y el gobierno de Vicente Fox. Si bien la exposición del canciller Derbez tuvo un tono más conciliador, las argumentaciones que el Secretario de Gobernación daba a los representantes populares eran menos condescendientes. En suma, el caso del empresario argentino acusado de fraude, los videoescándalos implicando a personajes políticos de varios partidos y la renuencia del secretario Creel a revelar información precisa sobre las acciones injerencistas de funcionarios cubanos con base en los términos estipulados de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública bajo reserva del Estado, parecían ser los puntos focales de la comparecencia. Así pues, el trance diplomático que pretendía que los representantes del Poder Ejecutivo rindieran un informe sobre la acción de política exterior del gobierno federal, terminó en una polarización de la política interna.

Como habremos advertido, el diferendo diplomático y la ofensiva del gobierno cubano se agregaron a la turbulencia política interna del país. Para finalizar, desde la perspectiva de la Diplomacia Parlamentaria, este caso nos arroja dos conclusiones. En inicio, que la política exterior del gobierno foxista hacia Cuba ha sido uno de los temas de más discusión que en el seno del Congreso Mexicano ha encontrado posiciones divergentes y polarizadas respecto a la manera en que el Poder Ejecutivo ha conducido esta relación diplomática. Paralelamente, que si bien la relación especial que México siguió con Cuba durante décadas se

¹⁹⁸ Versión estenográfica de la Comparecencia de los CC. Secretarios de Gobernación y Relaciones Exteriores, Santiago Creel Miranda y Luis Ernesto Derbez Bautista, ante la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, México, 7 de mayo de 2004.

ha transformado indudablemente como producto del cambio interno y externo de nuestro país, quizá los legisladores mexicanos, junto con sus homólogos cubanos, puedan echar mano de su ejercicio en la Diplomacia Parlamentaria para tratar de aminorar tensiones y ser interlocutores de sus gobiernos, pues, a final de cuentas, ésta es una herramienta que también tiene como objeto estrechar y fortalecer las relaciones diplomáticas entre los países del orbe.

3.4.6 Postura del Congreso mexicano frente a la Reforma de Naciones Unidas y el papel de México.

En los umbrales del siglo XXI, la Organización de las Naciones Unidas sigue siendo el organismo político universal por excelencia. Empero, a medida que el mundo se transforma y la humanidad evoluciona, el sistema de Naciones Unidas parece no adaptarse al mismo compás de los nuevos tiempos y avatares del concierto internacional.

Si bien desde la década de los noventa se empezaron a escuchar voces que llamaban a realizar reformas a las Naciones Unidas e incluso se crearon grupos de trabajo para tal cometido, a inicios de este nuevo siglo han concurrido nuevas amenazas, además de las tradicionales, en el sistema internacional que han obligado a los países de la comunidad de naciones y a los nuevos actores como son los parlamentos, los grupos de la sociedad civil, el sector privado, y los académicos ha reflexionar sobre el futuro y rumbo que esta organización internacional habrá de tomar en los tiempos venideros.

Así pues, el Congreso Mexicano tuvo la ocasión de organizar un seminario internacional con el propósito de conocer y deliberar sobre las alternativas de reformas en vías al fortalecimiento de la Organización de Naciones Unidas, contando con la participación de diversos especialistas mexicanos y extranjeros en agosto de 2004. Durante las mesas de este seminario, pudimos rescatar varios elementos que plantean la necesidad de dotar a la organización cosmopolita de reformas profundas a fin de que pueda responder con mayor eficacia a las exigencias crecientes de la época contemporánea.¹⁹⁹

El proyecto de las Naciones Unidas, tal como se concibió en su origen, estaba dirigido a atender retos tradicionales como los conflictos interestatales que hasta casi mediados del siglo XX fueron producto de las dos conflagraciones mundiales. No obstante, en el transcurso de las décadas y hasta nuestros días, los desafíos mayores con los que nos enfrentamos son de otro talante como el recrudecimiento de la pobreza, la degradación del medio ambiente, la propagación de las enfermedades infecciosas, la proliferación de armas y estupefacientes, la amenaza del uso de armas químicas y bacteriológicas, el terrorismo internacional, la protección de los derechos humanos, políticos y civiles y el impulso de la democracia.

¹⁹⁹ Ponencia del Embajador Enrique Berruga "México y los desafíos de la ONU en el Siglo XXI", Versión estenográfica del Seminario internacional *Las Naciones Unidas rumbo a sus 60 años de fundación: desafíos y perspectivas para el Siglo XXI*, Cámara de Diputados, LIX Legislatura, México, miércoles 18 de agosto de 2004.

Otro aspecto importante al que hay que poner atención es el número de miembros que conforman la Organización de Naciones Unidas. Sin lugar a duda, la descolonización modificó no sólo su membresía sino también la forma de armonizar y sistematizar los diferentes criterios de sus miembros. En 1945, los miembros originarios eran 51, en 2004 hacen una suma de 191 miembros. Como era de esperarse, a medida que un mayor número de países se adherían al organismo, los problemas para deliberar en la Asamblea General se hacían evidentes, pues al momento de sesionar empezaron a coexistir una cantidad considerable de temas que todos los países querían abordar en primer plano, como hasta la fecha.

Otro elemento a destacar es el dilema que planteó a las Naciones Unidas, las situaciones de conflicto no entre Estados, sino al interior de éstos. La experiencia de conflictos civiles en años pasados puso en disyuntiva a la comunidad de naciones sobre cuál debía ser su respuesta ante este tipo de guerras, en específico, de intervenir o no en los países para proteger a los civiles en contingencia. Para hacer frente a estos conflictos, el Consejo de Seguridad autorizó operaciones de mantenimiento de paz en América Central y África Meridional. Por ejemplo, en El Salvador, Guatemala, Camboya y Mozambique, las Naciones Unidas desempeñaron una función destacada para poner fin a los conflictos y promover la reconciliación. Sin embargo, otros conflictos, muchos de ellos marcados por la violencia étnica, como los de Somalia, Rwanda y la ex Yugoslavia, trazaron nuevos desafíos para su actuación en el establecimiento de paz.

Estas experiencias han demostrado que mantener la paz y la seguridad en los Estados, no sólo implica evitar el conflicto militar. En este renglón, "tal seguridad sólo puede lograrse ayudando a los países a fomentar el desarrollo económico, la justicia social, la protección de los derechos humanos, la buena gestión pública y el proceso democrático."²⁰⁰ En su justa medida, las Naciones Unidas han mostrado un importante esfuerzo al prestar atención y asistencia en esas esferas; sin embargo, sin el apoyo político y los recursos económicos puntuales por parte de los Estados miembros no se puede exigir que este organismo universal desempeñe estas tareas con celeridad y eficacia.

Otra de las razones que le resta credibilidad y fuerza a las Naciones Unidas hoy en día, es la falta de acatamiento a las resoluciones que sus dos órganos medulares, la Asamblea General y el Consejo de Seguridad, formulan. Por lo que respecta a la Asamblea General, a pesar de que sus

²⁰⁰ ABC de las Naciones Unidas, Departamento de Información Pública de las Naciones Unidas, Nueva York, 2000, pp. 77-78.

declaraciones y recomendaciones no tienen un carácter obligatorio, ello no hace que pierdan fuerza e influencia desde el punto de vista político cuando algunos países no las acatan. Por su parte, el Consejo de Seguridad, al erigirse como el órgano que tiene la encomienda de mantener la paz y seguridad internacionales, las decisiones y resoluciones que emite sí tienen un valor obligatorio que los Estados miembros deben aceptar y cumplir. No obstante, en cualquiera de estos dos órganos existe una buena cantidad de ejemplos en los que las resoluciones no se han cumplido al pie de la letra.

Seguido del punto anterior, otro elemento que se aprecia es la primacía del Consejo de Seguridad dentro del sistema de Naciones Unidas y, en particular, por encima de la Asamblea General. De ahí la importancia que destaca dentro de la serie de reformas, la revisión de la composición y funcionamiento del Consejo de Seguridad a fin de hacerlo más transparente, democrático y equitativo y, por otro lado, a la Asamblea General dotarla de más fuerza tanto en sus decisiones como en su organización.

En época reciente, un suceso inesperado que vino a agudizar la crisis de las Naciones Unidas y a poner en alerta a la seguridad internacional fueron los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001. El terrorismo internacional basado en el fundamentalismo religioso y exacerbado reactivó la seguridad nacional de los países y la seguridad colectiva en general. La naturaleza de esta amenaza evidenció que ni los Estados, tampoco el país hegemón como Estados Unidos que fue la víctima de estos ataques, y las organizaciones de seguridad regional y colectiva estaban preparados para afrontarla.

Pocos días después de este evento, Estados Unidos emprendió una campaña militar de legítima defensa contra el régimen talibán en Afganistán, la cual contó con el apoyo de los Estados miembros de las Naciones Unidas. Sin embargo, este apoyo y consenso internacional que se percibía en torno al combate del terrorismo se polarizó entre los países del orbe cuando Estados Unidos decidió iniciar unilateralmente una guerra contra Irak en el 2003 con el respaldo de algunos gobiernos aliados, como en ese entonces fueron los de Inglaterra y España.

Huelga decir entonces que el terrorismo internacional se ha vuelto un reto de consideración para afrontar en el nuevo siglo; no obstante, también habrá que poner atención en que, paralelo al germen del terrorismo, se tendrán que atacar muchas de sus raíces como son la pobreza, la hambruna, la desigualdad que son las amenazas más frecuentes que atacan a los pueblos del mundo en mayor o menor

grado. Asimismo, tener cuidado de que no por combatir al agente terrorista sin nacionalidad, se atente contra los derechos humanos de las personas.

A la luz de las reflexiones expuestas, los países de la comunidad internacional parecen tener más elementos de peso para plantear y promover un conjunto de reformas al sistema de la Organización de Naciones Unidas. Es menester señalar que en noviembre de 2003 el Secretario General de Naciones Unidas, Kofi A. Annan, nombró un Grupo de Alto nivel denominado `Panel sobre cambios y amenazas en el mundo´ compuesto por 16 especialistas de todas las partes del mundo con el propósito de examinar las amenazas del Siglo XXI, evaluar las políticas, procesos e instituciones existentes, formular sus recomendaciones y presentar un Informe en diciembre de 2004 que habrá de servir como un referente importante para las deliberaciones de la Reforma de las Naciones Unidas.

Con este escenario, sería ahora oportuno cuestionarnos ¿cuál ha sido el papel que México ha desempeñado durante el proceso de revisión en miras a la Reforma de las Naciones Unidas? En principio, es importante mencionar que la acción internacional y la conducción de México frente a la comunidad de naciones ha sido un reflejo de la concordancia que existe entre sus preceptos normativos de política exterior, su observancia al derecho internacional y los principios y propósitos de la Organización de Naciones Unidas. Como tal, México es un país que desde la edificación y desarrollo de Naciones Unidas ha participado de manera activa y destacada en varias materias tales como el derecho marítimo, el desarme nuclear, la codificación del derecho internacional, entre otras.

El cambio en la Presidencia de la República en el 2000 renovó también la concurrencia de México en los organismos multilaterales. Como señalamos en otro apartado, uno de los objetivos del proyecto de política exterior del gobierno de Vicente Fox ha sido participar de forma activa en el fortalecimiento de los foros multilaterales tal es la Organización de Naciones Unidas. El activismo multilateral del actual gobierno ya se ha advertido a través de la participación de México en el Consejo de Seguridad como miembro no permanente en el periodo de enero de 2002 a diciembre de 2003; la promoción y defensa de los derechos humanos y la democracia en el seno de la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas; y la adhesión de México al

Estatuto de Roma que da origen a la Corte Penal Internacional,²⁰¹ como vía de ejemplos.

Ahora bien, ante el futuro de las Naciones Unidas que habrá de reflejarse en la decisión y voluntad política de sus Estados miembros, México tiene un papel importante que le obliga a participar en la definición de propuestas para la renovación de la organización. A este respecto, los planteamientos que el gobierno de México ha propuesto para la Reforma de Naciones Unidas²⁰² se centran en dos mociones principales: fortalecer su capacidad preventiva y revitalizar sus instituciones.

Desde la perspectiva preventiva, México considera conveniente la creación de un mecanismo institucionalizado de consulta integrado por el Secretario General y los presidentes de la Asamblea General, el Consejo de Seguridad y el Consejo Económico y Social; la elaboración de un plan de acción amplio, que podría ser bienal, y que facilite la prevención de situaciones que afecten a la humanidad; hacer más eficiente el trabajo de programas y órganos subsidiarios con que cuenta la Organización, incluyendo a la Comisión de Derechos Humanos; revitalizar los buenos oficios del Secretario General; mejorar la cooperación y coordinación entre las áreas política y económica del Secretario.

En la segunda vertiente, México propone la revitalización de las instituciones del sistema de Naciones Unidas. Uno de los primeros órganos es la Asamblea General. En este rubro, es menester asegurar que cumpla con su función en el mantenimiento de la paz a través de un mayor involucramiento y activismo de su Presidente y de los miembros de la Mesa en el seguimiento de los temas prioritarios identificados por el mecanismo institucionalizado de consulta.

En cuanto al Consejo de Seguridad, se sugiere mejorar su credibilidad a través de la institucionalización de mejoras en sus métodos de trabajo, la reglamentación del derecho de veto, una mayor transparencia y un esquema de rendición de cuentas. Para esto, es necesario subsanar la falta de representatividad y promover la ampliación regionalmente

²⁰¹ El Senado de la República ratificó el Estatuto de Roma el 21 de junio de 2005, concluyendo así el trámite legislativo de esta adhesión, luego de la ratificación de la Cámara de Diputados y los Congresos locales. Con esta adhesión, la Corte, con sede en La Haya, podrá juzgar a ciudadanos mexicanos que hayan incurrido en delitos de lesa humanidad.

²⁰² Documento de la Dirección General de Coordinación Política de la Secretaría de Relaciones Exteriores que resume la posición de México sobre la Reforma de la Organización de las Naciones Unidas, Tlatelolco, D. F., Noviembre 2004.

equitativa y balanceada de los miembros del Consejo bajo modalidades a ser determinadas por los grupos regionales.

Por lo que hace al Consejo Económico y Social (ECOSOC), es necesario fortalecer su labor y la de sus órganos subsidiarios en materia de promoción del desarrollo y combate a la pobreza. Además de intensificar el diálogo con organismos regionales, en particular, con instituciones de Bretton Woods, el ECOSOC deberá coordinar las actividades de las agencias especializadas y otorgar prioridad dentro de su programa de trabajo al cumplimiento de organismos derivados de las Cumbres del Milenio y de Monterrey.

Por último, el gobierno mexicano conviene fortalecer a la Corte Penal Internacional de Justicia a través del aumento en su número de miembros, la ampliación del número de países que reconocen su competencia y la autorización al Secretario General para solicitar opiniones consultivas.

Como podremos advertir, México plantea una reforma integral al sistema de Naciones Unidas que le suministre una mayor capacidad de decisión, le permita actuar de forma veraz y responda con presteza a los nuevos retos de la seguridad colectiva por medio de la prevención oportuna y la revitalización profunda de cada uno de sus órganos.

A su vez, México ha emprendido un esfuerzo de concertación activa a favor de la reforma de Naciones Unidas. A iniciativa del gobierno mexicano se estableció el Grupo de Amigos para la Reforma de las Naciones Unidas en 2004. El objetivo del Grupo es examinar y formular propuestas sustantivas, así como diseñar una estrategia diplomática que permita impulsar la reforma de la Organización, fijando como meta para alcanzar resultados el 60 periodo de sesiones de la Asamblea General (septiembre de 2005), cuando se prevé arrancará la consideración del paquete de reformas.

El impulso a la Reforma de las Naciones Unidas debe ser una prioridad estratégica de la política exterior mexicana. Así lo ha manifestado el Congreso Mexicano, a través del Grupo de Trabajo de Fortalecimiento del Multilateralismo de la Cámara de Diputados por medio de un Punto de Acuerdo apoyado por todos los grupos parlamentarios, sin excepción alguna, para impulsar el fortalecimiento de las Naciones Unidas y refrendar su apoyo a las propuestas de reforma de la organización por parte del gobierno del presidente Vicente Fox.²⁰³ De esta manera,

²⁰³ Al respecto, véase el Punto de Acuerdo por el que la H. Cámara de Diputados se pronuncia a favor de una reforma por la democracia, la transparencia y el fortalecimiento de la organización

podemos denotar que los partidos políticos representados al interior del Congreso coinciden en que uno de los instrumentos fundamentales de México debe seguir siendo la política multilateral, la cual le ha permitido en muchos sentidos alcanzar sus objetivos de política exterior y le ha servido para balancear el peso abrumador que Estados Unidos ha tenido respecto a nuestro país.

Sólo a través de su participación activa, México podrá seguir promoviendo los temas que son de importancia para su política interna y externa como son la defensa de los migrantes mexicanos, el combate al narcotráfico, el desarrollo económico, la protección de los derechos humanos, etcétera. Como una ilustración de esto, basta que recordemos la solicitud que México llevó a la Corte Internacional de Justicia de Naciones Unidas para que revisara la violación por parte de Estados Unidos a la Convención de Viena sobre asuntos consulares que privó a 52 de nuestros connacionales a la asistencia consular y donde el fallo de esta instancia jurídica internacional fue a favor del gobierno mexicano.

Si bien existen temas agudos entre el Congreso y el gobierno mexicano que han polarizado el papel de México en la esfera de las Naciones Unidas tales como las operaciones de mantenimiento de la paz, la participación como miembro no permanente en el Consejo de Seguridad o los votos a favor de la defensa de los derechos humanos en Ginebra, en particular sobre Cuba, convenimos que este tipo de seminarios y el interés que los legisladores pongan cada vez más a los temas de Naciones Unidas, que a final de cuentas se articulan con los temas de la política interna, brindarán una oportunidad para reflexionar en el Recinto legislativo sobre el papel y liderazgo que México está comprometido y obligado a asumir en este organismo mundial y en la diplomacia multilateral.

de las Naciones Unidas, a fin de dotarla de mayor eficacia en la toma de decisiones, en el Anexo 6.

3.4.7 Presencia del Congreso mexicano en Foros Parlamentarios a nivel regional y mundial.

Uno de los caminos de la Diplomacia Parlamentaria que le permite a México abrir otro espacio de diversificación en sus vínculos con el exterior es la formalización institucional del Congreso Mexicano en foros parlamentarios a nivel regional y mundial.

La presencia del Congreso Mexicano en los organismos internacionales de parlamentarios se ha ido intensificando conforme su realidad nacional e internacional va cambiando. A partir de las últimas tres décadas, México comenzó a expandir sus relaciones con la comunidad internacional ya no sólo en el ámbito bilateral, sino también en el plano multilateral.

La incorporación formal del Poder Legislativo Mexicano en diversos foros internacionales se inició con la Unión Interparlamentaria Mundial en 1973; el Parlamento Latinoamericano en 1975; la Conferencia de Presidentes de Parlamentos Democráticos Iberoamericanos en 1983; el Parlamento Indígena de América en 1987; el Grupo Mundial de Parlamentarios para el Hábitat en 1992; el Foro Parlamentario Asia Pacífico en 1993; la Conferencia de Parlamentarios de Asia Pacífico sobre el Medio Ambiente y Desarrollo en 1995; la Confederación Parlamentaria de las Américas en 1997; la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa en 1999; la Red de Mujeres Parlamentarias de las Américas en 1999; el Foro Interparlamentario de las Américas en 2000; los Parlamentos Iberoamericanos en la Red en 2000; el Parlamento Centroamericano en 2002; y, el Foro Parlamentario de la Conferencia Internacional sobre Financiación para el Desarrollo en 2002.²⁰⁴

A nuestro juicio, la necesidad de vigorizar y acrecentar la concurrencia del órgano bicameral en el exterior ha tenido varios matices y configuraciones. Siguiendo la cronología de su registro en las instancias deliberativas referidas, podemos interpretar que durante las décadas de los setenta y ochenta, la política exterior de México tuvo páginas de participación activa, lo que incidió para que el Poder Legislativo emprendiera su ingreso en organismos internacionales de este género. Sin embargo, debido a la preponderancia y excesos del régimen presidencial mexicano, que por esas fechas estaba hondamente enraizado, era de advertirse que la participación legislativa siguiera un patrón similar al del Poder Ejecutivo, ya que las delegaciones

²⁰⁴ Elma del Carmen Trejo García, Organismos Parlamentarios y Parlamentos Internacionales en los que participa el Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, Servicio de Investigación y Análisis, Biblioteca del H. Congreso de la Unión, México, 2004.

parlamentarias no sólo se componían por la mayoría de los legisladores del partido oficial, sino que en realidad no existía una pluralidad política en el país.

Posteriormente, en la década de los noventa, producto de las tendencias globalizadoras que se extendieron en el mundo, la interdependencia económica, política, tecnológica, cultural y los nuevos temas de la agenda internacional influyeron para que la participación legislativa se incrementara en los foros ya inscritos y además se adhiera a otros nuevos. Asimismo, el pluralismo político que empezó a arraigarse a partir de la LVII Legislatura favoreció para que el Congreso exteriorizara una imagen distinta dentro del mosaico legislativo regional y mundial.

Ahora bien, a los albores del siglo XXI, apreciamos que la tendencia de participar en estos organismos, conferencias y foros parlamentarios continúa. Empero, añadimos que producto de la alternancia política en la Presidencia de la República registrada en el 2000 y de una representación partidista más plural y crítica, la presencia del Congreso Mexicano ha adquirido un tornasol más vigoroso, activo y participativo en las relaciones exteriores y al interior de cada una de las organizaciones parlamentarias internacionales.

A la luz de las consideraciones anteriores, resulta oportuno ahora que señalemos, si bien de forma somera, algunas particularidades de los organismos parlamentarios en los que el Congreso Mexicano tiene presencia.

Desde 1889, la Unión Interparlamentaria Mundial (UIP)²⁰⁵ se ha considerado como el centro de concertación más importante de la diplomacia parlamentaria al reunir a los representantes populares de casi todos los pueblos del orbe. En la actualidad, la Unión está integrada por 138 países, entre ellos México. Sus propósitos principales son promover el diálogo parlamentario mundial, trabajar por la paz y cooperación entre los pueblos y el establecimiento firme de la democracia representativa. Por lo que hace a la participación del Legislativo Mexicano, las delegaciones parlamentarias de nuestro país han promovido diversas iniciativas en relación a temas de la agenda internacional que han servido como puntos de partida para la deliberación que sostienen los parlamentarios en su principal órgano de expresión, la Conferencia Interparlamentaria. En los últimos años, México ha ocupado un lugar en el Comité Ejecutivo y la Vicepresidencia de la Unión. Recientemente, el Senado de la República fue el anfitrión de

²⁰⁵ www.ipu.org

la 110^o Asamblea de la Unión Interparlamentaria celebrada en México en abril de 2004. Cabe destacar que en la ceremonia inaugural, el presidente de la República dio la bienvenida a más de mil parlamentarios representantes de 138 países y reconoció que el Congreso de la Unión es una expresión de la pluralidad que caracteriza a México.²⁰⁶

Uno de los foros parlamentarios regionales más representativos, en el cual participa el Congreso Mexicano, es el Parlamento Latinoamericano (PARLATINO).²⁰⁷ El PARLATINO fue fundado en 1964 en Lima, Perú, aunque su institucionalización se efectuó hasta 1987. Este organismo regional está constituido por los parlamentos de 23 países de América Latina y el Caribe. Su objetivo principal es fomentar el desarrollo económico y social de la comunidad latinoamericana y pugnar porque alcance la plena integración económica, política, social, y cultural de los pueblos de América Latina. En la participación de México en sus comisiones permanentes destaca la presidencia de la Comisión de Asuntos Políticos. A partir de 1995, la importancia de nuestro país en este foro latinoamericano se incrementó cuando el entonces Senador Fernando Solana fue electo como Presidente Alternativo del mismo. Durante la renovación de la Mesa Directiva del Parlamento Latinoamericano para el periodo 2000 a 2002, la Diputada federal Beatriz Paredes Rangel fue elegida para presidir la Presidencia de este órgano de gobierno. Al presente de la LIX Legislatura, la Senadora Cecilia Romero Castillo, Presidenta de la Comisión de Relaciones Exteriores para América Latina y el Caribe del Senado de la República, es una de las Vicepresidentas del PARLATINO y funge como representante permanente del Congreso Mexicano.

La Conferencia de Presidentes de Parlamentos Democráticos Iberoamericanos es una instancia que reúne a los Presidentes de las cámaras legislativas de Iberoamérica. Su primera Conferencia se celebró en Madrid, España en 1983. Desde ese entonces, los Presidentes del órgano bicameral de México han asistido a sus reuniones periódicas. Su propósito principal es promover la cooperación de parlamentarios democráticos de habla hispana en organismos internacionales, con vistas a llevar a cabo una actuación común en el marco de los principios de la libertad y la democracia.

²⁰⁶ Nayeli Cortés y Natalia Gómez, "Fox alaba labor del Congreso en foro parlamentario", en *El Universal*, México, 19 de abril de 2004, Nación, p. 2.

²⁰⁷ www.parlatino.org.br

El proyecto del Parlamento Indígena de América (PIA)²⁰⁸ fue concebido durante el Primer Encuentro de Parlamentarios Indígenas de América celebrado en Panamá en 1987. Actualmente, este foro parlamentario está integrado por parlamentarios indígenas, elegidos democráticamente, de 18 países del Continente americano, entre los que se encuentra México. Su función principal es promover y velar por el desarrollo de los pueblos indígenas, según sus propios valores y patrones culturales. Cabe mencionar que en la anterior Legislatura, el Recinto Legislativo de San Lázaro y la Secretaría de Relaciones Exteriores fueron los organizadores de la 14^a Asamblea Plenaria del Parlamento Indígena de América.

El Grupo Mundial de Parlamentarios para el Hábitat tuvo su origen en una Reunión celebrada en Japón en 1987. Los Estatutos que lo rigen fueron formalmente adoptados en la Conferencia de Parlamentarios Mundiales sobre Asentamientos Humanos y Desarrollo celebrada en Canadá en 1992. En la actualidad, reúne a parlamentarios de 73 países del mundo. Conforme a los principios asumidos en el Primer Foro Mundial de Parlamentarios para el Hábitat, en el campo legislativo y político para los parlamentarios y autoridades, se han generado expectativas, requerimientos y compromisos relevantes en materia de asentamientos humanos, desarrollo urbano y vivienda. La 12^a Reunión del Grupo Mundial de Parlamentarios para el Hábitat fue tuvo lugar en Cancún, México en 1998.

La idea del Foro Parlamentario Asia Pacífico (APPF)²⁰⁹ surgió en Japón en 1990 con el propósito de establecer una Asociación Parlamentaria del Pacífico para la cooperación política, económica, cultural y educativa. Actualmente, congrega a legisladores de 27 países de la Cuenca del Pacífico. La participación del Congreso Mexicano en este foro ha tenido como propósito ampliar la agenda parlamentaria de México en la región Asia-Pacífico, asumiendo un liderazgo efectivo dentro de ella, a través de una presencia y participación constantes en las reuniones anuales de sus asambleas. De manera destacada, las delegaciones parlamentarias del Congreso de la Unión han abordado temas importantes para nuestro país en el marco de la agenda de este mecanismo parlamentario tales como la globalización y las negociaciones en el seno de la OMC, el desarrollo sustentable, el financiamiento para el desarrollo, la preservación del agua potable, entre otros.

²⁰⁸ www.parlamentoindigenadeamerica.org

²⁰⁹ www.appf.org.pe

La Conferencia de Parlamentarios de Asia Pacífico sobre el Medio Ambiente y Desarrollo (APPCED) se estableció en Seúl, Corea en 1993. En la actualidad, este mecanismo parlamentario se conforma por 46 naciones de Asia Central, Asia del Pacífico y Oceanía, lo que lo hace uno de los foros multilaterales más grandes del mundo y el más grande de la región de Asia en materia de medio ambiente. Su objetivo principal es la promoción de medidas parlamentarias para la protección del medio ambiente y el desarrollo sustentable. En la IX Reunión anual celebrada en Seúl, Corea en 2002, México asumió la Vicepresidencia de esta asamblea parlamentaria a cargo de la Senadora Dulce María Sauri Riancho, Presidenta de la Comisión de Relaciones Exteriores Asia Pacífico del Senado de la República. Un año después, la X Reunión se realizó en la Isla de Cozumel, México donde el Senado Mexicano tuvo la ocasión de informar ante el Pleno de la Conferencia sobre el seguimiento de los compromisos de la Cumbre de Johannesburgo.²¹⁰ En agosto de 2004, el Senado Mexicano asistió a la XI Asamblea en Korolevu, República de Islas Fiji con la responsabilidad de presidir el Comité Ejecutivo del foro parlamentario regional.

La creación de la Confederación Parlamentaria de las Américas (COPA)²¹¹ responde a una convocatoria de la Asamblea Nacional de Québec en 1995. Se constituye formalmente en su Primera Reunión en Québec, Canadá en 1997, con el tema `Hacia Las Américas del 2005: democracia, desarrollo y prosperidad´. A la fecha, la Confederación Parlamentaria reúne a congresistas de 36 países del hemisferio. Su objetivo principal es favorecer la concertación en torno a problemáticas vinculadas a la cooperación interamericana y dar seguimiento, en particular, a las Cumbres de Jefes de Estado y de Gobierno de las Américas durante el proceso de creación del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA). En la anterior Legislatura del Congreso Mexicano, la Diputada federal Laura Pavón Jaramillo fue la Presidenta de la Confederación Parlamentaria de las Américas.

Uno de los resultados de las Conferencias de COPA fue la conformación de la Red de Mujeres Parlamentarias de las Américas²¹² en 1999. Su finalidad es favorecer la concertación sobre temas relativos a la condición femenina y promover la equidad de género, la paz y el desarrollo humano, así como la implicación de la mujer en los procesos decisorios de la sociedad. Aquí habría que destacar la participación

²¹⁰ Al respecto, véase el Informe de la Comisión de Relaciones Exteriores Asia Pacífico sobre la Organización de la Décima Asamblea Parlamentaria Asia Pacífico sobre Medio Ambiente y Desarrollo (APPCED), celebrada en la Isla de Cozumel, México entre el 13 y 15 de noviembre de 2003 en el Anexo 7.

²¹¹ www.copa.qc.ca

²¹² www.feminamericas.org

activa que ha tenido la Comisión de Equidad y Género de la Cámara de Diputados de México.

La Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa²¹³ es uno de los organismos de esta instancia internacional que agrupa a 43 países del Continente europeo, incluyendo a los 25 miembros que integran la Unión Europea. El Consejo de Europa, representado por los Jefes de Estado y Gobierno, constituye un papel central en el asentamiento de importantes principios y acuerdos de cooperación. Se ha situado como un organismo representativo cuyo papel político ha redituado a la estabilidad y progreso de la región europea. Con estas consideraciones, la Asamblea Parlamentaria es considerada como un foro de discusión e intercambio de ideas del Consejo de Europa. Su sede es el Palacio de Europa en Estrasburgo. Sus principales objetivos son ampliar la cooperación entre los miembros en los ámbitos social, cultural, científico, jurídico y administrativo; proteger y mejorar el respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales de los individuos; promover y fortalecer la democracia pluralista.

La participación del Congreso Mexicano en la Asamblea Parlamentaria se inició en las sesiones ampliadas del Comité de Asuntos Económicos y de Desarrollo a partir de 1995. Cabe mencionar que en estas reuniones se discuten los informes anuales de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo y del Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo, a las que se invita a los países miembros de estos organismos. De ahí se explica la participación mexicana en este Comité. Asimismo, en 1996 el Gobierno y Senado de México presentaron oficialmente sus solicitudes para obtener el estatuto de observadores permanentes. Es hasta 1999 cuando el Consejo de Ministros aprobó por unanimidad la solicitud que le fue turnada. Con esto, México obtuvo el estatuto de observador permanente ante el Consejo de Europa, en el caso del Ejecutivo, y en la Asamblea Parlamentaria, en el caso del Legislativo. A partir de la inclusión de México, el intercambio y reuniones bilaterales entre los comités y subcomités de la Asamblea Parlamentaria y el Congreso Mexicano se han incrementado. Asimismo, esto ha servido a nuestro país para fortalecer su presencia internacional en esa región del mundo.

El Foro Interparlamentario de las Américas (FIPA)²¹⁴ se inauguró en Ottawa, Canadá en el año 2000. Su objetivo primordial es promover la participación parlamentaria en el sistema interamericano y fomentar el diálogo entre los poderes legislativos del hemisferio. Este foro regional está conformado por los legislativos nacionales de 35 Estados del

²¹³ www.assembly.coe.int

²¹⁴ www.e-fipa.org

Continente americano. A invitación del Congreso Mexicano, la 1ª Asamblea Plenaria del Foro Interparlamentario de las Américas se celebró en nuestro país en marzo de 2002, contando con la presencia de 80 delegados de las legislaturas nacionales de 23 países del hemisferio. Actualmente, la Senadora Silvia Hernández Enríquez, Presidenta de la Comisión de Relaciones Exteriores para América del Norte del Senado de la República, es una de las integrantes del Comité Ejecutivo del Foro Interparlamentario.

Parlamentos Iberoamericanos en la Red es una instancia deliberativa en la cual concurren los legisladores de 13 países hispanoamericanos, entre los que figura México. Hasta la fecha, se tiene cuenta de un solo Congreso celebrado en Madrid, España en noviembre de 2000. Su finalidad es intercambiar opiniones y experiencias sobre el impacto de las nuevas tecnologías en la actividad política y parlamentaria.

El Parlamento Centroamericano (PARLACEN)²¹⁵ es un órgano de representación política de los pueblos de la región centroamericana. Este parlamento regional cobró plena vigencia en 1991 durante su primera Asamblea Plenaria en la Ciudad de Guatemala. Su propósito fundamental es servir como foro deliberativo para el análisis de los asuntos políticos, económicos, sociales y culturales comunes y de seguridad del área de Centroamérica. El Parlamento Centroamericano está integrado por El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá y República Dominicana. Cabe señalar que en enero de 2002, una delegación de parlamentarios de la Cámara de Diputados de México se integró al PARLACEN para participar en sus trabajos legislativos con estatuto de observador permanente.

El Foro Parlamentario de la Conferencia Internacional sobre Financiación para el Desarrollo²¹⁶ tuvo lugar en el Senado de la República de México en marzo de 2002. Su objetivo principal fue analizar desde la perspectiva de los parlamentarios los asuntos más relevantes relacionados con la financiación para el desarrollo. Luego de la deliberación que sostuvieron los representantes populares de 50 países, formularon una Declaración que fue presentada ante la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo celebrada en Monterrey, México en 2002. Hasta la fecha sólo se ha reunido una vez.

Como hemos podido advertir, el trabajo legislativo de los parlamentarios mexicanos no se agota en el Recinto Legislativo, sino se extiende también a las instancias parlamentarias internacionales, participando de

²¹⁵ www.parlacen.org.gt

²¹⁶ www.cinu.org.mx

forma activa en sus órganos de gobierno y pronunciándose en temas de interés nacional y relevancia internacional.

A nuestro modo de ver, la presencia del Congreso Mexicano en los foros internacionales y regionales se ha ido vigorizando como producto de los cambios internos y externos del país, volviéndose de mayor provecho cuando refleja al exterior una representación pluralista de todas las corrientes ideológicas de México. Por esta vía y en la medida en que la participación mexicana sea más activa y fructífera, seguirá contribuyendo desde la dimensión parlamentaria a fortalecer el papel de México en las relaciones internacionales.

3.5 Balance y Perspectivas de la Diplomacia Parlamentaria Mexicana.

En un balance, la actuación de la Diplomacia Parlamentaria Mexicana durante el primer año de ejercicio de la LIX Legislatura se aprecia por su participación creciente en la política exterior de México. En este tenor, si bien convenimos que el Poder Legislativo se encuentra en un ambiente interno y externo propicios que le ha permitido desenvolverse con mayor dinamismo en su actividad parlamentaria internacional, también es importante que deliberemos cabalmente sobre los alcances y limitaciones que la Diplomacia Parlamentaria tiene en la esfera de la política exterior de nuestro país, a la luz de los temas de la agenda internacional examinados.

Actualmente, los mecanismos de control que el Congreso Mexicano ejerce sobre el Poder Ejecutivo, vía la Secretaría de Relaciones Exteriores, como son las comparecencias, la solicitud de información y las proposiciones con punto de acuerdo en materia internacional se han intensificado como producto de la inexistencia de una mayoría partidista, el arraigo del pluralismo político y el papel que juega la oposición en el seguimiento a los actos del gobierno en el exterior. Sin embargo, advertimos que estos instrumentos tienen sobre todo efectos de valoración política más que jurídica.

Por ejemplo, aún cuando el Congreso en su ejercicio de la Diplomacia Parlamentaria emita recomendaciones o propuestas al gobierno mexicano sobre lo que debería ser su conducción en temas relacionados al ámbito externo, estas mociones se ven relativamente reflejadas en la toma de decisiones de la política exterior al no tener un carácter vinculante, es decir, al no ser obligatorias, y, además, teniendo en cuenta que el Presidente de la República tiene las últimas disposiciones en la ejecución de la política internacional. Sin embargo, a pesar del poco efecto normativo que puedan tener, las declaraciones y propuestas parlamentarias no dejan de ser importantes para enriquecer el debate nacional sobre la orientación de esta política pública.

En otra cuestión, denotamos que los Poderes Legislativo y Ejecutivo convienen en la protección de los mexicanos en el extranjero como una primera obligación y deber. Así lo han concertado ambos Poderes cada vez que el Secretario de Relaciones Exteriores comparece ante el órgano bicameral, aunque también es cierto que en muchas ocasiones tienen apreciaciones distintas sobre lo logrado, o bien, respecto a las estrategias que se deberían seguir para alcanzar ese objetivo. Desde nuestra perspectiva, aquí destacamos como aciertos de la Diplomacia

Parlamentaria el seguimiento que los legisladores mexicanos han dado al Caso Avena y el cabildeo que sostienen con diversos actores de Estados Unidos, en particular, con sus homólogos estadounidenses en defensa de los derechos de nuestros connacionales en aquel país.

Por otro lado, la relación con Estados Unidos y la complejidad de los temas de la agenda bilateral requieren que México cuente con diversos mecanismos para defender sus intereses nacionales frente a los distintos actores que intervienen en la política exterior del país vecino. En este sentido, no debemos prescindir de un instrumento que puede contribuir a los objetivos de la política exterior como son las Reuniones Interparlamentarias que el Legislativo Mexicano sostiene con su equivalente estadounidense. De antemano, con la consideración de que este instrumento no arroja resultados concretos, puesto que, como vimos antes, es más que nada un mecanismo de diálogo entre los poderes legislativos de ambos países, ya que es a los gobiernos a quienes corresponde tomar las decisiones últimas, para México resulta benéfico este medio en la medida en que los legisladores mexicanos puedan cabildear e influir en las percepciones de sus homólogos estadounidenses, incidiendo en acciones que nos favorezcan. Como vía de ejemplo, podemos mencionar el seguimiento de los debates y predecibles reformas a la ley migratoria en el Congreso estadounidense. Aquí, el efecto que pueda llegar a tener la Diplomacia Parlamentaria será importante para sumar esfuerzos a la estrategia política del gobierno mexicano en torno al tema migratorio con Estados Unidos.

En otro renglón, convenimos que el Congreso Mexicano le ha dado un mayor seguimiento a los procesos de integración regional en los que se inmersa nuestro país. Esto lo denotamos cuando participa activamente al interior del país, realizando foros, eventos y seminarios de información que tienen el propósito de fomentar el diálogo e interlocución entre la ciudadanía y los actores gubernamentales encargados de estas negociaciones comerciales a fin de analizar, discutir y aportar propuestas. Asimismo, su política parlamentaria en el exterior también es diligente cuando confluye en foros encaminados a examinar los costos y beneficios de la integración regional y proponer iniciativas en torno a las negociaciones que los gobiernos de los Estados, como el mexicano, llevan a cabo. Sin embargo, es menester decir que en el caso de México, esta participación parlamentaria a través de los pronunciamientos, declaraciones y propuestas queda muy reducida en la práctica de la toma de decisiones de la política exterior. Así pues, al menos en el proceso de negociación del Acuerdo de Libre Comercio de las Américas la mayoría de las críticas, sobre todo de la oposición parlamentaria, siguen girando en la ausencia de temas vitales en la

agenda de negociación que van más allá de la liberalización económica y que han sido propuestos al Poder Ejecutivo a través de varias mociones. Asimismo, otra crítica es la escasa información fidedigna que el gobierno mexicano les ha proporcionado a las cámaras legislativas sobre las negociaciones de este esquema de integración regional.

De acuerdo al punto anterior, quizá el logro más tangible en el seguimiento del Congreso a los procesos de integración sea la Ley sobre Aprobación de Tratados Internacionales en Materia Económica. Esta Ley representa un primer esfuerzo por regular la aprobación de los tratados internacionales con base en el precedente del Artículo 93 constitucional para obtener toda la información relativa a la celebración de un tratado celebrado por el Poder Ejecutivo. Así, en términos de esta Ley, el Congreso de la Unión, por conducto del Senado de la República, pretende contar con información amplia y oportuna sobre las negociaciones que realice el Ejecutivo. De igual forma, fomentar la participación ciudadana por medio de reuniones o eventos públicos que realice el Poder Legislativo, siendo uno de sus objetivos generales el promover la transparencia de las relaciones comerciales internacionales de México.

En otro tenor, advertimos que la relación diplomática México-Cuba ha tenido un alto contenido político ideológico en la vida nacional del país. En época reciente, el cambio de tendencia en el manejo externo del gobierno de Vicente Fox en torno a Cuba ha debido enfrentar uno de sus episodios más azarosos. Aquí la Diplomacia Parlamentaria se tradujo en pronunciamientos que condujeron a un enfrentamiento más con el Poder Ejecutivo. Para la oposición política, la discrepancia diplomática fue utilizada como un contrarresto para criticar al gobierno federal en su conducta internacional. Este caso evidenció que la crisis de la relación bilateral se reflejó claramente en la política interna por medio de los choques de visiones e intereses partidistas entre la oposición y el partido del gobierno foxista. Con todo, la política parlamentaria internacional no inhibió, en ningún momento, la postura del gobierno de México respecto al gobierno de Fidel Castro.

Por otra parte, constatamos que en el caso de la postura del Poder Legislativo a la Reforma de Naciones Unidas, se vuelve ineludible que México sea participe activo del fortalecimiento de esta organización internacional, pues, sin duda, la utilización de las instancias multilaterales ha servido para avanzar en temas de particular interés para nuestro país. A pesar de la concordancia entre el Poder Legislativo y Ejecutivo en este punto, es importante no eximir que cuestiones como la participación en las operaciones para el mantenimiento de la paz o en

el Consejo de Seguridad, por ejemplo, han polarizado la visión del Congreso Mexicano, y entre sus bancadas parlamentarias, frente a la visión del Ejecutivo. En este sentido, resulta conveniente crear más espacios de deliberación y seminarios donde las dos visiones de los Poderes y otros actores nacionales reflexionen y definan una postura sobre el papel que México debe asumir en el organismo multilateral, incluyendo los temas controversiales, si es que se quieren cumplir nuestras responsabilidades y compromisos como miembros de las Naciones Unidas.

Finalmente, estimamos una intensa actividad del Poder Legislativo en los foros parlamentarios regionales y mundiales a través de las delegaciones de legisladores mexicanos pronunciándose, cabildeando y promoviendo temas de interés nacional e internacional. No obstante a lo anterior, la apreciación y limitación que se tiene de la actividad parlamentaria en estos foros radica en que se produce una buena cantidad de documentos, pronunciamientos y declaraciones, pero que no tienen un efecto obligatorio, en este caso, para el gobierno mexicano. En este sentido, argüimos que el quehacer parlamentario se ve acotado cuando en el marco del régimen presidencial y el proceso de toma de decisiones de la política exterior, los legisladores mexicanos se ven limitados sólo a formular y, en todo caso, tratar de incidir en las decisiones del gobierno, pero no ser parte del proceso donde se tomen las disposiciones finales y, por tanto, se puedan ver plasmadas las resoluciones parlamentarias.

En este caso, aún cuando la participación del Poder Legislativo se vea relativamente traducida en la ejecución de la política exterior, convenimos como un logro de la Diplomacia Parlamentaria el poder contribuir a diversificar las relaciones exteriores de México y, por esta vía, impulsar los intereses de México en el exterior.

En perspectiva, la Diplomacia Parlamentaria Mexicana deberá hacer frente a varios desafíos. Ellos versarán sobre todo de los mayores poderes constitucionales que se le doten al Poder Legislativo en materia internacional. A grandes rasgos, algunas perspectivas que pudieran ser consideradas en un futuro próximo son las siguientes.

Si el Poder Legislativo, en especial el Senado de la República, es el órgano que debe dar su aprobación a los tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo, consideramos que para asumir cabalmente la responsabilidad de tal decisión sería conveniente integrar al Poder Legislativo en el proceso de negociación de los tratados internacionales. Su presencia durante el proceso le daría mayores elementos para

analizar de cerca las particularidades del instrumento jurídico; proponer modificaciones; y justificar su aprobación, o bien, su rechazo. En este sentido, se podría seguir la experiencia estadounidense prevista en el Artículo II, sección 2, segundo párrafo de la Constitución de los Estados Unidos de América, que posibilita al Legislativo de ese país participar tanto en la fase de negociación como de aprobación.

Más adelante, no debería excluirse de la perspectiva la consideración de si el Senado debe seguir siendo el único órgano legislativo que apruebe los tratados, o si debe extenderse el régimen de aprobación a la Cámara de Diputados. Esto en virtud de que los compromisos que el Estado mexicano asume en nuestra época contemporánea tienen considerable resonancia y se extienden al conjunto de la sociedad, tales como son los Tratados de Libre Comercio. Sobre todo cuando existen materias contenidas en estos tratados que son facultad del Congreso de la Unión legislar, de ahí que el concurso de la Cámara de Diputados se vuelva fundamental. Además, si bien ya es reconocido el mayor pluralismo político en ambas cámaras legislativas, fue en la Cámara de Diputados cuando a partir de la LVII Legislatura se comenzó a experimentar el cambio democrático y plural de varias voces del acontecer nacional, con lo cual la inclusión de esta cámara para aprobar los tratados internacionales le conferiría mayor fuerza a la decisión.

En la actualidad, la conexión y dinamismo de las relaciones entre varios entes de la Sociedad Internacional han encauzado la celebración de una amplia red de instrumentos jurídicos internacionales que a pesar de que no revisten la naturaleza de tratados o convenciones internacionales obligan de la misma manera. En México, este tipo de acuerdos son conocidos como `acuerdos ejecutivos´ o `acuerdos interinstitucionales´ en los que sólo interviene el Poder Ejecutivo, sin la aprobación del Senado. En este sentido, el control normativo del Poder Legislativo en la materia es prácticamente nulo. Por tal motivo, en una perspectiva de este género, se debería contemplar en la Constitución Política este tipo de acuerdos e informar al Poder Legislativo, para su conocimiento, sobre la celebración y el contenido de los mismos.

Ahora bien, si entre las manifestaciones positivas del ejercicio de la Diplomacia Parlamentaria encontramos que los parlamentarios sirven como un canal para mediar los intereses de sus representados con el gobierno y democratizar la toma de decisiones en política exterior, también habría que evitar que este instrumento no caiga en uso para las pugnas partidistas y los intereses particulares de las cúpulas políticas, pues, desde esta perspectiva, se estaría en detrimento de la política exterior de la nación.

A la luz del balance y las perspectivas trazadas, capitulamos que la Diplomacia Parlamentaria ha tenido importantes avances en México al ser más abierta, plural, crítica y participativa, denotando ser un instrumento necesario en la política exterior; sin embargo, convenimos que es importante considerar también sus limitaciones y, a partir de éstas, buscar las posibilidades que le permitan fortalecer su quehacer, el cual se vea traducido, finalmente, en la política exterior de México.

CONCLUSIONES

El principio de la división de poderes es un componente característico de los regímenes políticos representativos y democráticos que se refiere al ejercicio de las funciones de los tres Poderes del Estado, esto es, la función legislativa para el Poder Legislativo, la función administrativa para el Poder Ejecutivo y la función jurisdiccional para el Poder Judicial. Con base en esto, la división se distingue por la separación de los diversos campos de acción del Estado a través de los cuales se materializa el poder político. Esta distinción se realiza en primer lugar, separando a las autoridades de acuerdo con las funciones que van a realizar y limitando su esfera competencial. En segundo lugar, este principio se da también por el establecimiento de relaciones de cooperación y control entre los Poderes del Estado.

A partir de esta premisa, se pudo advertir en este estudio que de acuerdo con las particularidades del sistema político mexicano hasta fines del siglo XX, la esencia del régimen presidencial no se cumplía a cabalidad en nuestro país, toda vez que no existían poderes equilibrados y contrapesados que hicieran valer el principio político, que el poder limite al poder. Es decir, que la aplicación de este principio en México estuvo condicionada a la configuración del sistema político caracterizado principalmente por la supremacía política que los poderes metaconstitucionales le confirieron al Jefe del Poder Ejecutivo en las políticas públicas del país, limitando el ejercicio de los Poderes Legislativo y Judicial.

En lo que respecta a la política pública relacionada con el ambiente externo, se advirtió que durante el gobierno encabezado por el Partido Revolucionario Institucional, las atribuciones constitucionales que le correspondían al Poder Legislativo fueron absorbidas completamente por el Ejecutivo Federal a través del monopolio de su mayoría legislativa en el Congreso, lo cual debilitó al Legislativo en sus competencias, viéndose instado a ratificar los mandatos del Ejecutivo.

La diplomacia ha sido el instrumento tradicional de la política exterior al que acude el gobierno de un Estado para conducir sus relaciones en el plano internacional. Sin embargo, en la edad contemporánea la diplomacia experimenta una configuración en su forma de desenvolverse y en los actores que la ejercen. Así, se distinguió una diplomacia desarrollada desde los parlamentos nacionales y ejercida por los legisladores diplomáticos. Examinamos entonces un arte de negociar llamado Diplomacia Parlamentaria, producto de los fenómenos concurrentes en el Sistema Internacional tales como la globalización, los

procesos de integración regional, la revolución tecnológica y los temas de la nueva agenda internacional.

Más que una función parlamentaria tradicional, los parlamentos de los países del mundo asumen una función diplomática en el sentido estricto del término, pues hablamos de una proyección que los parlamentos reflejan hacia el exterior al mantener diversos vínculos con órganos legislativos de casi todos los países, foros parlamentarios regionales y mundiales, instituciones gubernamentales y organismos no gubernamentales, con los cuales celebran una cuantiosa cantidad de reuniones, negociaciones, intercambios de información, etcétera, alrededor del mundo.

La razón de ser de la Diplomacia Parlamentaria está justificada cuando constatamos que sus propósitos fundamentales se traducen en acciones encaminadas a defender el interés nacional y contribuir a la acción exterior del Estado; crear vínculos de cooperación políticos, económicos, sociales y culturales a nivel internacional; coadyuvar a la armonización de leyes supranacionales en diversos temas de interés mundial como el combate al crimen organizado, la afrenta contra el terrorismo, la conservación del medio ambiente, etcétera; y dar transparencia a los procesos de integración regional, formulando iniciativas y propuestas que reporten beneficios a las poblaciones de los países dentro de estos esquemas.

No obstante a lo anterior, se convino que el alcance real de las acciones de la Diplomacia Parlamentaria está condicionado por la organización, funcionamiento y distribución de los órganos gubernamentales que intervienen en la instrumentación de la política exterior de un Estado, asimismo por la configuración de su sistema político, esto es la estructura real del ejercicio del poder político.

En el caso de la Diplomacia Parlamentaria en México, se asienta que a pesar de la distribución de los poderes formales que la Constitución Política otorga al Poder Ejecutivo y al Poder Legislativo en el ejercicio de la política exterior del país con el objeto de establecer sus competencias y sus limitaciones, la división de poderes efectiva tanto en la estructura constitucional como en la práctica de las relaciones exteriores, indica que el Ejecutivo Federal es el que tiene el poder predominante en esta materia.

A pesar de esa aseveración, cabe destacar que la Diplomacia Parlamentaria Mexicana es un instrumento que ha venido evolucionando con el paso del tiempo, el contexto internacional y la realidad nacional.

Es sobre todo a partir de la década de los años setenta cuando el campo de acción parlamentaria comenzó a extenderse y diversificarse a nivel internacional como consecuencia de la apertura comercial y económica del país. Igualmente, se pudo destacar que durante el curso del régimen priísta, si bien la afluencia de esta diplomacia era limitada, se empezó a apreciar un gradual interés de los partidos políticos nacionales como el Revolucionario Institucional y Acción Nacional por medio de sus posiciones tanto al interior y exterior del país.

En esta dirección, se distinguió que la Diplomacia Parlamentaria sirvió al gobierno priísta como una vía de contacto extra oficial para seguir de cerca los eventos políticos en la región latinoamericana a través de la Conferencia Permanente de Partidos Políticos de América Latina creada e impulsada por su Partido Revolucionario Institucional en 1979. Este medio también se utilizó para que el Congreso Mexicano, en contadas y necesarias ocasiones, tomara cierta opinión y postura dirigida hacia el exterior cuando el gobierno federal se veía en dificultades en sus relaciones exteriores, como es el caso de su compleja relación con Estados Unidos ante las políticas unilaterales que emprendía en relación a temas como el narcotráfico o migración, por ejemplo, que iban en detrimento de los intereses del país. Sin embargo, la acción parlamentaria tanto al interior del país como fuera de él, empezó a carecer de fuerza y legitimidad con el tiempo, toda vez que en el centro del sistema político mexicano se encontraba el Presidente de la República, contando con la mayoría de su partido en el Congreso.

En los últimos decenios del siglo XX, las transformaciones ocurridas en el Sistema Internacional, entre ellas, la relación estrecha de la política interna y externa y la preponderancia de la economía sobre la política internacional como resultado del fenómeno globalizador; la difusión de los esquemas de integración regional económica y en algunos casos también política; la generalizada revolución tecnológica, los medios de transporte y la basta red de conexiones; la introducción de nuevos temas en la agenda mundial como el narcotráfico, medio ambiente, derechos humanos, repercutieron para que el Congreso Mexicano y sus legisladores asumieran cada vez con mayor intensidad su ejercicio en la Diplomacia Parlamentaria, además de sus funciones tradicionales como legislar, controlar y fiscalizar.

En la escena nacional, otro elemento que se sumó para propiciar un mayor activismo del Poder Legislativo en materia externa fue la paulatina democratización que se empezó a experimentar en el sistema político mexicano como producto de las reformas políticas y electorales, las cuales fortalecieron el sistema de partidos mediante un proceso

electoral más imparcial y transparente e introdujeron el pluralismo político en las cámaras legislativas, minando el poder de la mayoría legislativa del gobierno, el cual favoreció a la Presidencia de la República durante varias décadas, volviendo así al Poder Legislativo más independiente, autónomo y participativo en su quehacer internacional.

Así pues, algunos tópicos de la agenda internacional de nuestro país en los que el Congreso Mexicano tuvo participación durante el primer año de ejercicio constitucional de la LIX Legislatura, nos sugirieron que el Poder Legislativo se presenta ahora como uno de los órganos gubernamentales activos, ya no pasivos y contemplativos, en la formulación de la política exterior de México a través de la Diplomacia Parlamentaria.

La vinculación política que el Congreso Mexicano tiene actualmente con la Dependencia de la Administración Pública encargada de la conducción de las relaciones exteriores de México se torna cada vez más activa. Esto lo advertimos cuando el Congreso de la Unión, articulado por su Cámara de Senadores y Cámara de Diputados, y al interior de éstas, por sus órganos de gobierno como la Mesa Directiva y la Junta de Coordinación Política, sus Comisiones de Relaciones Exteriores y sus legisladores, cada uno de éstos de acuerdo con sus funciones se muestran más prestos a solicitar información relacionada con la política exterior del gobierno foxista y, a su vez, emitir pronunciamientos políticos sobre la conducción que deberían seguir las relaciones internacionales del país a través de mociones o Puntos de Acuerdo.

Un tema de particular importancia e interés para la Diplomacia Parlamentaria y la Diplomacia Gubernamental es la protección de los mexicanos en el extranjero. Por lo que toca a la primera, se advirtió una participación más diligente de los legisladores mexicanos agrupados en comitivas plurales que se trasladan, particularmente, a Estados Unidos para acercarse a las comunidades mexicanas y reunirse con diversos actores políticos y legisladores de ese país con el objeto de promover la defensa de los derechos humanos y consulares de nuestros connacionales.

Cada año como en 2004, la Reunión Interparlamentaria que el Poder Legislativo de México sostuvo con su homólogo estadounidense sirvió sobre todo como mecanismo de diálogo para intercambiar posturas, posiciones y alternativas en los temas de la agenda binacional. A pesar de que este medio no arroja resultados concretos, se convino que para nuestro país resultará benéfico en la medida en que los legisladores mexicanos puedan cabildear e influir en las percepciones de los

legisladores estadounidenses, incidiendo en decisiones que nos favorezcan como es el caso de una predecible reforma a la Ley migratoria que contemple la seguridad de Estados Unidos, pero que también sus disposiciones favorezcan, en lo medida de lo posible, a los trabajadores mexicanos.

Los procesos regionales de integración económica en los que se inmersa o están en el propósito del gobierno de México participar, han contado cada vez con la mayor atención del Congreso Mexicano. Esto se constata cuando al interior como fuera del país, el Poder Legislativo y sus legisladores deliberan tanto en las cámaras legislativas como en los foros parlamentarios regionales sobre los costos y beneficios de los esquemas regionales como es el caso del Área de Libre Comercio de las Américas y el Mercado Común del Cono Sur.

La relación diplomática México-Cuba fue un claro ejemplo de que la política externa influye en la política interna y viceversa. En época reciente, el cambio de tendencia en el manejo externo del gobierno de Vicente Fox en torno a Cuba demostró un choque de confrontaciones entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo y, al interior de éste, entre las fracciones parlamentarias. Esta desavenencia diplomática sirvió sobre todo a la oposición parlamentaria para criticar al gobierno federal en su conducción internacional.

Las instancias multilaterales como la Organización de Naciones Unidas han servido a México en gran medida para avanzar en temas de interés nacional. Por tanto, el Poder Legislativo, al menos en la retórica, ha refrendado su apoyo al gobierno foxista en sus propuestas para fortalecer el sistema de Naciones Unidas y ponerlo acorde a las nuevas necesidades y desafíos del Sistema Internacional. Sin embargo, tampoco se debe eximir que en la *praxis* existen algunos temas agudos sobre la participación de México en las misiones de paz o su presencia en el Consejo de Seguridad que muchas veces polarizan las visiones del Ejecutivo y Legislativo, incluso al interior de cada uno de los Poderes. La polarización de estos temas debería llevar, en todo caso, a la reflexión de todos los actores políticos nacionales para definir una postura consensada sobre el papel que México debe asumir en este organismo universal.

La presencia del Congreso Mexicano en los Foros Parlamentarios regionales y mundiales también se ha venido transformando, a la par de los cambios nacionales y las exigencias internacionales. De comitivas parlamentarias mexicanas casi uniformes por un partido de mayoría legislativa, en la actualidad se advierte la participación de delegaciones

parlamentarias no sólo plurales, sino más activas que asisten a foros e instancias parlamentarias a pronunciarse, cabildear y promover temas de interés nacional y relieve internacional.

Sin embargo, toda esta actividad internacional ¿de qué manera se reflejó en la toma de decisiones de la política exterior de México?

En primer término, resulta fundamental señalar que, conforme se fue avanzando en el desarrollo de la investigación y con la hipótesis de trabajo que se planteó al principio de ésta, la variable independiente de la mayor pluralidad política-política-ideológica en el Congreso Mexicano, sin prescindir del resto de las mutaciones tanto nacionales como internacionales que mencionamos en el estudio, aparece como un elemento central que causó la participación creciente del Poder Legislativo en cuestiones relativas a la agenda internacional de nuestro país a través de la Diplomacia Parlamentaria, corroborándose entonces la aprobación de la misma.

En segundo orden, la dirección de esta participación se enfocó como un contrapeso en el sentido de que el Poder Legislativo se mostró más autónomo e independiente en sus posturas y pronunciamientos frente a las acciones externas del actual gobierno federal. Desde luego, sin soslayar que todas estas formulaciones tuvieron sobre todo efectos de valoración política más no jurídica. Por otro lado, la Diplomacia Parlamentaria pudo verse como un instrumento de contribución y apoyo a la política exterior del país en algunas cuestiones determinadas como fue el Caso Avena y la defensa de los mexicanos en el extranjero, en el cual los legisladores siguieron de cerca la evolución del caso de los mexicanos sentenciados a muerte, reconociendo y señalando, desde su dimensión parlamentaria, aunque también en colaboración con los órganos del Ejecutivo, el quebrantamiento que las instancias del gobierno estadounidense hicieron a la asistencia consular de los connacionales mexicanos.

Otra de las cuestiones que se destacó como acierto de la Diplomacia Parlamentaria fue la promoción del interés nacional que los legisladores mexicanos hacen en sus contactos con sus homólogos estadounidenses por medio de Reuniones Interparlamentarias y que pueden ser vistas como un medio más para incidir sobre decisiones que favorezcan al país, mediante el cabildeo y persuasión efectiva que puedan llegar a realizar los legisladores de México. Por último, se distinguió también como un hecho favorable para la política exterior la diversificación de las relaciones exteriores que el Congreso y sus legisladores hacen a través de los diversos foros, uniones, confederaciones y organizaciones

parlamentarias regionales y mundiales, con su presencia plural hasta con su trabajo legislativo dentro de sus órganos de gobierno, si se ve desde el punto de vista de la imagen internacional del país.

Sin embargo, tomando en cuenta lo anterior, también es menester señalar el resultado que arrojó toda esta participación dentro del proceso de toma de decisiones de la política exterior. El balance que se hizo sobre esta participación fue adverso cuando constatamos que el ejercicio parlamentario no cumple en gran medida su cometido, al verse muy reducido en la práctica de la toma de decisiones de la política exterior de México, toda vez que sus resoluciones distan, por mucho, de ser incorporadas dentro del proyecto de política exterior definido por el Poder Ejecutivo y, finalmente, en la ejecución de esta política pública.

Ante tal perspectiva, la investigación llegó a la conclusión de que, si bien ha habido avances significativos de este instrumento ejercido por el Congreso Mexicano al ser más plural, participativo y activo, es importante tener en cuenta las dos principales limitaciones de la acción parlamentaria en nuestro país.

En nuestra opinión, sus dos principales limitaciones parten, en primera instancia, de una acotación constitucional cuando el Poder Ejecutivo tiene el mandato supremo de dirigir la política exterior y celebrar los tratados internacionales que, aun con la facultad que el Poder Legislativo, en específico el Senado de la República, tiene para el análisis de la política exterior y la aprobación de los instrumentos jurídicos internacionales, su control formal en la materia se ve disminuido cuando no existe disposición normativa que le permita desaprobado la política exterior desarrollada por el Ejecutivo o indicarle rutas distintas de actuación internacional que se reflejen realmente en el proceso de toma de decisiones de la política exterior.

En este orden de ideas, la segunda limitante que hallamos radica en el régimen de gobierno presidencial. Así, en el caso de México, como en el resto de los países de América Latina, la Diplomacia Parlamentaria tiene la impresión de ser un instrumento que se interpreta en sólo buenas intenciones, declaraciones, pronunciamientos, pero no en hechos concretos que se traduzcan a la práctica del proceso de toma de decisiones en materia exterior.

Vistas así las cosas, denotamos que en el marco del régimen presidencial de México, si bien, éste ya no presenta las particularidades del presidencialismo manifestadas en el régimen priísta, no debemos olvidar que el cimiento en el que descansa nuestro régimen de gobierno

es sobre una separación de poderes. Con esta característica, lo que queremos decir es que, a diferencia de países con régimen parlamentario donde los miembros del parlamento son también miembros del gabinete o gobierno, los legisladores discuten, proponen y pueden incidir más en la formulación y ejecución de la política exterior de sus Estados siendo parte del proceso; en México esto se traduce de manera distinta cuando los miembros del Congreso son electos de forma separada respecto al Jefe del Ejecutivo. Siguiendo esta idea, los legisladores mexicanos no son parte del gobierno, por consiguiente, sólo pueden participar en la formulación más no en las determinaciones finales de la política exterior, no pudiéndose ver plasmadas entonces las resoluciones parlamentarias.

Ante tales limitaciones, en este estudio apuntamos también algunas perspectivas que se podrían prever en la Constitución Política de nuestro país a fin de fortalecer sus facultades constitucionales en la materia. Como vía de ejemplo, se sugirió que en un futuro próximo sería conveniente integrar a la Cámara de Senadores al proceso de negociación de los tratados internacionales, con el propósito de darle mayores elementos para analizar de cerca las particularidades del instrumento jurídico; proponer modificaciones; y justificar su aprobación, o bien, su rechazo. Otra consideración fue que debería procurarse la posibilidad de extender el régimen de aprobación de los tratados internacionales a la Cámara de Diputados, toda vez que existen materias contenidas en los tratados internacionales que son facultad del Congreso de la Unión legislar, de ahí que el concurso de la Cámara de Diputados se vuelva fundamental. En otro orden de ideas, se mencionó la posibilidad de contemplar en la Constitución Política otro tipo de acuerdos como son los `ejecutivos o interinstitucionales´ que, aún cuando no revisten la naturaleza de tratados o convenciones internacionales, obligan del mismo modo y, en este sentido, el control normativo del Poder Legislativo en la materia es prácticamente nulo.

Ahora bien, en nuestra opinión consideramos que hay diversos retos que están pendientes y que se tornan indispensables sopesar para mejorar la participación que el Congreso Mexicano lleva a cabo en la Diplomacia Parlamentaria actualmente.

Dentro de varias viabilidades, este estudio propone cuatro básicamente. A corto plazo, la primera de ellas es la posibilidad de normar una Ley o Acuerdo Parlamentario en las cámaras legislativas que contemple las normas y procedimientos para conducir la Diplomacia Parlamentaria. A esta ordenanza le convendría agrupar las funciones que los órganos de gobierno de las cámaras tienen en esta materia; regular los viajes de las

delegaciones parlamentarias mexicanas al interior y exterior del país en cuanto a propósitos del viaje y resultados así como por los viáticos correspondientes que se les destinen a los integrantes de las delegaciones; contemplar todas las modalidades en las que participa el Congreso Mexicano en este ejercicio y los criterios que se deban considerar para aceptar la participación de delegaciones mexicanas en eventos de carácter internacional; disponer la organización y funcionamiento de las delegaciones mexicanas que asistan a eventos internacionales.

Cabe señalar que si bien, en la actualidad se hallan algunas disposiciones contempladas en la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos en cuanto a la función que les corresponde a los órganos de gobierno del cuerpo bicameral en la Diplomacia Parlamentaria y existen lineamientos generales para los viajes internacionales de los legisladores así como acuerdos específicos para la designación de delegaciones de parlamentarios mexicanos que representen al Congreso Mexicano en el exterior, creemos que sería oportuno y más conveniente darle un carácter más formal a este ejercicio de la Diplomacia Parlamentaria a través de un cuerpo normativo que reúna las disposiciones aisladas que existen en la materia.

También a corto plazo, la segunda de las propuestas es la posibilidad de que las Comisiones de Relaciones Exteriores en ambas cámaras cuenten con la especialización de un cuerpo técnico, profesional, apolítico y de apoyo permanente que proporcione a los legisladores las herramientas necesarias para tomar decisiones más pensadas y responsables en la formulación, análisis, aprobación o ratificación que tienen en la materia de política exterior.

En esta moción distinguimos el carácter apolítico del cuerpo técnico con el propósito de que el funcionamiento, plataforma y decisiones de las Comisiones de Relaciones Exteriores no se vean viciadas por el criterio y perfil ideológico del grupo parlamentario que la presida, o bien, del partido político que esté en el gobierno. A su vez, subrayamos que si bien es la pluralidad política-ideológica la que vuelve más democrática la toma de decisiones y aporta diversas visiones a lo que debería ser la conducción de las relaciones exteriores del país, también se vuelve indispensable el consenso de toda esta pluralidad, por lo que creemos que el grupo de expertos que oriente a los legisladores sobre los temas de política exterior y las decisiones que tomen, debería estar conformado por personas sin ninguna afinidad política que les permitiera orientar a los diputados y senadores con mayor objetividad, sin perder

su posición ideológica, en las decisiones que más convienen al país como conjunto.

Como tercera propuesta, a corto plazo, sería esencial la profesionalización de los legisladores mexicanos que ejerzan la Diplomacia Parlamentaria. En este sentido, sería conveniente establecer cursos permanentes para los legisladores sobre los diversos tópicos de la política exterior mexicana y la política internacional, así como de diplomacia e idiomas. Por su parte, se podría determinar un perfil a cubrir por los legisladores interesados en pertenecer a las Comisiones de Relaciones Exteriores. Esto es con la finalidad de que los legisladores que desempeñen este ejercicio cuenten con los conocimientos necesarios para hacerlo. Es importante tener el interés de participar en esta área, pero también es fundamental contar con las herramientas necesarias para hacerlo. En la actualidad, se ha advertido que las Comisiones de Relaciones Exteriores en apoyo con la Secretaría de Relaciones Exteriores y el Instituto Matías Romero, por ejemplo, organizan diversos seminarios que tratan de temas relacionados con la política exterior de México impartidos por académicos y especialistas, sin embargo estos son esporádicos. Asimismo, la mayoría de las veces se puede advertir que los legisladores en general y los legisladores integrantes de las Comisiones de Relaciones Exteriores en particular, quizás con algunas excepciones, no asisten a estos seminarios debido a la obligación de cumplir con otras actividades legislativas y otra razón tal vez más grave sería el poco compromiso e interés en la materia.

Por último, otra de las propuestas a mediano y largo plazo es la reelección legislativa. En este renglón, se estima que la introducción del principio de reelección legislativa traería importantes beneficios a la Diplomacia Parlamentaria por las siguientes razones. De la mano con la propuesta anterior, los congresistas se especializarían en los temas de la agenda internacional de México, volviéndose así más preparados y competentes para acudir a la palestra interparlamentaria a deliberar, intercambiar información, proponer iniciativas y cabildear en defensa del interés nacional y mundial. Asimismo, los legisladores mexicanos le darían continuidad a los quehaceres legislativos que desarrollan en los foros parlamentarios regionales y mundiales, o bien, en las reuniones interparlamentarias. En perspectiva, esto les daría al Congreso Mexicano y a sus legisladores mayor fuerza y peso frente al Poder Ejecutivo, como al exterior, frente a sus contrapartes legislativas.

Con todo, concluimos que es fundamental que la participación creciente del Poder Legislativo en las relaciones internacionales de nuestro país a través de la Diplomacia Parlamentaria se fortalezca cada vez más por

medio del establecimiento de procedimientos normativos de tal forma que su acción se traduzca, en la medida de lo posible, en la política externa y que contribuya, en última instancia, al interés nacional, eje que da cuerda al accionar de la política exterior de México.

ANEXO 1

ACTA CONSTITUTIVA DE LA INSTALACIÓN DEL GRUPO DE AMISTAD MÉXICO-ALEMANIA

Convencidos que en las relaciones internacionales el diálogo entre diversos actores de los Estados democráticos nacionales fortalecen la cooperación entre las naciones;

Con la certeza de que el ejercicio pleno de la diplomacia parlamentaria que convoca a los representantes populares a sostener un diálogo permanente y frecuente, constituye un foro de interlocución privilegiado para el intercambio no sólo de opiniones sino de propuestas que coadyuven al fortalecimiento de nuestras relaciones internacionales;

Que al igual que otras naciones en el mundo procuramos mantener en alto los principios fundamentales de la convivencia pacífica entre las naciones, como son la autodeterminación de los pueblos; la no intervención; la solución pacífica de las controversias; la proscripción o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales; la igualdad jurídica de los Estados; la cooperación internacional para el desarrollo; la lucha por la paz y la seguridad internacionales; y la defensa de los derechos humanos y la democracia;

Que **México** y **Alemania** han sido siempre impulsores de diversos mecanismos de diálogo y concertación política a nivel mundial;

Y con el deseo de que la instalación y futura actividad de este Grupo de Amistad, con su contraparte del Congreso de la República Federal de Alemania, se constituya en un pilar para la construcción de nuevas y mejores formas de comunicación y cooperación entre nuestros pueblos.

Por lo anterior expuesto, y con el propósito de dar cumplimiento a lo establecido en el numeral 4 del artículo 46 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, y al Acuerdo de la Junta de Coordinación Política para la integración de los Grupos de Amistad de la LIX Legislatura, publicada en la Gaceta Parlamentaria, el dieciséis de abril de dos mil cuatro, se constituye formalmente el **Grupo de Amistad México – Alemania**, el día **07 de julio de dos mil cuatro**, contando con la distinguida presencia, como testigo de honor, del **Excelentísimo Señor Eberhard Kölsch, Embajador de la República Federal Alemana**.

Diputado Humberto Cervantes Vega, Presidente

Diputado Alfredo Rodríguez y Pacheco, Secretario

ANEXO 2

VINCULACIÓN POLÍTICA DE LA SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES CON EL PODER LEGISLATIVO MEXICANO

De acuerdo con el Reglamento Interior de la Secretaría de Relaciones Exteriores¹ en su Artículo 16, corresponde a la **Dirección General de Coordinación Política**:

- I. Organizar, previa aprobación del Secretario, el desarrollo de las acciones que correspondan a la Secretaría en atención a solicitudes y requerimientos del Poder Legislativo;
- II. Actuar como instancia de coordinación en las comparecencias y presentaciones del Secretario y de otros servidores públicos de la Secretaría ante el Poder Legislativo;
- III. Atender las solicitudes de información sobre los temas y acciones de política exterior que formulen a la Secretaría los miembros del Poder Legislativo y las organizaciones políticas del país;
- IV. Informar y difundir el contenido y estrategia de la política exterior de México al Poder Legislativo, partidos políticos, así como a organismos y asociaciones civiles;
- V. Promover y establecer los contactos necesarios que permitan identificar a diversas organizaciones de la sociedad civil involucradas en los diferentes temas de la política exterior del país;
- VI. Proporcionar la asesoría que requiera el Congreso de la Unión sobre asuntos especializados de política exterior con miras a fomentar un permanente intercambio de opiniones sobre los tratados, acuerdos y convenios internacionales;
- VII. Apoyar, cuando así lo requieran, a las delegaciones de legisladores y servidores públicos que realicen viajes oficiales al extranjero mediante el suministro de información, y coordinar las visitas que realicen congresistas y parlamentarios extranjeros al país;
- VIII. Coordinar la presentación de información requerida por el Senado de la República respecto del nombramiento de Embajadores,

¹ www.sre.gob.mx

Cónsules Generales y representantes de misiones permanentes de México en el exterior;

IX. Dar seguimiento a las disposiciones legislativas sobre temas de política exterior con el propósito de identificar aquéllas que pudieran tener repercusión en la Secretaría o en otras dependencias gubernamentales;

X. Fomentar el apoyo del Poder Legislativo y distintos órganos de gobierno y de la sociedad, en la ejecución de una política exterior de Estado;

XI. Establecer un intercambio de información, así como difundir el contenido de la política exterior de México entre todas las agrupaciones políticas del país;

XII. Diseñar los mecanismos de comunicación necesarios con los partidos políticos y organizaciones políticas representadas en el Congreso de la Unión, a fin de mantener un flujo permanente de información que permita conocer los objetivos que persigan éstas en materia de política exterior, y

XIII. Fijar los lineamientos necesarios que permitan establecer una adecuada coordinación de la Secretaría con las áreas de asuntos internacionales en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal;

XIV. Coordinar con las áreas competentes de la Secretaría, la atención de las solicitudes de gobiernos extranjeros para relacionarse con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal;

XV. Apoyar en la integración de las agendas de trabajo de los funcionarios federales en sus giras o misiones y visitas en el exterior, si así se le requiere;

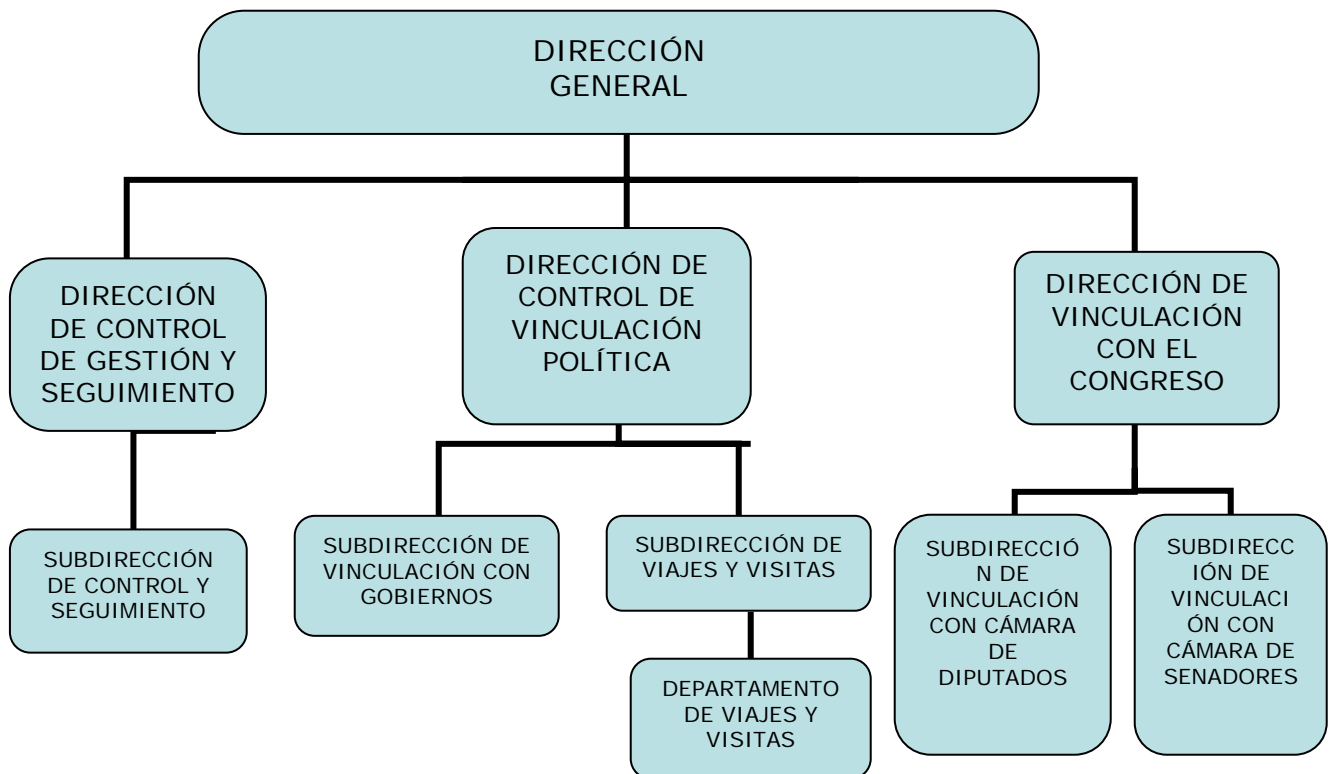
XVI. Atender las solicitudes de información y peticiones relacionadas con acciones de política exterior que formulen a la Secretaría, las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal;

XVII. Promover la realización de eventos encaminados al estudio, difusión y comprensión de la política exterior mexicana, principalmente entre grupos académicos, políticos y empresariales de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, y

XVIII. Realizar las demás atribuciones que las disposiciones legales confieran a la Secretaría, que sean afines a las señaladas en las fracciones anteriores y que le encomiende el Secretario.

VINCULACIÓN POLÍTICA DE LA SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES CON EL PODER LEGISLATIVO MEXICANO

DIRECCIÓN GENERAL DE COORDINACIÓN POLÍTICA



ANEXO 3

CON PUNTO DE ACUERDO, SOBRE LA OCTAVA REUNIÓN DE MINISTROS DE COMERCIO DEL HEMISFERIO PARA LAS NEGOCIACIONES DEL ACUERDO DE LIBRE COMERCIO DE LAS AMERICAS (ALCA), QUE SE REALIZARA DEL 19 AL 21 DE NOVIEMBRE DE 2003, EN LA CIUDAD DE MIAMI, ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA, A CARGO DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD

Las y los legisladores suscritos, integrantes de los grupos parlamentarios del Partido de la Revolución Democrática, Partido Revolucionario Institucional, Partido Convergencia, Partido Verde Ecologista de México y Partido del Trabajo, con fundamento en los artículos 58 y 59 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, nos permitimos presentar ante esta honorable asamblea una proposición con punto de acuerdo, con base en las siguientes

Consideraciones

1. En diciembre de 1994, a iniciativa del entonces presidente de Estados Unidos, William Clinton, se reunieron en Miami los jefes de Estado de 34 países -con excepción de Cuba- en lo que se conoció como la Cumbre de las Américas. En dicha reunión se acordó como meta principal comenzar a construir un Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) para el año 2005, donde las barreras al comercio y a la inversión serían gradualmente eliminadas, con base al cumplimiento de las reglas y disciplinas multilaterales derivadas de la Organización Mundial de Comercio (OMC).
2. A la fecha se han llevado a cabo siete reuniones ministeriales de comercio a nivel hemisférico (Denver, 1995; Cartagena, 1996; Belo Horizonte, 1997; San José, 1998; Toronto, 1999; Buenos Aires, 2001, y Quito, 2002). En las mismas se han evaluado los avances de los grupos de negociación y se ha afinado la agenda de las conversaciones rumbo al ALCA. En la reunión de Buenos Aires de 2001 los funcionarios analizaron un primer borrador del ALCA. Durante la reunión de Quito de 2002 se publicó el segundo borrador del acuerdo.
3. Los próximos 19 a 21 de noviembre se darán cita en la ciudad de Miami, Estados Unidos, los ministros de comercio de las 34 naciones participantes para continuar con el proceso de negociación del ALCA.

4. Durante la reunión de la Confederación Parlamentaria de las Américas (COPA), celebrada en Quito, Ecuador, los pasados 27, 28 y 29 de agosto, se establecieron algunos consensos importantes con respecto al proceso de negociación del ALCA, entre los que destacan: instar a los Parlamentos miembros de la COPA a una mayor participación y supervisión de los acuerdos del ALCA; proponer a los Parlamentos crear un órgano o comisión encargado de evaluar las negociaciones; reiterar la necesidad de que el acuerdo contenga cláusulas afirmativas que permitan la adopción de políticas de desarrollo que resulten en un acuerdo balanceado que considere las asimetrías y diferencias en los niveles de desarrollo económico de los países; solicitar a los Parlamentos que se incluya el tratamiento del tema de género en todo el proceso de negociación, así como la marginación de los indígenas y demás grupos vulnerables que deben estar sujetos a normas que valoren esta condición; instar a los gobiernos a que faciliten toda información relativa al proceso de negociación en forma oportuna con el objeto de facilitar una participación activa de los Parlamentos; insistir que en este proceso de negociación debe estar presente tanto el respeto como la preservación a la diversidad cultural; entre otros.

5. De la misma manera, la Red Parlamentaria Internacional (RPI), que es una organización que busca el diálogo entre parlamentarios y organizaciones sociales de todo el mundo y a la cual pertenecen legisladores de todas las fracciones representadas en esta Cámara, se ha comprometido con algunas propuestas que contribuirán a lograr que los acuerdos comerciales se subordinen a las exigencias sociales y ecológicas, a saber: garantizar el control democrático en el proceso de negociaciones comerciales, esto es, que las decisiones en materia de comercio sean discutidas con anterioridad en el seno de los Parlamentos; impedir que las negociaciones sobre el comercio de servicios pongan en peligro el acceso a los servicios públicos; garantizar el acceso a los medicamentos y a la salud, así como el derecho de cada país de producir o de importar medicamentos genéricos si los necesita para proteger la salud pública de sus habitantes; prohibir que sean patentadas las formas de vida con el fin de preservar la biodiversidad, la seguridad alimentaria, y los derechos de los pueblos indígenas; exigir la supresión de los subsidios para la exportación de todos los países, especialmente aquellos de los países industrializados; mejorar los derechos de los trabajadores y trabajadoras; y, finalmente, aplicar sistemáticamente los principios de precaución y de sustentabilidad, considerando que no se puede aplicar la misma reglamentación a partes desiguales, entre otros.

6. Existe la percepción entre la sociedad de América Latina de que el ALCA está siendo negociado en secreto por los gobiernos; que la ciudadanía está siendo excluida y que su opinión no se está tomando en cuenta respecto de lo que se está negociando; se insiste en que en este proceso sólo han participado los representantes del Poder Ejecutivo y los empresarios influyentes de la región.

7. De la misma manera, un creciente conjunto de grupos y organizaciones independientes de la sociedad civil han planteado una serie de observaciones y críticas al proceso de negociación y al contenido del ALCA. Los puntos más sensibles que se han planteado es que el acuerdo profundizará la crisis del campo mexicano; que deteriorará aún más los derechos laborales y las condiciones de trabajo; que llevará a la quiebra a las pequeñas y medianas industrias nacionales; que aumentará la degradación ambiental y la privatización de los recursos naturales; que fomentará la privatización de los servicios públicos; que establecerá derechos privilegiados a las grandes compañías extranjeras y que no garantizará los derechos económicos y sociales de los pueblos ni la autonomía de las comunidades indígenas.

8. Hay una creciente incertidumbre del futuro de los acuerdos comerciales sobre todo a partir del fracaso en las negociaciones de última Conferencia Ministerial de la Organización Mundial de Comercio, celebrada en Cancún el pasado mes de septiembre.

9. Adicionalmente, la negativa del gobierno estadounidense a incluir en la reunión ministerial de Miami asuntos sensibles para otras naciones del continente, como la reducción de los subsidios a sus productos agropecuarios, y en ese sentido, la negativa de Brasil de acordar nuevas normas para la protección de la propiedad intelectual, compras gubernamentales e inversión extranjera en el hemisferio han provocado un sentimiento de que el ALCA podría fracasar. Así, el consenso parece dirigirse a discutir estos temas globales en el marco de la OMC. Lo que se ha comenzado a llamar como *ALCA light*, se trata de un camino intermedio, donde exista un núcleo de derechos y obligaciones comunes en todas las áreas de la negociación y en aquellos temas en donde los países puedan o quieran asumir mayores compromisos, puedan hacerlo.

10. El Acuerdo Nacional para el Campo, signado por el Gobierno Federal y las principales organizaciones campesinas y agropecuarias, estipula que el Ejecutivo Federal debe sostener la posición de reconocimiento de México como país en vías de desarrollo y deberá proponer además la supresión inmediata de los subsidios a la exportación y de otro tipo de barreras técnicas al comercio de los productos agrícolas extranjeros que

distorsiona el intercambio regional e internacional de bienes y que han provocado una crisis severa en el campo mexicano, lo que se ha puesto en evidencia con los resultados de 10 años de vigencia del Tratado de Libre Comercio de América del Norte.

11. Dada su naturaleza plural, el Congreso, como órgano del Estado mexicano, debe tener una visión amplia y oportuna del proceso de negociaciones sobre tan trascendental acuerdo y debe abrir también sus ojos a las propuestas del movimiento altermundista que se dará cita también en Miami.

Por lo anteriormente expuesto, proponemos el siguiente

Punto de Acuerdo

Primero.- Que el gobierno mexicano y sus representantes en las negociaciones del ALCA se conduzcan con estricto apego al espíritu y letra de nuestra Constitución, defendiendo la soberanía nacional y el interés público y garantizando la transparencia del proceso de negociación.

Segundo.- Que el Ejecutivo federal cumpla con el compromiso establecido con las organizaciones campesinas y de productores agropecuarios, de mantener en las negociaciones comerciales el reconocimiento de nuestro país como una nación en vías de desarrollo y la búsqueda de la supresión inmediata de los subsidios a la exportación así como los subsidios internos de los productos que ingresan a nuestro país que distorsionan el comercio internacional, además del derecho soberano de México de reintroducir restricciones cuantitativas o arancelarias por causas de daño a la producción nacional, de acuerdo con los procedimientos legales aplicables.

Tercero.- Que durante las próximas negociaciones del ALCA, el Ejecutivo federal garantice la obtención de los siguientes objetivos: alcanzar un acuerdo comercial que se subordine a las exigencias del desarrollo económico y social sustentable; que las decisiones en materia de comercio sean discutidas con anterioridad en el seno de los Parlamentos; que se impida que en las negociaciones sobre el rubro de servicios se abra el acceso a los servicios públicos; que se garantice el acceso a los medicamentos y a la salud, así como el derecho que cada país tiene de producir o de importar medicamentos genéricos; se prohíba que sean patentadas todas las formas de vida con el fin de preservar la biodiversidad, la seguridad alimentaria, y los derechos de los pueblos indígenas; se exija la supresión de los subsidios para la

exportación en todos los países, principalmente los países desarrollados; se mejoren los derechos de los trabajadores y trabajadoras; y, se apliquen los principios de precaución y de sustentabilidad, considerando que no se puede exigir la misma reglamentación a partes desiguales.

Cuarto.- Que una vez que concluyan los trabajos de la Reunión Ministerial de Miami, el Ejecutivo Federal, por conducto del funcionario que para tal efecto se designe, sostenga una reunión informativa con esta soberanía, con el fin de analizar los resultados y avances obtenidos en las negociaciones.

Diputados: Jorge Martínez Ramos, Juan José García Ochoa, Carlos Jiménez Macías, Sara Rocha Medina, Alfonso Nava Díaz, Benjamín Sagahón Medina, Arturo Robles Aguilar, Rodrigo Iván Cortés Jiménez, Jaime Moreno Garavilla, Jesús Martínez Álvarez, Luis Maldonado Venegas, Manuel Velasco Coello (rúbricas)

ANEXO 4

PROTOCOLO DE COOPERACIÓN ENTRE LA COMISIÓN PARLAMENTARIA CONJUNTA DEL MERCOSUR Y EL CONGRESO MEXICANO

La Comisión Parlamentaria Conjunta del MERCOSUR y el Congreso mexicano:

Evocando los lazos históricos y culturales que hermanan a los pueblos de México y del MERCOSUR, en un marco de profundización de la democracia y de compromiso con el respeto a los Derechos Humanos y con el desarrollo económico y social;

Teniendo en cuenta los compromisos internacionales que unen al MERCOSUR y México y los entendimientos orientados a establecer una alianza estratégica entre ambos;

Conscientes de que tanto esa alianza estratégica como la integración regional afianzan las identidades internacionales propias y contribuyen a fortalecer sus respectivas posiciones en los escenarios regional e internacional y en particular en las múltiples negociaciones comerciales en las que se hallan involucrados;

Resaltando la posición central de la institución parlamentaria como representante de la soberanía popular y expresión del pluralismo político;

Recordando el papel de las instancias parlamentarias en la supervisión y acompañamiento de la política exterior, tanto en el MERCOSUR como en México;

Manifestando la convicción de que el intercambio y la cooperación parlamentarios son ejes fundamentales de la relación bilateral, contribuyendo a afianzar la amistad, la comprensión y la cooperación entre los pueblos;

Y dispuestos a contribuir a la creación de una verdadera cultura de la integración entre el MERCOSUR y México.

ACUERDAN:

Crear un **Grupo Parlamentario de Amistad** entre la Comisión Parlamentaria Conjunta del MERCOSUR y el Congreso mexicano, copresidido por los Presidentes de los Grupos Parlamentarios de Amistad del MERCOSUR y México, e integrado por 10 miembros de cada una de las partes.

Constituyen objetivos del **Grupo Parlamentario de Amistad MERCOSUR-México**, entre otros:

Colaborar en el trabajo de las Comisiones en todo lo que se refiera a temas vinculados con las relaciones bilaterales;

Llevar a conocimiento de los Gobiernos de ambos países los asuntos de interés del Grupo;

Fortalecer el diálogo y promover el intercambio de informaciones y experiencias, en especial mediante el desarrollo de la cooperación entre los órganos de ambas partes;

Fomentar el análisis y estudio de temas de interés común, como los relativos a la legislación sobre integración y perfeccionamiento institucional;

Incrementar la mutua colaboración entre los servicios de documentación de ambas partes, así como promover la comunicación de las informaciones relativas a las actividades parlamentarias de interés recíproco; y organizar eventos académicos y científicos y manifestaciones culturales conjuntas.

El **Grupo** se reunirá una vez por año, en forma ordinaria, manteniéndose en actividad virtual mediante el trabajo de sus dos copresidencias.

El **Grupo** podrá reunirse extraordinariamente, en especial cuando se produzcan eventos trascendentes en la agenda MERCOSUR-México.

El PRESENTE Protocolo entra en vigor a partir de la fecha de su firma.

En Buenos Aires, a los 7 días del mes de julio de 2004, se firman dos ejemplares de igual tenor.

ANEXO 5

CON PUNTO DE ACUERDO, SOBRE LA POLÍTICA EXTERIOR DE MÉXICO DESPUÉS DEL VOTO EN GINEBRA SOBRE CUBA, PRESENTADO POR EL DIPUTADO ALEJANDRO GONZÁLEZ YÁNEZ, EN NOMBRE DE LEGISLADORES DE LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS DEL PRI, PRD, PT, PVEM Y CONVERGENCIA, EN LA SESIÓN DEL JUEVES 15 DE ABRIL DE 2004

Los abajo suscritos, diputadas y diputados de la LIX Legislatura, proponemos el presente punto de acuerdo de extrañamiento al Gobierno Federal, por las siguientes consideraciones:

El día de hoy amanecemos con la confirmación del voto condenatorio de México contra Cuba en Ginebra.

No importó que cinco partidos políticos hayamos recomendado la abstención, no fuimos atendidos ni siquiera con la cortesía de una respuesta puntual.

No contaron los argumentos constitucionales, no importaron los planteamientos estratégicos sobre la seguridad México y de la región, tampoco el argumento de privilegiar las prioridades nacionales, ni los reiterados mensajes de diálogo en la relación del Congreso con el Ejecutivo federal.

Bastaron sólo siete minutos de una llamada telefónica de la Casa Blanca a Los Pinos, para que tomara la decisión contraria a la que la inmensa mayoría de los mexicanos habríamos deseado.

Ahora volvemos a confirmar de dónde provienen las prioridades de esta administración, ahora volvemos a confirmar que por encima del interés general de la República, se sobreponen la filias y las fobias del grupo en el poder.

Esa es la congruencia a la que hace referencia este gobierno en su política exterior, poco digna, contradictoria y ambigua. No es la congruencia que quisiéramos ver, aquella que sigue los principios que son favorables a nuestro país.

Que quede claro, el voto contra Cuba no es de México, es sólo la posición de quienes ocupan temporalmente la Presidencia de la República.

Que nadie se llame a engaño, aquí no se trata de derechos humanos, el tema es intervencionismo a favor del bloqueo; el tema es el riesgo de desestabilización de la paz en nuestra región inmediata. Me remito a los hechos.

La Comisión de Derechos Humanos en Ginebra, evitó hablar de la situación de la población civil en Irak o Palestina, la de los presos retenidos en Guantánamo, así como una extensa lista de casos, para concentrarse en el de Cuba.

La iniciativa en contra de Cuba la presentó Honduras, poniendo en duda la independencia de su gobierno en este ejercicio anual de presión unilateral.

Votaron 21 países contra la resolución condenatoria, 10 más se abstuvieron y 22 más, con el decisivo apoyo del gobierno del PAN, lograron que se aprobara la condena.

Una vez más el gobierno actual ha desperdiciado la ocasión de mantener la independencia de nuestro país, de ejercer el liderazgo regional que de su estatura se espera.

Después de este hecho, aumentará la tensión y será mayor la alteración de los equilibrios regionales. Hemos desaprovechado la posibilidad de ejercer un papel de liderazgo en el Grupo de los Tres y en la seguridad del gran Caribe.

México debió mantener una postura equidistante, y pronunciarse por la creación de mayorías que defiendan el respeto a la soberanía, y el mantenimiento de la paz, privilegiando el diálogo y la negociación en la solución de las controversias.

La nuestra sí, debe ser una política exterior activa, pero como país autónomo, pacifista, conciliador y comprometido con la estabilidad de la región.

Votar a favor de Cuba o contra Cuba no es una disyuntiva verdadera para nuestra política exterior. Nuestra prioridad es construir una arquitectura de paz, cooperación y desarrollo en nuestro primer círculo de seguridad nacional, conformado por los países de América del Norte, América Central, el Caribe y el gran Caribe.

Estados Unidos es nuestra relación primordial y nuestro socio económico. Nuestros destinos están unidos. Nuestra agenda bilateral no

debe contaminarse con temas que nos desvíen de lo esencial. Es bueno, también, que se mantengan las formas y no sea el vocero de la Casa Blanca quien nos entere de las decisiones de Los Pinos.

Tenemos las mejores razones para contribuir a la relación bilateral con EEUU, pero desde una posición soberana e independiente.

Lo mismo debe suceder con nuestros aliados y socios de América Latina. Constituye una señal contradictoria aspirar un ingreso al Mercosur y al mismo tiempo desatender el consejo fraterno de Brasil y Argentina, de no involucrarnos en lo que ya decíamos es una falsa disyuntiva: el *affair* Cuba.

México defiende los derechos humanos, pero con su propia agenda, atendiendo a sus propios intereses y necesidades. No seremos más eficaces en esta materia, por sacrificar independencia y liderazgo regional.

Punto de Acuerdo

Único. Los legisladores abajo suscritos hacemos llegar al Gobierno Federal nuestro más enérgico extrañamiento por hacer caso omiso de la opinión mayoritaria de esta legislatura respecto del sentido de su voto en la Comisión de Derechos Humanos en Ginebra.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a los quince días del mes de abril de 2004.

Diputados: Alejandro González Yáñez, José Alberto Aguilar Iñárritu, Luis Eduardo Espinoza Pérez, Luis Antonio González Roldán, Jesús Emilio Martínez Alvarez (rúbricas).

(Aprobado. Abril 15 de 2004.)

ANEXO 6

CON PUNTO DE ACUERDO, POR EL QUE LA H. CÁMARA DE DIPUTADOS SE PRONUNCIA A FAVOR DE UNA REFORMA POR LA DEMOCRACIA, LA TRANSPARENCIA Y EL FORTALECIMIENTO DE LA ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, A FIN DE DOTARLA DE MAYOR EFICACIA EN LA TOMA DE DECISIONES, A CARGO DE LA DIPUTADA BLANCA GÁMEZ GUTIÉRREZ DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN.

Quien suscribe, diputada Federal de la LIX Legislatura de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 58 y 59 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, someto a la consideración de esta H. Asamblea la siguiente proposición con punto de acuerdo, de urgente u obvia resolución, por el que se pronuncia la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión a favor de una reforma por la democracia, la transparencia y el fortalecimiento de la Organización de las Naciones Unidas a fin de dotarla de mayor eficacia en la toma de decisiones, al tenor de las siguientes

Consideraciones

1. El Secretario General de las Naciones Unidas, señor Kofi Annan visita nuestro país estos días a invitación del C. Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, licenciado Vicente Fox Quesada, para participar en el Seminario internacional sobre democracia, política y Estado en América Latina que organizan de manera conjunta el Fondo de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la Secretaría de Relaciones Exteriores de México.

2. En ocasión de la visita del Secretario General de las Naciones Unidas, resulta de la mayor relevancia que la Cámara de Diputados Federal, extienda su más cordial bienvenida a tan distinguido personaje, así como también, estima conveniente la oportunidad de transmitirle la importancia que para el Congreso mexicano tiene el tema del fortalecimiento a las Naciones Unidas.

3. Los días 18 y 19 de agosto de 2004, la Comisión de Relaciones Exteriores de esta Soberanía, tuvo a bien organizar junto con la Comisión de Organismos Internacionales del Senado de la República, la Representación de las Naciones Unidas en México, el Colegio de México y la Fundación Honrad Adenauer, el seminario internacional *Las*

Naciones Unidas rumbo a sus 60 años de fundación: desafíos y perspectivas para el siglo XXI, en el cual, se planteó de manera persistente la necesidad de efectuar una reforma integral a la ONU.

4. Durante los días en que se celebró el seminario internacional anteriormente mencionado, más de 25 expertos en materia internacional intercambiaron reflexiones y puntos de vista que compartían, en lo general, una misma perspectiva sobre la demanda por igualdad de oportunidades y responsabilidades para todos en el sistema multilateral.

5. El seminario en cuestión, es una muestra más del lugar prioritario que en nuestra política exterior ocupan los temas de la agenda multilateral y de la evidente determinación del Congreso mexicano para respaldar la participación del país en los foros de deliberación mundial.

6. Sin importar las opiniones divergentes a la realidad histórica y a la relevancia que ha sostenido, sostiene y sostendrá la Organización de las Naciones Unidas como órgano de deliberación y resolución de conflictos en el mundo, consideramos que México debe seguir con su compromiso y responsabilidad de preponderancia del derecho internacional y el multilateralismo, participando activamente en el proceso de reforma al sistema de las Naciones Unidas.

Por lo anteriormente expuesto, y con fundamento en los artículos 58 y 59 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, someto a la consideración de esta Soberanía, el siguiente:

Punto de Acuerdo

Primero.- Esta Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, extiende su más cordial bienvenida al Secretario General de las Naciones Unidas, señor Kofi Annan, esperando que su visita resulte fructífera y quede constancia de la importancia que reviste para México la Organización de las Naciones Unidas con la presencia de tan honroso huésped.

Segundo.- La Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, respalda y reconoce la gestión del señor Kofi Annan al frente de la Organización de las Naciones Unidas, y considera a esta institución como la más importante construida para la humanidad, por ser promotora de la paz, la seguridad y el bienestar internacional. Asimismo, resaltamos de la gestión del actual Secretario General, su

compromiso con el fortalecimiento y la reorganización del Sistema de Naciones Unidas para enfrentar mejor los nuevos y viejos retos de la comunidad internacional.

Tercero.- La Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, rechaza cualquier expresión, acción o conducta tendientes a desprestigiar o restarle importancia al trascendental papel que desempeña la ONU, como máximo estandarte de la esperanza mundial a favor del multilateralismo democrático.

Cuarto.- La Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, se pronuncia a favor del fortalecimiento de la Organización de las Naciones Unidas, encaminada a alcanzar una mayor democracia, transparencia y eficacia en sus trabajos, de conformidad con las conclusiones obtenidas en el seminario internacional *Las Naciones Unidas rumbo a sus 60 años de fundación: desafíos y perspectivas para el siglo XXI*.

Palacio Legislativo de San Lázaro a 7 de septiembre de 2004.

Dip. Blanca Gámez Gutiérrez (rúbrica)

ANEXO 7

INFORME DE LA COMISIÓN DE RELACIONES EXTERIORES ASIA PACIFICO SOBRE LA ORGANIZACIÓN DE LA DÉCIMA ASAMBLEA PARLAMENTARIA ASIA PACIFICO SOBRE MEDIO AMBIENTE Y DESARROLLO (APPCED), CELEBRADA EN LA ISLA DE COZUMEL, QUINTANA ROO, ENTRE EL 13 Y EL 15 DE NOVIEMBRE DE 2003.²

La diversidad de temas y propuestas incorporados en el Plan de Acción de Johannesburgo, ha implicado la participación del gobierno mexicano, del Congreso y de diferentes sectores de la sociedad. En diferentes ámbitos, México ha impulsando propuestas para fomentar la cooperación entre instituciones dentro y fuera del sistema de Naciones Unidas; la continuidad en la aplicación de los acuerdos de las Cumbres del Milenio, Doha, Monterrey y, principalmente, Johannesburgo, y el inicio de un proceso de integración de indicadores en materia de desarrollo sostenible que permitan evaluar y medir los avances obtenidos.

En este contexto, el Senado, comprometido con las acciones a favor del desarrollo sostenible, ratificó instrumentos multilaterales y bilaterales como: el Convenio de Estocolmo sobre Contaminantes Orgánicos Persistentes (octubre 17, 2002), el Protocolo para enmendar la Convención de 1949, para el establecimiento de una Comisión Interamericana del Atún Tropical (octubre 17, 2002), el Convenio Internacional de las Maderas Tropicales (abril 29, 2003), el Convenio para el Establecimiento de una Zona de Turismo Sustentable del Caribe (abril 29, 2003) y el Protocolo modificadorio del Acuerdo entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de los Estados Unidos de América sobre el establecimiento de la Comisión de Cooperación Ecológica Fronteriza y el Banco de Desarrollo de América del Norte (abril 8, 2003). Asimismo, senadores miembros de las Comisiones de Medio Ambiente; Recursos Naturales y Pesca; de Ciencia y Tecnología; y Estudios legislativos presentamos un proyecto de Ley para la Gestión integral de los Residuos, y garantizar el derecho de toda persona al medio ambiente adecuado y propiciar un desarrollo sustentable, con la prevención, y la valoración integral de los residuos peligrosos, urbanos y los de manejo especial.

² Presentado al pleno de la Décima Asamblea Parlamentaria Asia Pacífico sobre Medio Ambiente y Desarrollo por el Senador Víctor Méndez Lanz, Secretario de la Comisión de Medio Ambiente del Senado de la República.

Las Comisiones de Agricultura y Ganadería; de Medio Ambiente; Recursos Naturales y Pesca; de Desarrollo Rural y de Estudios Legislativos, presentaron el proyecto de decreto para expedir la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable, así como reformas y adiciones a la Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente; para regular y fomentar la conservación, la protección, la restauración, el cultivo, el manejo y el aprovechamiento de los ecosistemas forestales del país y de sus recursos. Asimismo, fue presentada una reforma a diversos artículos de la Ley minera para fomentar una industria ambientalmente sana, sobre todo en lo que se refiere a las emisiones de gases que afectan al cambio climático.

Por otro lado, se ha exhortado al Presidente de la República para que expida el reglamento de la Ley General de la Vida Silvestre, a efecto de contar con una legislación efectiva para la protección de la fauna y la flora. En el mismo sentido, se ha exhortado a la Secretaría de Relaciones Exteriores y a la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales a que apliquen las medidas pertinentes para cumplir cabalmente con el objetivo del Comité Intersecretarial para el cambio climático.

Dada la importancia que tiene la sociedad en materia ambiental, fue presentado el decreto por el que se expidió la Ley de Responsabilidad Civil por el Daño y el Deterioro Ambiental, a fin de optimizar los mecanismos de sanciones en materia de daño ambiental.

Por otra parte, a través de las instituciones responsables de la aplicación de programas, México ha realizado acciones concretas, como el acceso de las localidades al agua potable, especialmente en las zonas rurales, logrando abatir 50% el rezago existente, gracias a la operación de programas de saneamiento, que además ha permitido pasar de 25% a 27%, en aguas tratadas. Se ha mejorado el sistema de prevención de desastres hidro-meteorológicos y establecido sistemas de monitoreo de la calidad del agua, incluyendo las zonas costeras.

Adicionalmente, se impulsa la participación de la sociedad en los procesos de planeación y ejecución de acciones dirigidas a lograr el uso sostenible de ese vital recurso mediante el fomento en la población de una cultura del agua. Estas acciones están proyectadas en una primera fase al año 2005, con un horizonte de planeación para el 2025.

En materia de energía, México se comprometió a impulsar las renovables, señalando que dentro del sector eléctrico nacional éstas estarían representadas con 10% de capacidad y/o 5% en generación

para el año 2010. A fin de dar cumplimiento a este compromiso, se han realizado diversas acciones: a) repotencialización de la presa de Chicoasén en Chiapas, b) la operación del Fondo Verde en el proyecto de energía eólica a gran escala, c) un proyecto de generación con base en los depósitos municipales de basura, y por la vía del mercado de bonos de carbono establecido en el Protocolo de Kyoto.

Por otro lado se han desarrollado y operado Normas Oficiales Mexicanas (NOM) de eficiencia energética, que permiten asegurar de manera sostenible y obligatoria la reducción de los índices de consumo energético de los principales equipos y sistemas consumidores que se producen e importan en el país.

Para mejorar del nivel de vida de las personas que residen en zonas marginadas, entró en operación el Programa Hábitat, con el propósito de avanzar en la superación de rezagos en las ciudades y zonas metropolitanas, reducir sus brechas de desigualdad y convertirlas en espacios dignos, seguros y habitables. Este programa da especial atención a las mujeres, las personas con capacidades diferentes, los niños, adolescentes, jóvenes y las personas adultas mayores en situación de vulnerabilidad. Son seis las modalidades que integran este programa: superación de la pobreza urbana; mujeres jefas de familia; mejoramiento de barrios; reserva de suelo; ordenamiento territorial y agencias de desarrollo-hábitat. Específicamente estas acciones pretenden elevar el nivel de vida de 300 zonas urbanas marginadas de 54 ciudades del país. Cabe destacar que México detenta la presidencia del Foro Mundial de Parlamentarios para el Hábitat de las Naciones Unidas en la persona de un Senador de la República.

En materia de salud, en lo que corresponde a pandemias como el VIH/SIDA, se realizan campañas educativas en los medios masivos de comunicación, se han establecido servicios de información y capacitación a la población, y estrategias educativas dirigidas a población vulnerable.

Un aspecto que debemos señalar, es la reforma a la Ley General de Educación para que progresivamente se incremente el porcentaje del PIB dirigido a la actividad educativa, con el propósito de cumplir en el año 2006, la recomendación de la UNESCO, en el sentido de que cuando menos 8% de PIB se destine a este rubro fundamental para el desarrollo humano.

En lo concerniente a la diversidad biológica y administración de ecosistemas, se han realizado diversas acciones respecto a los mecanismos de conservación y preservación de los bancos de peces a

niveles sostenibles para su comercialización; se ha efectuado una evaluación de la biomasa que indica la capacidad reproductiva del recurso, aplicando cuotas de captura, regulaciones de tallas mínimas de captura, permitiendo la pesca sólo durante ciertas épocas (vedas) o imponiendo medidas definitivas para la conservación de los recursos. Asimismo, a través del Instituto Nacional de la Pesca (INP) se realizan estudios de capacidad de los recursos donde se determinan las medidas que deben tomarse para la administración de los mismos y se iniciaron estudios para la instalación de una unidad demostrativa que permita promover el establecimiento de Ranchos Marinos.

En relación con la eliminación de prácticas de pesca destructiva, se han buscado alternativas para incorporar selectivamente las artes de pesca que resulten sustentables a las especies. Se ha establecido de manera permanente la disposición del uso obligatorio de los Dispositivos Excluidores de Tortugas en la flota camaronera de arrastre que opera en ambos litorales del país, así como el uso de dispositivos excluidores de peces.

En lo concerniente a la pesca del atún, que se realiza con red de cerco, se han consolidado las disposiciones orientadas a proteger al delfín a través de la incorporación en la normatividad pesquera mexicana, de las disposiciones del Acuerdo sobre el Programa Internacional de Conservación del Delfín que se desarrolla en la Comisión Interamericana del Atún Tropical.

La contención del deterioro del medio ambiente en las lagunas costeras está siendo atendida a través del Programa de Rehabilitación Lagunar, así como mediante obras de dragado de los principales sistemas lagunares de la costa. Se han realizado encuentros entre la Comisión Nacional de Pesca para diseñar el Plan de Acción Nacional para prevenir, desalentar y eliminar la pesca ilegal no declarada y no reglamentada.

En resumen, las acciones del Ejecutivo y del Legislativo en materia de medio ambiente y desarrollo sostenible, demuestran la voluntad de cumplir de manera responsable con los compromisos suscritos con organismos internacionales y en reuniones especializadas respecto a estos temas de gran trascendencia para el orden mundial.

Bibliografía

- 1.- ABC de las Naciones Unidas, Departamento de Información Pública de las Naciones Unidas, Nueva York, 2000.
- 2.- Berlín Valenzuela, Fernando, Derecho Parlamentario, Fondo de Cultura Económica, México, 1993.
- 3.- Bobbio, Norberto, La teoría de las formas de gobierno en la historia del pensamiento político, Fondo de Cultura Económica, México, 1987.
- 4.- Campos, Julieta, ¿Qué hacemos con los pobres? La reiterada querrela por la nación, 1º Reimpresión, Editorial Aguilar Nuevo Siglo, México, 1997.
- 5.- Carbonell, Miguel, et. al., Estrategias y Propuestas para la Reforma del Estado, 2ª Edición, IFE, Cuadernos de Divulgación de la cultura democrática, México, 2002.
- 6.- _____, La Constitución pendiente, Agenda mínima de reformas constitucionales, Serie de Estudios Jurídicos, Núm. 34, 2ª Edición, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2004.
- 7.- Carpizo, Jorge, El presidencialismo mexicano, 2ª Edición, Siglo XXI, México, 1979.
- 8.- Casillas H., Roberto, Fuerzas de Presión en la estructura Política del Estado, Impresiones Modernas, México, 1975.
- 9.- Chevallier, Jean-Jacques Los Grandes Textos Políticos, desde Maquiavelo a nuestros días, Editorial Aguilar, Madrid, 1981.
- 10.- Colliard, Claude-Albert, Instituciones de Relaciones Internacionales, Fondo de Cultura Económica, México, 1978.
- 11.- Cossío D. José Ramón y Gabriela Rodríguez Huerta, El Senado de la República y las relaciones exteriores, Miguel Ángel Porrúa, México, 2003.
- 12.- De la Cueva, Mario, La idea del Estado, 5º Edición, Fondo de Cultura Económica, UNAM, México, 1996.
- 13.- De Olloqui, José Juan La diplomacia total, Primera Reimpresión, Fondo de Cultura Económica, México, 2001.

- 14.- Duverger, Maurice, Instituciones políticas y derecho constitucional, Editorial Ariel, Barcelona, 1962.
- 15.- El ALCA en el futuro de América Latina, Memoria del Seminario Informativo, Comisión de Relaciones Exteriores de América Latina y el Caribe, Senado de la República, México, 2003.
- 16.- El predominio del poder ejecutivo en Latinoamérica, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1977.
- 17.- Fernández de Castro, Rafael (coord.), Cambio y continuidad en la política exterior de México, Editorial Ariel, México, 2002.
- 18.- García Máynez, Eduardo, Introducción al Estudio del Derecho, 14^o Edición Revisada, Editorial Porrúa, México, 1967.
- 19.- Garza Elizondo, Humberto (comp.), Fundamentos y prioridades de la política exterior de México, Colegio de México, México, 1986.
- 20.- González Casanova, Pablo, La democracia en México, 17^a Reimpresión, Ediciones Era, México, 1990.
- 21.- _____, El Estado y los partidos políticos en México, 5^o Reimpresión, Editorial Era, México, 1997.
- 22.- Hernández Chávez, Alicia (coord.), Presidencialismo y sistema político. México y los Estados Unidos, Fondo de Cultura Económica, México, 1994.
- 23.- Ianni, Octavio, La era del globalismo, Segunda Edición, Siglo XXI, México, 2001.
- 24.- Labastida Martín del Campo, Julio et. al (coordinadores), Transición democrática y gobernabilidad. México y América Latina, Plaza y Valdés, FLACSO y UNAM, México, 2000.
- 25.- La LVIII Legislatura en la Cámara de Diputados: Diagnóstico de un camino hacia la consolidación democrática, Cuadernos del Seguimiento ciudadano al Poder Legislativo en México, Fundar Centro de Análisis e Investigación, México, 2004.
- 26.- La política exterior de México. Enfoques para su análisis, Colegio de México, México, 1997.

- 27.- Léxico de la política, Editorial FLACSO-FCE-CONACYT- Fundación Heinrich Böll, México, 2000.
- 28.- Locke, John, Ensayo sobre el gobierno civil, 3ª Edición, Gernika, México, 1998.
- 29.- Maquiavelo, Nicolás, El Príncipe, Editorial Porrúa, México, 1997.
- 30.- Medina Peña, Luis, Hacia el nuevo Estado. México, 1920-1994, 5º Reimpresión, Fondo de Cultura Económica, México, 2004.
- 31.- Mirón Lince, Rosa María y Luisa Bejar Algaza (coordinadoras), El Congreso mexicano después de la alternancia, Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República, México, 2003.
- 32.- Montesquieu, Charles de Secondat, El espíritu de las leyes, 7a. Edición, Editorial Porrúa, México, 1987.
- 33.- Monroy Cabra, Marco Gerardo, Derecho Internacional Público, 5º Edición, Editorial Temis, Bogotá, 2002.
- 34.- Moreno Pino, Ismael, La Diplomacia, Aspectos teóricos y prácticos de su ejercicio profesional, SRE-FCE, México, 2001.
- 35.- Morgenthau, Hans J., La lucha por el poder y la paz, Buenos Aires, GEL, 1986.
- 36.- Nicolson, Harold, La diplomacia, Tercera Edición, Fondo de Cultura Económica, México, 2002.
- 37.- Ojeda, Mario, Alcances y límites de la política exterior de México, El Colegio de México, México, 1976.
- 38.- _____, México: el surgimiento de una política exterior activa, Secretaría de Educación Pública, México, 2000.
- 39.- Paz y Puente Gutiérrez, Jaime, Derecho de inmunidad diplomática, Editorial Trillas, México, 1985.
- 40.- Pellicer, Olga (coord.), Las Relaciones de México con el exterior, Diagnóstico y propuestas de acción, Consejo Mexicano de Asuntos Internacionales, A.C., México, 2004.

- 41.- Rodríguez Lozano, Amador, "La Reforma al Poder Legislativo en México", Cuadernos Constitucionales México-Centroamérica, Núm. 32, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1998.
- 42.- Rozental, Andrés, La política exterior de México en la era de la modernidad, Fondo de Cultura Económica, México, 1993.
- 43.- Salazar, Ana María, Seguridad Nacional Hoy. El reto de las democracias, Editorial Nuevo Siglo Aguilar, México, 2002.
- 44.- Seara Vázquez, Modesto, La Política Exterior de México, La Práctica de México en el Derecho Internacional, Editorial Esfinge, México, 1969.
- 45.- Sepúlveda, César, Curso de Derecho Internacional Público, Quinta Edición, Editorial Porrúa, México, 1973.
- 46.- _____, (comp.), La política internacional de México en el decenio de los ochenta, Fondo de Cultura Económica, México, 1994.
- 47.- Solana, Fernando, Seis años de Diplomacia Parlamentaria 1994-2000, Actividades de la Comisión de Relaciones Exteriores del Senado de la República, México, 2000.
- 48.- Soto Pérez, Ricardo, Nociones de Derecho Positivo Mexicano, 27^o Edición, Editorial Esfinge, México, 1999.
- 49.- Stahringer de Caramuti, Ofelia (coord.), El Mercosur en el Siglo XXI, Ediciones Ciudad Argentina, Buenos Aires, 1998.
- 50.- Trejo García, Elma del Carmen, Organismos Parlamentarios y Parlamentos Internacionales en los que participa el Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, Servicio de Investigación y Análisis, Biblioteca del H. Congreso de la Unión, México, 2004.
- 51.- Velázquez Flores, Rafael, Introducción al estudio de la política exterior de México, Editorial Nuestro Tiempo, México, 1995.
- 52.- Visiones globales 2004: opinión pública y política exterior en México, Centro de Investigación y Docencia Económica y Consejo Mexicano de Asuntos Internacionales, México, 2004.

Hemerografía

- 1.- Arvizu, Juan, "Realizan senadores gira en frontera México-Estados Unidos", en *El Universal*, México, martes 3 de junio de 2003, Nación, p. 14.
- 2.- Benítez Manaut, Raúl "Soberanía, política exterior y seguridad nacional en México: 1821-1990", en *Revista de Administración Pública*, No. 98, INAP, México, 1998, pp. 57-77.
- 3.- Bernal Rodríguez, José Luis, "Política exterior y promoción económica internacional: hacia una nueva diplomacia económica", en *Revista Mexicana de Política Exterior*, Instituto Matías Romero, junio 2001, pp. 7-27.
- 4.- Bobbio, Norberto, "De la ideología democrática a los procedimientos universales" en *Revista Jurídica*, Boletín Mexicano de Derecho Comparado, Num. 103, Nueva Serie Año XXXV, México, enero-abril de 2002, pp. 309-324.
- 5.- Carreño, Jorge, "México gana en La Haya juicio a Estados Unidos", en *El Universal*, México, jueves 1 de abril de 2004, p. 1.
- 6.- Cortés, Nayeli y Natalia Gómez, "Fox alaba labor del Congreso en foro parlamentario", en *El Universal*, México, 19 de abril de 2004, Nación, p. 2.
- 7.- Dávila Pérez, Consuelo, "La política exterior en la Revolución Mexicana", en *Relaciones Internacionales*, No. 55, Julio-Septiembre, 1992, pp. 65-73.
- 8.- "Decepciona Fox a EU; unifica a partidos", en *Reforma*, México, 19 de marzo de 2003, p. 1.
- 9.- Del Arenal, Celestino, "La teoría y la ciencia de las relaciones internacionales hoy: retos, debates y paradigmas", en *Foro Internacional*, Colegio de México, Vol. XXIX, No. 4, México, Abril-Junio 1989, pp. 583-629.
- 10.- "Destaca Fox el fin del autoritarismo", *El Universal*, Nación, 29 de noviembre de 2004, p. 16.
- 11.- Gómez Mena, Carolina, "Italia aprobará el tratado entre la UE y México: Green", en *La Jornada*, México, 15 de julio de 2000, p. 7.

- 12.- González Calero, César, "Crítica Castro a México", en *El Universal*, México, Domingo 2 de mayo de 2004, Nación, p. 2.
- 13.- Herrera, Jorge y Ulises Zamarroni, "Impulsan legisladores derechos de paisanos", en *El Universal*, México, Sábado 15 de mayo de 2004, Nación, p. 1.
- 14.- Jiménez, Sergio Javier y Jorge Terán, "Dan voto a cuatro millones de paisanos en el exterior", en *El Universal*, México, miércoles 29 de junio de 2005, p. 1.
- 15.- "Los roces de Fox", El Universal, Nación, 19 de noviembre de 2004, p. 11.
- 16.- Orozco Deza, Miguel Ángel, "Diplomacia parlamentaria", en *Revista Mexicana de Política Exterior*, Instituto Matías Romero, México, junio, 2001, pp. 91-109.
- 17.- Saúl, Lilia y Nayeli Cortés, "Citan a Creel y Derbez para explicar injerencia", en *El Universal*, México, Jueves 6 de mayo de 2004, Nación, p. 12.
- 18.- Sepúlveda, César, "La Diplomacia Parlamentaria y la Formación de un Nuevo Orden Jurídico Internacional", en *Estudios de Derecho Internacional*, Separata, Madrid, 1979, pp. 772-791.
- 19.- Smith, Geri, "Breaking the curse", en *Business Week*, Diciembre 20, 1999, pp. 60-62.
- 20.- Solana, Fernando, "Relaciones Parlamentarias entre México y Europa", en *El Mercado de Valores*, México, Julio 2000, pp. 3-7.
- 21.- Teherán, Jorge, "Impulsará PAN voto de mexicanos en el exterior", en *El Universal*, México, Lunes 13 de septiembre de 2004, Nación, p. 90.
- 22.- Teherán, Jorge y Sergio Javier Jiménez, "Presenta gobierno agenda legislativa", en *El Universal*, México, lunes 22 de septiembre de 2003, Nación, p. 8.
- 23.- Trobo, Jaime Mario, "La Diplomacia Parlamentaria, una nueva dimensión de la política exterior", en *Revista Parlamentaria Iberoamericana*, No. 7, Madrid, 1998, pp. 193-207.

24.- Valencia Escamilla, Laura, "Modernidad institucional y cambios en la función parlamentaria", en *Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, Núm. 7, México, julio-diciembre de 2002, pp. 169-211.

25.- Vallejos de la Barra, Federico, "Diplomacia Parlamentaria: un nuevo instrumento en la ejecución de la política exterior de los Estados", en *Diplomacia*, No. 97, Santiago de Chile, Enero-Marzo 2004, pp. 77-85.

26.- Velázquez Flores, Rafael, "Características contemporáneas de la política exterior de México", en *Relaciones Internacionales*, No. 80-81, Mayo-Diciembre, 1999, pp. 125-133.

27.- Zárate, Arturo, "Exige Congreso un programa urgente para indocumentados", en *El Universal*, México, jueves 8 de mayo de 2003, Nación, p. 5.

Legislación consultada

- 1.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
- 2.- Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos
- 3.- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal
- 4.- Ley Sobre Aprobación de Tratados Internacionales en Materia Económica
- 5.- Plan Nacional de Desarrollo del Poder Ejecutivo Federal (2000-2006)
- 6.- Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2004
- 7.- Reglamento Interior de la Secretaría de Relaciones Exteriores
- 8.- Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos

Otros Documentos

- 1.- Agenda Legislativa del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, Primer Periodo Ordinario de Sesiones del Segundo Año de Ejercicio de la LIX Legislatura, aprobado en la Asamblea General Extraordinaria, 2004.
- 2.- Declaración Final de la X Conferencia de Presidentes de los Parlamentos Democráticos Iberoamericanos, Lisboa, Portugal, 17 al 19 de junio de 1999.
- 3.- Documento de la Dirección General de Coordinación Política de la Secretaría de Relaciones Exteriores que resume la posición de México sobre la Reforma de la Organización de las Naciones Unidas, Tlatelolco, D. F., Noviembre 2004.
- 4.- Informe de Actividades de la Comisión de Relaciones Exteriores, Cámara de Senadores, Septiembre de 2003- Abril de 2004, LIX Legislatura.

- 5.- Informe de Actividades de la Comisión de Relaciones Exteriores de América del Norte del Senado de la República, en *Gaceta Parlamentaria*, No. 86, México, martes 1 de febrero de 2005.
- 6.- Informe de la Delegación de Senadores a la XLIII Reunión Interparlamentaria México-Estados Unidos, 14-15 de mayo de 2004, en *Gaceta Parlamentaria*, No. 7, México, miércoles 16 de junio de 2004.
- 7.- Informe de la Dip. Adriana González Carrillo, de su participación en la XXIII Reunión Plenaria de la Comisión Parlamentaria Conjunta del MERCOSUR, en el marco de la XVI Reunión del Consejo del Mercado Común y de la Cumbre de los Presidentes de los Estados Parte del MERCOSUR y de los Estados asociados, 6-7 de julio de 2004, Puerto de Iguazú, Argentina, en *Gaceta Parlamentaria*, Núm. 1577, viernes 3 de septiembre de 2004.
- 8.- Informe de la Delegación del Senado de la República que asistió a la XI Asamblea Parlamentaria Asia Pacífico sobre Medio Ambiente y Desarrollo (APPCED) celebrada del 17 al 21 de agosto de 2004 en Korolevu, República de Islas Fiji.
- 9.- Plataforma Legislativa del Partido Acción Nacional, 2003.
- 10.- Plataforma Legislativa del Partido de la Revolución Democrática, Relaciones Internacionales, 2004
- 11.- Ponencia del Embajador Enrique Berruga "México y los desafíos de la ONU en el Siglo XXI", Versión estenográfica del Seminario internacional *Las Naciones Unidas rumbo a sus 60 años de fundación: desafíos y perspectivas para el Siglo XXI*, Cámara de Diputados, LIX Legislatura, México, miércoles 18 de agosto de 2004.
- 12.- Programa de Trabajo de la Comisión de Relaciones Exteriores, Cámara de Diputados, LIX Legislatura, *Gaceta Parlamentaria*, Año VIII, número 1668, miércoles 12 de enero de 2005.
- 13.- Resolución adoptada en el Foro Parlamentario Internacional de Energías Renovables el 2 de junio de 2004 en la Ciudad de Bonn, Alemania.
- 14.- Versión estenográfica de la Comparecencia del Secretario de Relaciones Exteriores, Jorge G. Castañeda Gutman, correspondiente al Primer Informe de Gobierno del Presidente Vicente Fox Quesada, Cámara de Diputados, 26 de septiembre de 2001.

15.- Versión estenográfica de la Comparencia de los CC. Secretarios de Gobernación y Relaciones Exteriores, Santiago Creel Miranda y Luis Ernesto Derbez Bautista, ante la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, México, 7 de mayo de 2004.

16.- Versión estenográfica de la Reunión de Trabajo de la Comisión de Relaciones Exteriores del Senado de la República con el Secretario de Relaciones Exteriores Luis Ernesto Derbez, en relación a la Glosa del IV Informe de Gobierno, 29 de septiembre de 2004.

Mesografía

- 1.- <http://www.diputados.gob.mx>
- 2.- <http://www.senado.gob.mx>
- 3.- <http://www.sre.gob.mx>
- 4.- <http://www.economia.gob.mx>
- 5.- <http://www.prd.cddhcu.gob.mx>
- 6.- <http://www.pvem.org.mx>
- 7.- <http://www.pt.org.mx>
- 8.- <http://www.diputadosconvergencia.org.mx>
- 9.- http://zedillo.presidencia.gob.mx/pages/f_ind_disc.html
- 10.- www.ipu.org
- 11.- www.parlatino.org.br
- 12.- www.parlamentoindigenadeamerica.org
- 13.- www.appf.org.pe
- 14.- www.copa.qc.ca
- 15.- www.feminamericas.org
- 16.- www.assembly.coe.int
- 17.- www.e-fipa.org
- 18.- www.parlacen.org.gt
- 19.- www.cinu.org.mx

20.- Documento de la Dip. Adriana González Carrillo, Presidenta de la Comisión de Relaciones Exteriores en la Cámara de Diputados en la LIX Legislatura, "La Diplomacia Parlamentaria en la construcción de una política exterior de Estado". Puede consultarse en <http://urbietorbi.itam.mx/anteriores/27/Dipparlamentaria.pdf>

21.- Entrevista realizada a Miguel Ángel Orozco Deza en el programa Las Relaciones Internacionales de México, titulada "*Diplomacia Parlamentaria*", que transmite el Instituto Matías Romero por Radio UNAM, emitida el 26 de mayo de 2001. Puede consultarse en www.sre.gob.mx/imr/

22.- Fernández Sepúlveda, Roberto, "Legislar es concertar". Puede consultarse en: www.etcetera.com.mx

23.- Rojas, Rafael, "México y Cuba. Amigos desleales", en *Foreign Affairs en Español*, Julio-Septiembre 2004. Puede consultarse en www.foreignaffairs-esp.org/2004/3.html.