



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES
ARAGÓN

PARTICIPACIÓN DEL SENADO EN EL DISEÑO DE
LA POLÍTICA EXTERIOR DE MÉXICO, EL CASO DE
LOS GOBIERNOS DE LA ALTERNANCIA POLÍTICA,
2000-2010

TESINA

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADA EN RELACIONES INTERNACIONALES

P R E S E N T A:
MIREYA SÁNCHEZ SALAS

ASESOR:

MTRO. DAVID GARCÍA CONTRERAS



FES Aragón

MÉXICO 2012



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.

Dedicado a Armando David Marcial Avendaño +
Un entrañable e inspirador amigo

Agradecimientos

A Dios, por una vida llena de bendiciones

A Armando Sánchez y Margarita Salas, mis padres y primeros maestros de quienes he aprendido a ser una mujer íntegra y feliz.

A Armando y Milton Sánchez, mis hermanos y primeros amigos y compañeros de alegrías y tristezas.

A los maestros de toda mi vida académica que con su noble profesión despertaron en mí el interés por el estudio. En especial al Mtro. David García por dedicarle tiempo a mi proyecto.

A mis queridos e invaluable amigos con quienes compartí y aún comparto las maravillosas mieles y sin sabores de la vida.

A Ricardo López, mi persona especial quien ha venido a mejorar mi mundo y con quien he descubierto una parte muy importante de la vida: el amor.

A la UNAM por albergarme en sus aulas y darme la oportunidad de cumplir uno de mis sueños más preciados.

Mis logros son de todos ustedes, mil gracias.

Índice

Introducción	1
Capítulo 1. Participación del Congreso en la Política Exterior	
1.1. Globalización e Interdependencia	8
1.2. División y equilibrio de poderes en un sistema republicano	19
1.3. El papel del Poder Legislativo en el ámbito de la Política Exterior	31
Capítulo 2. Participación del Senado de la República en Política Exterior de México.	
2.1. Estructura del Senado	38
2.2. Facultades en Política Exterior	40
2.3. Órganos del Senado que participan en la Política Exterior	44
2.4. El Senado y la Política Exterior antes del año 2000	50
2.5. El papel del Senado en la Política Exterior en el México de la alternancia	55
2.5.1. La administración de Vicente Fox	60
2.5.2. La gestión de Felipe Calderón	71
2.6. Perspectivas	79
Consideraciones finales	83
Fuentes de Consulta	91



INTRODUCCIÓN

Hoy más que nunca el diseño y ejecución de la política exterior debe ser un asunto estratégico para los Estados; en este mundo globalizado las decisiones ya no sólo se toman a partir de lo que acontece al interior de las propias fronteras. En el caso de los Estados que son una potencia de alcance media, como México, muchas de las políticas tomadas a nivel interno están influenciadas por los acontecimientos que ocurren más allá de las fronteras territoriales; en cuanto a los Estados considerados como potencia, muchas de sus políticas internas afectan a los demás Estados, principalmente a los de su zona natural de influencia.

Un punto importante que resalta la presente investigación, es que a últimas fechas el poder Legislativo ha desarrollado una gran importancia debido a los procesos de democratización en la gran mayoría de los Estados-nación. Este poder, que había estado supeditado en mayor o menor medida al Ejecutivo, ha visto crecer su reconocimiento como instancia idónea de representación popular. Es por ello que recientemente la interacción entre ambos poderes ha llamado la atención como objeto de análisis. Dicha interacción repercute en las políticas que se llevan a cabo y la política exterior no es la excepción.

Indiscutiblemente, la política exterior repercute en las relaciones internacionales, las cuales también han incrementado su importancia. Por ello, los internacionalistas, deben prestar suma importancia a la investigación y el análisis de la relación entre Ejecutivo y Legislativo.

El objetivo de la presente investigación, es hacer un estudio acerca de la importancia que ha tenido el Senado de la República mexicana en el diseño de la política exterior, a partir del momento histórico que vivió México en el año 2000, cuando se da la alternancia política a nivel Ejecutivo Federal. Durante décadas, la política exterior de México era un asunto que ocupaba exclusivamente el poder



Ejecutivo en su diseño e implementación, derivado de un presidencialismo autoritario. Sin embargo, las transformaciones que ha venido sufriendo el sistema político mexicano ha dado la pauta para una diversificación del poder.

Se pretende analizar si efectivamente, el Senado como poder Legislativo ha experimentado: en primer lugar una real separación del Ejecutivo; esto es, si ha dejado de estar supeditado al Presidente; y cómo ha impactado ésta separación de poderes en la política exterior del país.

Así tenemos que la hipótesis de investigación es: a partir de la alternancia política en el Estado mexicano en el año 2000, el Senado de la República se ha visto con mayor campo de acción en sus facultades establecidas en la Constitución en materia de política exterior, relativa a su diseño, siendo un complemento a la política formulada por el Ejecutivo Federal.

Esto es, que el Senado, orientado a la culminación de la transición democrática, empieza a contribuir en mayor medida en la definición de prioridades internas y de objetivos, metas y estrategias necesarias para el diseño de la política exterior, tan importante en la vida de cualquier Estado.

Por lo tanto, la presente investigación se sustenta en la Teoría de Sistemas, atribuida al biólogo austriaco Ludwing von Bertalanffy, por su parte El sociólogo alemán Niklas Luhman fue el más sobresaliente responsable de adaptar y aplicarla en el ámbito de las ciencias sociales. Para esta teoría, lo importante es la forma en que los componentes de un todo interactúan entre sí, para funcionar como un sistema y no los componentes de manera individual

Por ello, la idea de sistema no se refiere a la totalidad, sino al modo en que las distintas partes interactúan. Así, la retroalimentación tiene una función esencial debido a que es la condición constitutiva de todo sistema. En los



sistemas sociales, esta retroalimentación se da a través de la comunicación, por el intercambio de información entre las partes del sistema.

Ahora bien, delimitando la teoría en el sistema político mexicano, tenemos que está conformado por tres entes, en este caso poderes: Ejecutivo, Legislativo y Judicial, así como las instancias que los componen, (Administración Pública Federal, Cámara de Senadores y Suprema Corte de Justicia). La retroalimentación es la comunicación, la transferencia de información entre estos componentes.

Ciertamente, la teoría nos permite observar que para que el sistema político funcione, debe haber cierta transferencia de información entre un poder y otro; sin embargo, era una transferencia del Ejecutivo hacia los otros dos poderes. A partir de la alternancia política se abrió la posibilidad ya no sólo de transferir, si no de un intercambio activo de información entre Ejecutivo, Legislativo y Judicial. Con este intercambio real de información se pretende que el sistema se adapte al medio y siga funcionando como tal y mejor, unido y con un objetivo en común.

Para poner en práctica esta teoría, la investigación está formada por dos capítulos. En el capítulo uno se trata la “Participación del Congreso en la política exterior,” empieza dando un panorama de la actual situación de las Relaciones Internacionales para comprender la creciente importancia de la política exterior en un mundo globalizado, caracterizado por la interdependencia entre los Estados como principales actores del sistema internacional.

Después con el subtema: “División y equilibrio de poderes en un sistema republicano” se explica el origen de dicho sistema tomando como referencia a Estados Unidos, pues es de ahí de donde toma el modelo el Estado mexicano



para constituirse como república representativa, democrática y federal; estos términos se especifican en dicho apartado y nos llevan a entender que la división y equilibrios de poderes es el componente principal de una República.

En el siguiente apartado: “El papel del Poder Legislativo en el ámbito de la Política Exterior”, se aborda la interacción del poder Legislativo con el Ejecutivo en cuanto a las relaciones exteriores; un ejemplo que se considera es el papel del Senado estadounidense ante las acciones del Presidente.

En el segundo capítulo se dejan atrás las generalidades que fungen como antecedentes y conceptos para dar paso al caso particular del Senado mexicano. En: “Participación del Senado de la República en Política Exterior de México” el estudio se enfoca a describir la estructura del Senado, lo que nos permite conocer su composición y órganos principales. En cuanto al subtema: “Facultades del Senado en política exterior”, se basa en el artículo 76 constitucional el cual establece las facultades del Congreso. Este apartado nos deja en claro que el Senado no sólo tiene la función de legislar, es decir, hacer y aprobar leyes, si no también, funcionar como un efectivo equilibrio ante el Ejecutivo. El siguiente apartado: “Órganos del Senado que participan en la política exterior”, nos permite conocer qué instancias del Senado y cómo interfieren en la política exterior.

Siguiendo el orden, el apartado: “El Senado y la política exterior antes del año 2000”, se hace un estudio sobre las condiciones bajo las cuales se desempeñaba el Senado en el México contemporáneo, marcado por el predominio que mantuvo el Ejecutivo sobre los demás poderes de la unión y cómo se veía afectada la política exterior de los regímenes priistas.



Por último en: “El papel del Senado en la política exterior en el México de la alternancia” se analizan los periodos de gobierno de Vicente Fox y Felipe Calderón. En la administración de Vicente Fox encontramos un ambiente más propicio a nivel externo para desarrollar buenas relaciones internacionales; sin embargo el fenómeno de la alternancia tenía que ser asimilado por todos los actores políticos que se han tenido que adaptar a un sistema de cohabitación. En este primer sexenio, la política exterior jugó un papel muy importante; desafortunadamente no porque se tomara como un real palanca para el desarrollo, sino por los desaciertos: en miras de llevar una política exterior más agresiva el ejecutivo se alejó de los principios de política exterior que habían enmarcado las administraciones priístas, provocando conflicto con el Congreso mayoritariamente priísta, así como las relaciones diplomáticas con países estratégicos, como es el caso de Cuba.

En la gestión de Felipe Calderón la política exterior se ha catalogado “*de bajo perfil*” pues el Ejecutivo no ha ocupado un papel protagónico como el caso de su antecesor. Mucho se debe al poco margen con el que ganó las elecciones presidenciales y a la experiencia de la administración pasada, en la que la política exterior fue el punto más débil y el que causó mayor conflicto entre Ejecutivo y Legislativo. Esta nueva administración ha enfocado sus esfuerzos en la llamada “lucha contra el narcotráfico”; es alrededor de este tema que se ha llevado la acción de política exterior más importante: la Iniciativa Mérida, un mecanismo de cooperación económica, en especial por parte de EE.UU.

Finalmente, las consideraciones finales abordan las ideas a las que se llegaron después de la investigación y análisis del tema, el cual cabe mencionar no está agotado, al contrario se espera se le de continuidad ahora que la alternancia y la real división de poderes le ha dado oportunidad al Senado de no ser sólo observador en política exterior. Poco a poco las administraciones se han dado cuenta que ya no pueden ignorar y pasar por alto las opiniones de los



Senadores, así como el trabajo que se desempeña en la diplomacia parlamentaria: un medio para dialogar, conocer puntos de vista y discutir temas en común con legisladores de otros países; una efectiva y mayor cooperación entre Ejecutivo y Legislativo permitirá el diseño de una política exterior más integral.



CAPÍTULO 1

PARTICIPACIÓN DEL CONGRESO EN LA POLÍTICA EXTERIOR



Hoy por hoy, la política exterior de los Estados tiene un papel preponderante en las políticas diseñadas por sus respectivos gobiernos; esto se debe a la importancia que han tomado las relaciones internacionales tras la acelerada integración del mundo en las últimas décadas del siglo XX y que en la primera década del nuevo milenio, sigue consolidándose. Es así como la política exterior se hace indispensable: en términos generales, política exterior es el conjunto de posiciones, actitudes, decisiones y acciones, que tiene un Estado más allá de sus fronteras territoriales, las cuales son llevadas acabo teniendo en cuenta diversos factores, bases y fundamentos muy particulares para cada país.

Así pues, diversos autores coinciden que el principal fundamento de la política exterior es el interés nacional, el cual puede ser entendido como aquellas necesidades fundamentales que un Estado tiene para su propia existencia y funcionalidad.¹ Es por ello que la política exterior se considera una herramienta de orientación y posicionamiento esencial para el desarrollo de cualquier Estado. Al respecto, el maestro Tomás Peñaloza, señala que la política exterior debería concebirse como un instrumento efectivo que coadyuve al logro de los objetivos de una nación.²

Ahora bien, a pesar de que la política exterior está orientada, como ya se dijo a las acciones más allá de las fronteras territoriales del Estado, es desde su interior donde los respectivos gobiernos la formulan y dependiendo del tipo de gobierno (parlamentario o presidencialista), se definen los actores que participan en este proceso.

¹ VELAZQUEZ Flores, Rafael “Características contemporáneas de la política exterior de México.” En Relaciones Internacionales. N 80-81 May/Dic 1999, p, 126

² PEÑALOZA, Tomás. “La política exterior en los Estados Unidos de América y su impacto sobre México”, en Continuidad y cambio en la política exterior de México: 1997, México Colmex, 1997, p.7.



En el caso concreto de los Estados con tipo de gobierno de República Presidencialista, (en el cual está enfocada la presente investigación), el principal actor y representante a nivel internacional del Estado-nación es el titular del Poder Ejecutivo, figura que en conjunto y con aprobación del Congreso, específicamente del Senado, son los responsables de la mejor formulación de su política exterior.

1.1 Globalización e Interdependencia

A medida que se acercaba el final del siglo XX la historia mundial se enriquecía con múltiples acontecimientos que provocarían importantes cambios en el escenario internacional. La dinámica mundial estaba a punto de cambiar nuevamente, pero esta vez, no sería necesario que la humanidad sufriera guerra alguna, como vino ocurriendo a lo largo del siglo XX. Sin embargo, estos cambios estructurales serían más profundos. Después de más de cuatro décadas de enfrentamiento político, ideológico, económico, tecnológico y militar entre Estados Unidos y la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), con un sistema mundial bipolar y con el mundo al borde de una guerra nuclear, empezaron a ocurrir una serie de acontecimientos que pondrían fin a esta época.

En primer lugar, Mijail Gorbachov³ fue nombrado secretario general del Partido Comunista Único Soviético PCUS en 1985, año en el que la URSS ya necesitaba urgentemente reducir sus gastos militares y enfocar sus inversiones a contrarrestar las múltiples carencias y deficiencias de su economía. Para Gorbachov la necesidad de un acercamiento a los EE.UU. era evidente y urgente, la postura de Gorbachov iba más allá de un mero repliegue táctico. Consciente de la imposibilidad de conjugar la guerra fría y la solución de los graves problemas que aquejaban a la economía y la sociedad soviética, el líder

³ Último Presidente de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas antes de convertirse en la actual Rusia.



soviético, mediante su principal consejero en política internacional, Dobrinin, proclamó en el XXVII Congreso del PCUS en 1986, lo que denominó un "nuevo pensamiento político": el nuevo mundo se caracterizaba por la "interdependencia global"; en adelante, había que olvidarse de la lógica de la guerra fría y buscar la cooperación y el consenso en la dirección de las relaciones internacionales.⁴

Así pues, el dirigente soviético, en busca de mejorar la situación económica de la URSS, puso en marcha las reformas Perestroika (reestructuración) y Glasnost (transparencia); ambas mostraron las carencias del sistema político económico en el que estaban viviendo los Estados comunistas. La URSS ya no podía seguir sosteniendo la rivalidad, había sabido contener el poder militar de EE.UU.; sin embargo, la economía se hallaba al borde de la bancarrota y la sociedad soviética se encontraba inmersa en una verdadera crisis y escepticismo general. Era imposible que la URSS mantuviera por más tiempo la ficción de "paridad" con los EE.UU.⁵

Como consecuencia de lo anterior, los ciudadanos de las Alemania Federal y Demócrata se unieron para juntos derrumbar el muro que los había mantenido separados por 25 años. Así, con la caída del Muro de Berlín el 9 de noviembre de 1989 se puso de manifiesto que ya era insostenible la separación del sistema mundial en dos bloques; el mundo ya no podía, ni quería ese sistema de bipolaridad y constante enfrentamiento. De esta forma, se desvanece el símbolo más representativo de la rivalidad entre el mundo capitalista y el socialista. El *status quo* de los últimos 40 años empezó a transformarse.

⁴ Fuente: <http://www.historiasiglo20.org/FGF/gorbachov.htm>/El nuevo pensamiento político de Gorbachov Consultada el 26 de abril de 2011.

⁵ Ídem.



En consecuencia de la completa disolución de la Unión Soviética en 1991 surgieron 15 nuevas repúblicas independientes, Estados que para su subsistencia comenzaron a participar en las relaciones comerciales; de hecho, para algunos autores, el elemento más destacable de la década de los noventa, respecto a periodos anteriores, es el rápido incremento de países que comenzaron a participar en el comercio internacional, consecuencia de la extinción de los procesos autárquicos en el funcionamiento de las economías de los Estados y obviamente por el aumento en el número de países independientes a lo largo del siglo XX.⁶

Otro aspecto muy importante que ayudó a la formación de este nuevo paradigma fue la Guerra del Golfo Pérsico, iniciada en 1990 con la intervención militar de Irak a Kuwait. Cerca de 25 países conformaron un bloque liderado por EE.UU. para replegar a Irak. La principal consecuencia de este conflicto fue que puso en evidencia que si bien EE.UU. se perfilaba como la superpotencia militar, carecía de capacidad económica para ejercer un control total en el orbe. En este caso tuvo que recurrir a la ayuda otorgada por otros Estados que ya daban indicios de poderío económico, como Japón y Alemania y, en menos medida, otros aliados regionales del Medio Oriente (a los cuales EE.UU. había subsidiado en materia de defensa durante la Guerra Fría) para llevar a cabo los gastos ocasionados por la intervención.

Es así, que para la década de los noventa en el mundo estaba ya presente un contexto de cooperación (y ya no de división y enfriamiento) entre los Estados, dicha cooperación no había sido resultado de un orden internacional espontáneo. Por un lado, el fin de la Guerra Fría dejó la experiencia de que la fuerza armada no era el camino idóneo para el logro de objetivos; y por el otro, la Guerra del Golfo exhibió la creciente distribución del poder económico entre

⁶ FARRE, Mariona/Allepuz, Rafael. “Globalización y Dependencia: efectos de la mundialización sobre el desarrollo de los pueblos.” Universidad de Lleida, España, 2001. Pág. 18.



EE.UU., Alemania y Japón. Lo cual obedecía a un interés por aunar esfuerzos, para estabilizar y relanzar la economía mundial tras la crisis de los setenta⁷ y la llamada década perdida de los ochenta.

Después de terminada la Guerra del Golfo, se conformó una nueva agenda internacional, en la cual, los temas principales eran el medio ambiente, la migración, el tráfico de drogas, los derechos humanos y la promoción de la democracia. A la par, las grandes potencias iniciaron un nuevo reparto de las zonas de influencia y de responsabilidades internacionales. Mientras que el resto de las naciones empezaron a dirigir sus esfuerzos para insertarse de la mejor manera posible a los cambios internacionales en busca de ampliar sus oportunidades, principalmente económicas.

Así pues, es en medio de este contexto de cooperación que el mundo se empieza a compactar, mucho se debe al desarrollo tecnológico, el cual por varios años sólo había estado al servicio de unos cuantos Estados, pero de pronto el mundo se encontró estrechamente conectado por la revolución de las comunicaciones y los transportes. La tecnología digital comenzaba a crear un mundo de comunicación instantánea.

Como consecuencia, para finales del siglo XX se aceleró un proceso que había estado detenido. Tal proceso se le empezó a conocer como globalización. La mayoría de los estudiosos coinciden en que si bien la terminología es relativamente nueva, el concepto de globalización es tan antiguo como la época colonial europea de hace cinco siglos, cuando comenzó la integración de la economía del antiguo mundo.

⁷ Ruptura del sistema monetario de Bretton Woods y “Crisis del petróleo.”



Inicialmente, este proceso se percibía como económico debido a que se relacionaba con la creciente integración de las distintas economías nacionales en un único mercado capitalista mundial,⁸ rápidamente tuvo aceptación debido a que los gobiernos comenzaron a dar estímulos para acelerar la apertura económica y facilitar los intercambios de mercancías y servicios, permitiendo la liberación de los mercados de capitales, lo que provocó una mayor integración de las plazas financieras y las bolsas de valores de todo el mundo. Esto fue estimulado sobre todo por el proceso de revolución de las comunicaciones y de la informática; como ya se dijo el desplazamiento instantáneo de la información es lo que ha contribuido al vertiginoso desarrollo de la globalización.

Así entonces, la globalización comenzó a impactar en el comercio de bienes y servicios, provocando movimiento de mano de obra, difusión de información y los flujos de capital. Indiscutiblemente el alto grado de integridad en el ámbito económico llevó a que la globalización alcanzara el ámbito político, cultural, científico y social.

Cabe señalar, que alrededor de este proceso se han dado un sin fin de debates, los optimistas denominados hiperglobalistas ven en la globalización la oportunidad única de solución a los problemas del desarrollo; por otra parte, hay quienes afirman que desde el descubrimiento de América, la globalización pasó muy pronto de ser un inofensivo proceso de intercambio cultural a convertirse en una desagradable riña por la riqueza y el poder,⁹ y es la culpable de todos los males, esto según los globalifóbicos.

En realidad, la globalización es un proceso irreversible que ha traído efectos contradictorios: desarrollo acelerado para aquellos con capacidades educativas, tecnológicas y de acceso al capital y una latente amenaza para los que se

⁸ Toni Comín, “Aldea Global, Justicia Parcial”. Ed. Cristianisme i Justícia, 2003

⁹ WAYNE, Ellwood. “Globalización.” Intermon Oxford, Barcelona, España, pág. 18



quedan atrás, excluidos de sus beneficios, puesto que en esta nueva realidad de la globalización, la autonomía económica y política de una nación dependerá de su capacidad de competir con éxito en la economía mundial.

No obstante de que el ámbito económico ha tenido una importancia creciente, el tema político-estratégico no ha perdido relevancia. Tal y como lo señalan los estudiosos de las Relaciones Internacionales, ambos tópicos son componentes centrales del complejo conjunto de elementos que están presentes en la realidad internacional actual. Así pues, el poder no sólo reside en los Estados estables económicamente, también se toman en cuenta otras variables como el comercio, la densidad poblacional, la legitimidad, la extensión territorial, la cantidad de recursos disponibles y obviamente el aspecto militar, por lo que tenemos que la definición misma del poder de los Estados es relativo, puesto que el poder es el control de ciertas variables, en relación a las cuales prácticamente ninguno de los actores del sistema, ni siquiera los más centrales poseen una clara y simultánea superioridad.¹⁰ En consecuencia, no hay un criterio universal, permanente y definitivo que establezca cuáles países son más poderosos y cuáles menos con respecto al poder internacional.

Como resultado de este complejo conjunto de elementos de poder, comienza a darse un nuevo sistema multipolar debido a que diversos Estados poseen cierto control de uno o más de esos elementos a nivel mundial. Se considera a Japón, China, Rusia, Alemania, Gran Bretaña y por supuesto a Estados Unidos como los principales polos de desarrollo; en menor medida esta India y tal vez Brasil en América del Sur. A consideración de algunos autores, un sistema multipolar es más equilibrado y diversificado, en el que se manifiestan mejor las realidades de la interdependencia global. En otras palabras, beneficia a

¹⁰ GONZALEZ, Sergio. “La Política exterior de principios en tiempo de la globalización.” pág. 103



todos la superación de la anomalía histórica de una sola superpotencia hegemónica.¹¹

Consecuentemente, esta multipolaridad ha provocado que los países formen bloques regionales para equilibrar sus carencias o excedentes de los diferentes tipos de poder. Estos bloques lo forman un conjunto de países que coinciden en un fin común, acuerdan acciones conjuntas de tipo económico, político o social con el objetivo ulterior de promover el desarrollo de las naciones involucradas, permitan y/o facilitaran los intercambios comerciales, políticos, sociales e inclusive culturales y garantizar un espacio vital o de llevar acciones militares que inhiban amenazas externas.

Un buen ejemplo de cómo los Estados buscan no quedarse afuera de la globalización de mercados es el proceso europeo de integración. Esta iniciativa surge con fuerza después de la Segunda Guerra Mundial, cuando Europa se convierte en un conjunto de potencias decadentes. Inicialmente sólo fue una Comunidad que regulaba la producción y comercialización del carbón y acero, entre Alemania, Francia, Italia, Bélgica, Luxemburgo y los Países Bajos. Debido a su éxito y eficacia, este mecanismo fue evolucionando hasta convertirse en lo que en la actualidad es: una Unidad Económica formada por 27 países del continente Europeo. Este bloque es el más avanzado debido a su formalidad, pues depende de instituciones que definen y aplican políticas comunes en materia económica, social y de seguridad colectiva. Crea instituciones de carácter supranacional (seden parte de su soberanía para llegar a un fin común), establecidas por iniciativa gubernamental para promover el desarrollo económico y social.

¹¹ GAZOL, Antonio. “La reconstrucción de la política exterior de México: Principios. Ámbitos, Acciones.” UNAM, México, 2006, pág. 52.



En lo que se refiere a los países de América y el Pacífico Asiático han seguido con detenimiento ese proceso y han construido de un mercado por demás poderoso y potencialmente cerrado al libre intercambio con otras regiones. De ahí que el Pacífico Asiático intensificara sus esfuerzos de coordinación económica empresarial e intergubernamental, a través de foros como el Consejo Económico de la Cuenca del Pacífico, el Consejo de Cooperación Económica del Pacífico y tal vez el más importante, el foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico APEC.

Por su parte, EE.UU. ante el vertiginoso crecimiento de las naciones europeas y asiáticas, decide iniciar un proceso de integración con sus vecinos y principales socios comerciales, Canadá y México, dando como resultado un Tratado de Libre Comercio en América del Norte. Mención aparte se merece América Central y Sudamérica, pues junto con África, son de las zonas que más trabajo les ha costado formar mecanismos de bloques comerciales, debido a que no existe en la zona un estado con el suficiente liderazgo. En América del Sur se empieza a vislumbrar Brasil como actor principal, seguido de Argentina y Chile.

Es así, que estas uniones entre los diferentes Estados llevan a ver a la globalización como un proceso hacia la conformación de nuevos equilibrios en el escenario mundial y se puede definir a la globalización económica como la creciente interdependencia de los países a escala mundial, debido al incremento del volumen y de la variedad de las transacciones internacionales de bienes y servicios y a la difusión cada vez más rápida y amplia de los conocimientos técnicos.¹²

¹² FARRE, Mariona, op cit., pág. 33.



Indiscutiblemente, la sustitución progresiva de relaciones de predominio por relaciones de interdependencia se hizo tan fuerte que incluso las Naciones Unidas propusieron reconocer la interdependencia, determinar su naturaleza, alcances y esclarecer sus consecuencias para la cooperación política y económica internacional. De este modo, el organismo internacional más importante sentó en los Resultados de la Cumbre Mundial 2005 de las Naciones Unidas los tópicos que provocan la interdependencia de los Estados. En síntesis fueron: el desarrollo (haciendo referencia a la financiación), movilización de recursos, inversiones, deuda, comercio, productos básicos, organismos financieros, ambiente y cambio climático.

Es bien cierto que muchos de estos temas ya habían sido planteados una y otra vez, pero en esa ocasión se aceptó la moción de que, al definir sus políticas económicas nacionales los países avanzados deberían tener en cuenta la repercusión de las mismas en el ambiente económico mundial, y en especial sobre los países en desarrollo, tomando en cuenta a la “cada vez mayor interdependencia de las economías nacionales en un mundo globalizado.”¹³ En el mismo sentido se habló de seguridad, bajo la premisa de que ningún Estado puede protegerse solo por sí mismo y se planteó la necesidad de un sistema de seguridad colectiva, eficaz y eficiente.

Así pues, los grados de inmersión en el entorno global son variables o diferentes según los Estado-nación y distintos también por el ámbito de actividad. Para países en vías en desarrollo la exposición a las influencias externas es muy elevada y se ha exacerbado en el último cuarto de siglo, por el rápido desarrollo de las telecomunicaciones, que permite la influencia en la economía, sociedad y cultura de un país por componentes foráneos o determinados en el exterior. Por lo tanto, al apreciar a escala global este tipo de entramados suele hablarse de interdependencia.

¹³ GAZOL, Antonio, op cit., pág. 64.



Tal vez en el caso de países medios debe hablarse de dependencia, esto según la asimetría que caracteriza los segmentos de las relaciones de determinado Estado con el resto del mundo. La principal razón de esta idea es el debilitamiento constante que el Estado va teniendo ante las “fuerzas del mercado.” Los Estados no disponen de la fuerza necesaria para oponerse a la acción de los mercados internacionales que pueden transgredir los intereses de los ciudadanos y de los gobiernos. La escala y velocidad de incontables transacciones económicas mundiales instantáneas marea y supera el alcance de los gobiernos.

El ejemplo más reciente de cómo las grandes empresas se han convertido en importantes actores es la noticia que se dio a conocer en días pasados acerca de que una empresa como Apple, dedicada a la informática, se ha convertido en una de las empresas más ricas del mundo y según las ganancias en efectivo que ha reportado este año, tendría incluso más dinero que el propio gobierno de los Estados Unidos. En una parte es entendible debido a la crisis financiera que actualmente viene sufriendo el país norteamericano. Apple cuenta con 76.2 mil millones de dólares, mientras que el gobierno de EE.UU. con 73.8 mil millones de dólares.

Si bien, la diferencia es corta y no significa necesariamente que Apple pueda hacerse del país en una especie de transacción, porque, a decir verdad, Estados Unidos recibe más ingresos debido a impuestos, que los que Apple puede recibir por sus ventas.¹⁴ Pero no deja de ser un ejemplo de cómo la globalización implica la emergencia de nuevos poderes que trascienden las estructuras estatales. Lo que hace que el desarrollo de las economías nacionales esté dependiendo cada vez más de los mercados internacionales y menos de las políticas gubernamentales. Los motores económicos y

¹⁴ FARRE, Mariona, op cit., pág 29.



tecnológicos corren a toda marcha; sin embargo, los mecanismos políticos que los controlan no existen o tienen problemas.

Sin lugar a dudas, la mejor manera de enfrentar la globalización es buscar la actualización de políticas, muchos gobiernos perciben la inversión extranjera como una comprensible ambivalencia. La propiedad en manos extranjeras de los activos nacionales supone una inevitable pérdida de control y soberanía: “sin embargo, si deben pagar sus deudas, generar inversión, crear empleos, y asegurar el nivel de vida que esperan sus habitantes, los gobiernos no sólo deben aceptar a las multinacionales; es preciso que las cortejen. Lo importante es no perder la continuidad de los principios orientadores resultado de una experiencia histórica y de los fines estratégicos previamente definidos como tarea prioritaria en el diseño de un proyecto de nación de cada Estado”¹⁵ Deben surgir nuevos líderes, capaces de hacerlo. El reto de la globalización consiste en crear un liderazgo colectivo así como nuevas instituciones capaces de administrar las tensiones internacionales.

Así pues, el fin de la Guerra Fría nos aleja en cierta medida del peligro del holocausto nuclear, que había constituido una preocupación fundamental en la política exterior de países como México, y al mismo tiempo se han ido fortaleciendo las alianzas regionales y se refuerzan las dimensiones económicas.

Lo económico es hoy alta política y la diplomacia mundial tiene en la esfera económica uno de sus campos de acción más importantes. La globalización vino a complicar en gran medida las relaciones entre naciones o a crear un ambiente de interdependencia global caracterizado por la cooperación, esto de acuerdo a como cada Estado aproveche las oportunidades de inserción al orden mundial imperante.

¹⁵ GAZOL, Antonio, op cit., pág. 100.



1.2 División y equilibrio de poderes en un sistema republicano

La República surgió desde la antigua Grecia con Platón, quien pensaba que sería el modelo de gobierno idóneo, pues al ser la República del interés de todos cuantos viven dentro de ella, todos participarían en la conformación de su gobierno. República literalmente significa la “cosa pública”, lo que a todos interesa y por consiguiente se opone a lo privado, a lo que interesa sólo al individuo. Sin embargo, este tipo de gobierno no tuvo mayor impacto en los antiguos Estados regidos por la monarquía, sino fue hasta la época de *La Ilustración* que el francés, Montesquieu, en su obra maestra *De l'Esprit des Lois* (El espíritu de las leyes) retomó y amplió las ideas del antiguo pensador y sentó las bases de como serían los gobiernos en los Estados modernos.

Para Montesquieu, había tres clases de gobierno: el republicano, el monárquico y el despótico; el gobierno republicano es aquel en que el pueblo entero tiene el poder soberano; el monárquico es aquel en que gobierna uno solo, con arreglo a leyes fijas y establecidas; por el contrario, en el gobierno despótico una sola persona sin ley y sin norma, lleva todo según su voluntad. La idea que defendía Montesquieu es la libertad y la felicidad basada en esa libertad dentro de una sociedad; así pues, en un Estado libre todo hombre considerado como poseedor de un alma libre debería gobernarse por sí mismo, por lo que sería preciso que el pueblo en cuerpo desempeñara el poder. Pero como esto es imposible por miles de inconvenientes, el pueblo deberá realizar por medio de sus representantes lo que no puede hacer por sí mismo.¹⁶ Pero como es una experiencia eterna, que todo hombre que tiene poder siente la inclinación de abusar de él, entonces, además de que el poder debe residir en el pueblo es preciso que el poder frene al poder; de ahí la división del poder.

¹⁶ MONTESQUIEU, Charles. “Del Espíritu de las Leyes.” Tecnos, 6ª ed., Madrid, España, 2007, pág. 178



Anticipándose a Montesquieu, John Locke, describió la separación del poder legislativo y el ejecutivo. Para Locke, el hombre posee dos poderes naturalmente; el poder de hacer lo que les parezca bien para su propia salvaguarda y el poder de castigar a quien infrinja la ley Natural; cuando los hombres deciden formar una comunidad política, renuncian a esos dos poderes, de la siguiente manera: el poder de obrar libremente lo ceden al poder legislativo para que este se encargue de elaborar las leyes y el poder de castigar lo ceden al poder ejecutivo para que este pueda castigar a quien viole las leyes.

Por su parte Montesquieu, dividió el poder de la siguiente forma: el poder legislativo, el poder ejecutivo de los asuntos que dependen del derecho de gentes, y el poder ejecutivo de los que dependen del derecho civil. Por el poder legislativo, el príncipe, o el magistrado, promulga leyes para cierto tiempo o para siempre, y enmienda o deroga las existentes. Por el segundo poder, dispone de la guerra y de la paz, envía o recibe embajadores, establece la seguridad, previene las invasiones. Por el tercero, castiga los delitos o juzga las diferencias entre particulares. Llamaremos a éste poder judicial, y al otro, simplemente poder ejecutivo del Estado.¹⁷ El poder ejecutivo debería estar en manos de una persona, pues para Montesquieu dicho poder necesita de una acción rápida y por su parte, los asuntos concernientes al poder legislativo se ordenan mejor por varias personas pues de esta manera se representa mejor los intereses del pueblo. El poder ejecutivo tiene que frenar las aspiraciones del cuerpo legislativo, para que no concentre todo el poder y aniquile a los demás poderes. Recíprocamente, el poder legislativo no debe contener al poder ejecutivo, pues es inútil limitar la ejecución que tiene sus límites por naturaleza; sin embargo tiene el derecho y debe tener la facultad de examinar cómo son cumplidas las leyes que han promulgado.

¹⁷ Ibidem pág. 175.



El poder legislativo debe legislar, el judicial castigar y el ejecutivo llevar acabo las leyes creadas. Este último tiene dos facultades importantes para el mejor cumplimiento de su deber, Montesquieu los llamó: *facultad de estatuir* al derecho de ordenar por sí mismo o de corregir lo que ha sido ordenado por otro, y *facultad de impedir* al derecho de anular una resolución tomada por otro; el derecho de aprobar está implícito en su facultad de impedir o no un decreto, según su criterio. Así pues, en esta división del poder, el cuerpo legislativo estará frenado por el poder ejecutivo que lo estará a su vez por el legislativo. Los tres poderes permanecerían así en reposo o inacción, pero, como por el movimiento necesario de las cosas, están obligados a moverse, se verán forzados a hacerlo de común acuerdo.

Estos pensamientos tuvieron resonancia por primera vez en las 13 colonias Norteamericanas recién independizadas de Reino Unido; su guerra de independencia no fue solamente un evento histórico militar, tuvo también carácter político, pues impulsó la unión de las colonia a organizar y construir su propio gobierno. Empezaron por elegir la república como forma de gobierno, para ellos, eso significaba un sistema político en que todo el poder emanaba del pueblo; antes que de una autoridad suprema como el rey de Reino Unido. Así pues, convenido en que la república es algo que interesa a todos, no es posible que todos participen de manera directa en las decisiones fundamentales de la república ni que todos al mismo tiempo formen parte de ese gobierno. La naturaleza de la república representativa se inscribe en la idea de que todo el pueblo no puede, a la vez, ejercer su soberanía y en consecuencia, necesita nombrar representantes que decidan por él y para él.

La representación política tiene en la actualidad una íntima correspondencia con la democracia que es también una de las notas distintivas de la república como forma de gobierno. De la misma manera lo preveía Montesquieu, al escribir que: si el pueblo entero es, en la república, dueño del poder soberano,



estamos ante una democracia. Es por medio del sufragio que se expresa la voluntad del pueblo, por lo que las leyes que establecen el derecho al voto son fundamentales en este gobierno. La reglamentación del cómo, por quién y sobre qué deben ser omitidos los votos, es lo más importante. Así tenemos que el pueblo entra en el gobierno para elegir a sus representantes, pues para Montesquieu el pueblo está capacitado para ello pues no tiene que tomar decisiones más que a propósito de cosas que no puede ignorar y de hechos que caen bajo el dominio del pueblo, pues una sociedad interesada en su gobierno conocería las derrotas o triunfos de sus posibles representantes. Por su parte, la gran ventaja de los representantes es que la comunidad política soberana, es decir, el pueblo, le transmite la capacidad de decidir y discutir los asuntos importantes de la república, por lo que el objetivo principal de ese cuerpo de representantes es el de promulgar leyes y observar que se cumplan adecuadamente, cosa que no sólo puede realizar muy bien, sino que sólo él puede hacer.¹⁸

Teniendo como base estos preceptos, los “Padres Fundadores” de lo que más tarde se conocerían como Estados Unidos de Norteamérica, se reunieron en representación de los nuevos 13 estados independizados en la Convención de Filadelfia en 1787 con el propósito de crear la Acta Constitutiva del nuevo Estado libre. Estos hombres eran producto de la revolución norteamericana y conservaban la desconfianza en la concentración del poder. Propusieron un plan para un nuevo gobierno nacional; la idea era establecer un gobierno conforme a lo escrito en “Del Espíritu de las Leyes” con tres clases de poderes, pues comulgaban con la idea de que todo estaría perdido si el mismo hombre, el mismo cuerpo de personas principales, ejerciera los tres poderes: el de hacer las leyes, el de ejecutar las resoluciones públicas y el de juzgar los delitos o las diferencias entre particulares. Esta constitución sería más tarde el modelo a seguir de las demás naciones americanas independizadas.

¹⁸ Ibidem pág. 179.



Por otra parte, los constitucionalistas norteamericanos estaban concientes que las potencias extranjeras podrían destruir a la naciente república debido a su debilidad, de ahí el surgimiento de la república federativa, un régimen que tiene todas las ventajas interiores del gobierno republicano y la fuerza exterior del monárquico. Esta forma de gobierno se trata de una sociedad constituida por otras sociedades y susceptible de ir aumentando en virtud de la unión de nuevos asociados. El Estado está compuesto según Montesquieu por pequeñas repúblicas que gozan de la excelencia del gobierno interior de cada una y, respecto al exterior, tiene todas las ventajas de las grandes monarquías en virtud de la asociación.

Así tenemos que la Constitución de 1787 estableció un nuevo sistema de gobierno adoptado como república representativa federal y establece que todo poder a todo nivel de gobierno, emana en última instancia del pueblo. De este modo, ni el gobierno federal ni los gobiernos estatales son soberanos en absoluto. Los dos derivaban su soberanía de la frase que abre la Constitución: “Nosotros, el pueblo de los Estados Unidos de Norteamérica.” El cual refleja el pensamiento predominante en la mayoría de los norteamericanos, quienes basados en las ideas filosóficas del barón de Montesquieu, consideraban que para evitar la tiranía se debía tener el poder cerca del pueblo. La idea de muchos centros de poder “controlándose entre sí” y dedicándose a impedir el surgimiento de cualquier actividad despótica y aislada, también ayudo a moldear la estructura interna del gobierno federal.

Lo anterior fue un gran cambio en la forma de constituir los Estados; sin embargo el aspecto más característico de la Constitución fue su separación de poderes dentro del gobierno, la creación de “controles y equilibrios” entre las ramas legislativas, ejecutiva y judicial. Estos frenos, balances y contrapesos entre los poderes representan una seguridad para el gobernado de que no será atropellado en sus derechos por la acción de los titulares de los órganos del



gobierno. Se trató de separar o distribuir el ejercicio del poder político para garantizar la libertad, la seguridad, la justicia y el respeto que deben guardarse mutuamente gobernados y gobernantes.¹⁹

Se abogó por un poder legislativo con dos cámaras, cada una encargada de supervisar a la otra. En la Cámara Baja, los estados tendrían representación con base en la población. En la Cámara Alta, tendrían igual representación con dos miembros para cada uno. El Presidente tendría el poder de vetar los derechos del Congreso. Los tribunales federales deberían obtener protección tanto de los actos del ejecutivo como de los del legislativo, pues los jueces, una vez nombrados por el Presidente y confirmados por el Senado, laborarían en forma vitalicia.²⁰ En el nuevo gobierno los miembros de la Cámara de Representantes serían elegidos directamente por el pueblo al igual que los Senadores y el Presidente. Por su parte, los jueces federales estarían, hasta cierto punto, aislados del público.

Así, junto con esta constitución, surgió el sistema político presidencialista, en el cual el jefe de gobierno es el Presidente que llega a su cargo por vía electoral; el parlamento representa al poder legislativo y limita los poderes presidenciales; y el poder judicial es autónomo ya sea que se elija a los magistrados por voto público o dentro del mismo poder se designe a sus magistrados. En el parlamento cobra cuerpo la representación política; es ese el lugar por excelencia de la soberanía nacional y de la representación popular. Se recurre a la representación política, como un mecanismo para depositar en algunos el interés de la mayoría. Puede ser único o dividido en dos Cámaras; puede tener este nombre o el de Dieta en el caso de Alemania, Cortes como en España o simplemente el de Cámaras como en México: Cámara de Diputados y Cámara de Senadores. El sistema bicameral tiene una serie de ventajas:

¹⁹ MUÑOZ, Jaime. "La Cohabitación Política en México." Siglo XXI editores, México, 2002, pág. 51

²⁰ BRINKLEY, Alan. "Historia de Estados Unidos. Un país en formación." McGraw-Hill, México, 2003, pág. 164.



1. El pueblo está representado por la Cámara de Diputados así que tiene una mayor vinculación con los gobernados y está en mejor posición de conocer el criterio y los sentimientos de la población. La Federación por su parte, es encarnada por la Cámara de Senadores, es donde encuentra su representación legislativa.
2. Al dividir al poder legislativo, se debilita convenientemente: tiende generalmente a predominar sobre el ejecutivo; se fortalece de esta manera el equilibrio de los poderes, ya que dota al ejecutivo de una clara defensa frente a los amagos del otro poder.
3. En caso de conflicto entre el ejecutivo y una de las Cámaras, puede la otra intervenir como mediadora.
4. Una segunda Cámara representa una garantía contra la precipitación, el error y las pasiones políticas y proporciona la reflexión y el mediató análisis en la formación de las leyes.²¹

Es importante señalar que este modelo es adoptado fundamentalmente en aquellos Estados que tuvieron que pasar por una lucha para la obtención de su independencia nacional. Encaja mejor debido a que el esfuerzo político reformador trata de asegurar la existencia de las libertades políticas ya existentes en las metrópolis coloniales, combinado con la necesidad de un ejecutivo fuerte que logre mantener la unidad política nacional e integrar a los poderes locales en el contexto del poder centralizado. La ausencia de jefes de Estado hereditarios o designados desde la corona obliga a que la figura presidencial integre en un solo individuo las funciones de jefe de Estado y jefe de gobierno, con el consiguiente predominio del ejecutivo sobre el parlamento y el poder judicial.²²

²¹ MUÑOZ, Jaime, op cit., pág. 62

²² Muñoz, Lucia. "Sistemas Políticos-Sociales," UNAM, México, 1998, pág. 56.



En América Latina este modelo adquiere su propia personalidad: difícilmente existían formas democráticas de participación semidirecta y el poder del Presidente no era muy distinto al que anteriormente detentaban los monarcas. En virtud de lo anterior, podemos concluir, que esta forma de gobierno ha concentrado y centralizado el poder impidiendo que las sociedades avancen más rápido hacia procesos democráticos. En el fondo no existe realmente una división de poderes, mucho menos una autonomía, el sistema presidencial concentra todo el poder en el ejecutivo (legitimado por la constitución) y los poderes se encuentran supeditados a la decisión del Presidente.

En términos generales, el poder ejecutivo no tiene responsabilidad administrativa y política frente al legislativo. Las facultades del ejecutivo son casi absolutas y no existen controles constitucionales que las limiten. El poder judicial no es autónomo y tampoco existen órganos constitucionales independientes que supervisen las iniciativas de ley. El poder legislativo depende del ejecutivo, incluso en aquellos casos en que la mayoría no pertenezca al partido en el poder, el presidente casi siempre tiene derechos de veto. Lo anterior indica que la tesis de la división de poderes, no corresponde con el funcionamiento real de los modelos presidenciales.

Sin embargo, en una etapa reciente del desarrollo institucional latinoamericano se han ido modificando las relaciones entre los órganos del poder político, y se ha conferido a los congresos un número creciente de facultades de control con relación a los gobiernos. Merced a una serie de cambios políticos y culturales, en la actualidad la mayor parte de los Estados que han optado por sistemas presidenciales cuentan con múltiples elementos de control parlamentario. Este proceso se ha venido dando desde la conclusión de la Guerra Fría.



En contraste a lo que ocurría en el periodo entre el fin de la Segunda Guerra Mundial y la caída del Muro de Berlín, América Latina fue escenario recurrente de dictaduras, que aprovecharon las tensiones bipolares de la época incluso en los países que no sufrieron la presencia de una dictadura militar, como México, se optó por mantener una serie de limitaciones a la democracia electoral que repercutieron en el debilitamiento del sistema representativo.²³ Una vez que se adoptó un nuevo entendimiento de separación de funciones y de competencias y se asoció con la responsabilidad política, se retoma y actualiza la idea clásica y moderna de los equilibrios de poder.

En este sentido, las democracias ha implementado algunos mecanismos que ayuden a ese equilibrio, uno de esos mecanismos es el voto de confianza, que es una petición dirigida por el gobierno al Congreso. La expresión de confianza a una persona en el ejercicio de sus funciones, hace ver a la sociedad que entre los órganos del poder político existen compromisos compartidos que facilitan la cooperación y por ende la adopción de políticas de Estados. Un voto de confianza es una manifestación de la unidad del estado. Perú y Uruguay son los países que tienen este tipo de mecanismo.

Otros mecanismos son las preguntas, interpelación y moción de censura; a través de las preguntas parlamentarias se solicita información al gobierno y en los congresos donde existen periodos de preguntas se tiende a generar ambientes propicios para la colaboración entre los órganos de poder; la interpelación, a su vez, es la forma de controvertir acerca de una política o de una decisión gubernamental; se puede abrir un debate del que en algunos sistemas y en casos extremos puede desprenderse una moción de censura. En los diversos sistemas constitucionales la moción de censura tiene una doble dimensión: puede traducirse en la reprobación de un ministro o del gabinete

²³ VALDÉS, Diego. "Instrumentos de control parlamentario en los sistemas presidenciales latinoamericanos." COLMEX, México, 2007, pág. 23



completo. Esta moción representa la forma más categórica de responsabilidad política y es la institución de origen parlamentario de mayor implantación en los sistemas presidenciales contemporáneos. En América Latina sólo en Bolivia y en México no existen formas de responsabilidad política exigibles al gabinete.

Por último, la presencia de los Ministros en el Congreso también es un mecanismo. Existen cuatro casos en los que se produce la presencia de los ministros en el congreso: cuando son requeridos por el órgano legislativo es la más extendida pues está prevista en todas las constituciones actuales; cuando deben comparecer de manera periódica es obligatoria en Argentina y Perú; cuando presencian los debates en Bolivia es posible pero sin intervenir en ellos; y el desarrollo más importante es cuando ejercen la facultad de participar en ellos como en Argentina, Brasil, Chile y otros países latinoamericanos en donde es posible. Esta participación en los debates permite a los representantes nacionales disponer de mejor información y conocer de primera fuente los criterios que orientan las decisiones gubernamentales. Ésta es una experiencia insipiente, pero prometedora, para renovar los sistemas presidenciales contemporáneos.²⁴ Cabe destacar, que en el caso mexicano, desde 1934 el Reglamento del Congreso (art. 53) faculta a los secretarios para intervenir en los debates cuando ellos decidan; pero ninguno ha hecho uso de esa atribución en los últimos 50 años.

Ahora bien, en el presidencialismo los observadores siguen muy de cerca de los Presidentes y los clasifican en “fuertes” o “débiles”, centrándose en la capacidad de estos para llevar a cabo su agenda. Hay dos medios principales a través de los cuales los presidentes pueden tener esa influencia. Uno es poseer poderes constitucionales inherentes al cargo de presidente que obliguen a que sus preferencias sean tomadas en consideración a la hora de aprobar leyes. Otra es que tengan control sobre sus propios partidos y que éstos controlen

²⁴ Ibidem pág. 30-32



una mayoría de escaños en el Congreso. Presumiblemente, esos dos factores, los poderes constitucionales y partidarios sobre la legislación interactúan para determinar el grado de influencia que tienen los Presidentes sobre las políticas y por tanto, su fortaleza.²⁵ Así, los sistemas presidenciales también varían dependiendo la relación con los poderes constitucionales asignados al Presidente y el tipo de partido y de sistema de partidos.

Ahora bien, para algunos estudiosos, la naturaleza del sistema de partidos²⁶ en particular el número de partidos, establece una diferencia fundamental en el modo cómo funcionan los sistemas presidenciales, pues a decir de algunos autores, el número de los partidos afecta a la compatibilidad general entre el Parlamento y el Presidente; esto es porque en un sistema multipartidista altamente fragmentado ningún partido tiene la mayoría y esta situación puede ser problemática, pues el Presidente tendrá dificultades para formar coaliciones en el Congreso. La situación opuesta, en la que el partido del Presidente posee firmemente la mayoría, no es necesaria ni siempre deseable. El parlamento puede no funcionar como un freno efectivo sobre el Presidente, sino como un sello de aprobación automática a todas sus iniciativas si el Presidente y el liderazgo del partido están de acuerdo.

Cómo ejemplo encontramos a Brasil y Colombia países en que los presidentes tiene enormes poderes constitucionales para establecer la agenda de políticas e incluso para gobernar por decreto; sin embargo en la realidad tienen escasa capacidad para llevar a cabo sus agendas, a causa de sus reducidos poderes partidarios (es decir, de la falta de apoyo político en el Congreso). En el caso contrario tenemos a México, un país cuya Constitución no otorga a los Presidentes amplios poderes de decreto, no obstante, los

²⁵ MAINWARING, Scott. "Presidencialismo y Democracia en América Latina." Paidós, México, 2002, pág. 49.

²⁶ Por sistema de partidos se entiende la composición estructural de la totalidad de los partidos políticos en un Estado, como son: a) el número de partidos; b) su tamaño; c) la distancia ideológica entre ellos; d) sus patrones de interacción; e) su relación con la sociedad o con grupos sociales; f) su actitud frente al sistema político.



presidentes han contado con mayorías de sus partidos dentro del legislativo. Por tanto, la habilidad del presidente para implementar las reformas políticas a favor de las cuales haya hecho campaña es producto de la interacción entre los poderes formales que éste posee y la posición que ocupa con respecto a los partidos representados en el Parlamento.

Así tenemos, que el presidencialismo se basa en un sistema de frenos y contrapesos. Después de todo, ése fue el fundamento de la adopción del sistema estadounidense. Aunque puede ser criticado desde otras perspectivas, eso pesos y contrapesos inhiben las tendencias a que *“el ganador se lleve todo”*. Los frenos y contrapesos están diseñados, precisamente, para limitar la posibilidad de que el que gana se quede con todo. Si pierde la presidencia, un partido o coalición puede de todos modos controlar votos decisivos en el Congreso, situación que en la mayoría de los países le permitiría poner límites al Presidente y frenar las iniciativas presidenciales. Es posible que el control del Congreso no siempre sea el premio mayor, pero permite al partido o coalición establecer parámetros dentro de los cuales se formulan las políticas, y puede ser un gran premio por derecho propio si la presidencia tiene poderes legislativos relativamente débiles.²⁷

Los Presidentes de Costa Rica, Honduras y México cuentan con vetos fuertes en la mayoría de los tipos de legislación, pero no para las leyes anuales de asignación de gastos. Todos estos Presidentes son clasificados como potencialmente marginales en términos de sus poderes constitucionales sobre la legislación porque, en ausencia de apoyo legislativos, podrían de hecho ser marginados en lo que concierne a un tipo de legislación muy importante. El grado en que estos Presidentes aparecen como poderosos en vez de marginales depende de sus poderes partidarios o de otras clases (no legislativos e incluso

²⁷ MAINWARING, Scout, op. cit., pág. 48



no constitucionales), tales como el poder de hacer designaciones, su capacidad de persuasión o su superior acceso a los medios de comunicación.²⁸

Es entonces que tenemos que no existe una forma de gobierno que pueda ser considerada universalmente mejor. Existen condiciones diferentes – incluidos el sistema de partidos y los distintos grados de conflicto social y de desarrollo económico- pueden hacer que una forma de gobierno convenga mejor en un país, mientras que otra forma sea más apropiada en otros sitios. La elección de un sistema de gobierno es importante y el presidencialismo se ha topado con algunos problemas específicos en diversos países. Las pasiones e interés políticos han jugado a menudo un papel clave.

1.3 El papel del Poder Legislativo en el ámbito de la Política Exterior

Como ya se ha analizado en el apartado anterior, el poder Legislativo es la parte del poder que se encarga de discutir y aprobar las disposiciones legales federales; es decir las leyes y sus respectivas modificaciones de cumplimiento obligatorio en todo el país, así también como la observancia de que el ejecutivo las lleve a cabo.

Este poder generalmente está compuesto por dos Cámaras que son la de diputados o Cámara baja y la de senadores o Cámara Alta. Como todos los órganos de gobierno, las competencias del cuerpo legislativo están establecidas en la constitución, la cual fija límites al ejercicio de su autoridad y delinea los ámbitos en los cuales debe obrar. Así tenemos que el poder legislativo tiene tres grandes tareas: la representativa, representar los intereses de los gobernados; la legislativa que se refiere a hacer leyes; y la de control que consiste en supervisar que el ejecutivo aplique las leyes aprobadas.

²⁸ Ibidem, pág. 60.



Dentro de la estructura del régimen presidencial el Ejecutivo es independiente al legislativo en materia de formación y conducción del gobierno; esto es, tiene la facultad de nombrar o remover al gabinete presidencial. Por lo general, el ejecutivo se apoya en una secretaría o departamento o ministro asignado para cada área de trabajo. El Poder Ejecutivo y sus dependencias ocupan un lugar preponderante dentro del punto de vista económico, político y social, debido no sólo a su función trascendental que es la de administrar los recursos económicos de los ciudadanos; aunado a esas funciones, se agregan el manejo económico, la dirección y mando militar, así como el manejo de las cuestiones internacionales.²⁹

Cabe señalar que las cuestiones internacionales han incrementado su importancia, debido a que los asuntos exteriores de cada país están estrechamente ligados con su desarrollo interno y en el gobierno federal, el titular del ejecutivo es el único habilitado para representar los intereses y necesidades de los Estados ante la sociedad internacional. Entonces, como el Congreso está inhabilitado para negociar con otras naciones, el Presidente tenderá a ser más fuerte en política exterior que en política nacional. Estos poderes presidenciales en los asuntos exteriores se ven reflejados en las capacidades que las constituciones les otorgan a los Presidentes, pues comúnmente son los comandantes en jefe de las fuerzas armadas, designan y reciben a los embajadores y demás representantes de otros países, así como el representar al Estado ante la comunidad internacional.

Sin embargo, el Presidente en realidad no es tan poderoso como podría aparentar en cuestiones exteriores, el Congreso, en específico el Senado, desempeña una función importante al fijar los límites de acción presidencial; por lo general es el órgano que debe confirmar todas las designaciones de

²⁹ GOMIZ, Marcelo, “Legislar, Quién y Cómo hacerlo.” Limusa, México, 2007, pág. 31.



embajadores y ratificar todos los tratados; el Congreso debe aprobar todos los gastos militares; y sólo el Congreso puede declarar la guerra.

Como hemos estudiado, la separación constitucional de los poderes ejecutivo y legislativo se garantiza si el Presidente y los miembros del Congreso provienen de diferentes partidos políticos, lo que a su vez provoca que conciban las cuestiones políticas desde puntos de vista distintos. Comúnmente, los Presidentes se quejan de su incapacidad para que el Congreso actúe, por lo menos, y mucho menos para que apruebe, muchas de las proposiciones clave, que les formula en la dirección de los asuntos extranjeros. A su vez, el Congreso entiende que ningún cuerpo legislativo puede ejercer la dirección de la nación, esto es, si se ha de preparar en absoluto un presupuesto, el presidente deberá hacerlo; si hay que dirigir de alguna manera los asuntos exteriores, el presidente debe ser el líder. El Congreso puede ofrecer ideas y proponer nuevas leyes pero no puede administrar la rama ejecutiva o tratar con las potencias extranjeras.³⁰

Entonces encontramos que es más común que el legislativo se ocupe de generalidades básicas en lugar de los pormenores en cuanto a política exterior. Algunos comentaristas consideran que en realidad, el Congreso está mejor equipado para tratar políticas o estrategias específicas a corto plazo que decisiones generales sobre política exterior. H.B. Westerfield afirma que en los asuntos de política exterior, el Congreso todavía puede cumplir con todas sus principales responsabilidades legislativas de deliberación, legislación, asignación de fondos, vigilancia y legalización, pero tiene que haber la suficiente cantidad de miembros interesados en hacerse valer y que deberán

³⁰ WILSON, James. "El Gobierno de los Estados Unidos." Limusa, México, 1992, pág. 276



desempeñar un papel activo al tratar, en el futuro, los pormenores de los asuntos exteriores.³¹

Otros autores como Francis Wilcox ven al Congreso carente del tiempo, la paciencia, la maquinaria y la capacidad necesarios para tomar parte activa en la dirección de la política exterior, si bien admite que reúne todas las condiciones para servir como foro, como caja de resonancia nacional, donde pueden ventilarse y agitarse los temas principales de la política exterior y donde sea posible examinarla. En resumen, considera que el papel del Congreso consiste en mantener un criterio propio y demostrar estar al corriente de lo que ocurre; el criterio o juicio que el Congreso se forma en asambleas públicas a través del debate y la discusión, contribuye a que se cree el mayor acuerdo nacional posible en apoyo al diseño de la política exterior.

En contraste, es importante analizar el caso de los EE.UU. cuya política exterior ha sido crucial desde mediados del siglo pasado para el desarrollo interno del país. El gobierno estadounidense tiene cuatro agencias importantes que apoyan la conducta presidencial en asuntos exteriores. En primer lugar, encontramos al Departamento de Estado, integrado por funcionarios de carrera del servicio exterior que representa los intereses del país en el exterior; el Departamento de Defensa, el cual debido a las alianzas militares de los EE.UU. con las naciones que suministran ayuda militar y por los cientos de miles de militares estacionados en el extranjero, tiene una importante influencia en el trazo de la política exterior; la Agencia Central de Inteligencia, (CIA por sus siglas en inglés), cuenta con agentes de inteligencia que sirven en países extranjeros; el director de la CIA tiene la tarea de mantener informado al Presidente acerca de las acciones, las intenciones y las capacidades de los poderes extranjeros, pero al dar información fácilmente aconseja; de este modo,

³¹ BELOF, Max. "Instituciones políticas norteamericanas de la década de los 70's." El editorial moderno, México, 1980, pág. 66.



un director de la CIA fuerte puede suponer una influencia importante en la política exterior; por último, y tal vez la más influyente es el Consejo de Seguridad Nacional en el cual son discutidos los problemas importantes de política exterior. Aún cuando este consejo es pequeño, las personas que integran el grupo ocupan una posición clave en el sistema de la política exterior, porque son los que principalmente deciden lo que el Presidente leerá y escribirá en relación con muchos problemas de política exterior.

Debido a lo anterior, el Congreso norteamericano creó dos comités: uno en la Cámara de Representantes y otro en el Senado, para supervisar a la CIA. Por ley el Presidente debe mantener a cada comité *“informado totalmente y al día”* acerca de todas las actividades de inteligencia, incluyendo las operaciones secretas. Dichos comités no tiene poder para desaprobado actividades, pero es de cualquier forma una limitación importante de la autoridad presidencial, ya que aprueba el presupuesto de la CIA; de esta manera el Senado tiene cierto control en el diseño de la política exterior.

De cualquier manera, la limitación decisiva de la autoridad presidencial es la opinión pública. En general el público se vuelve al Presidente en busca de dirección en los asuntos exteriores pues es a través de esta figura que se representan las inquietudes y necesidades como uno solo ante la orquesta internacional. En este sentido, hay una tendencia entre el pueblo de los EE.UU. para *“cerrar filas alrededor de la bandera”* cuando el Presidente adopta un paso atrevido en política exterior.

En general se puede decir que el encargado del ejecutivo cuenta la mayor parte del tiempo con el apoyo de los gobernados en los asuntos de política exterior; esto se debe principalmente a que se tolera la conducta del presidente pues los ciudadanos comunes carecen de medios para juzgar el actuar de su país en el exterior y aceptarán en buena medida la palabra del Presidente



cuando les dice cuál es su interés en el exterior; pero ellos mismo que viven día a día el desempleo, la inflación, el incremento de precios, harán al presidente estrictamente responsable por el estado de la economía. Las elecciones sólo en ocasiones se ganan o pierden alrededor de cuestiones de política exterior, pero con frecuencia se pierden o se ganan alrededor de las cuestiones económicas. Esto hace difícil la vida para el Presidente, porque tiene menos control sobre la política económica que sobre la política exterior de su país.



CAPÍTULO 2

PARTICIPACIÓN DEL SENADO DE LA REPÚBLICA EN POLÍTICA EXTERIOR DE MÉXICO



2.1 Estructura del Senado

De acuerdo con el artículo 56 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, cualquier ciudadano mexicano en pleno uso de sus derechos puede ser electo como Diputado y/o Senador, quienes en su conjunto dan forma al Congreso de la Unión, en donde se deposita el poder legislativo de la federación; Diputados y Senadores representan al pueblo mismo del cual proviene su mandato. Sin embargo, la Cámara de Diputados representa a los ciudadanos absolutamente de manera directa, mientras que la Cámara de Senadores, representa directamente a los estados, garantizando la igualdad estatal. Así tenemos que el Senado está ligado con el federalismo: representa el interés de cada entidad federativa unida en un solo estado-nación.

La Cámara de Senadores está conformada por ciento veintiocho Senadores, de los cuales por cada entidad federativa serán elegidos dos según el principio de votación mayoritaria relativa y uno será asignado a la primera minoría. Esto hace un total de noventa y seis Senadores electos bajo este método, los treinta y dos restantes son elegidos bajo el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinominal nacional. El Senado es renovado en su totalidad cada seis años.

Ahora bien, como ocurre en la mayoría de los países, el Senado alude a una diversidad orgánica que actúa en diversos momentos y con muy distintas funciones:

1. Pleno: Integrado por la totalidad de los Senadores electos, es la instancia superior de la Cámara donde se discute y en su caso, se aprueba el trabajo legislativo.



2. Mesa Directiva: Está compuesta por ocho integrantes elegidos en sesión plenaria por mayoría de votos. Debe haber un presidente, tres vicepresidentes y cuatro secretarios, estos duran en ejercicio un año legislativo, con posibilidad de ser reelectos. La Ley Orgánica del Congreso General le confiere al Presidente de la Mesa las competencias necesarias para representar jurídicamente a la Cámara; sus atribuciones son las de dirigir, abrir, clausurar, suspender los trabajos del pleno, así como conducir los debates, firma las leyes y decretos que expida la Cámara de Senadores junto con uno de los secretarios de la Cámara, cuando sea facultad exclusiva del Senado, o con el Presidente y un secretario de la Cámara de Diputados las leyes o decretos que expide el Congreso de la Unión. La Mesa en su conjunto conduce los debates y votaciones del pleno, remite los asuntos a las comisiones de acuerdo a la materia que les corresponde, dirige las relaciones con la Cámara de Diputados, los poderes Ejecutivo y Judicial Federal, con los poderes de los estados y del Distrito Federal, designa a quienes deben representar a la Cámara en eventos de carácter internacional. Entre otras funciones establecidas en la misma Ley Orgánica.
3. Grupos Parlamentarios: Es la forma de organización que adoptan los Senadores que tienen la misma afiliación de partido con el fin de realizar tareas específicas en el Senado y facilitar el desarrollo del proceso legislativo. Se forma con un mínimo de cinco senadores, uno de los cuales debe ser el coordinador quien participa con voz y voto en la Junta de Coordinación Política. Además, deberán contribuir a orientar y estimular la formación de criterios comunes en las deliberaciones en que participen sus integrantes.
4. Junta de Coordinación Política: Se forma por los coordinadores de los Grupos Parlamentarios, más dos senadores del Grupo parlamentario



mayoritario y uno del Grupo Parlamentario que constituya la primera minoría. Esta junta tiene el objetivo de agilizar los trabajos legislativos, presenta propuestas con punto de acuerdo, pronunciamientos y declaraciones a la Mesa Directiva, propone la integración de comisiones y de la Comisión Permanente y elabora la agenda de cada periodo legislativo.

5. Comisiones: Estas se pueden clasificar en: ordinarias y especiales; tienen a su cargo todas las cuestiones relacionadas con la materia propia de su denominación con la finalidad de dar mayor agilidad al trabajo legislativo. Se integran por 15 Senadores de distintos grupos parlamentarios, de los cuales debe haber un Presidente y dos secretarios; las decisiones se toman por la mayoría de votos de sus integrantes. Los presidentes de las mismas podrán solicitar información o documentación a las dependencias y entidades del ejecutivo federal cuando se trate un asunto sobre su ramo o se discuta una iniciativa relacionada a las materias que les corresponda atender. Cabe señalar que quienes permanezcan en el cargo del Presidente, Vicepresidentes de la Cámara de Senadores no podrán integrarse a ninguna comisión.

2.2 Facultades del Senado en materia de Política Exterior

La Cámara de Senadores comparte con la de Diputados las responsabilidades a que se refiere la larga lista de facultades mencionadas en el artículo 73 constitucional, fundamentalmente, la expedición de las leyes sobre las materias que son competencia de la Federación. Adicionalmente, el Senado tiene como funciones exclusivas, es decir, no compartidas con la Cámara de Diputados, las que menciona el artículo 76 de la Constitución en sus 10 fracciones.



Respecto a las facultades exclusivas de la Cámara de Senadores se ha llegado a señalar dos categorías fundamentales por investigadores, tratadistas y estudiosos:

- a) Las de orden político internacional, contenidas en las primeras cuatro fracciones del artículo 76, y dentro de las que debe señalarse la aprobación de los tratados y convenciones diplomáticas celebradas por el Presidente de la República, el análisis en su conjunto de la política exterior que emprenda el ejecutivo, así como la autorización necesaria para la entrada y salida de tropas del país y para que pueda disponer de la guardia nacional, comprendiéndose, aún, la ratificación de posnombramientos de los agentes diplomáticos y cónsules generales
- b) Las de orden político interno, relativas a las cuestiones y conflictos de carácter estatal, es decir, entre la federación y los estados, y obviamente las que surjan entre las propias entidades federativas.³²

Aunque en general todas esas facultades exclusivas del Senado son importantes, la de mayor consideración para el presente trabajo, es la que se menciona en la fracción I, que consistente en 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.

Es de suma importancia la mencionada facultad dada la trascendencia de la situación que vive el mundo: con el fin de la Guerra Fría el escenario internacional sufrió considerables cambios, que desde luego afecta la relación de México con el exterior; la creciente apertura de las fronteras y la

³² SAYEG, Jorge. “El Poder Legislativo Mexicano”. Editorial Trillas, México, 1991, pág. 162.



globalización mundial han hecho de los asuntos internacionales una materia cada vez más compleja y delicada. Además, dicha atribución es congruente con su naturaleza de órgano representante del federalismo. Por lo que el Senado integrado por representantes de las diferentes entidades territoriales que forman el Estado es el organismo más idóneo para hacer un completo y exhaustivo análisis de la política exterior que lleve a cabo el Presidente de la República.

De igual importancia es la aprobación de tratados y convenciones que el Presidente del Ejecutivo suscriba, puesto que en el mundo globalizado la suscripción a algunas de estas modalidades de acuerdo con otras naciones es visto como instrumentos importantes de la política exterior, principalmente para el caso mexicano pues son el símbolo de la forma en la que el país se adapta a los cambios internacionales.

Ahora bien, tenemos que gracias a la división de poderes es indispensables en algunos casos, para la validez de un mismo acto, la participación de al menos dos poderes; en este caso, las relaciones ejecutivo-legislativo deben ser armónicas y trabajar en conjunto para el buen funcionamiento de ambos poderes. No obstante, la historia de México ha demostrado que esa armonía ha implicado subordinación del poder legislativo frente al ejecutivo. En efecto, por la estructura y el funcionamiento que ha tenido el ejecutivo en cuanto al legislativo es muy sabido que el Presidente ha asumido de tal manera facultades y funciones, que ha limitado considerablemente la actuación del legislativo. Sin embargo, debemos tener muy en cuenta que el legislativo mexicano no puede ni debe entenderse sino en función del particular sistema presidencialista. En la realidad del México independiente desde sus inicios ha demandado un carácter unitario de mando un ejecutivo fuerte capaz de hacer frente a las interminables reacciones interiores y presiones exteriores y así habría de evolucionar hasta nuestros días.



Sin embargo, el nuevo paradigma internacional le ha exigido a México hacer cambios en su manera de dirigirse hacia el exterior, lo que ha venido a desencadenar cambios estructurales al interior del país. La formulación de la política exterior y la conducción de la diplomacia deben ser asunto de interés para la nación en general y ningún foro, ninguna tribuna más idóneos para ponderar ese interés general de la nación que el Senado de la República, que es símbolo como ya se dijo del federalismo.

Como es bien sabido, la política exterior de México desde sus inicios como Estado independiente se ha sustentado en los históricos principios de política exterior que inclusive se encuentran en la Carta Magna; en la actualidad el fundamento primordial es la búsqueda del proyecto de nación, definido como el conjunto de aspiraciones que una comunidad nacional quiere alcanzar en el futuro de manera colectiva. Es decir, es la forma en que un país se ve en el futuro o el camino que quiere seguir como nación unida.³³ De este modo, los clásicos esquemas de poder al interior deben ajustarse a una realidad de colaboración. Es decir, aunque el ejecutivo continúa siendo el único responsable de la conducción de la política internacional de México, el legislativo más que nunca debe hacer un exhaustivo análisis y evaluación constante de las acciones puestas en práctica por el Presidente.

Así tenemos que el Senado puede analizar todas las acciones llevadas a cabo por el Presidente de la República 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

³³ VELÁZQUEZ, Rafael. "Factores, Bases y Fundamentos de la Política Exterior de México." Plaza y Caldes, México, 2007, pág, 24



los intereses nacionales en los foros internacionales, derechos humanos, migración, medio ambiente, etc.³⁴

Sería erróneo, concebir qué legislar, es decir, hacer y aprobar leyes es sólo la función primordial del poder legislativo; con el proceso democrático vivido en la actualidad, se puede observar que la función fundamentales del Congreso es ser escenarios de debate político y por lo mismo en ser el foro para el pluralismo democrático que en la actualidad se puede vislumbrar en el devenir político. El Congreso como ya se estudió, debe servir como un órgano de control del Poder Ejecutivo y ejerce una función esencial en el equilibrio de poderes.

Así tenemos que comparables en consecuencia con la función de elaborar leyes, son la responsabilidad legislativa de supervisar al ejecutivo, tan importante como la legislación es la vigilante observación del gobierno; y aún más importante que la legislación es la instrucción y guía en asuntos políticos que el pueblo podría recibir de un cuerpo que mantiene todos los asuntos nacionales bajo la plena luz del día de las decisiones.³⁵ Pues el Congreso es también el centro de la representación de los diversos intereses que existen e interactúan en un Estado y es su deber servir como un foro nacional para la expresión, formulación y moldeamiento de las políticas tanto internas como externas a seguir.

2.3 Órganos del Senado que participan en la Política Exterior

Como ya se ha apuntado, el Senado es un conjunto de órganos, los cuales tienen sus particulares funciones y en cuestión al tema que nos atañe no es la excepción. Para que el Senado pueda llevar a cabo su facultad establecida en la fracción I del art. 89, es preciso que varios de esos órganos participen

³⁴ COSSÍO, José Ramón. “El Senado de la República y las Relaciones Exteriores” Porrúa, México, 2003, pág. 157.

³⁵ “Los poderes del Gobierno” pág. 121



conjuntamente. Así tenemos que desde la Mesa Directiva, el Pleno y las comisiones pertinentes, principalmente y los grupos parlamentarios, la junta de Coordinación Política de manera indirecta tienen intervenciones en el análisis de la política exterior, así como en la aprobación de tratados y convenciones firmadas por el ejecutivo.

La participación de la Mesa Directiva es simple pero importante, pues es el órgano que recibe el informe del ejecutivo y lo asigna a las comisiones competentes; cabe recordar, que el presidente de la Mesa es el representante jurídico ante los demás poderes de la Unión. Una vez que el análisis ha sido concluido, la Mesa Directiva es la encargada de la realización de los procesos que deriven de las decisiones tomadas por las propias comisiones, como pueden ser la solicitud a que un secretario de estado comparezca, o para someter al Pleno un punto de acuerdo derivado del análisis y acordar lo procedente respecto a esto.

De forma más compleja, está la participación de las Comisiones; la Ley Orgánica del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos establece en el artículo 39 que “las comisiones son órganos constituidos por el Pleno, que a través de la elaboración de dictámenes, informes, opiniones o resoluciones, contribuyen a que la Cámara cumpla sus atribuciones constitucionales y legales.” En este caso, esas atribuciones son las establecidas en el artículo 76 Constitucional fracción 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 el Ejecutivo de la Unión suscriba, así como su decisión de terminar, denunciar, suspender, modificar, enmendar, retirar reservas y formular declaraciones interpretativas sobre los mismos. Asimismo, el texto constitucional encomienda al Senado la ratificación de los nombramientos de embajadores y cónsules generales que



haga el Titular del Ejecutivo y, conjuntamente con la Cámara de Diputados, la autorización al propio Mandatario para ausentarse del territorio nacional a fin de realizar visitas de Estado o de trabajo al extranjero.

Por lo que, la Comisión de Relaciones Exteriores es el órgano encargado de cumplir con las atribuciones mencionadas anteriormente, mediante la presentación y promoción de reformas e iniciativas de ley que constituyan un aporte a la conducción institucional de la política exterior del gobierno mexicano, así como emisión de dictámenes sobre las iniciativas, propuestas de reforma y puntos de acuerdo relativos a la materia, que sean sometidos a su consideración por parte de la Mesa Directiva del Senado.

En el desarrollo de sus actividades de política exterior: analizar, aprobar los tratados y convenios que suscriba el Ejecutivo de la Unión y ratificar los nombramientos de embajadores y cónsules generales que haga el Presidente de la República, la Comisión se ve obligada a mantener un diálogo permanente con la Cámara de Diputados y con la Secretaría de Relaciones Exteriores y a involucrar a la sociedad civil y los actores no gubernamentales en estos procesos. Adicionalmente, los parlamentos en general se han convertido en actores de mayor relevancia en la esfera mundial a través de la participación en diversos foros parlamentarios internacionales, lo que permite que el Poder Legislativo sea un promotor en caso particular de la imagen e intereses de México en el exterior. Esto a través de la participación en Organismos Parlamentarios Internacionales, en Reuniones Interparlamentarias y en la construcción de Grupos de Amistad entre Congresos.³⁶ Un contacto permanente entre legisladores y parlamentos de los distintos países del mundo garantiza sostener un intercambio permanente de puntos de vista para estrechar vínculos de cooperación que se traduzcan en beneficio para los

³⁶ De acuerdo al art. 104, párrafo cuarto “A propuesta de la Junta de Coordinación Política, el Pleno podrá constituir “grupos de amistad para la atención y seguimiento de los vínculos bilaterales con órganos de representación popular de países con los que México sostenga relaciones diplomáticas.”



Estados. También en este marco se inscriben las reuniones de trabajo, los seminarios de análisis y las mesas de discusión sobre la política exterior de México donde los actores no gubernamentales externan sus expectativas y preocupaciones.

Así tenemos que la diplomacia parlamentaria son los principios, normas, técnicas, procedimientos, intercambios, posicionamientos, declaraciones y acciones mediante las cuales una institución legislativa se relaciona políticamente con sus pares extranjeras, siempre en la búsqueda de los intereses nacionales o de sectores importantes de los estados que ayuden al mejor desarrollo de la nación. Mediante ella, se vinculan las cámaras legislativas de distintos países a través del diálogo, el debate, la negociación, el estudio, la confrontación y la conciliación de posiciones. De esta manera, adoptan resoluciones, declaraciones, posicionamientos, criterios, proyectos de iniciativas legislativas marco o lineamientos de acciones o políticas las más de las veces de manera conjunta o en coordinación, apoyo o respaldo a las de otras instancias gubernamentales, bilaterales o multilaterales.³⁷

Es así, como la diplomacia parlamentaria se ha ido consolidando como espacio de intercambio de experiencias legislativas, como un espacio de diálogo político para lograr participar en la negociación y obtención de consensos de importancia al incidir sobre los poderes legislativos y ejecutivos de otras naciones. Al reunirse legisladores con legisladores de otros países para cabildear a favor de una iniciativa dirigida por el Ejecutivo pero que ese cabildeo permite formar consenso y obtener pronto y óptimos resultados.

³⁷ ARAMBULA, Alma Rosa. La H. Cámara de Diputados y la Diplomacia Parlamentaria. En: Servicios de investigación y análisis (en línea). LX Legislatura, México, 2007. <<http://www.diputados.gob.mx/cedia/sia/spe/SPE-ISS-17-07.pdf>> (citado el 17 de noviembre de 2011)



Indiscutiblemente, hay que dejar claro que la diplomacia parlamentaria jamás podría competir con las actividades diplomáticas ejecutivas, al contrario, debe ser vista como un respaldo a la llevada por el Ejecutivo. En particular, la diplomacia parlamentaria se puede percibir como un medio para el diálogo y discusión de los problemas que amenazan la estabilidad en primera instancia de la propia sociedad extendiéndose a la población en general.

Por otra parte, parece pertinente mencionar que la Coordinación General de Asuntos Internacionales y Relaciones Parlamentarias, dependiente de la Mesa Directiva del Senado, está ligado al buen desempeño de los Senadores para poder cubrir con lo que le encomienda el art. 89 en cuanto a política exterior; esto se debe a que dicha coordinación realiza acciones en materia de Diplomacia Parlamentaria pues es la encargada de preparar las reuniones parlamentarias, de dar apoyo al trabajo legislativo, de llevar la agenda internacional, de dar seguimiento a los temas de coyunturales que permitan mantener a los o informados.

Adicionalmente, la sección de Protocolo Parlamentario detalla los encuentros con las comisiones homólogas del exterior, así como las visitas protocolarias de Jefes de Estado y de Gobierno y de representantes de organismos internacionales. Por otro lado, se procura presentar también un calendario de eventos seguidos de análisis de temas de interés, temas de coyuntura, reseñas y una sección de numeralia que abarque los fenómenos internacionales más importantes.

Encontramos otras Comisiones que al igual son de Relaciones Exteriores pero que su campo de se encuentra mejor establecido; así tenemos Comisión de Asuntos Fronterizos; de Relaciones Exteriores, América del Norte; de Relaciones Exteriores, Asia Pacífico; de Relaciones Exteriores, Organismos Internacionales, y de Relaciones Exteriores, Organizaciones Exteriores No Gubernamentales



Internacionales. Todas están comprometidas a presentar y promover reformas e iniciativas de ley que constituyan un aporte a la conducción de la política exterior del gobierno, así como emitir dictámenes sobre las iniciativas, propuestas de reforma y puntos de acuerdo relativos a la materia, todo esto derivado del análisis a la política exterior del Ejecutivo.

De esta forma tenemos, que el propósito de dichas Comisiones es integrar el consenso de los distintos grupos parlamentarios para llevar a cabo el análisis y dictamen de las iniciativas y decretos de su competencia, evaluación de las políticas públicas y la generación de una agenda internacional encaminada a promover y fortalecer los lazos de amistad con congresos y parlamentos de todo el mundo a través del ejercicio de una diplomacia parlamentaria.

Ahora bien, en relación a la aprobación de tratados y convenciones, además de los órganos ya mencionados, también participan activamente las comisiones que competen a la materia del tratado (derechos humanos, medio ambiente, salud, etc.).

En síntesis, la política exterior ya no sólo la hace el gobierno de México; hoy en día tienen contacto con el exterior los gobiernos de los estados inclusive municipales, de igual manera empresas transnacionales son actores importantes que deben ser tomados en cuenta en el diseño de la política exterior. Se han acortado las distancias entre la política interna y la política exterior, y sin embargo la política exterior en México aún no se le ha dado la relevancia que tienen pues la política exterior defiende las necesidades y demandas de la sociedad en las posiciones y decisiones hacia el exterior. Por lo que es de suma importancia que el Congreso mexicano tome posturas en materia internacional, velando por el resguardo de los intereses nacionales.



2.4 El Senado y la Política Exterior antes del año 2000

La política exterior de un país es el resultado de un conjunto de condiciones, algunas fijas como su historia o su situación geográfica y, otras variables como el cambio del orden internacional. En el caso de México, desde su independencia, ha tenido una relación cautelosa con el mundo, su política exterior ha estado basada en principios tradicionales que guían su conducta. Los ataques de que fue objeto en los primeros años de independencia produjeron una actitud cerrada, nacionalista defensiva frente al exterior. Durante mucho tiempo, la política exterior mexicana ha oscilado entre una posición principista y una más pragmática, que responde a los intereses de la nación.

Desde el inicio de la vida independiente de México hubo una intensa lucha por el poder; se pasó por diversos tipos de gobierno: del imperio con Inturbide a una presidencia con Vicente Guerrero; de un sistema federal a un centralista con Antonio López de Santa Ana; de una República con Benito Juárez a una monarquía con Maximiliano de Habsburgo; Porfirio Díaz se adueñó de la presidencia por 30 años y desembocó en la Revolución Mexicana, la cual dio como resultado la Constitución de 1917, con la cual México buscaría su proyecto de nación.

Lo anterior es una clara prueba de que el mando del gobierno mexicano ha estado supeditado a la figura de un sólo hombre y, por ende, la política exterior ha tenido la misma suerte. A lo largo de la historia política de México, el Legislativo, principalmente el Senado ha jugado un papel secundario; inclusive llegó a ser disuelto y fue hasta 1874 cuando, en virtud de la restauración del Senado, se le confieren facultades exclusivas en materia de política exterior, que también fueron consagradas en la Carta Magna de 1917. Sin embargo, y debido a la compleja situación política al interior y lo débil que México se



mostraba hacia el exterior, el Senado quedó relegado y el único encargado de la política exterior fue sido el Presidente. A partir de entonces, se procuró aislar al país para consolidar el poder en la esfera interna. México se mantuvo alejado del escenario internacional y concentró su relación con los vecinos más próximos.

Una vez concluido el conflicto social armado, México empezó a dar muestras de cómo sería el manejo de las relaciones exteriores; el más claro ejemplo es el Acuerdo de Bucareli: negociado por “representantes personales” de los Presidentes de México y EE.UU. El acuerdo no llegó a calidad de tratado: nunca fue ratificado por ninguno de los Senados de ambos países, como establecen sus correspondientes constituciones. Sin embargo, dicho acuerdo fue de suma importancia: establecía la no retroactividad del artículo 27 constitucional;³⁸ a cambio, el gobierno de EE.UU. reconocía al gobierno de Álvaro Obregón y al nuevo Estado mexicano pos revolucionario. Una vez reconocido el gobierno de México, el presidente Álvaro Obregón buscó balancear el peso de la relación con EE.UU., estableciendo o tratando de reanudar relaciones con otros países, especialmente europeos.³⁹

Poco después, Plutarco Elías Calles se convirtió en el Presidente de México: al final de su mandato hablaba de la necesidad de dejar de ser un país de caudillos para convertirse en un país de instituciones; fundó en 1929 el Partido Nacional Revolucionario, antecesor de lo que hoy se conoce como el Partido Revolucionario Institucional (PRI)⁴⁰. Así, con la consolidación del sistema político vía institucionalización de la revolución, comenzó el máximo esplendor

³⁸ Impedía a los extranjeros adquirir bienes raíces en la playa o en la frontera; declaraba a la nación como propietaria del suelo y subsuelo.

³⁹ VELAZQUEZ, Flores Rafael. “Factores, bases y fundamentos de la política exterior de México” Plaza y Valdes. México, 2007, pág. 128.

⁴⁰ Creado en 1928 como Partido Nacional Revolucionario; en 1938 sufrió transformaciones y cambió de nombre a Partido de la Revolución Mexicana; finalmente en 1946 tomó el nombre con el cual se conoce en la actualidad: Partido Revolucionario Institucional.



del sistema presidencialista: significó el control político, económico y social del Estado en manos del Poder Ejecutivo. El PRI trató de aglutinar en un solo partido todas o al menos la mayoría de las posiciones e ideologías políticas para tener el control del poder; buscó, y en cierta medida logró, ser la institución representativa del pueblo de México; de ahí que en sus filas se encontraba desde el político que concuerda con la extrema izquierda hasta el más conservador.

De esta manera, resultó ser un auténtico órgano del Estado; no sólo era un partido político, era el partido del gobierno; quien deseaba hacer política en México tenía necesariamente que entrar al PRI: era por medio de éste que se realizaban diversas funciones que inclusive eran propias de órganos estatales constitucionalmente establecidos, como la Cámara y el Senado.⁴¹ Era evidente que el Congreso estaba subordinado al Presidente: la gran mayoría de los legisladores pertenecían al PRI, del cual el Presidente era el jefe; a través de la disciplina del partido aprobaban las medidas que el Ejecutivo deseaba. Por otro lado, los políticos no tenían mucho margen de acción: si en algo diferenciaba con los postulados presidenciales corrían el riesgo de perder sus cargos; el Presidente era el gran dispensador de los principales cargos y puestos en la administración pública, en el sector paraestatal, en los de elección popular y en el poder judicial.⁴²

Por décadas el Presidente pudo reformar la Constitución a través de la propuesta de enmiendas, que frecuentemente eran aceptadas por el Congreso con modificaciones sólo superficiales; el propio Presidente designaba a su propio sucesor en la presidencia y también nombraba a la mayor parte de los candidatos legislativos de su partido que resultaban ser los electos para formar

⁴¹ SEARA, Vázquez Modesto. "Política Exterior de México", Harla. México, 1985, pág. 30

⁴² CARPIZO, Jorge. "El presidencialismo mexicano", Siglo XXI, México, 1987, pág. 115.



parte del Congreso. Así, el Presidente mexicano dominaba los poderes Legislativo y Judicial.

En cuestión de política exterior, no fue la excepción: para que el Presidente ejerciera el control total en las decisiones, dejando en la SER el manejo de las relaciones internacionales de México. El carácter presidencialista del Estado mexicano, hizo que por mucho tiempo, la participación de otros poderes y de la opinión pública en la elaboración de la política exterior, fuera muy reducida. El presidente de la República y la Secretaría de Relaciones Exteriores mantuvieron por mucho tiempo el monopolio de la política exterior.

Fue a partir de la década de los setenta, cuando la Secretaría de Relaciones Exteriores pierde su monopolio sobre la política exterior: comienza a tener mayor auge la economía por encima de los asuntos políticos; se inicia una economización de la política exterior. Las entonces Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de Industria y de Comercio, junto con la Secretaría de Gobernación, empiezan a jugar un papel importante en la toma de decisiones de política internacional, debido a que ésta se condiciona a factores económicos.

Sin embargo, no es sino hasta la década de los noventa cuando el Senado de la República tiene una participación más activa en cuestiones relacionadas con la política exterior. La diplomacia mexicana se concentró en promocionar la imagen de México, continuando con la economización de la política exterior: se aleja de asuntos políticos y se centra principalmente en cuestiones comerciales y de inversiones.

Así, la política exterior además de garantizar la soberanía nacional ayudaría al mejoramiento del nivel de vida de los mexicanos, pues estaría encaminada para que contribuyera al desarrollo económico y por ende social de la nación. El



Ejecutivo en ese entonces, a cargo del Presidente Carlos Salinas de Gortari, logró concretar en 1992 el Tratado de Libre Comercio con América del Norte (Canadá, Estados Unidos y México); esto representó la nueva estrategia de desarrollo económico de México y constituyó un símbolo de la forma en la que el país comenzó a adaptarse a los grandes cambios internacionales.

En este hecho tan importante para la vida política exterior de México, el Senado participó de acuerdo a lo estipulado en el artículo 76 constitucional y lo ratificó, aprobando con ello las negociaciones que llevó a cabo la entonces Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.

Así, en las últimas dos décadas del siglo XX, la política exterior de México cambió radicalmente, principalmente por el nuevo orden mundial: el fin de la Guerra Fría y la desaparición del bloque socialista; la relativa pérdida de hegemonía de Estados Unidos; la creciente interdependencia económica y la aceleración de la globalización mundial, provocaron que el país buscara firmar algunos tratados de libre comercio, tanto bilaterales como multilaterales, estableciendo así, los nuevos instrumentos esenciales a seguir para poder llevar a cabo el Proyecto de Nación (fin primordial de la política exterior) basado en alcanzar el desarrollo económico y social a través de la modernidad del Estado mexicano.

Si bien la política exterior es desarrollada y definida por el Poder Ejecutivo, el Senado debe participar más activamente y corresponsabilizarse con el mismo en la buena marcha de los asuntos internacionales de México. En su conformación estuvo presente el propósito, compartido por todos los parlamentos del mundo, de destruir aquella máxima según la cual la diplomacia es asunto de los príncipes y no de los pueblos.⁴³

⁴³ COSSÍO, José Ramón. "El Senado de la República y las relaciones exteriores." ITAM, México, 2003, pág., 157



2.5 El papel del Senado en la Política Exterior en el México de la alternancia

Entre 1977 y 1997 México vivió transformaciones políticas de enorme magnitud. A partir de la década de los setenta, la sociedad y el Estado tenían que resolver varios problemas estructurales; al interior del país las recurrentes crisis demostraron que se tenía que hacer frente al fallido modelo de desarrollo económico que ya no cubría las necesidades de una población creciente. En el exterior, el nuevo orden mundial que comenzaba a gestarse con políticas neoliberales en las que no había caveda para un aparato estatal tan controlador de la economía, como lo era el Estado mexicano.

La Reforma electoral de 1977 fue el inicio para dotar al país de normas e instituciones electorales, a través de las cuales se da el comienzo del proceso de transición democrática en el país de un esquema de partido hegemónico a un modelo pluripartidista.

Durante varias décadas, el Partido Acción Nacional, fundado en 1939 era la principal fracción opositora; pero en 1989 surgió un tercer partido que uniría en uno solo las diferentes fracciones minoritarias de izquierda: el Partido de la Revolución Democrática, formado por desertores del PRI, quienes no estuvieron de acuerdo en la contradicción entre el discurso y las políticas reales del gobierno. La fundación del PRD por ex priístas, demostraba la inconformidad que no sólo vivía la sociedad mexicana, si no incluso la que había en las cúpulas del poder por la misma inoperancia e ineficiencia del aparato gubernamental.

Años más tarde, la crisis de 1995 aceleró el desprestigio del partido oficial, provocando que varios sectores de la población y de la opinión pública identificaran al PRI-gobierno como la fuente de todos los males del país.



A lo largo de estos años, el sistema de partidos se fue fortaleciendo y arraigando; de la misma manera se estaba trabajando por un sistema electoral que garantizaría contiendas legales, libres y equilibradas. El resultado se dio en 1997; por primera vez el partido del Presidente pierde la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados. Es entonces, que comienza la transición de un sistema de partido hegemónico a otro multipartidista.

El PRI se conformó con el 47.8% de los representantes, mientras la suma del PAN 24.2% y el PRD 25% lo superan. Ese mismo año, en la Cámara de Senadores se equilibraron las fuerzas como nunca antes: PRI 60.2%, PAN 25.8%, PRD 12.5% y PT y PVEM 0.8%, cada uno.⁴⁴ El IFE y el TEPJF⁴⁵ pasaron su primera prueba en estos comicios, que arrojaron como resultado una Cámara de Diputados en la que ningún partido tenía la mayoría absoluta: el país comenzaba a tener elecciones más democráticas y competidas.

Ahora bien, con la creciente interdependencia que trajo la globalización, el ámbito externo influyó de manera significativa para el desarrollo de un sistema electoral más transparente. A raíz de la entrada en vigor del TLCAN, la Unión Europea empezó a tener mayor interés en México, puesto que podría representar un puente para colocar las exportaciones europeas en el mercado estadounidense; en 1997 la UE firmó el Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación con México. El acuerdo contenía una cláusula democrática con la que la UE y México reconocían que el respeto a los derechos humanos y los principios democráticos serían un elemento esencial del acuerdo.⁴⁶ La ratificación por parte de la UE a este acuerdo ocurrió después de las elecciones del Congreso en México en 1997; es posible interpretar que la

⁴⁴ WOLDENBERG, José. “Después de la transición. Gobernabilidad, espacio público y derechos” Cal y Arena México, 2006, pág. 37

⁴⁵ El Instituto Federal Electoral, creado en 1990 como una respuesta a las exigencias ciudadanas de contar con una institución electoral imparcial y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación surgido de la Reforma electoral de 1996.

⁴⁶ VELAZQUEZ, Flores Rafael, op. cit., pág. 204



Unión Europea esperó para ver el resultado del proceso y comprobar el espíritu democrático de la administración del presidente Ernesto Zedillo.

Desde ese momento, ya no sólo para modificar la Constitución sino para hacer avanzar cualquier proyecto de ley se requeriría del acuerdo de dos o más fuerzas políticas; se necesitaría como nunca antes acercamientos, negociaciones o pactos. Es entonces que el Congreso comenzó a ubicarse en el centro de la vida política y su importancia ya no podría ser ignorada.

Para las elecciones del año 2000 varios elementos se conjuntaron; para permitir la tan ansiada alternancia en el poder; por un lado, la mayor parte la población ya no confiaba en la operatividad del partido oficial; se contaba con un aparato electoral formado por las reformas en esa materia que se venían concertando desde 1977; y a nivel internacional, tras haber dejado atrás el conflicto Este-Oeste se vivía un ambiente democrático y pacífico que resultaba ser indispensable para el desarrollo de las economías. Así pues, la transición política fue parte de una transición de mayor profundidad que incluye la transición económica y cultural debido a la influencia de la globalización y la inevitable conexión con el mundo.

Con el triunfo del candidato del PAN, Vicente Fox Quesada en el año 2000, no sólo fue novedad la alternancia en el Poder Ejecutivo; ahora también el partido del Presidente ya no sólo no tiene mayoría absoluta en las Cámaras, sino que además, se convirtió en la segunda fuerza política en ambas Cámaras (el PAN obtuvo el 40% de los diputados y el PRI el 42%; en la Cámara de Senadores el PAN ganó el 35.9% y el PRI el 46.9%).⁴⁷

⁴⁷ WOLDENBERG, José. Op cit. pág, 37



Como bien señala Ricardo Becerra, los partidos fuertes producen elecciones competidas; las elecciones competidas colocan a partidos distintos en las posiciones de gobierno y de representación; desde esas posiciones conquistadas, los partidos impulsan nuevas reformas, nuevas reglas del juego que los fortalecen. Y partidos fortalecidos, cada vez más visibles, producen elecciones crecientemente competitivas, y con ello aumenta la centralidad política de los comicios.⁴⁸ Es así como los fenómenos de alternancia en todos los niveles gubernamentales y la convivencia de la diversidad ideológica en las instituciones ha llegado para quedarse. Y lo principal que hay que resaltar es que el Congreso desde entonces encontró la oportunidad de ser un poder auténtico y autónomo, como siempre debió haber sido.

En el caso particular, el Senado fue escenario de un cambio sustancial en cuanto al modo de integración; la reforma electoral de 1996 estipuló que a partir de las elecciones del año 2000 se integraría en su totalidad (128 senadores) en una sola elección. En cada una de las 32 entidades se elegirán dos senadores por el principio de mayoría relativa y el tercero será asignado a la primera minoría, conforme al mismo procedimiento previsto. Los 32 senadores restantes serán senadores plurinominales a partir de una lista nacional⁴⁹ y todos ocuparán sus posiciones durante los próximos seis años. Permitiendo así, por primera vez, una Cámara de Senadores compuesta con mayor pluralidad después de las elecciones del año 2000.

Durante el último sexenio priísta, el presidente Zedillo tuvo un Senado compuesto por mayoría del PRI: le funcionaba como válvula de seguridad ante la alianza de la oposición. Para el primer gobierno de la alternancia, el presidente Vicente Fox no tuvo la misma suerte: PAN y PVEM juntos ganaron 51 senadores. El PRI obtuvo más senadores que esa Alianza: 60 escaños. El

⁴⁸ BECERRA, Ricardo. "La mecánica del cambio político en México : elecciones, partidos y reformas" Cal y Arena, México, 2005. pág. 559

⁴⁹ BECERRA, Ricardo. Op. cit. pág. 437



PRD 15, y PT y CD obtuvieron uno respectivamente. Así que el poder ejecutivo tuvo 77 senadores de oposición, dando como resultado al PAN como gobierno y al PRI como oposición.

Tabla 1. INTEGRACIÓN DE LA CÁMARA DE SENADORES EN EL AÑO 2000

	PAN	PRI	PRD	PT	PVEM	CD	PSN	PAS
Senadores de mayoría	27	32	4	0	1	0	0	0
Senadores (primera minoría)	10	15	7	0	0	0	0	0
Senadores de lista nacional	8	13	4	1	4	1	0	0
Total	45	60	15	1	5	1	0	0

FUENTE DE CONSULTA: BECERRA, Ricardo. “La mecánica del cambio político en México : elecciones, partidos y reformas” Cal y Arena, México, 2005, pág. 437

Como es sabido, el proceso democratizador genera nuevos tipos de problemas; la nueva agenda política ya no tenía que centrarse en cuestiones de reformas electorales, sino en la gobernabilidad democrática. Los sistemas multipartidistas, si bien expresan mejor la diversidad de corrientes políticas, también suelen tener dificultades para forjar mayoría y hacer funcional la oposición en el Congreso.

Ahora bien, el campo de las relaciones exteriores se ha caracterizado por ser un dominio reservado para el Poder Ejecutivo; es posible observar en los gobiernos de la alternancia una lenta pero constante democratización de la acción exterior; esto mediante el desarrollo de relaciones interparlamentarias tanto bilaterales como multilaterales, lo que se traduce en una mayor participación de los Parlamentos en el control de la política exterior.



La creciente participación del Senado en asuntos de política exterior es esencial, no sólo por los posicionamientos políticos que realiza respecto a ciertos temas; es importante recordar que los Senadores tienen la facultad constitucional de limitar las acciones de política exterior del Ejecutivo, lo cual debe ser un factor a considerar en la toma de decisiones del Ejecutivo y en la imagen internacional de México.

Los Congresos en general se han convertido en actores de mayor relevancia en la esfera mundial a través de su participación en diversos foros parlamentarios internacionales de carácter multilateral así como por el seguimiento formal de relaciones parlamentarias bilaterales. Dicha participación permite que el Poder Legislativo sea un promotor de la imagen e intereses, en este caso, de México en el exterior.

2.5.1 La administración de Vicente Fox

La alternancia a nivel Ejecutivo federal fue un importante acontecimiento para el Estado mexicano; con el arribo de un nuevo partido al poder surgieron expectativas en la dirección del país; se pensó que el cambio interno impactaría profundamente en la vida política del país y surgió el planteamiento de continuidad o un posible cambio en el diseño de la política exterior.

Cabe señalar que la política exterior es un complemento de la política interna y ambas dan como resultado una política integral; como tal deben buscar la defensa del interés nacional, el cual se encuentra establecido en el Proyecto de Nación, llamado así porque supone la unificación de las necesidades de todos los habitantes del país, sin importar la ideología del poder.



Ahora bien, el actual proyecto de nación de México, fue definido por el ex presidente priísta Carlos Salinas de Gortari, justo cuando el proceso globalizador se intensificó. La administración salinista le tocó tomar la decisión de reconocer y unificar el interés nacional en un proyecto que consiste en insertar a México en el mundo globalizado para poder conseguir modernizar a la sociedad mexicana en todos los aspectos: político, cultural, económico, comercial. Las principales estrategias que pusieron en marcha para conseguir este fin común fueron: apertura comercial de México hacia el exterior, mediante el diseño de una red de Tratados de Libre Comercio, para tener acceso a mercados emergentes y ya consolidados; echar mano de la inversión extranjera para atraer tecnología; y de manera interna se llevarían acabo reformas estructurales que permitirían pasar de un Estado cerrado y aislado del contexto internacional a uno atractivo para la inversión y comercio externo.

Ese fue el Proyecto por el cual México apostó y bajo el cual las últimas dos administraciones priísta habían estado trabajando. Con la llegada al poder de Vicente Fox en el 2000, no se esperaba echara por la borda el trabajo de casi una década; de cierta manera se esperaba continuidad en cuanto a los objetivos que México como país se había planteado, así que el Plan Nacional de Desarrollo de Vicente Fox no varió mucho de lo que venían haciendo sus antecesores priísta.

En suma estableció que la diplomacia mexicana del nuevo milenio ya no debía ser sólo un instrumento central en la preservación de la soberanía y de la seguridad nacional, sino que debía convertirse además en una palanca para promover y apuntalar el desarrollo socioeconómico de México.⁵⁰ Así que los temas centrales de la agenda política exterior continuaron siendo comercio y finanzas; esto es, continuó la economización de la política exterior.

⁵⁰ Plan Nacional de Desarrollo de Vicente Fox. Consultado en www.dgpp.sep.gob.mx/planeacion/pdf%20inf/PND.pdf



Las condicionantes internas de la política exterior se modificaron significativamente; gracias al arribo de un sistema más democrático, México obtuvo casi de manera automática e inmediata un incremento en su capacidad de negociación internacional, especialmente frente a EE.UU. Es decir, la administración de Fox tuvo en su inicio un margen amplio de negociación frente al exterior gracias a que la imagen de México mejoró notablemente con el triunfo de un partido no priísta.⁵¹

Es imposible negar que históricamente la política exterior de México, ha tenido una fuerte interdependencia con los EE.UU. Los estudiosos de las Relaciones Internacionales coinciden que el elemento eje de la política exterior del país ha sido la relación México-EE.UU., una relación de interdependencia que desde los inicios de la vida independiente de México el mayor beneficiado ha sido la Unión Americana; no obstante, al inicio del siglo XXI, México contaba por primera vez con una considerable posición para inclinar a su lado la balanza en esa relación de interdependencia; Vicente Fox, presidente de México llegaba al poder democrática y legítimamente. Ventaja que, se tradujo como "bono democrático".

No obstante a que al exterior el Presidente se mostraba fuerte, al interior era necesario que construyera acuerdos con las fracciones de poder; al democratizarse el sistema provocó que el partido del presidente no fuera el mismo en tener mayoría en el Congreso; cuando no coincide el partido del Presidente y el partido de la mayoría legislativa se habla de una cohabitación política: El termino cohabitar se refiere a la situación específica que experimenta el Presidente en su relación y conducta con una mayoría parlamentaria de oposición, de orientación ideología distinta y que deben de convivir en busca de fórmulas políticas que conduzcan a la solución de los

⁵¹ VELAZQUEZ, Flores Rafael, op. cit., pág. 23



hechos y eventos políticos.⁵² Debe existir una verdadera obligación de colaborar en múltiples ámbitos donde las decisiones deben ser tomadas en común acuerdo. El objetivo último de la cohabitación radica precisamente en trabajar con armonía.

La posibilidad de una separación real de poderes abrió la puerta para que el Congreso mexicano y otros actores políticos pudieran influir en las decisiones más importantes. Entonces, la democracia también tendría un impacto importante en el proceso de toma de decisiones de la política exterior; el Senado, parte del legislativo que incurre de manera directa, si bien no dicta la política exterior, pero la Constitución lo faculta para participar en la elaboración y formulación de la política exterior. El Legislativo, dispondría de la coyuntura para recuperar su papel histórico y dejar de estar supeditado al Ejecutivo. Además, la sociedad civil y los diferentes grupos de interés tendrían la oportunidad de definir el rumbo de la política exterior de México. Al menos en teoría, la participación de diversos actores gubernamentales y no gubernamentales ayudaría a responder mejor al interés nacional.⁵³

La administración foxista, consciente de lo anterior, diseñó su Plan Nacional de Desarrollo con el discurso de ser un gobierno incluyente, en el marco de un buen gobierno, de una política exterior proactiva y de la vigencia plena del Estado de derecho;⁵⁴ y establece la condición primaria un diálogo con los ciudadanos, con las agrupaciones políticas y sociales, con los otros poderes y ámbitos de gobierno.

⁵² MUÑOZ, Jaime. Op.cit., pág. 15

⁵³ VELAZQUEZ, Flores Rafael, op. cit., pág. 213

⁵⁴ Plan Nacional de Desarrollo de Vicente Fox. Consultado en www.dgpp.sep.gob.mx/planeacion/pdf%20inf/PND.pdf



Sin embargo, en materia de política exterior más que cooperación hubo confrontación entre Ejecutivo y Legislativo; la relación fue conflictiva debido a las diferencias de opinión.

Sin duda la relación internacional de mayor peso para México es la que tiene con EE.UU. De hecho, las relaciones de México hacia otras regiones están influidas por el papel que juega su vecino del norte. Y el gobierno panista planteó una política de acercamiento con EE.UU., esto fue hasta cierto punto novedoso comparado con las administraciones priístas anteriores que habían tratado al menos en el discurso mostrarse distantes a la potencia vecina.

Así, el nuevo gobierno de alternancia no estaba dispuesto a pasar por alto lo obvio: México ha estado destinado a cooperar con EE.UU., especialmente después de los ataques del 11 de septiembre, México tuvo que ajustarse a esa realidad.

Sin embargo las decisiones que tomó el Ejecutivo en política exterior causaron diferencias y conflictos entre éste y el Legislativo. El caso emblemático: el manejo de la relación bilateral México-Cuba, en la que los legisladores mexicanos le pedían al ejecutivo mantener la relación de amistad mutua con la isla caribeña, principalmente absteniéndose a votar en contra de ésta en las constantes revisiones que sugería la Comisión de Derechos Humanos de la ONU a Cuba en esta materia.

El conflicto inició en el año 2002 cuando México votó por primera vez a favor de revisar la situación en Cuba. Tradicionalmente México se había abstenido, siguiendo con ello su principio de no intervención y manteniendo con ello cierta distancia con respecto a la posición de EE.UU., el principal interesado en señalar lo negativo del gobierno cubano.



La nueva posición mexicana provocó división en el Congreso mexicano; por un lado los legisladores del partido del presidente Fox lo apoyaban argumentando que la decisión era coherente con su gobierno democrático; y por otra parte, los legisladores de partidos de la oposición se mostraron en total desacuerdo por haber pasado por alto la recomendación por medio de un punto de acuerdo⁵⁵, aprobado por el Senado en donde se exhortaba la abstención de México en dicha votación, tal como había venido ocurriendo en los últimos años.

Días después de esta votación, Fidel Castro, presidente de Cuba, reveló una conversación telefónica entre él y Vicente Fox, en donde el presidente mexicano le pedía a su homologo cubano acortar su visita a México durante la Conferencia de la ONU para el Financiamiento al Desarrollo, para no molestar al presidente estadounidense George W. Bush. El presidente Castro ya había dejado entrever que algo no andaba bien al declarar al final de su discurso en su participación en dicha Cumbre que tenía que abandonar precipitadamente la reunión debido a una situación especial. Inmediatamente las especulaciones y los rumores corrieron en le sentido de que el gobierno mexicano le había pedido que se retirara para no disgustar a George Bush, el entonces presidente de EE.UU.⁵⁶

El Congreso tuvo un enfrentamiento con el primer Secretario de Relaciones Exteriores, Jorge G. Castañeda después de darse a conocer esta llamada pues días antes; Castañeda había afirmado que ningún funcionario mexicano le había pedido a Fidel Castro que se retirara antes de tiempo. Con está revelación, Fox y Castañeda quedaban como mentirosos y su política hacia Cuba perdía seriedad.

⁵⁵ El Punto de Acuerdo es un pronunciamiento una opinión, recomendación o exhorto del Legislativo ante problemas o soluciones que las entidades deben tomar en consideración pero no están obligadas a hacerlo.

⁵⁶ VELAZQUEZ, Flores Rafael, op. cit., pág. 334



Lo anterior se sumaba a otro incidente ocurrido en febrero de ese mismo año, cuando el presidente Vicente Fox hizo una visita de Estado a la isla caribeña con el fin de estrechar relaciones con el Estado cubano. En esta ocasión la SRE le aseguró al Senado que el mandatario mexicano no se reuniría con la disidencia cubana; no obstante, Fox y Castañeda se entrevistaron en la embajada mexicana con un grupo de disidentes, con esto Fox se convirtió en el primer jefe de Estado en tener reuniones con disidentes durante una visita oficial a Cuba.⁵⁷

La decisión de reunirse con los activistas fue muy criticada por los legisladores mexicanos y solicitaron al titular de la SRE acudir al Congreso a explicar el asunto. Castañeda en ambos asuntos se negó a dar explicaciones, lo que generó mayor tensión entre la SRE y el Poder Legislativo al grado de que algunas fracciones solicitaron la renuncia de Castañeda. Incluso el Congreso mexicano demandó el inicio de un juicio político contra el secretario de Relaciones Exteriores.

Así, las relaciones México-Cuba llegaban al nivel más bajo en su historia diplomática, si bien no se llegó al rompimiento diplomático si hubo un “congelamiento” pues varias actividades entre México y Cuba fueron canceladas por parte de las autoridades mexicanas. Lo que llevo a que en septiembre del mismo 2002 el embajador Ricardo Pascoe renunciara a su cargo y más tarde lo sustituiría la diplomática Roberta Lajous. La situación con Cuba no paso a mayores, y cuando Castañeda renunció en enero de 2003 parecía que la situación mejoraría.

⁵⁷ Ojeda, Mario “Vicente Fox: el rompimiento de facto con Cuba” Consultado en: www.codex.colmex.mx:8991/exlibris/aleph/a18_1/apache_media/YS4X7FQM6D3VED63KLABOR8GQG32DM.pdf



Sin embargo las sucesivas votaciones de México a favor de una revisión de la situación de los derechos humanos en Cuba por parte de la Comisión de Derechos Humanos provocó que el gobierno castrista tomará represarías e incluso el presidente Castro hizo fuertes declaraciones en su discurso del 1 de mayo de 2004 al afirmar: en México, pueblo entrañable y hermano para todos los cubanos, el Congreso Nacional solicitó en vano a su presidente abstenerse de apoyar la resolución que le demandó el presidente Bush. Duele profundamente que tanto prestigio e influencia ganados por México en América Latina y en el mundo por su intachable política internacional, emanada de una revolución verdadera y profunda, hayan sido convertidos en cenizas. (...) Estados Unidos está mucho más adentro de México.⁵⁸

Estas declaraciones fueron tomadas por el gobierno mexicano como “injerencistas” y se tomó la decisión de modificar la relación bilateral con Cuba y establecerla a nivel de Encargado de Negocios.⁵⁹ Se retiró a la embajadora de México en Cuba y se le pidió al representante cubano que saliera de México. Los partidos políticos de oposición en el Congreso calificaron la decisión de “lamentable” y “errática”; el PAN fue el único partido que apoyó la medida. El Legislativo aprobó un punto de acuerdo en el que le exigían a los secretarios de Gobernación y de Relaciones Exteriores comparecer ante ellos para explicar los motivos de la casi ruptura con Cuba. También aprobó un exhorto para que el gobierno de México normalizara las relaciones con Cuba en el ámbito más alto.

El día 7 de mayo, los secretarios de Gobernación y de Relaciones Exteriores acudieron ante el Congreso a explicar las razones por las cuales el Ejecutivo había tomado la decisión de reducir el grado de la relación con Cuba. Sin embargo, se mostraron evasivos ante las incisivas preguntas de los legisladores, sin llegar a nada en concreto. Meses después y debido a la intensa presión que

⁵⁸ Discurso pronunciado por el Presidente de la República de Cuba, Fidel Castro Ruz, La Habana, Cuba, 1 de mayo de 2004. Disponible en: http://www.cubaminrex.cu/archivo/Presidente/2005/FC_010505.htm

⁵⁹ VELAZQUEZ, Flores Rafael, op. cit., pág. 344



ejerció el Congreso y otros actores, México y Cuba reestablecieron relaciones y nombraron embajadores; como era de esperarse, el Congreso mexicano apoyó abiertamente la decisión.⁶⁰

Sin lugar a dudas, este fue el mayor conflicto entre el Ejecutivo y el Congreso en materia de política exterior. Los legisladores, especialmente los de la oposición, le exigieron al Ejecutivo mantener los principios tradicionales de política exterior frente a la isla y buscaron la forma de influir, sin mucho éxito, en las decisiones del Ejecutivo en la relación bilateral con Cuba.

El PAN, el partido en el poder considerado de derecha y siendo fiel los principios que se planteo de democracia y defensa de derechos humanos no vio esencial las buenas relaciones México-Cuba, basta recordar las declaraciones del Canciller Castañeda acerca de que México mantendría su relación no Con la Revolución de Cuba, sino con la República de Cuba. Por otro lado, en el Congreso, la mayoría eran los partidos de oposición, principalmente del PRI, legisladores de experiencia política que tienen muy en claro que las relaciones con la isla caribeña van más allá de buena vecindad; una relación cordial con Cuba le servía a México para balancear su relación con EE.UU. y para mostrar una relativa autonomía frente a Washington. Pero principalmente una política pro-Cubana le sirvió a los regímenes priístas para conseguir cierto grado de legitimidad democrática, ya que en las urnas no la obtenía. Cuando Fox llegó a la presidencia, era claro al obtener la legitimidad democrática en las urnas, no necesitaba mantener una relación tolerable con el régimen de Cuba. En este contexto, Ejecutivo y Legislativo comienzan a ampliar su papel en el proceso de formulación de la política exterior, pero el error fue que se hizo desde su perspectiva y experiencia particular.

⁶⁰ VELAZQUEZ, Flores. La relación entre el Ejecutivo y el Congreso en materia de política exterior durante el sexenio de Vicente Fox: ¿Cooperación o conflicto? Polít. gob vol.15 no.1 México 2008. Consultado en: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S1665-20372008000100004&script=sci_arttext



La tensión entre Ejecutivo y Legislativo se intensificó cuando el Senado por primera vez no autorizó un viaje del Presidente al extranjero. El presidente Fox alegó que el Senado no le estaba dejando hacer su trabajo y que le ponía obstáculos para promover a México en el exterior.

Ante situaciones así, el gobierno de Fox estaba interesado en reformar algunos artículos de la Constitución para ampliar sus prerrogativas en materia de política exterior. Por la otra, el Congreso buscaba fortalecer su posición y ampliar sus funciones. Por ejemplo, la SRE gestionó una modificación al artículo 88 para que el Ejecutivo tuviera más flexibilidad en sus viajes al exterior y evitar la posibilidad de que un permiso fuera rechazado;⁶¹ sobra decir que la iniciativa de ley nunca prosperó debido a la negativa de los legisladores. Esta actitud contrastaba notablemente con la propuesta panista de fortalecer al Congreso en asuntos internacionales.

Pese a los conflictos y las modificaciones constitucionales que buscaba el Ejecutivo, el Senado en estos primeros 6 años de alternancia mostró cierta independencia pero faltó la deseable cooperación. Para este primer sexenio de alternancia política que vivió México, dejó la experiencia de que se necesitan partidos organizados con discusiones de mayor sustento ideológico, que encaminen a la salvaguarda de ambientes y procedimientos democráticos y de vitalidad política.⁶²

En el marco de la confrontación entre los dos poderes, en el 2004 el Congreso mexicano no autorizó al presidente Vicente Fox a aceptar y usar la Medalla al Mérito Agrícola que le había conferido la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO). Los argumentos utilizados por el Congreso fueron: que México carecía de una política de Estado en

⁶¹ VELAZQUEZ, Flores Rafael, op. cit., pág. 225

⁶² MUÑOZ, Jaime. Op.cit., pág. 13



materia del campo y que había aumentado la dependencia agrícola y alimentaria de México en los últimos años.⁶³

Sin duda, ha empezado a existir una relación más estrecha entre la diplomacia nacional e internacional con el Senado de la República. La actividad que empezó a realizar el Senado en materia de política exterior y que conduce el Ejecutivo, tiene una participación mucho más activa en comparación con lo que se hacía en el pasado; el Senado participa activamente mediante la continua comunicación con los embajadores y secretarías de Estado, se mantiene informado de los avances y trabajos que presenta cada instancia nacional e internacional. Todo esto a través del manejo de una Diplomacia Parlamentaria, cuya importancia va en aumento; hoy incluso existen instancias y organismos parlamentarios internacionales de los que México es miembro activo.

Hacer uso de la diplomacia parlamentaria ha permitido al Senado participa en la construcción de la política exterior de Estado, mediante reuniones de trabajo, seminarios de análisis y mesas de discusión, donde los actores no gubernamentales externan sus expectativas y preocupaciones. Así como los viajes a partir de los cuales se reúnen los legisladores con legisladores de otros países para cabildear a favor de una iniciativa que, en su origen, representa un esfuerzo inicial del Ejecutivo mexicano. Esto debe permitir una democratización de la política exterior y el fortalecimiento de la colaboración entre autoridades.

No obstante, al interior los representantes democráticos (diputados, senadores y gobernadores) al pertenecer a una fracción partidista dificultan las estrategias porque tienen la idea errónea de velar por los intereses de partido y no toman las decisiones en función al Proyecto de Nación. El gobierno panista tenía que quitarse el hábito de ser oposición, era gobierno y tenía la responsabilidad de provocar consenso para llegar a acuerdos; y el PRI

⁶³ VELAZQUEZ, Flores Rafael, op. cit., pág. 224



principalmente debió aprender a ser oposición pero sin llegar a obstaculizar; y el PRD con el resto de los partidos de oposición de cambiar su discurso.

En este primer gobierno de la alternancia, dejó al descubierto las contradicciones internas que le han impedido definir tal vez, ya no el interés nacional pues todos los actores están de acuerdo que el país necesita modernización; pero el dilema sigue radicando en las acciones necesarias para alcanzar ese estatus de país moderno. La derrota del PRI en el 2000 significó una real separación de poderes, se logró democratizar el sistema, ahora es momento de generar acuerdos de nación.

2.5.2 La gestión de Felipe Calderón

El segundo sexenio de la alternancia política en México inició en medio de unas elecciones altamente reñidas; cabe destacar que por primera vez el PRI, el partido oficialista por décadas, cayó hasta la tercera posición en los resultados. La competencia se centró en el candidato por el PAN, Felipe Calderón Hinojosa y con el candidato por la Coalición Por el Bien de Todos, Andrés Manuel López Obrador. Después de que el TEPJF validará el triunfo en las urnas de Felipe Calderón la sociedad se encontró polarizada por el estrecho margen que le daba el triunfo. El nuevo Presidente no contaba con la aprobación de buena parte de la población, muy a diferencia de su antecesor, Vicente Fox quien con la promesa del cambio logro unificar a buena parte de los electorados.

Es así como se empiezan a notar los problemas de la democracia; lo deseable es una democracia legítima y eficaz. La legitimidad se traduce en la aceptación general o casi general de las reglas constitucionales por parte de los partidos y los ciudadanos, y que otorga al gobernante la fuerza de la adhesión popular. La eficacia aparece en la estabilidad de los gobiernos, en la consistencia de las mayorías. También se expresa cuando la ley mayoritaria



decanta un Ejecutivo capaz de actuar. Y a una oposición resuelta, o resignada a impedir la parálisis de la acción.⁶⁴

Al igual que su antecesor, el presidente Calderón también tiene que trabajar con un Congreso sin mayoría absoluta. Específicamente en el Senado la composición es la siguiente:

Tabla 2. Integrantes LXI Legislatura



VER PLANO DE UBICACIONES

Fuente de consulta: <http://www.senado.gob.mx>

Entonces tenemos que Felipe Calderón inició como un Presidente débil al interior del propio país y lo más urgente sería legitimar su gobierno; era de vital importancia crear consensos y evitar en la medida que le fuera posible temas que le causaran conflictos, como la política exterior. Para la administración de Vicente Fox ese fue uno de los principales temas de discusión con el Congreso y uno de los puntos más criticados por la opinión pública.

⁶⁴ La cohabitación Política en México. Jaime Muñoz Domínguez pág. 12



Felipe Calderón nombró como titular de la SRE a Patricia Espinosa, una diplomática de carrera; se buscaría que la política exterior se apegara a sus principios tradicionales y como todas las administraciones pasadas, buscaría un mayor acercamiento con América Latina, empezando por suavizar las relaciones con Cuba y Venezuela, países con los que la administración anterior tuvo roces significativos para el deterioro de la diplomacia mexicana. Además, la nueva secretaria reconoció la importancia del diálogo y la cooperación con el Poder Legislativo y los gobiernos locales. Era claro que la nueva administración buscaría no enfrentarse con el Congreso en el tema de relaciones exteriores y que buscaría construir consensos en la materia.

Los analistas han catalogado a la política exterior de la administración de Calderón “de bajo perfil”; lo más importante era obtener la legitimidad por lo que se volcó a resolver los asuntos internos y tomó como tema principal y más urgente a resolver: el narcotráfico. En el año 2005 y principios del 2006, luego de una ola de violencia en la zona fronteriza entre México y EE.UU., Washington criticó fuertemente al gobierno mexicano por su falta de efectividad para combatir los cárteles de narcotraficantes. Cabe destacar que después de los ataques del 11 de septiembre las prioridades de la política exterior de EE.UU. se convirtieron en la seguridad nacional y el combate al terrorismo. México tenía que ajustarse a esa realidad.

De esta manera, la seguridad se convirtió en el tópico más importante para el actual gobierno, dejando a un lado el resto de los temas de política exterior. El tema migratorio pasó a un segundo término con la llegada de Felipe Calderón. Los temas comerciales y financieros son muy importantes, pero no han ocupado tanto la atención; además la crisis internacional de finales de 2008 puso el tema de la seguridad financiera como una de las principales preocupaciones del gobierno de Calderón, pero hasta el momento no se han convertido en el tema central de la relación bilateral.



Sin duda, la política más importante de la administración del presidente Calderón, fue la lucha armada contra las organizaciones de narcotraficantes. La decisión fue aplaudida por EE.UU.: después de los ataques que sufrió centró su atención en la seguridad de sus fronteras; era latente para ellos la posibilidad de que ingresaran terroristas a través del territorio mexicano. Cooperar intensamente con los países vecinos no es negativo; pero cooperar sin recibir nada a cambio no es nada benéfico. Así, México encontró la coyuntura para solicitar ayuda a la potencia vecina.

Para finales de 2007 ambos gobiernos habían estructurado lo que se conocería como “Iniciativa Mérida” que consistía en un paquete de ayuda financiera por aproximadamente 1,500 millones de dólares en equipo y entrenamiento para el combate al narcotráfico, por un periodo de tres años. No obstante, se puso en marcha hasta finales de 2008 debido a que el Congreso estadounidense intento poner condiciones para aprobar los recursos. El gobierno de Calderón planteó la posibilidad de rechazar la ayuda de la iniciativa si ésta se condicionaba a algún tipo de seguimiento o de verificación de metas.

La posición de Calderón recibió apoyo de todas las fuerzas políticas mexicanas, a pesar de la poca información que se tenía de manera oficial. El nivel de participación de los poderes legislativos de México y EE.UU. en la negociación fue casi nulo. Entre marzo y octubre de 2007, la información sobre sus características era sumamente limitada. En la XLVII Reunión Interparlamentaria México-Estado Unidos los legisladores encontraron la oportunidad de expresar sus preocupaciones acerca de la medida. Para la parte estadounidense, lo más importante eran los objetivos, transparencia y rendición de cuentas por parte del gobierno mexicano sobre los recursos transferidos. Para la contraparte mexicana, la primera preocupación giró en torno al nivel de involucramiento de las fuerzas de seguridad estadounidenses en la guerra contra el narcotráfico dentro del territorio mexicano. Por su parte



los Congresistas de Estados Unidos aceptaron revisar la redacción de la Iniciativa Mérida, con el fin de replantearla para hacerla más aceptable y evitar condicionamientos.⁶⁵

Anudado a lo anterior y después de un periodo de reclamos por parte del gobierno mexicano, el Senado estadounidense finalmente aprobó el presupuesto para la iniciativa Mérida en junio de 2008 con un monto inicial de 50 millones de los 400 millones que se destinarían.⁶⁶

La relativa facilidad con que la Iniciativa Mérida fue aceptada por el Senado mexicano, habla de que el narcotráfico se percibe como una amenaza mayor capaz de dejar en un segundo plano las diferencias de partido y trabajar en conjunto, inclusive los tres poderes de la federación para superara la crisis de violencia. No obstante, el Senado mexicano como órgano de revisión muy poco ha participado en este acontecimiento, a pesar de que constantemente se han solicitado al Ejecutivo rendiciones de cuenta de los beneficios de dicha iniciativa.

Desde un inició el Senado quedó relegado debido a que la Iniciativa Mérida se negoció como un compromiso, no como un tratado entre México y EE.UU. La presidenta de la Comisión de Relaciones Exteriores del Senado, Rosario Green, advirtió que la Iniciativa Mérida no ha pasado por el Senado para ser analizada: ha sido adicionada con elementos que los legisladores desconocen. Reveló que conforme se acerca el fin de sexenio, se distanciaron los mecanismos de información con el Senado y dejaron de funcionar los grupos que daban seguimiento a la relación México-Estados Unidos. Así mismo, ha declarado que

⁶⁵ Crimen organizado e Iniciativa Mérida en http://www.seguridadcondemocracia.org/crimen_organizado_e_iniciativa_merida/cap2.pdf

⁶⁶ CHABAT, Jorge. La Iniciativa Mérida y la relación México-estados Unidos: En busca de la confianza perdida. En CIDE. Num. 195. Enero 2010 (en línea) <http://www.cide.edu/publicaciones/status/dts/DTEI%20195.pdfIniciativa> (fecha de consulta 9 de marzo de 2012)



el Senado nunca fue notificado de la presencia de agentes estadounidenses en el país, y cuando acosa a las autoridades para que le informen en qué documentos se basan, se refieren siempre al tratado bilateral de cooperación en materia de narcotráfico de los años 90 entre México y Estados Unidos.⁶⁷

Desafortunadamente, la mínima participación del poder legislativo en el proceso de acuerdo, así como en el monitoreo de la instrumentación y ejercicio de los recursos, no permitió la discusión acerca de estructura, objetivos e indicadores de éxito de la Iniciativa Mérida.

Básicamente, el foro con el que cuentan los legisladores para el intercambio de opiniones son las Reuniones Interparlamentarias México-Estados Unidos. Estas reuniones se dan exclusivamente en el marco de los Congresos; se incluyen integrantes de la Cámara de Diputados y del Senado de los dos países involucrados; son reuniones formales que se llevan a cabo permanentemente, alternando la sede y se generan como mecanismos de comunicación y exposición de motivos que interesan a ambos Congresos.

Desde 1961, la Reunión Interparlamentaria de México-Estados Unidos es el foro político por excelencia entre ambos Congresos; es uno de los mecanismos bilaterales más antiguos que permite a los poderes legislativos de ambos países fortalecer su relación.

México además sostiene Reuniones interparlamentarias con: Canadá, España, Guatemala, Chile, Cuba, Brasil y la Comisión Parlamentaria Mixta con la Unión Europea. Sin duda la reunión más activa es la sostenida con EE.UU.

⁶⁷ Haciendo alusión al Convenio entre México y Estados Unidos para la Cooperación en la Lucha contra el Narcotráfico de 1989.



La exposición de las ideas de cada uno de los legisladores o los puntos de vista de la Delegación Parlamentaria, no tendrían el carácter de conclusiones o decisiones.⁶⁸ Constitucionalmente, la definición y ejecución de la política exterior es responsabilidad del Ejecutivo, en ocasiones compartida con el Senado en la ratificación de tratados internacionales. En este sentido, parecería inútil una reunión anual de legisladores que no tienen la jurisdicción constitucional en materia. Sin embargo, dada la naturaleza representativa de los congresistas, debería ser relevante el hecho de que se reúnan legisladores que tengan puntos de preocupación común dentro de sus propios estados. Además son ellos los encargados de crear su legislación. Así, mientras los Ejecutivos definen la política exterior desde una visión nacional, los legisladores pueden incidir en ella con una visión local: senadores de sus estados y diputados de sus distritos.

Las reuniones no han generado grandes planes o programas de acción. Esto puede ser resultado de la tradicional asistencia a las mismas; de parte de los estadounidenses, la concurrencia suele ser muy pobre. Pero para la L Reunión Interparlamentaria hubo una gran concurrencia por parte de los legisladores estadounidenses, principalmente representado a los estados fronterizos, de las comisiones de relaciones exteriores, seguridad nacional, transporte, comercio y control del narcotráfico. Deplorablemente, la delegación mexicana no cambió su costumbre: de alrededor de 20 legisladores mexicanos que asistieron, no se representaba a toda la frontera; no acudió ningún legislador de las comisiones de asuntos migratorios, educación, ciencia y tecnología, asuntos fronterizos, derechos humanos; ni siquiera asistieron la presidenta y secretaria de la Comisión de Relaciones Exteriores del Senado.⁶⁹

⁶⁸ Reuniones Interparlamentarias y Relaciones Bilaterales México-Estados Unidos. En <http://www.diputados.gob.mx/cedia/sia/spe/SPE-ISS-CI-10-07.pdf>

⁶⁹ BLACKMORE, Hazle. Interparlamentarias México-EU, ¿útiles? En: El Universal.mx (consultado 19 de abril de 2012)



La política más importante del ejecutivo, ha sido la lucha armada contra las organizaciones de narcotraficantes. Esto también se ve reflejado en la política exterior que ha desplegado; además, por la crisis financiera mundial desatada en 2008 los Estados se centraron en la situación interna.

Así las cosas, el presidente Calderón no quiere que la política exterior sea usada como pretexto por la oposición para criticarlo. Debido a la polarización política de la sociedad después de la elección presidencial, el presidente ha usado la política exterior para buscar consensos; reducir dicha polarización, ganar legitimidad democrática con el reconocimiento internacional y consolidarse en el poder ha dirigido una política exterior menos conflictiva y más cautelosa que su antecesor Vicente Fox. El acercamiento a América Latina es un ejemplo de ello. No se ha enfrentado con países latinoamericanos, como lo hizo la administración pasada. En conclusión, la política exterior al principio de la administración de Felipe Calderón ha sido principalmente para consumo interno.⁷⁰

No obstante el bajo perfil en política exterior por parte del Presidente no se ha reducido el activismo internacional de México, debido en parte a la labor de la SRE, la cual sin duda está mejor formada comparada con la del sexenio pasado; y por otro lado por la creciente importancia que a nivel internacional han tenido los legisladores, en particular, los senadores, se les reconoce la importancia del papel que desempeñan al interior de su país al aprobar leyes, así como el mejor foro para la información y el debate público, las legislaturas desempeñan un papel crucial al garantizar que se escuchen las voces de los votantes en los principales debates sobre las políticas.

⁷⁰ El proyecto de política exterior de Felipe Calderón ¿golpe de timón? VELAZQUEZ, Flores Rafael Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 108, septiembre-diciembre de 2010, pp. 121-155



2.6 Perspectivas

Como se ha visto, la política exterior es un mecanismo fundamental para el ejercicio de las relaciones internacionales del país; el buen manejo de estas y la promoción de los intereses de los nacionales, le permitirán alcanzar sus objetivos de desarrollo nacional.

Analizar los retos de la política exterior de México, en la coyuntura de los gobiernos de la alternancia, nos permite ver que hay planes y programas que si bien son responsabilidad del Poder Ejecutivo también deben ser aprobados por el Poder Legislativo. Ahora, más que nunca es fundamental que el próximo ejecutivo logre establecer alianzas y consensos en el Congreso, especialmente cuando ningún partido obtenga mayoría en las Cámaras. Sin acuerdos políticos entre ejecutivo y Legislativo, no se podrá avanzar en los cambios estructurales necesarios en el país y cualquier intento de renovación de la política exterior será limitado y de poco alcance.

Anteriormente la política exterior estaba circunscrita a las perspectivas y enfoques de los únicos actores de la política exterior: los diplomáticos de carrera o funcionarios de la cancillería; más tarde con la formalización y reconocimiento académico de los estudiosos de política exterior: Centro de Estudios internacionales del Colegio de México y la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México, entre otras.

El diseño de la política exterior tiene que partir del reconocimiento del surgimiento de nuevos actores de política exterior; al gobierno, específicamente al poder ejecutivo y al Senado han unido: la iniciativa privada, las ONG's, los académicos, los gobiernos estatales, incluso municipales. Esto junto con las variables endógenas y exógenas, de las cuales la política exterior es el puente



entre ambas, hacen que el Senado como principal representante popular, obtenga una mayor participación en las definiciones y evaluaciones de las decisiones internacionales que pueden afectar o influir en las políticas económicas y sociales al interior.

Reformas a los artículos 76 y 89 constitucionales, aprobadas por el Senado el 6 de diciembre de 2005 con el propósito de fortalecer las facultades de control del Poder Legislativo sobre el presidente de la República en materia de política exterior, han contribuido a fortalecer a este órgano. De acuerdo con esas modificaciones, el órgano legislativo, que anteriormente sólo ratificaba tratados, acuerdos y convenios internacionales, podrá enmendar, retirar reservas, formular declaraciones interpretativas e inclusive dar por terminados los instrumentos de ese tipo signados con otras naciones.⁷¹ En cuanto al artículo 89 se adicionó la fracción X, la cual establece, entre las facultades del presidente de la República, la de: dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, así como denunciar, suspender, modificar, enmendar, retirar reservas y formular declaraciones interpretativas sobre los mismos, sometiéndolos a la aprobación del Senado.

Al Senado aún le falta mucho por hacer para ser un digno representante y defensor de los intereses de la nación más allá de las fronteras nacionales, pero no se duda que el inicio de la alternancia y este tipo de acciones es un buen pronóstico para una política exterior de Estado; el ampliar las facultades del Senado se espera que las decisiones de política exterior tengan un mayor consenso lo que reflejará un ejecutivo respaldado por su legislativo y lo hará verse más fuerte al exterior.

⁷¹ BECERRIL, Andrea. Fortalecen Senadores sus facultades en política exterior. En: La Jornada, México 7 de diciembre de 2005.



Sin duda alguna, un factor determinante en la política exterior de México es la compleja relación histórica de vecindad con EE.UU., ha constituido un referente constante en las relaciones de México con el mundo: su peso e influencia ha obligado a buscar contrapesos y deslindar posiciones que ayuden a reafirmar la autodeterminación. Sin duda, el TLCAN provocó un viraje considerable en la dirección de la política exterior de México y la postura de los gobiernos de la alternancia sería estar más cerca y afin a la política exterior del socio comercial más importante, buscando una mayor sensibilidad en los temas de política internacional. Postura que por los resultados nunca fue aprobada por el Senado.⁷²

Si bien en el discurso, se mantuvo interés en Latinoamérica, en los hechos fue un interés mediano y en algunos casos de alejamiento como fueron las relaciones con Cuba o Venezuela. Es por eso, que para poder responder a los desafíos de la política exterior se requiere entender y conocer la historia, los procesos contemporáneos a nivel nacional e internacional pero siempre conservando la autonomía. Hoy por hoy, existen lineamientos y preceptos constitucionales de política exterior, además de una política exterior mexicana con bases históricas y socio-políticas que deben seguir siendo relevantes en la prospectiva y la toma de decisiones. Dicha plataforma constitucional debe ser respaldada por el Senado mexicano y no permitir que se soslaye en aras de pragmatismos y decisiones improvisadas de corto plazo.⁷³

Por ello, la política exterior debe ser diseñada partiendo de las necesidades como Estado-nación, de las cuales tienen mayor conocimiento los representantes populares, en este caso, los senadores, y no subordinar las metas a los intereses de los socios comerciales por mucho peso que tengan en

⁷² MÉNDEZ, Enrique. Cuestionan en la Permanente retrocesos panistas en la política exterior de México. En: La Jornada, México, 18 de enero de 2012

⁷³ MENDEZ, Bernardo. En: El Catoblepas. Política exterior de México y soberanía nacional. En línea <http://nodulo.org/ec/2006/n054p16.htm> (consultado el 4 de abril de 2012).



la economía. El ser aliado de EE.UU. en los foros multilaterales en políticas de condena contra países específicos como Cuba o Venezuela, en decisiones controvertidas o cuestionables en la normatividad internacional, no benefician a México e incluso se está revirtiendo.

En realidad, asimilar el escenario nacional e internacional de la Administración 2012-2018 significa repensar acciones pasadas y ajustarlas a la nueva realidad nacional e internacional, que permitan tomar decisiones con el debido consenso social, reconstruir los puentes de diálogo y encuentro entre actores internacionales que siguen definiendo su participación en el escenario internacional. Uno de estos actores es el Senado, al menos en el caso mexicano, pues en este tema el Congreso americano lleva años de experiencia.

En consecuencia, sostener la presencia y proyectar un papel importante para México de acuerdo al lugar estratégico que ocupa en la geopolítica, por su espacio y volumen territorial, demográfico y de recursos, es tarea conjunta del Poder Ejecutivo y Legislativo. La legitimidad de su proyecto nacional y sistema político, deben darle el respaldo y la capacidad de negociación, necesarios para participar en las instituciones internacionales y mantener un lugar importante en el medio internacional en constante transformación.



CONSIDERACIONES FINALES



El fin de la Guerra Fría supuso que un sistema mundial con menores confrontaciones traería mayores beneficios que un sistema con carácter bélico. La interdependencia de las naciones se había ido incrementando en las últimas décadas. El motivo principal consistía en salvaguardar las relaciones comerciales entre países, acelerándose con esto el proceso conocido como globalización, que consiste en la creciente integración económica de las naciones en un único mercado mundial.

Los intereses económicos incrementaron el ambiente de cooperación; a la par se han desarrollado relaciones políticas, sociales, medio ambientales, tecnológicas, de seguridad y de toda índole, estrechando aún más la interdependencia. En el nuevo esquema mundial de la globalización e interdependencia, lo que pasa en un Estado puede afectar a otros. Por ello es muy importante que los Estados miren al interior buscando fortalecer sus sistemas políticos e instituciones de poder que le brinden una sólida base para mostrarse como Estados consolidados al exterior.

La gran mayoría de los Estados tiene como sistema político la república. En esta, el pueblo sede su soberanía a representantes que se encargan del gobierno; dichas instituciones están controladas entre sí por la separación de poderes, permitiendo con ello la creación de controles y equilibrios entre los poderes ejecutivo, legislativo y judicial. Estos frenos, balances y contrapesos son con el objetivo de separar o distribuir el ejercicio del poder político para garantizar la libertad, la seguridad, la justicia y el respeto que deben guardarse mutuamente gobernados y gobernantes.

El Poder Ejecutivo se centra en una persona (Presidente: se necesita de acciones rápidas para la ejecución de las leyes; los asuntos concernientes al poder legislativo (elaboración de leyes) se ordenan mejor por varias personas (legisladores), de esta manera se representa mejor los intereses del pueblo.



Los Congresos ocupan hoy una posición privilegiada dentro de los nuevos actores relevantes para la política internacional de los Estados; entre otras razones porque fungen como intermediario entre el Ejecutivo y los ciudadanos. Por lo general está dividido en Cámara de Diputados: representa a los ciudadanos; y Cámara de Senadores: representa cada una de las entidades federativas que conforman el Estado. Tiene tres grandes tareas: la representativa; la legislativa que se refiere a hacer leyes; y la de control que consiste en supervisar que el ejecutivo aplique las leyes aprobadas.

Las repúblicas presidencialistas del siglo XX, especialmente las de América Latina, no tenía una real división de poderes; todo se concentraba en el ejecutivo y no tenía responsabilidad administrativa y política frente al legislativo. Sin embargo, en una etapa reciente del desarrollo institucional se han ido modificando las relaciones entre los órganos del poder político, y se ha conferido a los Congresos un número creciente de facultades de control con relación a los gobiernos. Merced a una serie de cambios políticos y culturales, principalmente la democratización de los sistemas políticos. La representación política tiene en la actualidad una íntima correspondencia con la democracia que es también una de las notas distintivas de la república como forma de gobierno.

El legislativo mexicano por más de 70 años estuvo supeditado al ejecutivo; esto cambió debido a la alternancia política que llegó a México con el inicio del nuevo milenio. Las condiciones políticas internas y externas de México se han transformado radicalmente a causa de la alternancia en el gobierno del año 2000 y con ello una real separación de poderes. A partir de esos momentos, el Congreso mexicano empezó a funcionar como un freno efectivo sobre el Presidente y no como un sello de aprobación automática a todas sus iniciativas.



La alternancia en el poder en México se da en un momento clave; el país tenía poco de haber abierto su economía al exterior debido al aceleramiento del proceso globalizador. Con esto, los asuntos exteriores se hacían cada vez más importantes y los Estados debían mostrarse fuertes para tener una mejor posición para negociar con otros actores.

Los asuntos internacionales no podían seguir siendo el monopolio de unos cuantos. Era urgente formar consensos entre la Presidencia de la República y otras instancias; de manera clara, con el Senado. Esto tiene importancia debido a que actualmente los asuntos exteriores de cada país están estrechamente ligados con su desarrollo interno.

Dentro de un gobierno federal, el titular del ejecutivo es el único habilitado para representar los intereses y necesidades de los Estados ante la sociedad internacional. Sin embargo, el Presidente en realidad no es tan poderoso como podría aparentar en cuestiones exteriores; el Congreso, en específico el Senado, desempeña una función importante al fijar los límites de acción presidencial; por lo general es el órgano que debe confirmar todas las designaciones de embajadores y ratificar todos los tratados; el Congreso debe aprobar todos los gastos militares y sólo el Congreso puede declarar la guerra.

Pero más importante es la facultad de analizar la política exterior desarrollada por el Ejecutivo federal, con base en los informes anuales que el Presidente de la República y el secretario del despacho correspondiente rindan al Congreso. En los gobiernos de la alternancia, se han dado casos en que el Congreso cuestiona las decisiones del Ejecutivo e inclusive solicita aclarar cuestiones que a criterio del Senado son perjudiciales para las buenas relaciones de México con el mundo así como para los intereses de la propia nación.



En la administración de Vicente Fox, el tema de política exterior que generó mayor controversia fueron las relaciones México-Cuba; el Senado hizo varias recomendaciones al Ejecutivo a través de puntos de acuerdos, que fueron pasados por alto en las tomas de decisiones, lo que llevo a un semi rompimiento diplomático. El Senado solicitó la asistencia del entonces canciller Jorge Castañeda para aclarar los malos entendidos que se generaron en torno a esta relación. La presión de los Senadores fue tal que incluso lo desconocieron como interlocutor. El Canciller terminó renunciando dejando una distante relación entre México y Cuba. Esto habla, de la importancia que debe prestar el Ejecutivo a las sugerencias de los senadores, y encontrar el equilibrio entre la experiencia de los experimentados legisladores que han participado en antiguos gobiernos y la vitalidad y propuestas de los nuevos gobernantes en el poder. El equilibrio entre pragmatismo y principios en la política exterior de México.

En esta administración se vio por primera vez un hecho inédito: el Senado le negaba al Presidente salir del país en una gira de trabajo, así como negarle al presidente Vicente Fox a aceptar y usar la Medalla al Mérito Agrícola que le había conferido la FAO. Los argumentos utilizados por el Congreso fueron: que México carecía de una política de Estado en materia del campo y que había aumentado la dependencia agrícola y alimentaria de México en los últimos años.

Durante la administración del presidente Felipe Calderón, afortunadamente la participación del Senado no disminuyó y tampoco ha sido de mucha confrontación, pero no significa que la cooperación haya crecido; lo que en realidad ha ocurrido es que el Ejecutivo relegó las cuestiones exteriores y en el mejor de los casos la concentro en su constante lucha contra el narcotráfico.

Sin dudas existe consenso en el combate contra el narcotráfico en todos los niveles del gobierno. La política que siguió el ejecutivo fue negociar una ayuda económica con EE.UU., basándose en la responsabilidad compartida en este



problema bilateral. La administración de Calderón consiguió la ayuda a través de la Iniciativa Mérida, pero tuvo el cuidado de no darle calidad de acuerdo, sino de compromiso, por lo que los pormenores de dicha iniciativa no pasaron por revisión del Senado. No obstante, el Senado no paró en cuestionar el apoyo así como rechazar enérgicamente las intenciones del Senado estadounidense de rendición de cuentas por parte del gobierno mexicano sobre los recursos transferidos. Así como el rechazo a cualquier involucramiento de las fuerzas de seguridad estadounidenses en territorio mexicano.

Sin duda la relación internacional de mayor peso para México es la que tiene con EE.UU. De hecho, las relaciones de México hacia otras regiones están influidas por el papel que juega su vecino del norte. Por ello, México tendrá que buscar un balance en sus relaciones regionales y usar como estrategia la creación de alianzas con países que tengan objetivos similares para poder alcanzar los propios y enfrentar los retos y amenazas del sistema internacional.

La labor internacional de los países debe ser fortalecida por la actuación del Congreso, a través de la diplomacia parlamentaria. Las acciones de esta diplomacia desarrollada por los Senadores es una oportunidad para dialogar, velar por un proyecto como país en el entorno internacional y construir acuerdos entre los legisladores de México y del mundo, principalmente con los países con los que existen intereses comunes y de beneficio compartido.

La Comisión de Relaciones Exteriores es un cuerpo colegiado de carácter legislativo, compuesto por senadores de la República, cuyo propósito es integrar el consenso de los distintos grupos parlamentarios del Congreso de la Unión, para el desahogo de las iniciativas de ley relacionadas con la materia de relaciones internacionales, así como para la formulación de pronunciamientos políticos, el establecimiento de acuerdos, evaluación de las políticas públicas y la generación de una agenda internacional encaminada a promover y fortalecer



los lazos de amistad con Congresos y Parlamentos de todo el mundo, a través del ejercicio de una dinámica y eficaz diplomacia parlamentaria.

Una controversia permanente ha sido la discusión entre una política exterior de principios y una política exterior de intereses. Una política exterior basada exclusivamente en principios no llegará muy lejos. Lo mismo sucede con una política orientada únicamente en intereses. Los extremos no son sanos. La mejor política es la que combina moderadamente los principios con los intereses. En este sentido, la Cancillería Mexicana y los diplomáticos de carrera, así también como los representantes legislativos, deberían estar formados por mexicanos que tengan una visión amplia y consistente de la historia, así como de los nuevos actores sociales en México y el mundo.

En este proceso de planeación deberán participar tanto los actores gubernamentales –en sus tres poderes y sus tres niveles–, así como los actores no gubernamentales que pueden incidir en la toma de decisiones. El Congreso mexicano deberá seguir adquirir el papel que le corresponde de acuerdo a la Constitución.

La alternancia en el poder ejecutivo, permitió un importante transformación en el sistema político de México: una real división de poderes, accediendo al Congreso a tener un mayor campo de acción es políticas incluso de las más cerradas y dominadas por el Ejecutivo, como la política exterior; ahora los legisladores han encontrado mayores oportunidades para cuestionar las decisiones y líneas que han seguido las administraciones panistas, así como hacer propuestas o pronunciar puntos de acuerdo.

Ahora el problema que se presenta es la compatibilidad entre el Congreso y el Presidente; esto es porque en un sistema dónde más de un partido es fuerte, difícilmente tendrá el control del Ejecutivo y Legislativo y el Presidente tendrá



dificultades para formar coaliciones en el Congreso. Justo como ha ocurrido en las administraciones de la alternancia. El papel del Congreso consiste en estar al corriente de lo que ocurre y mantener un criterio, el cual se forma en asambleas públicas a través del debate y la discusión, con lo cual contribuye a que se cree un mayor acuerdo nacional posible en apoyo al diseño de la política exterior.



FUENTES DE CONSULTA



Bibliografía

- ◆ BECERRA, Ricardo. La mecánica del cambio político en México: elecciones, partidos y reformas. Cal y Arena, México, 2005. 590pp.
- ◆ BELOFF, Max. Instituciones políticas norteamericanas de la década de los 70's. El editorial moderno, México, 1980. 204pp.
- ◆ BRINKLEY, Alan. Historia de Estados Unidos. Un país en formación. McGraw-Hill, México, 2003. 748pp.
- ◆ COMÍN, Toni. Democratizar la economía para globalizar la democracia. En Aldea Global, Justicia Parcial. Ed. Cristianisme i Justícia, España, 2003
- ◆ CARPIZO, Jorge. El presidencialismo mexicano. Siglo XXI, México, 1978. 240pp.
- ◆ COSSÍO, José Ramón. El Senado de la República y las Relaciones Exteriores. Porrúa, México, 2003. 285pp.
- ◆ FARRE, Mariona *et al.* Globalización y Dependencia: efectos de la mundialización sobre el desarrollo de los pueblos. Universidad de Lleida, España, 2001. 112pp.
- ◆ GOMIZ, Máximo. Legislar, Quién y Cómo hacerlo. Limusa, México, 2007. 230pp.
- ◆ GONZALEZ, Sergio, La política exterior de principios en tiempos de la globalización. En NAVARRETE, Jorge Eduardo (coord.), La reconstrucción de la política exterior de México: principios, ámbitos, acciones. UNAM, México, 2006. 371pp
- ◆ MAINWARING, Scott. Presidencialismo y Democracia en América Latina. Paidós, México, 2002. 316pp.
- ◆ MONTESQUIEU, Charles. Del Espíritu de las Leyes. Tecnos, 6ª ed., Madrid, España, 2007. 781pp.
- ◆ MUÑOZ, Jaime *et al.* La Cohabitación Política en México. Siglo XXI editores, México, 2002. 216pp.
- ◆ MUÑOZ, Lucía. "Sistemas Políticos-Sociales. UNAM, México, 1998. 202pp.



- ◆ NAVARRETE, Jorge *et al.* La reconstrucción de la política exterior de México: Principios. Ámbitos, Acciones. UNAM, México, 2006. 371pp.
- ◆ PEÑALOZA, Tomás. La política exterior en los Estados Unidos de América y su impacto sobre México. En Continuidad y cambio en la política exterior de México: 1997. COLMEX, México, 1997.
- ◆ SAYEG, Jorge. El Poder Legislativo Mexicano. Editorial Trillas, México, 1991. 214pp.
- ◆ SEARA, Vázquez Modesto. Política Exterior de México. Harla, México, 1984. 419pp.
- ◆ VALADÉS, Diego. Instrumentos de control parlamentario en los sistemas presidenciales latinoamericanos. COLMEX, México, 2007. 85pp.
- ◆ VELÁZQUEZ, Rafael. Factores, Bases y Fundamentos de la Política Exterior de México. Plaza y Valdes, México, 2007. 402pp.
- ◆ WAYNE, Ellwood. Globalización. Intermon Oxford, España, 2007. 174pp.
- ◆ WILSON, James. El Gobierno de los Estados Unidos. Limusa, México, 1992. 461pp.
- ◆ WOLDENBERG, José. Después de la transición. Gobernabilidad, espacio público y derechos. Cal y Arena México, 2006. 384pp.

Mesografía

- ◆ ARAMBULA, Alma Rosa. La H. Cámara de Diputados y la Diplomacia Parlamentaria. En: Servicios de investigación y análisis (en línea). LX Legislatura, México, 2007. <<http://www.diputados.gob.mx/cedia/sia/spe/SPE-ISS-17-07.pdf>> (fecha de consulta 17 de noviembre de 2011)
- ◆ BECERRIL, Andrea. Fortalecen Senadores sus facultades en política exterior (en línea). La Jornada, México 7 de diciembre de 2005. (fecha de consulta 4 de abril de 2012)
- ◆ BLACKMORE, Hazle. Interparlamentarias México-EU, ¿útiles? (en línea) El Universal.mx (fecha de consulta 13 de marzo de 2012)



- ◆ CASTRO, Fidel. Discurso pronunciado por el Presidente de la República de Cuba, Fidel Castro Ruz, en el acto por el Día Internacional del Trabajo, efectuado en la Plaza de la Revolución el 1ro de Mayo de 2005. (en línea) http://www.cubaminrex.cu/archivo/Presidente/2005/FC_010505.htm (fecha de consulta 2 de marzo de 2012)
- ◆ CHABAT, Jorge. La Iniciativa Mérida y la relación México-estados Unidos: En busca de la confianza perdida. En CIDE. Num. 195. Enero 2010 (en línea) <http://www.cide.edu/publicaciones/status/dts/DTEI%20195.pdf> (fecha de consulta 9 de marzo de 2012)
- ◆ FOX, Vicente. Plan Nacional de Desarrollo (en línea) www.dgpp.sep.gob.mx/planeacion/pdf%20inf/PND.pdf (fecha de consulta 10 de febrero de 2012)
- ◆ MENDEZ, Bernardo. En: El Catoblepas. Política exterior de México y soberanía nacional. En línea <http://nodulo.org/ec/2006/n054p16.htm> (consultado el 4 de abril de 2012).
- ◆ MÉNDEZ, Enrique. Cuestionan en la Permanente retrocesos panistas en la política exterior de México. En: La Jornada, México, 18 de enero de 2012. (fecha de consulta 4 de abril de 2012)
- ◆ OJEDA, Mario. Vicente Fox: el rompimiento de facto con Cuba (en línea) www.codex.colmex.mx:8991/exlibris/aleph/a18_1/apache_media/YS4X7FQM6D3VED63KLABQR8GQG32DM.pdf (fecha de consulta 29 de febrero de 2012)
- ◆ RODRÍGUEZ, Armando. La Iniciativa Mérida y la guerra contra las drogas. Pasado y presente. En BENITEZ, Raúl. Crimen organizado e Iniciativa Mérida en las Relaciones México-estados Unidos (en línea) http://www.seguridadcondemocracia.org/crimen_organizado_e_iniciativa_merida/cap2.pdf (fecha de consulta 7 de marzo de 2012)
- ◆ TREJO, Elma del Carmen. Reuniones Interparlamentarias y Relaciones Bilaterales México-Estados Unidos. Cámara de Diputados LX Legislatura. (en línea) <http://www.diputados.gob.mx/cedia/sia/spe/SPE-ISS-CI-10-07.pdf> (fecha de consulta 4 de abril de 2012)
- ◆ OCAÑA, Juan Carlos. El nuevo pensamiento político de Gorbachov. (en línea) <http://www.historiasiglo20.org/FGF/gorbachov.htm/> (fecha de consulta 23 de junio de 2011)



- ◆ VELAZQUEZ, Rafael. Características contemporáneas de la política exterior de México. En Relaciones Internacionales. N 80-81 May/Dic 1999
- ◆ VELAZQUEZ, Rafael. El proyecto de política exterior de Felipe Calderón ¿golpe de timón? Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM (en línea) Núm. 108, septiembre-diciembre de 2010, pp. 121-155 <http://www.journals.unam.mx/index.php/rri/article/view/21569> (fecha de consulta 13 de marzo de 2012)
- ◆ VELAZQUEZ, Rafael. La relación entre el Ejecutivo y el Congreso en materia de política exterior durante el sexenio de Vicente Fox: ¿Cooperación o conflicto? Polít. Gob (en línea) vol.15 no.1 México 2008. http://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S1665-20372008000100004&script=sci_arttext (fecha de consulta 10 de febrero de 2012)