



# UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES

INSTITUCIONES, CAPACIDADES DE VETO Y CAMBIO  
POLITICO: EL CASO DE LA POLITICA EXTERIOR  
MEXICANA

## TESIS

QUE PARA OBTENER EL GRADO DE  
MAESTRO EN CIENCIA POLITICA

PRESENTA:

JUAN ANTONIO LE CLERCQ ORTEGA

DIRECTOR DE TESIS:

DR. JOSE LUIS VALDES UGALDE



MEXICO 2009



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.

***Para Celeste***

## INDICE

<b>Introducción</b>	<b>5</b>
<b>1. Gobierno sin mayoría y capacidad de veto en la Política Exterior Mexicana</b>	<b>6</b>
<b>2. Objetivos e hipótesis</b>	<b>8</b>
<b>3. Metodología</b>	<b>10</b>
<b>4. Desarrollo de la investigación</b>	<b>11</b>
<b>Capítulo 1. Instituciones, constreñimientos institucionales y capacidades de veto: un acercamiento teórico.</b>	<b>13</b>
<b>1.1. El nuevo institucionalismo y la interpretación de las instituciones</b>	<b>15</b>
<b>1.2. Las instituciones: una propuesta de definición</b>	<b>21</b>
<b>1.3 El impacto de la capacidad de veto en el cambio institucional. Una propuesta de interpretación desde los modelos de Weaver y Rockman y Tsebelis</b>	<b>33</b>
<b>Capítulo 2. La Política Exterior Mexicana en el contexto de la alternancia.</b>	<b>49</b>
<b>2.1 Las características institucionales de la Política Exterior Mexicana</b>	<b>51</b>
<b>2.2 Alternancia y capacidad de veto</b>	<b>66</b>
<b>2.3 Actores con veto, actores con influencia y fragmentación de la política exterior</b>	<b>73</b>

<b>Capítulo 3. Política exterior y los vetos constitucionales del Poder Legislativo.</b>	<b>87</b>
<i>3.1. La facultad de legislar y las reglas del juego como capacidad de veto</i>	<b>88</b>
<i>3.2 La autorización para que el Presidente pueda abandonar el país</i>	<b>102</b>
<b>Capítulo 4. La capacidad de veto más allá de las facultades del Congreso en materia de política exterior: el exhorto y la influencia en el reclutamiento como puntos de veto.</b>	<b>110</b>
<i>4.1 El exhorto legislativo como punto de veto</i>	<b>111</b>
<i>4.2 Reclutamiento de los funcionarios y organización del cuerpo diplomático</i>	<b>123</b>
<b>Conclusiones</b>	<b>134</b>
<b>Bibliografía</b>	<b>143</b>

# **INTRODUCCIÓN**

## ***1. Gobierno sin mayoría y capacidad de veto en la política exterior mexicana.***

La serie de procesos que ha producido la transformación del sistema presidencialista mexicano hacia el equilibrio de poderes, ha resultado en una combinación de relaciones institucionales caracterizada por la existencia de un gobierno sin mayoría en el Congreso. La transición a la democracia en México se ha traducido en una nueva serie de relaciones institucionales en las cuales el gobierno no sólo pierde sus facultades metaconstitucionales y el control de la agenda parlamentaria, sino que al mismo tiempo enfrenta a fracciones opositoras con capacidad creciente para ejercer veto legislativo y frente a las políticas públicas.

En este contexto de gobierno sin mayoría los partidos de oposición, sus fracciones parlamentarias y los gobernadores se transforman en actores con capacidad real para vetar las alteraciones al status quo institucional y de políticas públicas que propone en gobierno, esto a pesar de que en los hechos no haya habido cambios formales en las reglas del juego. En otras palabras, a pesar de que no se ha realizado una reforma constitucional que transforme formalmente las relaciones Ejecutivo-Legislativo, la creciente competitividad electoral y su traducción en un gobierno sin mayoría ha activado un sistema de pesos y contrapesos que ha convertido a los actores políticos en jugadores con capacidad de veto.

Retomando los presupuestos de George Tsebelis (2002), hablamos de jugadores con capacidad de veto cuando de sus decisiones y estrategias depende la posibilidad de alterar el status quo legal o de políticas públicas. Mientras más actores con capacidad de veto y más distancia ideológica entre ellos, más estable es el sistema y más difícil resulta alterar el status quo; y por el contrario, a menos actores con capacidad de veto y menor la distancia ideológica, mayor inestabilidad en el status quo. Desde nuestra perspectiva, la oposición en México ha

desarrollado una capacidad creciente para vetar y evitar alteraciones en el status quo desde 1997, pero es desde el período 2000-2006 cuando esta capacidad se ha materializado en una práctica política constante, en tanto quien gana la Presidencia ha sido incapaz de obtener al mismo tiempo la mayoría en el Congreso.

Esta capacidad de veto y sus consecuencias políticas se pusieron de manifiesto a lo largo de toda la administración del Presidente Vicente Fox. La dificultad que enfrentó el gobierno en esta administración para impulsar su agenda de reformas ejemplifica la influencia creciente del Poder Legislativo frente al Ejecutivo. Sin embargo, esta influencia no se limita a su capacidad para vetar reformas que alteren el status quo legal. De igual forma la oposición en el Congreso cuenta con múltiples puntos de veto que le permiten influir en la ejecución de la política pública a pesar de que esto sea facultad del gobierno.

El caso de la política exterior en el período 2000-2006 es especialmente ilustrativo de la capacidad de veto del Congreso en un ámbito en el cual sus facultades son formalmente limitadas. ¿En qué consistió la capacidad de veto del Legislativo en la materia? A pesar de que las facultades del Congreso son muy limitadas frente a las del Ejecutivo, lo cual implica que no corresponde a los legisladores definir la orientación de las políticas, en los hechos ha aumentado su capacidad para acotar el margen de maniobra del gobierno para tomar decisiones, ha incrementado la posibilidad monitorear los resultados de gestión y para cuestionar la conducción de la política exterior e incluso en algunos casos, para obligarlo a tomar en cuenta sus recomendaciones en la definición de políticas. Desde nuestra perspectiva, esto implica que la capacidad de los legisladores para ejercer diferentes puntos de veto se ha incrementado y tenderá a ser más significativa mientras el partido que es gobierno no tenga mayoría en el Congreso.

## **2. Objetivos e hipótesis**

Nuestra investigación tiene dos objetivos generales. En primer lugar, analizar de qué forma el Poder Legislativo, que constitucionalmente tiene facultades limitadas en materia de política exterior, ejerce en los hechos una capacidad de veto creciente frente a las decisiones y políticas que instrumenta el gobierno federal. En segundo lugar, discutir que la capacidad del Congreso para emitir vetos no se limita a obstaculizar reformas al status quo legal e institucional, sino que implica la posibilidad de utilizar puntos de veto para exigir que las políticas públicas tengan una orientación específica o para evitar que sean alteradas por el gobierno. Capacidad de veto que entendemos como resultado de un proceso de transición democrática que se ha traducido en equilibrio de poderes y de la imposibilidad del gobierno para alcanzar la mayoría en el Congreso. Consideramos que el caso de la política exterior representa un caso especialmente ilustrativo de la creciente influencia y poder de veto del Poder Legislativo en los procesos de definición e instrumentación de las políticas públicas.

En lo particular nos enfocaremos, primero a analizar la forma en que el Poder Legislativo comenzó a utilizar su capacidad de veto en materia de política exterior durante el gobierno del presidente Vicente Fox. Este período presenta un doble interés, por una parte representa tanto el primer gobierno producto de la alternancia y el primero que no cuenta con mayoría en el Congreso. Por otro lado, este periodo se caracteriza por un profundo conflicto entre gobierno y legislativo, entre partido gobernante y oposición, en torno a los objetivos y prioridades de la política exterior y al respecto de la continuidad y la transformación en la tradición diplomática mexicana.

En segundo lugar, nos interesa analizar el ejercicio de cuatro puntos de veto específicos: la capacidad para legislar, la emisión de exhortos, la autorización para que el Presidente abandone el país y el reclutamiento de funcionarios. Por

supuesto este enfoque no agota la cartera de puntos de veto de los que puede disponer el Poder Legislativo para influir en las decisiones del gobierno o evitar que la política exterior se desvíe de su curso tradicional. Pero a través del ejercicio de estos cuatros puntos de veto específicos es posible evaluar el grado de influencia y la capacidad de veto con los que contó el Poder Legislativo durante la administración de Vicente Fox.

El tema central de esta disertación es la capacidad de veto del Legislativo frente al Ejecutivo en un contexto de gobierno sin mayoría. En esta perspectiva nuestra investigación parte de dos hipótesis centrales. En primer lugar, consideramos que la capacidad de veto del Poder Legislativo, entendida como la capacidad para evitar alteraciones al status quo legal, institucional y de políticas públicas, tiende a ser creciente en tanto el gobierno no es capaz de contar con su propia mayoría en el Congreso. En otras palabras, el gobierno sin mayoría amplifica las capacidades de veto del Poder legislativo frente al Ejecutivo.

En segundo lugar, consideramos que tal como lo demuestra el caso de la política exterior, la falta de cohesión al interior del Congreso, entendido como actor colectivo, no se traduce en una mayor capacidad del Ejecutivo para impulsar cambios en el status quo legal, institucional o de políticas públicas. A pesar de lo que suponen autores como Tsebelis, un Congreso fragmentado no implica necesariamente una menor capacidad para vetar propuestas de reforma y cambios en la orientación de las políticas y en contra parte un gobierno con mayor margen de maniobra para impulsar su agenda. Es indudable que mientras más fragmentado se encuentre el Congreso más difícil y costoso puede resultarle realizar acción colectiva, sin embargo, en términos negativos mantiene su capacidad para vetar las decisiones del gobierno, en especial si existe amplia distancia ideológica y política entre gobierno y oposición.

### **3. Metodología**

Para la comprobación de nuestras hipótesis tomaremos el caso de la política exterior mexicana entre 2000 y 2006. Consideramos que este periodo ilustra con claridad el ejercicio de la capacidad de veto del Legislativo frente a las políticas instrumentadas por el Ejecutivo en un contexto de gobierno sin mayoría.

La investigación se desarrollará a partir de dos dimensiones. En un primer nivel retomará los postulados de dos propuestas teóricas al respecto del funcionamiento de las instituciones y las consecuencias del cambio institucional. En primer lugar retomaremos el enfoque desarrollado por R. Kent Weaver y Bert A. Rockman (1993) para explicar la forma que los constreñimientos institucionales y el cambio a nivel de sistema y régimen políticos impactan en las capacidades del gobierno. En segundo lugar, daremos especial importancia a las capacidades de veto relacionadas con el cambio institucional, para lo cual recurriremos al modelo desarrollado por George Tsebelis (2002) para explicar la capacidad de veto de los diferentes actores políticos.

En un segundo nivel, la investigación utiliza información empírica para analizar la forma en que el Legislativo ejerció su capacidad de veto en materia de política exterior entre 2000 y 2006. En este caso recurriremos fundamentalmente a material hemerográfico y a información publicada por las Cámaras de Senadores y Diputados con el objeto de evaluar el ejercicio de cuatro puntos de veto: la capacidad para legislar en la materia, la emisión de exhortos, la autorización para que el Presidente abandone el país y el reclutamiento de funcionarios.

#### ***4. Desarrollo de la investigación***

Nuestra investigación estará dividida en cuatro capítulos: 1) Instituciones, constreñimientos institucionales y capacidades de veto: un acercamiento teórico; 2) La Política Exterior mexicana en el contexto de la alternancia; 3) Política Exterior y los vetos constitucionales del Poder Legislativo; y 4) La capacidad de veto más allá de las facultades del Congreso en materia de política exterior: el exhorto y la influencia en el reclutamiento como puntos de veto.

En el primer capítulo, “Instituciones, constreñimientos institucionales y capacidades de veto” se analiza la relación entre instituciones, capacidades de veto de los actores y su impacto en los constreñimientos para la toma de decisiones. La argumentación se divide en tres partes. En primer lugar, se analizan el debate generado por el “nuevo institucionalismo” en cuatro grandes perspectivas: institucionalismo de elección racional, institucionalismo sociológico u organizativo, institucionalismo histórico e institucionalismo empírico. Posteriormente se revisan definiciones sobre las instituciones y su funcionamiento de acuerdo con Douglas North (1990), Jack Knight (1992), George Tsebelis (2002) y James March y Johan Olsen (1997) y se elabora una propuesta de interpretación. Finalmente nos enfocamos en la relación constreñimientos institucionales y cambio institucional a partir de los trabajos mencionados de Weaver y Rockman y de Tsebelis. Nuestro objetivo es desarrollar el marco conceptual desde el cual analizar la capacidad de veto del Congreso en materia de política exterior en un contexto caracterizado por la existencia de un gobierno sin mayoría en el Congreso.

El segundo capítulo, “La Política Exterior mexicana en el contexto de la alternancia” se enfoca a revisar las bases institucionales de la política exterior mexicana tal como se derivan de la Constitución y se revisan sus consecuencias en la relación Ejecutivo-Legislativo. En especial se discute, por un lado, la

viabilidad de concebir a la política exterior mexicana como política de Estado y por el otro, revisar la forma en que las facultades mínimas del Legislativo en materia de política exterior pueden transformarse en puntos de veto en un contexto de gobierno sin mayoría. Finalmente, señalamos que la creciente capacidad de veto del Congreso debe entenderse como parte de un proceso que implica la pérdida del monopolio tradicional de la política exterior por parte del gobierno. Lo que implica la irrupción de nuevos actores políticos con capacidad para mantener relaciones internacionales o ejercer política exterior, en especial las entidades federativas, el gabinete y por supuesto el Congreso. Sin embargo, argumentamos que mientras en el caso del Congreso la balcanización se traduce en capacidad de veto, en el gabinete implica pérdida de coherencia y en las entidades federativas *paradiplomacia*.

Finalmente, en los últimos dos capítulos analizamos a partir de datos empíricos, en especial basados en información generada por el Congreso, la forma que tomó entre 2000 y 2006 el ejercicio del poder de veto del Legislativo en materia de política exterior. El tercer capítulo “Política Exterior y los vetos constitucionales del Poder Legislativo” se centra en dos tipos de veto derivados de sus facultades formales: la facultad para cambiar las reglas del juego y la autorización para que el Presidente pueda abandonar el país. Mientras que el cuarto y último capítulo se enfoca a la utilización de tipos de veto que implica “estirar” las facultades del Congreso en la materia: el exhorto al Ejecutivo y la influencia sobre el reclutamiento de funcionarios.

**Capítulo 1. Instituciones, constreñimientos  
institucionales y capacidades de veto: un acercamiento  
teórico.**

## ***Introducción***

En este capítulo se analiza la relación entre instituciones y capacidades de veto con el objeto de comprender su impacto como constreñimientos para la toma de decisiones. En primer lugar, revisamos la forma que ha tomado el debate contemporáneo al respecto del papel que juegan las instituciones en la vida política a partir del debate generado en torno a lo que se ha denominado “nuevo institucionalismo”. Para ello dividimos este debate en cuatro grandes perspectivas: institucionalismo de elección racional, institucionalismo sociológico u organizacional, institucionalismo histórico e institucionalismo empírico.

En segundo lugar, discutimos la forma en que se han definido las instituciones y se han identificado sus funciones principales de acuerdo con los enfoques desarrollados por Douglas North, Jack Knight, George Tsebelis, James March y Johan Olsen. El objetivo es proponer una interpretación compleja del funcionamiento de las instituciones políticas retomando elementos de las diferentes perspectivas en disputa.

Finalmente, nos enfocamos al análisis de dos estudios que explican específicamente la forma en que los constreñimientos institucionales afectan la toma de decisiones y la estabilidad de las políticas públicas. En concreto retomamos el institucionalismo empírico desarrollado por R. Kent Weaver y Bert A. Rockman y el enfoque más formal de George Tsebelis. El objetivo de este apartado es establecer el marco conceptual desde el cual se desarrollará la investigación. Esta última parte tiene una importancia central porque nos permitirá proponer una interpretación sobre la forma en que se ejerce en México la capacidad de veto en materia de política exterior, al menos desde el 2001, en un contexto caracterizado por la existencia de un gobierno sin mayoría en el Congreso.

## **1.1. El nuevo institucionalismo y la interpretación de las instituciones**

Existen pocos temas que hayan recibido tanta atención en las ciencias sociales durante los últimos veinte años como el estudio de las instituciones, su desempeño y los mecanismos que explican el cambio institucional. El “nuevo” análisis de las instituciones, siguiendo la distinción de Peters (1999) entre viejo y nuevo institucionalismo<sup>1</sup>, abarca disciplinas que van desde la economía -North (1990), Williamson (1989), Clague (1997), Eggerstsson (1990)-, la teoría de las organizaciones -March y Olsen (1997), Powell y Dimaggio (1991)- el análisis sociológico -Brinton y Nee (2001), Campbell (2004)-, la ciencia política -Knight (1992), Shepsle y Bonchek (1996), Ostrom (2005), Levi (1988), Peters (1999), Elster y Slagstad (1999), Soltan and Elkin (1996), Weaver y Rockman (1993), Tsebelis (1992)-, la teoría política -Goodin (1998)-, la antropología social -Douglass (1986)-, al análisis histórico -Steimo, Thelen and Longstreth (1992), Evans, Rueschemeyer and Skockpol (1985)- y las relaciones internacionales -Krasner (1999)-. Sin descontar el sin fin de volúmenes que presentan debates entre perspectivas - Ben-Ner y Putterman (1999), Cambell y Pedersen (2001), Katznelson and Weingast (2005) y Shapiro, Skowronek and Galvin (2006)- o trabajos de corte empírico que aplican muchas de estas propuestas teóricas a casos específicos o en perspectiva comparada.

Es posible afirmar que hay dos elementos que por lo general suelen compartir la multiplicidad de enfoques que caracterizan al “nuevo institucionalismo”: 1) todos estos enfoques representan en mayor o menor grado una respuesta a los excesos que se derivan de los presupuestos de la teoría de la elección racional. Si bien

---

<sup>1</sup> Peters se refiere como “viejo” institucionalismo a aquellos trabajos que sentaron las bases del estudio de la ciencia política desde finales del siglo XIX hasta la mitad del siglo XX. Este viejo institucionalismo abarca el legalismo, el estructuralismo, el holismo (la comparación de sistemas completos y no de instituciones aisladas), historicismo y análisis normativo. Véase, Peters (1999), p. 2-11.

desde la propia teoría de la elección racional se han generado algunas de las más importantes aportaciones al estudio de las instituciones, el “nuevo institucionalismo” tiene en común un esfuerzo por redefinir el ámbito y los límites bajo los cuales los individuos interactúan y realizan sus elecciones; 2) el “nuevo institucionalismo” no se limita a una descripción formal de un conjunto de reglas o estructuras de autoridad, implica fundamentalmente explicar la forma en que dichos constreñimientos institucionales enmarcan y hacen posible la conducta individual, grupal u organizacional. Los diferentes enfoques suelen variar en la forma como se definen los límites institucionales dentro de los que ocurren la elección individual y la interacción social, pero coinciden en la necesidad de entender simultáneamente la conducta (individual o colectiva) y los constreñimientos institucionales.

En otras palabras, el “nuevo institucionalismo” implica primero una crítica o revisión a la teoría de la elección racional: desde el interior de la misma teoría para replantear los límites de la elección individual o desde tradiciones que buscan confrontar o rechazar los presupuestos centrales de la elección racional; segundo, el “nuevo institucionalismo” interpreta la interacción humana a partir de la forma en que las reglas, normas y estructuras delimitan y enmarcan la elección individual o la acción colectiva.

Sin embargo, más allá de este conjunto de características generales compartidas, el “nuevo institucionalismo” no deja de ser una “etiqueta” que integra enfoques que tienen más elementos discordantes que comunes, más confrontación que acuerdo, especialmente con respecto al grado y la forma específica en que las instituciones constriñen la conducta individual o incluso la moldean. Lo cual no excluye que las diferentes perspectivas del llamado “nuevo institucionalismo” puedan llegar a influirse o puedan establecer vasos comunicantes. En años recientes pensadores como North (2005), Elster (1998, 2000) y Lichbach (2000), quienes han realizado contribuciones notables al paradigma de la elección racional, han destacado la necesidad de profundizar la comprensión de las normas

y la cultura como requisito para explicar adecuadamente el orden social y el cambio institucional. Su posición no implica una renuncia al individualismo metodológico, sino una crítica a los enfoques que al centrarse exclusivamente en el análisis de la conducta racional, explican en forma incompleta la constitución del orden social, las interacciones entre individuos y los mecanismos que impulsan el cambio.

En términos generales podemos clasificar el debate teórico sobre las instituciones y el cambio institucional en cuatro grandes corrientes: institucionalismo de elección racional, institucionalismo sociológico u organizacional, institucionalismo histórico e institucionalismo empírico. Cada uno de estos enfoques supone necesariamente coincidencia en una serie de presupuestos y definiciones generales, sin embargo no deja de ser una clasificación de perspectivas y autores que en muchas ocasiones tienen diferencias conceptuales y de método importantes.<sup>2</sup>

En primer lugar, una parte muy significativa de la literatura puede definirse como “institucionalismo de elección racional”. Para esta perspectiva, cuyos fundamentos se encuentran en la teoría económica neoclásica y por supuesto en la teoría de la elección racional, las instituciones son las reglas del juego formales e informales que constriñen las elecciones de individuos que buscan maximizar sus preferencias individuales. Las elecciones se realizan dentro de un contexto institucionalmente definido, lo cual limita el margen para la elección individual. Esto implica que para los individuos no es posible elegir cualquier cosa dadas sus preferencias y recursos: las reglas del juego delimitan las posibilidades para la elección y añaden costos a las transacciones individuales, al mismo tiempo que garantizan un contexto de certidumbre para que puedan realizarse dichas interacciones. Algunos de los autores que han realizado aportaciones importantes desde esta perspectiva son North (1990), Ostrom (2005), Knight (1992), Levi (1988) y Shepley y Bonchek (1996), entre otros.

---

<sup>2</sup> Para la elaboración de esta clasificación retomamos las propuestas generados en Peters (1999), Campbell (2004), Shapiro, Skowronek and Galvin (2006) y Katznelson and Weingast (2005).

Dentro del institucionalismo de elección racional han comenzado a distinguirse a su vez dos interpretaciones distintas e incluso excluyentes sobre el rol que desempeñan las instituciones y los mecanismos que explican el cambio institucional. Por un lado destaca el enfoque tradicional que entiende a las instituciones como constreñimientos a la elección individual y se enfoca fundamentalmente a analizar aspectos tales como los costos de transacción, los efectos distributivos o el tipo de incentivos que produce un determinado marco institucional.

En contraparte, una segunda perspectiva derivada fundamentalmente de la teoría de juegos, rechaza que las instituciones funcionen como constreñimientos y propone entenderlas como un equilibrio generado por las estrategias de los actores individuales. Para este enfoque, más que centrar el análisis en la forma en que la elección es constreñida institucionalmente, se deben entender primero las expectativas mutuas de los actores individuales y la forma como reaccionan a las intenciones de los demás conformando un “equilibrio”. Bajo este esquema el cambio institucional se explica como resultado de la convergencia de estrategias individuales que buscan alterar dicho equilibrio. De acuerdo con Calvert (1998), “Instituciones” es “solamente el nombre que damos a ciertas partes de ciertos tipos de equilibrio”, lo cual implica que el marco institucional consiste en el punto de convergencia de las expectativas individuales en condiciones de interdependencia.<sup>3</sup>

En segundo lugar, podemos identificar una corriente que ha sido identificada como institucionalismo “sociológico” u “organizacional”. Para esta corriente, las instituciones abarcan desde reglas del juego formales e informales, marcos normativos, estructuras culturales, esquemas cognitivos y simbólicos, así como procesos y reglas convertidos en rutinas. Esta perspectiva rechaza la centralidad

---

<sup>3</sup> Ver Calvert (1998), p. 74. El enfoque desarrollado por Tsebelis puede entenderse como derivado de esta perspectiva (1990 y 2002).

de la elección individual y propone que las instituciones no se limitan a reglas que condicionan e imponen costos a las interacciones. Por el contrario, constituyen pautas y prácticas que establecen lo que es posible en tanto estructuras dadas que existen con independencia de la interacción individual. Lo cual implica que las instituciones no sólo limitan y restringen las alternativas de individuos que buscan maximizar sus preferencias, sino que moldean la conducta y las preferencias individuales.

Este enfoque no siempre rechaza la importancia de la elección racional o de las funciones agregativas que cumplen las instituciones. De hecho autores como March y Olsen reconocen que una parte de la conducta consiste en la elección para maximizar beneficios individuales y que esto ocurre dentro límites institucionales. Sin embargo, rechazan que apelar a la conducta racional sea suficiente para explicar la interacción social o incluso que este tipo de conducta sea predominante frente a la acción de acuerdo a normas o pautas establecidas. Por lo mismo tienden a dar mayor importancia explicativa a los sentidos de lo apropiado, los esquemas culturales y a los sistemas cognitivos que constriñen y moldean la conducta, así como a las funciones de integración que realizan las instituciones sociales, pues son estas las que permiten la existencia del orden social en primer lugar. Trabajos representativos de este enfoque son March y Olsen (1997), Campell (2004), Douglas (1996) y Powell Dimaggio (1996).

En tercer lugar, bajo la etiqueta de “Institucionalismo histórico” suelen ser catalogados aquellos estudios que buscan explicar a las instituciones enfatizando los procesos históricos de los cuales son producto. Más que una corriente propiamente, ya que pueden retomar como base conceptual tanto al enfoque de la elección racional como el sociológico u organizacional, en este caso el énfasis consiste en que las instituciones, ya sean entendidas como reglas del juego, marcos culturales, sistemas cognitivos, etc., sólo pueden ser explicados si primero se comprende la forma cómo evolucionan históricamente. Esto no significa que para los dos enfoques anteriores el cambio institucional no sea relevante, de

hecho tienden a coincidir en el predominio de la evolución sobre el cambio revolucionario como mecanismo explicativo. Lo que hace la diferencia en este caso es que la evolución histórica se convierte en la variable clave para entender el surgimiento y particularidad de un marco institucional, pero también para explicar los procesos de aprendizaje que llevan a su transformación. Las principales aportaciones de este enfoque pueden encontrarse en los trabajos de Evans, Rueschemeyer y Skockpol (1985) y Steimo, Thelen and Longstreth (1992).

Finalmente, es necesario destacar un conjunto de contribuciones que pueden ser agrupadas como “institucionalismo empírico”. Este grupo abarca trabajos enfocados a explicar el funcionamiento de instituciones específicas y, aunque suelen retomar presupuestos de alguna de las perspectivas mencionadas, no están centrados necesariamente en el debate teórico sobre las instituciones. Sin embargo su contribución ha sido igualmente significativa para comprender el diseño, desempeño y cambio institucional, al igual que la comparación entre diferentes sistemas institucionales. De hecho hay que resaltar que mientras el nuevo institucionalismo “descubría” la relevancia de las instituciones, en múltiples trabajos empíricos de hecho se estudiaba el funcionamiento institucional. En este grupo se pueden enmarcar trabajos clásicos como los estudios sobre la democracia de Robert Dahl, el sistema de partidos de acuerdo con Giovanni Sartori, el sistema electoral según Lijphart o la diferencia entre sistemas presidencial y parlamentario en Linz, al igual que perspectivas contemporáneas como las desarrolladas por Weaver y Rockam (1993), Lane y Ersson (2000), Putnam (1993) o Krasner (1999).

## ***1.2. Las instituciones: una propuesta de definición.***

Hemos analizado la forma en que el estudio de las instituciones es abordado en las ciencias sociales contemporáneas desde cuatro perspectivas diferentes. Cada uno de estos enfoques distingue tanto por el rol que se asigna específicamente a las instituciones, por el lugar central o secundario que se otorga a la elección individual y por el énfasis en un conjunto de mecanismos que explican el funcionamiento y cambio institucional. En este apartado analizaremos algunas definiciones generales sobre las instituciones y desarrollaremos una propuesta de interpretación particular. Nuestro objetivo es presentar una propuesta que supere el reduccionismo o el sesgo metodológico en el que suelen caer los diferentes enfoques al momento de definir a las instituciones y presentar una propuesta de definición que al combinar elementos resulte más compleja y reconozca los diferentes aspectos que involucra el análisis institucional.

Tradicionalmente los modelos derivados de la teoría de la elección racional suponen que los intercambios se realizan en un mundo libre de instituciones o que representan cuando mucho una arena en la que se realizan las interacciones. Bajo esta lógica, los individuos realizan sus elecciones maximizando sus preferencias y los resultados se alcanzan como producto de equilibrios descentralizados. Aun cuando los conceptos de elección racional y equilibrio tengan utilidad para comprender diferentes aspectos de los intercambios entre individuos, es insostenible que esto sucede en un mundo libre de instituciones.

Para Douglas North (1990), las Instituciones se entienden como las reglas del juego: constreñimientos humanamente creados que estructuran las interacciones en una sociedad. En tanto establecen el marco que regula y dota de sentido a la interacción humana, producen sistemas de incentivos que posibilitan relaciones e intercambios de tipo económico, político y social, permiten desarrollar formas

sustentables de cooperación social y determinan las formas en que la sociedad evoluciona a lo largo del tiempo.

Sin instituciones no sería posible que los individuos pudieran entender y descifrar el ambiente en el que viven, mucho menos podrían interactuar y realizar transacciones en un ambiente que careciera de garantías de seguridad para las partes involucradas. Los objetivos de las instituciones consisten por lo tanto en reducir la incertidumbre, permitir la generación de relaciones humanas estables e incentivar los intercambios. Sin instituciones que establezcan un marco de certeza y repetición para las interacciones, difícilmente habría vida social, mucho menos desarrollo económico o estabilidad política.

Los constreñimientos institucionales, en mezclas complejas de mecanismos formales e informales, hacen posible la interacción humana, permiten y delimitan las elecciones que los individuos pueden hacer y, por tanto, definen sus oportunidades. Pero al reconocimiento de constreñimientos que limitan y condicionan la elección individual hay que añadir un elemento trascendental: los intercambios y las elecciones no se realizan sin costo para los individuos, el constreñimiento institucional tiene un costo (información, negociación, regulación, monitoreo, etc.) y por lo tanto afecta lo que es posible elegir y los resultados que obtienen los individuos en sus intercambios. En la teoría desarrollada por North, el precio que pagan los individuos por la certidumbre institucional, entendido como costos de transacción, adquiere un lugar central para explicar el rol de las instituciones, las formas en que la conducta individual es constreñida y los sentidos en que evolucionan las instituciones.

Para los individuos involucrados en intercambios es tan importante conocer los costos de transacción como conocer los costos mismos de producción de determinado bien. Los costos de transacción son el elemento más visible del impacto de las instituciones en las interacciones, porque el costo de acceder a la información, proteger derechos de propiedad y reforzar los acuerdos, al impactar

en el beneficio esperado, puede incentivar o imposibilitar los intercambios, incluso explican las circunstancias en las que los individuos recurren a instituciones informales cuando el costo derivado de las instituciones formales es demasiado alto.<sup>4</sup>

La evolución institucional, entendida como cambio incremental, se explica desde esta lógica a partir de los esfuerzos que realizan individuos y grupos por cambiar los costos de transacción que se derivan del constreñimiento institucional. Cuando los individuos enfrentan costos desfavorables buscarán alterar las instituciones para reducir sus costos. Sin embargo esto no implica que la evolución institucional se dirija hacia un equilibrio caracterizado por la eficiencia institucional o por costos óptimos para el intercambio. La imperfección de los mercados y el acceso diferente a la información pueden producir múltiples equilibrios no necesariamente eficientes. La existencia de competencia puede impulsar a una sociedad hacia mayor eficiencia, pero esto no es una ley, porque una sociedad puede reproducir costos de transacción ineficientes cuando los grupos que monopolizan la capacidad para reformar las instituciones apuestan por instituciones que les benefician en lo particular aun cuando sean ineficientes para producir beneficios agregados.

Tomando como base el mismo paradigma aunque aplicado a la ciencia política, para Jack Knight (1992) ser parte de una comunidad o sociedad implica necesariamente vivir bajo un marco de relaciones sociales definido por constreñimientos institucionales. Las instituciones, formales e informales, establecen el marco bajo el que ocurren las interacciones y los intercambios entre individuos o entre colectivos organizados. En este sentido, las instituciones se entienden como “un conjunto de reglas que estructuran las interacciones sociales en formas particulares”, pero para que un conjunto de reglas cualquiera se constituya como institución “el conocimiento de estas reglas debe ser compartido

---

<sup>4</sup> Sobre la relación entre costos de transacción y los constreñimientos institucionales, véase en especial North (1990), p. 27-35 y 61-69.

por los miembros de la comunidad o sociedad relevantes”. En otras palabras, las instituciones son reglas cuyo conocimiento es público, cuyo significado es compartido y, por tanto, reconocido por los miembros de la comunidad o sociedad. Las reglas o constreñimientos privados pueden “ayudar a organizar la vida diaria de cada uno”, pero no son instituciones.<sup>5</sup>

Un par de distinciones adicionales complementan esta definición y ayudan a delimitar el ámbito de acción de las instituciones. En primer lugar, distinguir entre instituciones formales e informales es una falsa dicotomía. Si bien hay una clara diferencia entre instituciones formales e informales en lo que se refiere a la forma en que se refuerza su acatamiento, pues las primeras cuentan con el respaldo del poder del Estado para su cumplimiento mientras que las segundas se auto-refuerzan, ambos tipos de institución enmarcan las interacciones como reglas cuyo conocimiento es compartido. Adicionalmente Knight destaca que en muchas sociedades hay tipos de institución que comparten características tanto formales como informales.

En segundo lugar, las organizaciones no son instituciones. El hecho de que los comportamientos de los miembros de una organización sean regulados por reglas no los convierte en instituciones, pues estas regulan solamente las interacciones al interior y afectan únicamente a quienes son miembros. Aún cuando hay organizaciones que pueden ser conceptualizadas como institución, tales como una iglesia o la burocracia, Knight entiende a las organizaciones como actores colectivos cuyas acciones u objetivos son enmarcados por el conjunto de reglas institucionales.

Este enfoque es fundamentalmente una teoría de la evolución y el cambio institucional. Esta interpretación coincide con la centralidad que ocupa el cambio institucional en la teoría desarrollada por North, aunque para Knight las teorías contemporáneas han fallado en explicar la evolución institucional al enfocar su

---

<sup>5</sup> Knight (1992), p. 2-3.

análisis a los beneficios colectivos agregados de las instituciones sociales. Para este enfoque el marco institucional y sus resultados, así como las propias reformas a las instituciones, no se explican como “respuestas Pareto-superiores a metas colectivas o beneficios”,<sup>6</sup> sino como productos derivados del conflicto sobre sus efectos distributivos.

Las instituciones y la evolución institucional son resultado del conflicto social por los resultados distributivos de las instituciones, conflicto que refleja las asimetrías de poder en una sociedad. Las instituciones no trabajan igual para todos los miembros de la comunidad y sus beneficios favorecen desigualmente a individuos y grupos, pues no todos tienen la misma capacidad para influir en el cambio institucional. Entender las expectativas de diferentes grupos para actuar bajo un conjunto de reglas y la posibilidad de cambiarlas, implica explicar primero el conflicto social por los efectos distributivos de las instituciones en lugar que enfocar el análisis a costos de transacción supuestamente iguales para todos los actores. Es esta dinámica de conflicto sobre resultados desiguales lo que explica la evolución de las instituciones y las formas que puede asumir el cambio institucional.<sup>7</sup>

Desde una perspectiva derivada también de la elección racional pero más influenciada por la teoría de juegos, George Tsebelis (2002) analiza el cambio institucional destacando la forma en que las estrategias de los actores permiten u obstaculizan las reformas al marco institucional. Para este enfoque la conducta de los actores sociales es entendida como respuesta a las acciones y estrategias de los actores con los que interactúan. Siguiendo los presupuestos de la teoría de juegos, una primera forma de entender este tipo de “respuesta estratégica” a las acciones de los otros, es resultado del análisis de juegos no cooperativos en los que el equilibrio se deriva de las estrategias descentralizadas de cada uno de los

---

<sup>6</sup> Idem, p. 19.

<sup>7</sup> Un enfoque importante sobre los efectos distributivos desiguales de la democracia y su relación con el acatamiento a las reglas del juego puede verse en Przeworski (1995), p. 16-22.

jugadores. La segunda forma de entender la conducta de los jugadores es analizando sus interacciones y su respuesta a los constreñimientos institucionales.

Las instituciones son definidas como “las reglas formales de un juego político o social *recurrente*”.<sup>8</sup> Las instituciones sociales se entienden como las reglas de los juegos sociales y políticos, y regulan las interacciones entre actores políticos, actores institucionales y ciudadanos individuales. Pero lo que puede o no hacer cada uno de estos jugadores no sólo está determinado por las reglas, sus beneficios dependen por igual tanto de sus estrategias como del marco institucional. De esta forma, los jugadores buscan modificar las instituciones como parte de sus estrategias para alterar a su favor los resultados de las políticas públicas o de las propias reglas. Tsebelis destaca que el conocimiento sobre las reglas debe ser conocido por los jugadores, pero se distingue de North y Knight al separar las instituciones de mecanismos informales como las normas o la costumbre. La referencia a su recurrencia implica que los jugadores esperan que las instituciones tengan la capacidad de cubrir por lo general casos similares.

Al entender a las instituciones sociales como las reglas de los juegos sociales y políticos, en donde los diferentes actores están dispuestos a invertir recursos para modificar las instituciones a su favor o al menos evitar que los otros lo hagan, adquieren una importancia central los conceptos de estabilidad (grados en que es posible alterar el *status quo* institucional) y de jugadores con capacidad de veto (actores cuyo acuerdo es necesario para alterar el *status quo*).

Más adelante retomaremos a profundidad el modelo de jugadores con capacidad de veto de Tsebelis. Lo que nos interesa en este momento es destacar que a diferencia de otros enfoques orientados por la teoría de la elección racional, que buscan explicar principalmente la forma en que los constreñimientos delimitan las posibilidades de elección y por lo tanto los resultados que pueden obtener los actores, su enfoque altera el orden y entiende a las instituciones primero como un

---

<sup>8</sup> Tsebelis (2002), p. 94.

producto de los intentos deliberados de los actores por cambiar las reglas que limitan su conducta. En otras palabras, las instituciones se entienden más como un equilibrio que es alterado por las estrategias de los jugadores que como un conjunto de constreñimientos a la elección individual.

Las tres propuestas analizadas hasta ahora tienen en común analizar a las instituciones desde la teoría de la elección racional. En este sentido, su objetivo es entender el comportamiento racional bajo el marco de los constreñimientos institucionales o en una situación de equilibrio. En contraposición, el enfoque desarrollado por March y Olsen (1997) se puede entender como un intento por comprender tanto la relación conducta-instituciones como la conformación del orden social, desde una perspectiva que enfáticamente marca su distancia de los presupuestos de la teoría de la elección racional.<sup>9</sup>

Para March y Olsen las instituciones son más que simples constreñimientos que enfrentan los individuos al momento de realizar sus elecciones. Las instituciones abarcan reglas, procesos, rutinas, normas, convenciones, roles, formas organizativas, creencias, códigos, culturas y conocimientos que determinan el sentido de la vida social con independencia a la elección de los individuos. Las instituciones hacen la vida social posible, garantizan su estabilidad al definir procesos que establecen lo que los individuos pueden hacer bajo determinadas circunstancias. Esto significa que las restricciones institucionales implican la conversión de los procesos de decisión en una conducta “rutinaria en que los individuos hacen lo que éstas (las instituciones) consideran debe hacerse”.<sup>10</sup>

La complejidad de la vida social se resuelve a través de las instituciones: las rutinas institucionales permiten “coordinar múltiples actividades simultáneas de manera que resulten mutuamente coherentes. Las rutinas ayudan a evitar

---

<sup>9</sup> Haciendo justicia a la posición de March y Olsen, los autores proponen un regreso a la comprensión de las instituciones ante el predominio de enfoques como contextualismo, reduccionismo, instrumentalismo y funcionalismo. Sin embargo, es claro que gran parte de sus baterías se dirigen a cuestionar el paradigma de la elección racional. Véase March y Olsen (1997) p. 41-62.

<sup>10</sup> Idem, p. 67.

conflictos; aportan códigos de significados que facilitan la interpretación de mundos ambiguos; restringen la negociación a términos comprensibles e imponen acuerdos; contribuyen a mitigar la naturaleza impredecible creada por las estructuras abiertas y los procesos de bote de basura, por la regulación del acceso de los participantes, los problemas y las soluciones a las oportunidades de elección”.<sup>11</sup>

Las instituciones, en especial las instituciones políticas, deben cumplir con dos objetivos: 1) agregar los intereses de los individuos y grupos; 2) integrar a los individuos a la sociedad. Ambos objetivos son necesariamente complejos en una sociedad plural en la que existen múltiples formas de vida y diferentes tipos de intereses no siempre compatibles entre sí. Sin embargo, la función integradora se entiende como más relevante porque es la que en primera instancia permite establecer rutinas y reglas compartidas bajo una base común aceptada y codificada a partir de las cuales los individuos pueden entonces interactuar y demandar que sus intereses sean ponderados en el proceso de agregación.<sup>12</sup>

Esto no implica que los individuos no puedan realizar elecciones o que su conducta está absolutamente determinada por las estructuras institucionales. Significa que la elección racional es un tipo de conducta posible pero no la única y no necesariamente la más importante. En este enfoque los individuos actúan la mayor parte del tiempo de acuerdo a los sentidos de lo apropiado que establecen las instituciones, siguen pautas dadas que señalan lo que es legítimo y posible hacer. Esto significa que los individuos siguen pautas institucionales aun cuando pudieran seguir cursos de acción más eficientes desde una perspectiva racional o incluso cuando esto afecta su interés individual.

---

<sup>11</sup> Idem, p. 71.

<sup>12</sup> Es significativo que la colaboración posterior entre March y Olsen se enfoca primordialmente a discutir qué tipo de instituciones son las más adecuadas para una democracia desde la lógica de la integración institucional. Ver, March and Olsen (1995).

De hecho, para March y Olsen la conducta racional es posible en la medida en que la mayor parte del tiempo se siguen rutinas y procedimientos que no requieren cálculo racional. Ni las organizaciones ni los individuos tienen la capacidad para maximizar sus beneficios en cada decisión que enfrentan. Los costos de dirigir la atención hacia todas las alternativas todo el tiempo haría imposible el proceso de elección. La existencia de rutinas que garantizan prácticas y formas de conducta estable la mayor parte del tiempo, es lo que permite seleccionar estratégicamente el mejor momento para maximizar beneficios. En otras palabras, la mayor parte del tiempo las personas y organizaciones actúan de acuerdo a rutinas y solamente en ocasiones específicas realizan cálculos racionales.

En tanto las instituciones crean significado socialmente compartido y considerando que generan procesos de integración social, en este enfoque las preferencias de los individuos serían también moldeadas por la vida institucionalizada. Lo cual significa que las preferencias, valores e identidades no se forman con independencia al marco institucional: el cambio se entiende por una parte como resultado de la interacción entre dichas preferencias, valores e identidades y el conjunto de instituciones; pero a su vez el marco institucional transforma las preferencias, valores e identidades que definen a los individuos y grupos. Argumento que no es aceptado por las perspectivas que parten desde la teoría de la elección racional.

Esto no significa que la vida social o la elección individual se puedan reducir a rutinas o a la simple repetición de lo institucionalmente establecido. En los procesos sociales, a través de la interacción e intercambio sociales, se ponen en juego identidades, valores, roles e intereses que son cambiantes y no pueden ser entendidos sólo como rutina. Lo que es entendido como rutina son las reglas, el acceso y el conocimiento de ellas. Sólo de esta forma es posible enfrentar los problemas y oportunidades de un mundo social complejo.

Como podemos ver la propuesta de March y Olsen significa un reto a los presupuestos de la elección racional y un esfuerzo por transformar la forma en que se entiende la relación individuos-constreñimientos institucionales. Ejercicio que tiene su valor ante el predominio de perspectivas reduccionistas que no siempre permiten comprender el funcionamiento de las instituciones en forma compleja y a la interacción humana más allá de la conducta meramente maximizadora de beneficios.

Como podemos ver, el debate sobre las instituciones, su desempeño y su relación con la constitución del orden social está polarizada en enfoques excluyentes. Para los racionalistas el análisis debe centrarse en la maximización racional de preferencias individuales; para enfoques como el organizacional, sociológico y antropológico son más significativas las funciones simbólicas, cognitivas o integrativas de las instituciones. Cada una de estas perspectivas nos explica solamente una parte y rechaza ex ante la otra como resultado de sesgos y prejuicios metodológicos. Mark Lichbach, un “racionalista”, y Adam Seligman, un “culturalista” han advertido cómo estos sesgos metodológicos afectan y condicionan profundamente nuestra comprensión del orden social: “hemos encontrado que la mayoría de los culturalistas creen que conocen todas las respuestas y que la mayoría de las racionalistas no están interesados en las preguntas” y esta división social del trabajo, de hecho mutuo desdén ha provocado que en el análisis social “la suma de las partes sea menor que el todo”.<sup>13</sup>

Para estos autores es necesario construir puentes y aumentar la comprensión mutua entre perspectivas para incrementar la calidad y profundidad del análisis social. Desde nuestra perspectiva, el análisis institucional requiere una definición amplia que permita: 1) comprender la complejidad de las instituciones más allá de su desempeño al constreñir la conducta individual racional; 2) entender a la conducta individual dentro de un contexto institucional determinado por roles

---

<sup>13</sup> Lichbach y Seligman (2000), p. I. Su evaluación al respecto de méritos y limitaciones de cada una de estas perspectivas se encuentra especialmente en p. 1-11.

sociales y mecanismos culturales, pero evitando caer en interpretaciones funcionalistas; y 3) que justamente permita superar algunos prejuicios derivados del conflicto metodológico que caracteriza a los enfoques basados en la elección racional o en perspectivas sociológicas u organizativas.

En este sentido, consideramos que es posible entender las instituciones a partir de nueve elementos:

1. Las instituciones son un conjunto de reglas sociales, políticas y económicas, formales e informales, recurrentes y compartidas que regulan, constriñen y determinan la interacción humana;
2. La existencia de instituciones hace posible la vida social al constituir un marco de referencia y certidumbre a partir del que se genera todo tipo de interacción e intercambio.
3. Las instituciones establecen el marco bajo el cual los individuos realizan sus elecciones individuales;
4. Sin embargo, no se limitan a regular transacciones entre individuos racionales, consisten también en rutinas institucionalizadas, esquemas culturales, sistemas cognitivos y normas que son tomados como dados y que además de regular la conducta afectan la definición de identidades y las preferencias individuales.
5. Las instituciones desempeñan funciones integrativas y dotan de valor y legitimidad ciertas prácticas, acciones e intercambios por encima de otros.
6. Las instituciones cumplen funciones agregativas y de regulación de intercambios, pero imponen costos de transacción a los individuos.
7. Sin embargo las instituciones tienen efectos distributivos desiguales para los diferentes individuos y grupos que conforman la sociedad.
8. Como resultado de la interacción individual y grupal, un sistema de instituciones se constituye como una forma de equilibrio. El equilibrio representa un status quo que los individuos buscan alterar o mantener de acuerdo a los costos y efectos distributivos que enfrentan.

9. Las instituciones cambian principalmente en forma evolutiva, por cambios incrementales y como resultado del conflicto social. No puede descartarse el cambio revolucionario, pero aún en este caso suelen quedar remanentes institucionales del pasado.

### ***1.3 El impacto de la capacidad de veto en el cambio institucional. Una propuesta de interpretación desde los modelos de Weaver y Rockman y Tsebelis.***

En el apartado anterior analizamos la forma como se entienden las instituciones en la obra de North, Knight, Tsebelis y Mach y Olsen. Las perspectivas de estos autores nos permitieron elaborar una propuesta de definición que incorporara los diferentes aspectos que implican las instituciones como constreñimientos a la acción humana. En este apartado nuestro objetivo es diferente: analizar la forma en que el cambio político afecta el funcionamiento de los constreñimientos institucionales y con ello los procesos de toma de decisiones y la orientación de las políticas públicas. Para ello analizaremos dos modelos: la relación instituciones-cambio y capacidades de gobierno de Weaver y Rockman (1993) y la interpretación de la estabilidad política y capacidad de veto de acuerdo con Tsebelis (2002).

A partir de la comprensión de las instituciones como constreñimientos y de estos modelos para explicar el cambio, presentaremos al final una propuesta para interpretar la creciente capacidad de veto de la oposición mexicana en materia de política exterior y en un contexto de un gobierno sin mayoría.

Mientras que los trabajos que hemos analizado anteriormente tienen como objetivo desarrollar una propuesta teórica para entender la forma en que las instituciones limitan las interacciones entre individuos o grupos, el estudio de Weaver y Rockman, enfoque con una perspectiva más empírica, se centra en la forma en que las instituciones afectan la efectividad del gobierno al establecer el marco para la toma de decisiones y con ello aumentar o reducir las capacidades para la elaboración e instrumentación de políticas públicas.

Como punto de partida se asume que la estabilidad y duración de un gobierno democrático, especialmente de una nueva democracia, están directamente

relacionadas con la forma como responde a problemas económicos, políticos y sociales en un ambiente caracterizado por alta demanda pública de servicios, escasez de recursos y competencia partidista por definir la orientación de las políticas. Entre los diferentes factores de los que puede llegar a depender la efectividad de un gobierno democrático, la elección del marco institucional tiene una importancia central.<sup>14</sup>

Este enfoque rechaza que la efectividad de un gobierno dependa de democratizar la toma de decisiones (de hecho el pluralismo democrático puede implicar mayores dificultades para definir metas, asignar recursos o instrumentar políticas) o de la definición de metas de acuerdo a las preferencias ciudadanas. Son las *capacidades* concretas con las que cuenta un gobierno para realizar sus diferentes tareas las que permiten identificar los niveles de efectividad gubernamental

En este contexto se entiende por capacidad aquel “patrón de influencia gubernamental sobre su ambiente que permite producir resultados substancialmente similares a través del tiempo y entre políticas”. Patrones de influencia que “involucran una relación entre los objetivos, esfuerzos y la percepción de problemas de gobierno”. Sin embargo, la existencia de un conjunto de patrones no es garantía por sí misma de eficiencia, puesto que aun cuando una capacidad específica se incremente en un alto nivel, esto no garantiza que el desempeño del gobierno se incremente en su conjunto en un alto nivel.<sup>15</sup>

Weaver y Rockman Identifican diez capacidades específicas que los gobiernos requieren cumplir: 1) establecer y mantener prioridades entre múltiples demandas en conflicto; 2) dirigir recursos hacia donde resulte más efectivo invertirlos; 3) innovar cuando las viejas políticas ya no funcionan o fracasaron; 4) tener la capacidad de imponer pérdidas a los grupos poderosos, 5) coordinar los diferentes intereses en conflicto buscando agregarlos como un todo coherente; 6)

---

<sup>14</sup> Weaver and Rockman, “Assesing the Effects of Institutions”, en Idem (1993, p. 1-41.

<sup>15</sup> Idem, p. 6.

representar tanto a los intereses difusos y no organizados como a aquellos concentrados y bien organizados; 7) garantizar la efectiva implementación de las políticas gubernamentales una vez que éstas han sido diseñadas; 8) garantizar estabilidad de las políticas a lo largo del tiempo, de tal forma que puedan llegar a funcionar; 9) realizar y mantener compromisos internacionales adquiridos; 10) manejar los conflictos y divisiones sociales de tal forma que no deriven en una guerra civil.<sup>16</sup>

Es importante señalar que si bien este enfoque busca identificar un conjunto de capacidades específicas que expliquen el funcionamiento de un gobierno y que permitan medir su efectividad, no pretende establecer una receta para alcanzar la eficiencia gubernamental. Esto es así porque una tipología solamente establece un conjunto de criterios que pueden ser necesarios para entender un fenómeno, pero que en sí mismos no son suficientes para garantizar otro tipo de valores, como eficiencia o efectividad. Adicionalmente, la evaluación de las capacidades debe considerar su carácter situacional (dependiendo el sistema específico pueden ser más o menos relevantes) y el hecho de que la eficiencia no es necesariamente el único valor que persigue un gobierno (por ejemplo, puede impulsar a una mayor distribución del ingreso a pesar de que esto afecte la eficiencia).

Las diez capacidades enunciadas son fundamentales pero no exhaustivas en el sentido de que no agotan las posibles capacidades que un gobierno debe cumplir y que tienen impacto en la efectividad de sus decisiones y políticas. Entre las capacidades que no son incluidas por los autores hay dos cuya importancia es capital y cuya exclusión desde nuestra perspectiva afecta la comprensión de la efectividad gubernamental en una sociedad democrática. En primer lugar, no consideran la centralidad del uso de la fuerza para garantizar la integridad del territorio, el mantenimiento del orden social y la seguridad de los habitantes. Aún cuando pudiera haber un amplio consenso al interior de una nueva democracia en

---

<sup>16</sup> Idem,

lo que se refiere a mantener la integridad del territorio (lo cual puede ser problemático en sí mismo cuando la sociedad está dividida nacional o étnicamente<sup>17</sup>), la capacidad de usar la fuerza pública para mantener el orden institucional puede ser cuestionada en un contexto en el que las libertades democráticas tienden a incrementar las demandas ciudadanas y pueden saturar la capacidad gubernamental para responder a los ciudadanos.<sup>18</sup>

Adicionalmente, garantizar la seguridad pública puede ser igualmente complicado ante la creciente profesionalización del crimen organizado, su vinculación a redes criminales transnacionales y como resultado de un sistema de administración y procuración de justicia en transformación y la existencia de fuerzas del orden que no cuentan necesariamente con los recursos ni el personal capacitado para enfrenar a las redes criminales.

En segundo lugar, los autores destacan acertadamente la definición de prioridades y la importancia de la asignación de los recursos a las áreas donde resulten más efectivos. Sin embargo, la capacidad para recaudar primero esos recursos es un asunto crítico. Por ejemplo, Margaret Levi ha destacado que existe una relación directa entre la capacidad para ejercer el gobernar y la capacidad para extraer recursos, lo cual convierte a los gobernantes en “predadores que tratan de extraer tantos recursos como pueden de la población”. Sin embargo, por más que los gobernantes desean maximizar recursos como forma de extender el ejercicio del poder, enfrentan constreñimientos derivados de su poder relativo para negociar (el grado en que controlan recursos políticos, económicos y coercitivos), los costos de transacción (los costos de negociar acuerdos e implementar políticas), y por tasas de descuento (horizonte temporal de la toma de decisiones).<sup>19</sup>

---

<sup>17</sup> Elster, Offe y Preuss (1998), han señalado que en las transiciones donde los militares no tienen influencia es más factible que se activen conflictos regionales o étnicos., ver p. 6-8.

<sup>18</sup> Huntington (1992) p. 46-63.

<sup>19</sup> Levi (1988), p. 2-4.

Para las nuevas democracias, en especial aquellas donde existe una amplia desigualdad en la distribución del ingreso, la capacidad recaudatoria del gobierno suele ser muy limitada, su poder de negociación débil, los costos de transacción altos y el horizonte temporal de la toma de decisiones muy corto, al mismo tiempo que las demandas se incrementan como resultado de la apertura democrática y la posibilidad de utilizar la voz ante la autoridad. Adicionalmente, es necesario considerar que el amplio sistema de derechos en una sociedad democrática requiere necesariamente de un sistema efectivo de recaudación de impuestos, de otra forma los derechos se convierten en una mera formalidad sin impacto real en la vida de los ciudadanos: los derechos y su protección cuestan.<sup>20</sup>

Ahora bien, ¿cuál es la relación entre las capacidades institucionales y el diseño institucional? En este enfoque las características particulares de las instituciones promueven u obstaculizan ciertos tipos de atributos del proceso de toma de decisiones, lo cual a su vez impacta en mayores o menores capacidades de gobierno. Las instituciones moldean los procesos que permiten la toma e implementación de las decisiones, lo cual influye directamente en el desempeño de las capacidades gubernamentales para elaborar políticas, lo que a su vez determina la efectividad de sus resultados económicos y sociales.

¿Cuáles son los atributos de la toma de decisiones más significativos y cómo son afectados por los constreñimientos institucionales? Para medir específicamente cómo moldean las instituciones al proceso decisorio e influyen en las capacidades gubernamentales, Weaver y Rockman proponen un modelo general dividido en tres niveles de análisis. En cada uno de estos niveles se propone un conjunto específico de atributos cuya variación de un régimen a otro o al interior de un mismo sistema a lo largo del tiempo, nos permite medir: 1) la influencia de los constreñimientos institucionales en las capacidades de gobierno; 2) su impacto en la efectividad de los procesos decisorios.<sup>21</sup>

---

<sup>20</sup> Sunstein and Holmes (1999), p. 13-31.

<sup>21</sup> Weaver y Rockman, Op. Cit., p. 10.

Un primer nivel de análisis busca entender las diferencias entre los sistemas presidencial y parlamentario, sus diferentes mecanismos institucionales para distribuir funciones o establecer pesos y contrapesos y su influencia en la efectividad de las capacidades gubernamentales. Las variables relevantes a medir en este primer nivel de análisis son: nivel de la disciplina partidista en la legislatura, reclutamiento de funcionarios gubernamentales, grado de centralización del poder para legislar del gabinete y grado de centralización de la rendición de cuentas.

En un segundo nivel, el análisis se centra en la influencia que tienen las capacidades gubernamentales en diferentes tipos de régimen y de gobierno. Mientras que en el caso del tipo de régimen el análisis se enfoca en especial a la combinación entre sistema electoral y sistema de partidos para la formación de gobiernos, el tipo de gobierno se refiere a la forma en que la competencia partidista se traduce en gobiernos de mayoría, los gobiernos divididos o las coaliciones partidistas. En este caso las variables relevantes a considerar son: cohesión de las élites de gobierno, existencia de puntos de veto al interior del gobierno, estabilidad de las élites gubernamentales, autonomía de las élites ante tiempos electorales y presiones de los electores, así como el nivel de influencia y acceso de los grupos de interés.

Finalmente, un tercer nivel explica dos tipos adicionales de influencia en la efectividad de las capacidades gubernamentales: 1) el marco institucional más allá de la relación Ejecutivo-Legislativo (revisión judicial, federalismo, autonomía y fortaleza de la burocracia, organización y reglas de votación en el Congreso, así como la existencia de un Congreso unicameral o bicameral); 2) factores extrainstitucionales (condiciones sociales, políticas públicas anteriores, la oposición pública a las metas oficiales, etc.). Este nivel tiene una importancia

altamente significativa, porque se refiere a factores que pueden posibilitar u obstaculizar la toma de decisiones a nivel de régimen y gobierno.<sup>22</sup>

La virtud de la propuesta de Weaver y Rockman es que no se limita a resaltar mecanismos explicativos generales, como costos de transacción, efectos distributivos o sentidos de lo apropiado, sino que propone atributos específicos del proceso de toma de decisiones para establecer un hilo conductor entre el diseño institucional de un régimen político y la capacidad de un gobierno para decidir e instrumentar políticas públicas. Esta propuesta es especialmente relevante porque propone variables específicas que nos permite evaluar la forma en que el cambio político impacta en los constreñimientos institucionales y con ello en las capacidades de gobierno, las políticas públicas y sus resultados.

Desde una de ciencia política más formal, George Tsebelis (2002) cuestiona que los enfoques tradicionales analizan el funcionamiento de diferentes sistemas políticos centrandose equivocadamente su atención en distinciones tales como parlamentarismo y presidencialismo o entre sistemas de partidos bipartidistas y multipartidistas. Desde esta perspectiva, el análisis institucional es mucho más efectivo si se enfoca a entender primero el problema de la estabilidad, qué tan complicado es alterar el *status quo* legislativo y de políticas y, segundo, a identificar a los jugadores con capacidad de veto, aquellos actores cuyo acuerdo es necesario para realizar una reforma que altere el *status quo*.

Los jugadores con veto pueden ser identificados a partir de dos dimensiones. Una primera dimensión se refiere a la distinción entre jugadores institucionales, que son aquellos definidos por el diseño de una constitución: el gobierno, el parlamento, el poder judicial, los gobiernos locales en caso de que el sistema sea federal, etc.; y los jugadores partisanos, quienes son definidos por el sistema de competencia política, en este caso los partidos y sus fracciones parlamentarias tienen un rol preponderante. Sin embargo, no puede descartarse que otro tipo de

---

<sup>22</sup> Idem, p. 25.

actores no partidistas puedan constituirse como jugadores con veto: sindicatos, organismos empresariales, la burocracia, personalidades políticas e incluso líderes de opinión. La clave es que son actores que es necesario tomar en cuenta para realizar reformas o que cuentan con los recursos políticos suficientes para obstaculizar cambios en el *status quo*.

La segunda dimensión distingue entre jugadores individuales y colectivos. La diferencia radica en que los segundos requieren de un proceso o regla de toma de decisiones para formular su veto (mayoría simple o absoluta) y por lo mismo pueden estar sujetos a intransitividad y a costos de transacción. Mientras que el veto en los jugadores individuales se asume como unánime, puesto que dependen estrictamente de sus propias preferencias. En este caso el gobierno puede entenderse como jugador individual mientras que el Congreso como colectivo.

Para Tsebelis, en la realidad todos los jugadores políticos funcionan de hecho como colectivos y dependen de procesos internos de decisión, sin embargo para fines de análisis es factible entender a todos los jugadores como individuales. En todo caso, siguiendo presupuestos de la teoría de juegos es más importante: 1) que todos los jugadores con veto en un sistema sean identificados y considerados en el análisis; 2) y que se les entienda como jugadores con información completa, esto es, que se asuma que cada uno conoce su posición, el lugar que ocupan los otros, el punto ideal al que cada uno aspira y los resultados que son inaceptables.

Los jugadores con veto se convierten en la variable clave para entender cualquier posible desviación del *status quo* (de hecho para Tsebelis la capacidad de veto es variable independiente y dependiente al mismo tiempo).<sup>23</sup> En otras palabras, el comportamiento de los jugadores con veto explica el cambio institucional, su dirección e intensidad. Para esta perspectiva, si conocemos las preferencias de los actores, la posición del *status quo* y la identidad de quien controla la agenda,

---

<sup>23</sup> Tsebelis (2002), p.6.

es posible llegar a predecir los resultados de los procesos de toma de decisiones.<sup>24</sup>

El tipo y número de jugadores con veto condiciona el conjunto de resultados que puede sustituir a un *status quo* (definido como *winset* o el conjunto de propuestas que puede derrotar al *status quo*). El *winset* se entiende como la intersección de las restricciones que cada jugador impone al conjunto de resultados, lo cual implica que ningún actor racional tendría incentivos para aceptar un resultado que no prefiera sobre el *status quo*. El concepto de *winset* se presenta como una alternativa a la definición tradicional de equilibrio, porque desde su perspectiva en sistemas políticos multidimensionales el equilibrio difícilmente existe.<sup>25</sup>

En contraposición al *winset* existe un núcleo (*core*) que es el conjunto de puntos con conjunto de ganador vacío, por lo mismo refleja lo que no puede ser derrotado por ningún conjunto de alternativas. *Winset* y núcleo están directamente relacionados: mientras más pequeño el *winset* y más grande el núcleo mayor estabilidad y viceversa.<sup>26</sup> En otras palabras, mientras mayor sea el conjunto de resultados que representen para los actores una mejor alternativa que mantener el *status quo*, mayores posibilidades de cambio; en contraparte, mientras más fuerte el *status quo* menores probabilidades de cambio.

Cuando son muchos los jugadores con veto, están internamente cohesionados y hay distancia ideológica entre ellos, el *winset* es pequeño y por lo tanto es más difícil que haya desviaciones del *status quo*, con lo cual la estabilidad de las políticas es mayor. Sin embargo, no por aumentar el número de jugadores se reduce el *winset*, de hecho puede decrecer o también mantenerse igual ya que hay jugadores que son absorbidos por otros, por lo que en estos casos es indiferente el lugar que ocupen y sus preferencias frente al *status quo*.<sup>27</sup>

---

<sup>24</sup>Idem. p. 3

<sup>25</sup> Idem, p. 19-24.

<sup>26</sup> Idem. P. 21.

<sup>27</sup> Idem. P. 24-26.

En este análisis es más relevante conocer el número de jugadores que el lugar que ocupa el *status quo*. En primer lugar porque muchas veces no es fácil identificar con precisión dónde se encuentra el *status quo*, sino hasta que se ha desplazado. En segundo lugar, porque el análisis se haría dependiente a movimientos en el *status quo* que en la práctica pueden resultar volátiles cuando la estabilidad es baja.

De esta forma, si bien es posible prever que cuando la estabilidad es alta es difícil alterar el *status quo*, sin embargo, cuando la estabilidad no es alta esto no necesariamente significa que habrá un cambio, pues esto puede depender también de preferencias entre los actores y de la existencia de costos de transacción. Por lo tanto, los grados de estabilidad son una condición necesaria para explicar el cambio, más no suficiente. Lo que es claro es que si el *winset* es demasiado pequeño difícilmente hará un cambio, porque los costos y la dificultad para negociar convierten al cambio en poco atractivo para los jugadores. En ocasiones el tamaño del *winset* es infinitesimal y lleva a cambios poco relevantes con relación al *status quo*.<sup>28</sup>

Una variante muy importante a este problema se deriva de la diferencia entre jugadores individuales y colectivos. A pesar de que existan diversos jugadores con veto, la estabilidad se puede reducir cuando la regla de decisión pasa de unanimidad a mayoría simple o a mayoría calificada. La mayoría simple incrementa la estabilidad mientras más cohesionada sea la mayoría a su interior; mientras que en mayoría calificada decrece la estabilidad y las posibilidades de cambio incremental son mayores porque aumenta más también su *winset*, sin embargo la estabilidad puede aumentar si se incrementa el umbral requerido de la mayoría calificada.<sup>29</sup> De igual forma, a pesar de la cantidad y cohesión de los jugadores, el hecho de que la política se juegue en términos multidimensionales,

---

<sup>28</sup> Idem. p. 30-32

<sup>29</sup> Idem, p. 45-55

afectando varios ámbitos de las políticas públicas, aumenta los márgenes de negociación y con ello la posibilidad de transformar el *status quo*, aunque nuevamente en forma incremental.

Existen jugadores cuya capacidad para definir la agenda se traduce en mayor control sobre las propuestas para reformar el *status quo*. Sin embargo, mientras más pequeño el *winset* y mayor estabilidad en las políticas, menos significativo es el rol del quienes pueden establecer la agenda. Pese a ello, la secuencia en que los jugadores realizan sus elecciones y formulan sus propuestas es fundamental para entender los niveles de influencia de los diferentes actores en el proceso de toma de decisiones.

Finalmente, para los fines de nuestro análisis es importante destacar que al aplicar el análisis de los jugadores con veto a las relaciones entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, es necesario considerar: 1) en un sistema presidencial el Congreso suele ser quien fija la agenda, mientras que en un parlamentario lo hace el gobierno; 2) la interacción entre gobierno y parlamento es regulada por las instituciones del control de la agenda; 3) el sistema bicameral añade otro jugador que puede hacer cambiar los resultados, dependiendo de sus grados de cohesión; 4) un sistema muy estable puede derivar en mayor independencia e influencia para el poder judicial y la burocracia.<sup>30</sup>

Nuestro estudio buscará medir la forma en que el cambio político impacta en los constreñimientos institucionales y con ello las capacidades del gobierno para tomar decisiones e instrumentar política pública. Para desarrollar nuestra investigación nos enfocaremos a analizar uno de los atributos de la toma de decisiones propuesto tanto por Weaver y Rockman como por Tsebelis: la existencia de capacidades vetos en el proceso de toma de decisiones. El caso de estudio específico consistirá en analizar la forma en que el gobierno mexicano enfrentó una creciente capacidad de veto del Poder Legislativo en materia de

---

<sup>30</sup> Idem. p. 92-115.

política exterior. Lo que trataremos de demostrar es que independientemente a reformas institucionales que aumentaran específicamente la capacidad de veto del Congreso en la materia, esta capacidad aumentó como resultado de la existencia de un gobierno sin mayoría.

Mientras que para Tsebelis la diferencia entre sistema presidencial y parlamentario no es una variable relevante, para Weaver y Rockman un primer nivel de análisis consiste justamente en entender las diferencias entre los sistemas presidencial y parlamentario. En este sentido, los mecanismos institucionales que se derivan de diferentes sistemas de pesos y contrapesos nos permiten comprender de qué forma el proceso de toma de decisiones es afectado por los constreñimientos institucionales.

Nuestro análisis tiende a coincidir en este caso con Weaver y Rockman más que con Tsebelis: para medir cómo moldean las instituciones el proceso de toma de decisiones política y de qué manera afectan las capacidades gubernamentales, es necesario comprender en un primer nivel los equilibrios entre el gobierno y el congreso, y en un segundo nivel las variaciones en el tipo de régimen (combinación entre sistema electoral y sistema de partidos para la formación de gobiernos) y de gobierno (la forma en que la competencia partidista se traduce en gobiernos de mayoría, gobiernos divididos o coaliciones partidistas). En nuestro caso la variable clave será la existencia o no de un gobierno con mayoría en el Congreso. Como veremos en el siguiente capítulo, esta variable afecta directamente las capacidades del gobierno e impacta en los grados en los que puede alterarse el *status quo*.

Para Weaver y Rockman comprender el impacto del tipo de gobierno en las capacidades gubernamentales implica considerar las variables relevantes, la cohesión y estabilidad de las élites de gobierno, su autonomía ante presiones de los electores en tiempos electorales, así como el nivel de influencia y acceso de los diferentes grupos de interés. Adicionalmente destacan la existencia de puntos

de veto al interior del gobierno. Para nuestra perspectiva la existencia de actores con capacidades de veto tendrá relevancia central, aunque nuestro enfoque mantiene diferencias importantes con la perspectiva que al respecto mantienen Weaver y Rockman.

En primer lugar, de su análisis se deriva que los puntos de veto se limitan al nivel de régimen y gobierno, mientras que desde nuestra perspectiva este tema impacta de hecho en los tres niveles: sistema, régimen y gobierno. De igual forma es la existencia de capacidades de veto lo que explica la relevancia e influencia de otros actores institucionales y sociales. Por lo mismo, consideramos a las capacidades de veto como una variable con una fuerza explicativa mucho más amplia que la que plantean Weaver y Rockman.

En segundo lugar, para estos autores las capacidades de veto tienen relevancia como vetos que se ejercen desde el interior del gobierno. Sin lugar a dudas la existencia de actores al interior del gobierno que pueden ejercer algún tipo de veto permite entender su capacidad para instrumentar política pública o comprender cuándo determinadas políticas llegan a imponerse en la agenda. Sin embargo, este problema está más relacionado con la estabilidad y coherencia gubernamental que con la capacidad de veto. Para nosotros las capacidades de veto, que son relevantes para entender el cambio y la estabilidad, son las que se derivan de los actores institucionales opositores al gobierno y de los diferentes actores no institucionales que, por controlar algún tipo de recursos, tienen la posibilidad de obstaculizar reformas o políticas públicas que propone el gobierno. En especial, consideramos que la importancia explicativa de los puntos de veto se incrementa en un sistema presidencial en el cual el gobierno no tiene mayoría en el Congreso

En otras palabras, los actores con capacidad de veto y los puntos de veto a su disposición se convierten en mecanismos explicativos muy poderosos al momento de interpretar la relación constreñimientos-capacidades de gobierno-políticas y

resultados. Sin embargo, la definición y explicación de Weaver y Rockman respecto del funcionamiento de las capacidades de veto y su impacto en las capacidades de gobierno es francamente muy limitada, lo cual se explica principalmente porque su modelo es una tipología general que no profundiza mayormente en la complejidad de cada una de las variables explicativas que se derivan de los diferentes niveles de análisis.

Un modelo más complejo para explicar la existencia de actores con capacidad de veto y su impacto en la toma de decisiones, es el desarrollado por Tsebelis en su modelo de jugadores con veto. Para nuestra investigación consideramos el enfoque de Tsebelis altamente relevante pues permite entender la complejidad política que implica un sistema presidencial en el que el gobierno no es capaz de construir una mayoría en el Congreso que respalde su agenda.

El énfasis en la capacidad de veto de los actores nos permite entender las dificultades que se enfrenta un gobierno para alterar el *status quo* cuando existe una multiplicidad de actores que no coinciden en la agenda. De igual forma nos permite ilustrar el tipo de conflicto político entre gobierno y oposición que se deriva de las negociaciones para alterar el *status quo* y los riesgos de parálisis e ineficiencia que existen cuando la estabilidad es demasiado alta.<sup>31</sup>

Para el desarrollo de nuestro trabajo retomaremos este enfoque, aunque con algunas adecuaciones. En primer lugar, es importante distinguir la capacidad de vetar reformas legales y cambios en la definición de las políticas, sin duda un tipo de veto duro, de la capacidad de veto ante la instrumentación misma de las políticas. Esta distinción es relevante puesto que a pesar de que el gobierno enfrenta la resistencia de un conjunto significativo de actores con veto, en muchas ocasiones tiene un margen de maniobra para orientar e instrumentar las políticas públicas a pesar del rechazo de la oposición en el Congreso. En este caso, si bien el gobierno no puede realizar reformas legales, tampoco está completamente

atado de manos y de hecho puede aumentar su margen de maniobra con una gestión efectiva que tenga impacto favorable ante la opinión pública. Sin embargo, la oposición legislativa tampoco está absolutamente delimitada en estos casos, aún cuando por definición constitucional el gobierno pueda definir el sentido de las políticas, pueden existir determinados puntos de veto que permitan al congreso ejercer influencia, imposibilitar cambios y obligar al gobierno a mantener determinados cursos de acción. Esto es especialmente posible si consideramos que la política es, como señala Tsebelis, multidimensional y que el gobierno mantiene negociaciones con otros actores en diferentes ámbitos de la arena pública.

En segundo lugar, si bien la identificación de un conjunto de jugadores con veto es importante para entender los niveles de estabilidad, es igualmente relevante analizar la forma en que los actores con veto utilizan específicamente sus puntos de veto para limitar posibles desviaciones del *status quo*. El análisis de puntos de veto adquiere relevancia en los casos en los que el gobierno no tiene mayoría en el Congreso y por lo tanto enfrenta vetos a reformas y la instrumentación de políticas públicas aún cuando el legislativo no tenga en los hechos la facultad de definir la orientación de las políticas.

De igual forma, en tercer lugar, la capacidad de veto en ámbitos en los que no se tienen facultad se puede incrementar cuando: 1) el veto del Congreso aumenta los costos de que el gobierno tome una decisión o altere el sentido de una política, por ejemplo endureciendo negociaciones en otros ámbitos y; 2) se convierte a la opinión pública y los medios de comunicación en un mecanismo para fortalecer la capacidad de veto en los ámbitos donde el gobierno tiene facultad exclusiva para decidir.

Finalmente, enfatizaremos que en un sistema presidencial la estabilidad está críticamente determinada por la capacidad del gobierno para alcanzar una mayoría. De hecho el caso mexicano pone en evidencia que mientras el gobierno

no cuente con mayoría, no es necesario que el Congreso o la oposición, estén fuertemente cohesionados para evitar alteraciones en el *status quo*, en contraposición a los supuestos de Tsebelis. A pesar de que la oposición está dividida e incluso fragmentada a su interior, mantiene la capacidad para evitar alteraciones significativas en el *status quo*: basta con oponerse sistemáticamente a la agenda gubernamental de reformas estructurales. En un sistema altamente competitivo y con distancia ideológica entre los diferentes jugadores, la estabilidad será alta a pesar que el Congreso no esté cohesionado a su interior.

El caso de la política exterior mexicana resulta especialmente ilustrativo porque pone justamente en evidencia la forma en que los actores con veto, en un contexto en el que el gobierno no tiene mayoría, utilizan esta capacidad primero para evitar reformas al *status quo* y segundo, para obligar al gobierno a mantener determinado curso de acción en la instrumentación de la política tradicional o, en todo caso, para incrementar los costos políticos cuando decide desviarse de ella.

## **Capítulo 2. La Política exterior mexicana en el contexto de la alternancia.**

## ***Introducción***

En este capítulo analizaremos las bases institucionales de la política exterior mexicana tal como se derivan de la Constitución y revisaremos algunas de sus principales consecuencias. Nos interesa desarrollar en especial dos argumentos: 1) La política exterior mexicana está institucionalmente definida como una política exterior de “gobierno”, en la cual el Ejecutivo tiene formalmente facultades amplias y el Legislativo mínimas como mecanismos de control. Esto a pesar que la reforma constitucional de 1988 pretendió definir una política de Estado al incorporar siete principios normativos a la fracción X del artículo 89; 2) El conjunto de facultades limitadas del Congreso en materia de política exterior se convierte en puntos de veto cuando el gobierno no tiene mayoría legislativa. Estudiamos el periodo de gobierno del Presidente Vicente Fox porque consideramos que es a partir de este momento en que el Congreso, especialmente el Senado, se convierte en un actor con veto y es cuando se comienza a hacer uso de puntos de veto para confrontar la política exterior del gobierno.

Finalmente, en la tercera parte de este capítulo analizamos de qué forma la *balcanización* de la política exterior mexicana ha implicado la irrupción de nuevos actores con capacidad de mantener relaciones internacionales e incluso ejercer política exterior. Argumentamos que si bien las entidades federativas, el gabinete e incluso actores como la sociedad civil y los empresarios han incrementado su activismo internacional, no significa que hayan adquirido el mismo tipo de capacidad de veto que el Congreso.

## ***2.1 Las características institucionales de la Política Exterior Mexicana.***

Durante los años de la administración de Vicente Fox, fue constante la reivindicación de la “necesidad” de una política exterior “de Estado”. Tanto líderes de opinión como actores políticos de la oposición, e incluso el propio partido gobernante, tendieron a coincidir, al menos en el discurso, al respecto de la importancia de fundamentar la conducción de las relaciones exteriores mexicanas sobre “intereses de Estado” y no sobre los intereses “coyunturales” del gobierno en turno. En términos generales el argumento consiste en que la política exterior podrá mantener su coherencia, evitará sufrir de improvisaciones o de cambios de dirección ajenos a la tradición, si hay una definición previa de Estado que vincule fuertemente las decisiones y delimite con claridad el margen de acción del gobierno en la materia.

Esta reivindicación es ciertamente producto de la forma particular como el Presidente y sus cancilleres hicieron política exterior, pero fundamentalmente de la intención explícita de ejercer una diplomacia alejada de los cánones tradicionales. No puede acusarse al gobierno foxista de no haber dejado claras sus intenciones al respecto de su política exterior desde un principio. En el plan nacional de desarrollo 2000-2006 se define claramente la intención de reorientar sus prioridades como resultado de las transformaciones internacionales, la creciente globalización y la transición política mexicana. Lo cual implicaba necesariamente conducir la política exterior mexicana interpretando en forma heterodoxa la tradición diplomática.

De acuerdo con este diagnóstico, la importancia de nuestro país, su “posición geoestratégica, sus intereses, su tradición diplomática y sus necesidades de desarrollo nos obligan a desempeñar un papel activo y central en la conformación

de la nueva arquitectura internacional”, por lo cual “la diplomacia mexicana del nuevo milenio ya no debe ser sólo un instrumento central en la preservación de la soberanía y de la seguridad nacionales, sino que debe convertirse además en una palanca para promover y apuntalar el desarrollo socioeconómico de México”.<sup>1</sup>

Como parte de esta redefinición el nuevo gobierno asumía abiertamente una posición heterodoxa al respecto de la tradición diplomática y, en especial, sobre la interpretación de los principios constitucionales en materia de política exterior:

La política exterior de México se ha orientado con base en los principios que hoy están plasmados en nuestra Constitución Política, mismos que son producto de la experiencia histórica de nuestra nación. Sin embargo, estos principios generales de política exterior no pueden ejercerse en abstracto, sino que deben enfocarse a la defensa y promoción de intereses nacionales fundamentales (...) Si bien tanto los intereses como los principios generales de la política exterior, por su nivel de abstracción y su generalidad, constituyen las líneas fundamentales de una política de Estado, su interpretación y aplicación cotidiana también deben reflejar las necesidades económicas, políticas y sociales específicas a las que responden los gobiernos en momentos históricos determinados.<sup>2</sup>

Estas “necesidades económicas, políticas y sociales” a las que “responden los gobiernos”, se tradujeron en cinco objetivos estratégicos: promoción de la democracia y los derechos humanos, defensa de los mexicanos en el extranjero, mayor influencia y participación en foros multilaterales, equilibrar la agenda de política exterior mexicana a través de los esquemas de concertación regional e intensificar la cooperación y promoción económica.<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup>Ver *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006*, <http://pnd.fox.presidencia.gob.mx/index.php?idseccion=35>

<sup>2</sup> Idem.

<sup>3</sup> Esta definición de prioridades prevaleció a lo largo de todo el sexenio e incluso estableció el criterio para la difusión de resultados de gestión. Por ejemplo, en el libro *La política exterior mexicana en la transición*, texto editado por la SRE como parte de una colección cuyo objetivo era difundir los logros de la administración Fox, la presentación de resultados se articula siguiendo prácticamente los mismos ejes. Véase, *La política exterior mexicana en la transición*, Colección Editorial del Gobierno del Cambio, SRE-FCE 2006.

La definición de estas prioridades, el proceso de decisiones que se derivó de ellas, su impacto en las relaciones bilaterales de México con otras naciones, muy especialmente el caso de Cuba, así como una interpretación heterodoxa o al menos polémica de los principios normativos establecidos en la constitución, se convirtieron en fuente de disputa permanente entre gobierno y oposición a lo largo de todo el sexenio. Es muy significativo que en cada una de las ocasiones en las que el Secretario en turno compareció ante algunas de las cámaras del Congreso (y de acuerdo con los Informes de Labores de la Secretaría de Relaciones Exteriores, a lo largo de sexenio se realizaron 19 comparecencias del titular, número sin precedentes),<sup>4</sup> los cuestionamientos de la oposición no se limitaron a señalar diferencias con alguna decisión particular o con los resultados alcanzados en la instrumentación de programas específicos, las críticas tomaron la forma de un rechazo a la orientación de la política exterior en su conjunto.

Esta disputa por la definición del sentido y prioridades de política exterior ocupó también un lugar central durante la campaña presidencial del 2006. Por citar sólo un par de ejemplos, en sus *Cincuenta Compromisos*, Andrés Manuel López Obrador enfatiza que el llamado “gobierno del cambio” le imprimió a nuestra política exterior un protagonismo dispendioso e innecesario que se aleja de los principios constitucionales y de la buena tradición diplomática de nuestro país. En respuesta propone fortalecer la política exterior a partir de “la cautela diplomática y el apego a los principios de autodeterminación de los pueblos, la no intervención, la solución pacífica de los conflictos, la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales, la igualdad jurídica de los Estados, la cooperación internacional para el desarrollo, y la lucha por la paz y la seguridad internacionales”.<sup>5</sup>

---

<sup>4</sup> Para una comparación entre las comparecencias de los secretarías de Relaciones Exteriores desde 1988 hasta 1996, ver capítulo 3, tabla 3.9. Fuente: Elaboración propia a partir del *Informe de Labores de la SRE*, años 2001, 2002, 2003, 2004, 2005, 2006; y de información proporcionada por Dirección General del Acervo histórico Diplomático, SRE, Congreso de la Unión, Departamento de documentación. *Versiones Estenográficas de Comparecencias*, años 1988-1998; Senado de la República, Archivo Histórico y Memoria Legislativa, Versiones Estenográficas de Comparecencias SRE 1988-1994.

<sup>5</sup> Ver, Andrés Manuel López Obrador, *cincuenta compromisos*, <http://www.amlo.org.mx/50compromisos/36.php>

Roberto Madrazo, por su parte, señaló durante el segundo debate presidencial que la política exterior era una “zona de desastre”: “Lo más valioso de la política exterior mexicana son sus principios, sin embargo este gobierno los abandonó, vulneró nuestro prestigio y nos confrontó con naciones hermanas”. Sólo unas cuantas semanas antes había asumido frente al Servicio Exterior Mexicano el compromiso de conducir la política exterior mexicana de “manera digna” y “apegada a los principios constitucionales”.<sup>6</sup> Este diagnóstico es parte de la misma línea discursiva que caracterizó a los legisladores del PRI a largo de todo el sexenio: el éxito y el prestigio de la política exterior mexicana no puede explicarse sin los gobiernos emanados del PRI; en contra parte, el gobierno de Fox la ha convertido en una “zona de desastre” por falta de experiencia y por alejarse de la tradición. En otras palabras, el PRI se entendía a sí mismo como garante de la tradición y el prestigio de la política exterior porque asumía la tradición diplomática mexicana como un producto de los propios gobiernos priistas.

Patricia Mercado, a pesar de reivindicar mayor participación de la sociedad civil en la política exterior, reivindicó también el regreso de “nuestra gran diplomacia”. De hecho solamente Felipe Calderón y Roberto Campa se distanciaron tenuemente del discurso tradicional. El primero reivindicando una política exterior “activa y responsable” para enfrentar las transformaciones mundiales, y el segundo llamando a “actualizar los principios de política exterior” dentro de una “política exterior de Estado” que permita una participación más amplia en la toma de decisiones que vaya más allá del Ejecutivo.<sup>7</sup>

Ahora bien, si revisamos el diseño y definición constitucional de la política exterior mexicana, es muy discutible que a lo largo de su historia se haya definido en algún momento en términos de “Estado”. Antes bien está diseñada como una “política de gobierno”. El mismo partido que como oposición se ha asumido como garante de

---

<sup>6</sup> Ver, Versión Estenográfica Segundo Debate Presidencial 2006, <http://www.razonypalabra.org.mx/publicado/debate.html>

<sup>7</sup> Idem.

la tradición de política exterior, dirigió la política exterior durante siete décadas siguiendo como criterio fundamental la facultad del Poder Ejecutivo para establecer las prioridades en la materia.

La Constitución Mexicana define un esquema de relaciones institucionales en el cual la responsabilidad de definir y conducir la política exterior recae en el Poder Ejecutivo y deriva al Senado facultades de control limitadas como analizar y aprobar nombramientos y tratados. En el contexto de un sistema presidencial con partido hegemónico y mayoría absoluta en ambas cámaras, el rol del legislativo se limitó efectivamente a cumplir estas funciones, manteniendo una fuerte disciplina partidista en torno a la figura presidencial, al igual que en otros ámbitos de la administración pública. Las transformaciones del régimen como producto de la competitividad electoral y su materialización en un gobierno sin mayoría, han implicado que las facultades del Congreso en materia de política exterior, aún cuando sean formalmente limitadas, se han traducido recientemente en capacidades de veto más amplias. Pero esto ha sucedido solamente como producto de la alternancia: en su redacción la Constitución establece un estado de cosas en las que el gobierno tienen facultades amplias y el Legislativo limitadas.<sup>8</sup>

¿Cómo distribuye la Constitución las facultades de política exterior entre Ejecutivo y Legislativo? El artículo 89 fracciones II y X deriva la responsabilidad de conducir la política exterior en el Ejecutivo a partir de cuatro elementos: 1) libertad para nombrar al secretario de despacho; 2) nombrar a los agentes diplomáticos, con ratificación del Senado, pero con libertad para removerlos; 3) dirigir la política exterior observando siete principios normativos; 4) celebrar los tratados internacionales, aunque sujetos a ratificación del Senado.

En contraparte, se asigna al Senado facultades exclusivas en la materia, principalmente como funciones de control, establecidas en el artículo 76,

---

<sup>8</sup> Para un análisis jurídico exhaustivo sobre la diversidad de órganos y facultades que en materia de política exterior y que conforman el total de la “creación normativa internacional” del orden jurídico mexicano, véase Cossío y Rodríguez Huerta (2003).

fracciones I, II y III de la Constitución: analizar la política exterior a partir de los informes anuales que entrega el Ejecutivo; aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que celebre el Ejecutivo; ratificar los nombramientos de agentes diplomáticos y cónsules que proponga el Ejecutivo, además de autorizar la salida de tropas o la estancia de ejércitos extranjeros dentro del territorio nacional. Finalmente, de acuerdo con el artículo 88 constitucional, corresponde al Congreso en su conjunto autorizar que el Presidente pueda ausentarse del país.

Finalmente es necesario considerar una serie de facultades que funcionan también como mecanismos de control en la definición de la política exterior: determinación de la zona económica exclusiva, autorización para que los ciudadanos mexicanos presten servicios a gobiernos extranjeros, establecer las bases para que el gobierno pueda celebrar empréstitos sobre el crédito de la nación, expedir leyes sobre derecho de marítimo de paz y guerra, declarar la guerra, legislar en materia de extradiciones y establecer prohibiciones a las entidades federativas en la materia.

Estos criterios para distribuir las facultades del Ejecutivo y el Legislativo en materia de política exterior, han sido en esencia los mismos en las diferentes constituciones que ha tenido el país. Sin embargo hay una serie de variantes interesantes que vale la pena destacar:

- La Constitución de 1824 establece como facultades específicas del Congreso y el Ejecutivo conservar la independencia nacional y la seguridad de la nación en sus relaciones exteriores.
- Las Constituciones de 1824 y 1857 derivan facultades en la materia al Congreso, mientras que desde 1917 son facultades exclusivas de la Cámara de Senadores.

- Es a partir de la reforma de 1977 que se establece que corresponde al Senado analizar la política exterior tomando como base los informes que presente el Ejecutivo. De hecho la noción de conducir la política exterior es una facultad que se define a partir de la reforma constitucional de 1988. En todas las constituciones en su redacción original incluyendo la de 1917 se establece que corresponde al Ejecutivo “dirigir negociaciones diplomáticas y celebrar tratados con las potencias extranjeras”, y es a partir de la reforma de 1988 cuando se cambia la redacción por “dirigir la política exterior”. En esta misma reforma se vincula el ejercicio de la política exterior con la observación de un conjunto de principios normativos.
- La Constitución de 1824 no contempla la ratificación de los nombramientos de agentes diplomáticos y cónsules como facultad del legislativo. Mientras que en las Bases y Leyes Constitucionales de 1936 como en las Bases Orgánicas de 1943, corresponde al Congreso en general aprobar tratados, pero sólo al Senado aprobar nombramientos de agentes diplomáticos.<sup>9</sup>
- Las Constituciones de 1824 y 1917 establecen específicamente que el Presidente no podrá abandonar el territorio nacional sin autorización del Congreso, mientras que la de 1857 prohíbe al titular del Ejecutivo separarse del lugar de residencia de los poderes federales, salvo “causa grave calificada por el Congreso”. Lo cual implica que no hay una distinción entre salir del Distrito Federal hacia alguna entidad federativa o al extranjero. Por el contrario, tanto las Bases y Leyes Constitucionales de 1936 como en las Bases Orgánicas de 1943 no permiten al Presidente salir del país durante su encargo y hasta un año después de dejar el cargo sin autorización del Congreso.

---

<sup>9</sup> Aunque es importante resaltar que a diferencia de lo establecido en la Constitución de 1857, en todos los demás casos el Congreso es bicameral. Para este análisis de las diferentes Constituciones hemos utilizado Tena Ramírez (2005).

- La Constitución de 1824, las Bases y Leyes Constitucionales de 1936, así como en las Bases Orgánicas de 1943 distinguen en artículos separados la celebración de tratados con potencias extranjeras, de celebrar Concordatos con la Silla apostólica. Adicionalmente, en todas las Constituciones salvo la de 1917 se establece explícitamente como una facultad el recibir ministros o agentes diplomáticos extranjeros.

Como puede observarse, la política exterior mexicana a pesar de sus variantes ha sido definida desde 1824 como una política exterior de gobierno y no de Estado. El único elemento existente en la Constitución que pudiera interpretarse como criterio para una política exterior de Estado, es la introducción en 1988 de los siete principios normativos a los cuales debe sujetarse la política exterior: la autodeterminación de los pueblos, la no intervención, la solución pacífica de las controversias, la proscripción de la amenaza o del uso de la fuerza en las relaciones internacionales, la igualdad jurídica de los Estados, la cooperación internacional para el desarrollo y la lucha por la paz y la seguridad internacional.

¿De la incorporación de estos principios a la Constitución se deriva que la política exterior mexicana tenga en la práctica un sentido de Estado? Siguiendo lo anterior, ¿los gobiernos están obligados a aplicar en “forma estricta” los principios Constitucionales o es suficiente con que sean interpretados?

La iniciativa aprobada por consenso en 1988, destaca como propósito “incorporar a la Constitución de la República un conjunto de principios torales que están inmersos en la esencia de nuestro ser como nación y de su correspondiente configuración jurídico-política como Estado soberano”. Se desprende sin duda el objetivo de establecer las bases de una política exterior de Estado a través del conjunto de principios “que han orientado a nuestro país, desde su surgimiento a la vida independiente, en las relaciones con las demás naciones” y que

representan “la única garantía de un orden internacional más justo, pacífico y solidario”.<sup>10</sup>

Los principios son entendidos como las bases para una política exterior de Estado por el Legislativo, porque representan una síntesis jurídica, filosófica e histórica del devenir de la nación mexicana ante el mundo:

Los senadores que suscribimos el presente dictamen creemos de justicia dejar constancia de la calidad excepcional de la exposición de motivos que acompaña a la Iniciativa. Se trata de un documento en el que el Presidente Miguel de la Madrid, destacado constitucionalista, resume con lucidez y profunda penetración filosófico-jurídica, los grandes momentos del proceso histórico a lo largo del cual el pueblo mexicano ha ido escribiendo la proeza de su consolidación nacional, forjando y vigorizando sus instituciones y concretando sus aspiraciones y proyectos en normas jurídicas, a partir de sólidos principios y superando dificultades que en su momento pudieron parecer insalvables.<sup>11</sup>

Siguiendo esta misma línea de argumentación, para Bernardo Sepúlveda, Secretario de Relaciones Exteriores entre 1982 y 1988, la incorporación de los principios a la Constitución debe entenderse justamente como los fundamentos de una política exterior de Estado: “La política exterior de México es parte de un patrimonio histórico, consolidado durante casi dos centurias de vida independiente. Esa tradición ha hecho que, en términos jurídicos y políticos, fuese aconsejable incorporar a la ley básica lo que es parte de la constitución real, a fin

---

<sup>10</sup> “Reforma al artículo 89 fracción X, Dictámen de Primera Lectura”, Cámara de Diputados, *Diario de los Debates no 21*, 13 de noviembre de 1987.

<sup>11</sup> Idem. No deja de resultar curioso que en medio de una prosa tan solemnemente nacionalista en la que los legisladores elevan a rango constitucional los principios que reflejan la forma como el “pueblo mexicano ha ido escribiendo la proeza de su consolidación nacional, forjando y vigorizando sus instituciones y concretando sus aspiraciones y proyectos en normas jurídicas”, al mismo tiempo rindan un homenaje servil a un Presidente cuyo curriculum no destaca precisamente por sus grandes contribuciones a la interpretación constitucional. De hecho sus estudios constitucionales se limitan a una tesis de licenciatura sobre el pensamiento económico de la Constitución de 1857.

de que la serie de principios que guían la acción exterior del estado mexicano queden consagrados definitivamente en la Constitución formal”.<sup>12</sup>

Desde esta perspectiva, los principios representan el fundamento de una política exterior que permite “sujetar la conducta externa del estado mexicano”, encabezado por el Ejecutivo. Mecanismo novedoso en primer lugar porque representa la primera constitución que incorpora un conjunto de obligaciones de este tipo y que, en segundo lugar, representa un consenso nacional sobre el sentido de política exterior en tanto recibió el respaldo unánime de las fuerzas representadas en ese entonces en el Congreso.

Sin embargo, en esta concepción los principios son uno de los rasgos fundamentales de nuestra política exterior, pero no agotan la política exterior por sí mismos: “...proporcionan el marco de referencia para determinar, en este contexto, objetivos, estrategias, intereses e instrumentos”. Requieren ser complementados y combinados con intereses nacionales, porque la política exterior no puede basarse únicamente en intereses crudos, pero tampoco en “...principios abstractos, sin un vínculo con el conjunto de intereses que se deben proteger”.<sup>13</sup>

Como parte de su visión de *diplomacia total*, Juan José de Olloquí, afirma que principios e intereses no tienen que chocar cuando una política exterior está bien diseñada: Los principios nos indican lo que debemos hacer y los intereses lo que nos conviene perseguir”. Desde esta perspectiva, contar con un conjunto de principios básicos es indispensable, pues representan una guía de comportamiento que nos permite afianzar nuestras posiciones y proyectar un esquema de convivencia internacional. Sin embargo cuestiona a quienes piensan que los principios constituyen una política exterior por sí mismos: “Es indispensable que los principios que han inspirado nuestra política exterior se

---

<sup>12</sup> Ver, Sepúlveda Amor, “Política exterior y orden constitucional: los fundamentos de una política de Estado”, en Rabasa (2005) p. 37

<sup>13</sup> Idem, p. 34.

hagan operativos para el desarrollo del interés nacional enriqueciéndose con una planeación adecuada. Escudarse en los principios , a veces quizás contra toda razón, da la idea de debilidad o pereza para diseñar una solución”.<sup>14</sup>

Ana Covarrubias presenta una visión más escéptica sobre el rol de los principios como fundamento de la política exterior mexicana. Para esta autora, los principios son fundamentalmente “elementos constitutivos del lenguaje o discurso de la política exterior mexicana”.<sup>15</sup> Esto implica que si bien el discurso ha afirmado que la política exterior mexicana está obligada a comportarse por el deber ser, por normas de conducta más que por objetivos específicos, en la práctica nuestra diplomacia ha sido de hecho pragmática y ha supuesto distancia de este lenguaje cuando no coinciden principios e intereses nacionales: “...en algunos casos el lenguaje y la política coincidieron y los principios defendieron los intereses de los gobiernos mexicanos. En otras ocasiones, al perseguir sus intereses, dichos gobiernos violaron los principios, actuando en contra o de manera independiente del discurso”.<sup>16</sup>

Del análisis de Covarrubias se desprende que la política exterior mexicana ha sido una política de gobierno, en la cual los gobiernos los han interpretado, los han respetado o se han alejado de ellos, incluso violado, según coincidan con el interés nacional definido por la administración en turno. ¿Pueden ser estos principios flexibles en la práctica el fundamento de una política exterior de Estado? La posición de Covarrubias es nuevamente escéptica: “El argumento de que los principios han sido flexibles, pragmáticos y que no operan en el vacío explica por qué no hay contradicción entre principios e intereses, pero presenta un problema analítico importante adicional al de la definición de los principios: si se acepta que los principios *normativos* pueden ser eternamente flexibles según las condiciones

---

<sup>14</sup> Olloquí (1994), p. 32-33.

<sup>15</sup> Covarrubias (2006).

<sup>16</sup> Idem, p. 396

internas e internacionales, entonces ¿para qué tener una política de principios normativos? Finalmente se hará lo que se quiera”.<sup>17</sup>

A pesar de que los legisladores tenían como objetivo definir un sentido de “Estado” a la política exterior mexicana, lo cual se desprende claramente del debate previo a la aprobación de la reforma que finalmente introdujo los principios a la Constitución, desde nuestra perspectiva; 1) el gobierno mantiene en los hechos el mismo margen de maniobra para definir las prioridades de la política exterior; y 2) este conjunto de principios generales, que están sujetos necesariamente a interpretación, no alteran ni han alterado en el pasado, el sentido de política exterior fundamentalmente de gobierno que se deriva de toda nuestra tradición constitucional.

El período que estudiamos se caracteriza por una fuerte reivindicación de la tradición mexicana de política exterior y por un discurso doctrinario, en ocasiones sumamente ortodoxo al respecto de la interpretación de los principios constitucionales y, en especial, sobre la forma en que la política exterior de la administración Fox se apegó a ellos. No hay duda que el debate sobre el sentido de los principios, su relación con la política instrumentada por el gobierno y la forma en que se deben equilibrar con intereses nacionales, es sumamente relevante en un contexto de transición democrática. Sin embargo, estamos convencidos que esta ha sido antes que nada una disputa de carácter político, primero entre un partido largamente hegemónico devenido a oposición y un primer gobierno producto de la alternancia que abiertamente reivindica la necesidad cambiar las prioridades de política exterior aún cuando esto suponga alejarse de la tradición. Pero segundo, entre una oposición muy crítica con el gobierno en un contexto de sucesión presidencial adelantado desde prácticamente la mitad del sexenio. De igual forma, no puede dejarse de lado el ambiente de crítica entre sectores especializados y líderes de opinión ante las particularidades del discurso del Presidente Fox, su manejo del protocolo y sus roces con otros dignatarios.

---

<sup>17</sup> Idem p. 421.

Esta disputa política gravita también en torno a las lecturas estratégicas que, tal como las identifica Guadalupe González, intentan definir las prioridades mexicanas en materia de política exterior: el nacionalismo revolucionario, el pragmatismo económico y “una tercera visión multilateralista y liberal en ciernes centrada en la promoción democrática, sin un rumbo claro y sin definiciones precisas de los objetivos prioritarios que se propone alcanzar ni de los instrumentos para lograrlo”.<sup>18</sup>

Desde nuestra perspectiva, la disputa por las definiciones de la política exterior mexicana y las reivindicaciones políticas de una interpretación estricta de los principios constitucionales deben entenderse como resultado de la combinación de alternancia, gobierno sin mayoría y actores con capacidad de veto, en un contexto de sucesión adelantada con alta conflictividad entre gobierno y oposición. En este contexto y considerando el nivel generado en torno a la política exterior durante la administración de Vicente Fox, no sorprende que el gobierno de Felipe Calderón haya optado por una definición de política exterior más apegada en el discurso a la tradición diplomática. Solamente la definición de “política exterior responsable” implica un juicio a antecesor y la intención de deslindarse en el discurso de su modelo de diplomacia.

En este sentido, si bien el proyecto del gobierno de Felipe Calderón retoma elementos de lo que Guadalupe González llama el pragmatismo económico y la visión multilateralista y liberal, su discurso se ancla en una reivindicación de la tradición diplomática mexicana: “Para el Gobierno de la República, una política exterior responsable es una política firmemente asentada en los principios del derecho internacional que consagra la Constitución...Estos principios han sido, y continuarán siendo, una guía para la política exterior mexicana”.<sup>19</sup> La estrategia

---

<sup>18</sup>González (2006), p. 157.

<sup>19</sup> Ver Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, p. 292-294.

parece ser clara: evitar que la política exterior se convierta nuevamente en una zona de conflicto como resultado de un discurso y proyecto heterodoxos.

Por otra parte, como afirma Covarrubias, la tradición doctrinal mexicana tiene también orígenes pragmáticos. Es difícil pensar que la doctrina sea un fin en sí mismo: el contenido de la tradición mexicana es un producto histórico, derivado de la necesidad real de salvaguardar la soberanía nacional ante amenazas externas, de garantizar el reconocimiento internacional como forma de proteger los intereses nacionales y disminuir la injerencia de potencias extranjeras en las decisiones nacionales, así como de fortalecer los organismos multilaterales y el derecho internacional para tener voz e influencia en los asuntos internacionales.

Es muy discutible que de la tradición doctrinaria mexicana se pueda derivar la obligación de conducir la política exterior con apego absoluto a dicha doctrina. Los propios gobiernos emanados del PRI condujeron la política exterior mexicana con criterios de gobierno y en ocasiones en forma sumamente “heterodoxa”, aunque con la ventaja de contar con mayoría absoluta en el Congreso, salvo los últimos tres años de gobierno de Ernesto Zedillo. Basta comparar la definición de prioridades en los sexenios de Luis Echeverría o José López Portillo, frente a los de Carlos Salinas o Ernesto Zedillo, para comprender que la conducción de la política exterior se ha derivado de la definición de la agenda política del gobierno en turno a partir de las bases institucionales del Estado.<sup>20</sup>

El desarrollo de la doctrina mexicana de política exterior también es producto de situaciones y amenazas que tienen un contexto, por ejemplo, la reivindicación de principios como la autodeterminación de los pueblos, la no intervención y la igualdad jurídica de las naciones, no pueden entenderse si primero no se comprende el impacto histórico de contar como vecino a una potencia con una

---

<sup>20</sup> El documento “Principios Históricos de la Política Exterior Mexicana, elaborado por el Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado (ILSEN), analiza puntualmente las variantes que han caracterizado a las prioridades de la política exterior desde el fin de la Segunda Guerra Mundial hasta el sexenio de Vicente Fox. Lo que queda claro de este análisis producido por el propio Poder Legislativo, es que el ejercicio de la política exterior ha dependido de la definición de prioridades de cada administración. México 2004 (mimeo).

agenda imperial como los Estados Unidos.<sup>21</sup> Nuevamente, la doctrina se deriva de necesidades pragmáticas de política exterior. En el mismo sentido, debe reconocerse que la afirmación de estos principios, muy en especial la no intervención, tenía también como otro objetivo evitar la intromisión de otras naciones en los asuntos políticos de un régimen de naturaleza no democrática.

No hay duda que los principios representan la síntesis de una parte de nuestra tradición diplomática y que son fundamentales como reglas de conducta generales. Desde nuestra perspectiva, sin embargo, su introducción a la Constitución no implica que se haya garantizado con ella la definición de una política exterior de Estado. Tienen que ser interpretados, como siempre ha sucedido, y esto generará indudablemente polémicas y disputas. Si hay algo que puede impulsar en el futuro la definición de una política exterior de Estado, es la irrupción de actores con capacidad de veto ante la imposibilidad del partido que gobierna de alcanzar mayoría en el Congreso.<sup>22</sup>

---

<sup>21</sup> El adjetivo imperial no se usa en sentido despectivo, aquí seguimos a Niall Fergusson cuando afirma que de acuerdo con sus relaciones con otras naciones, de su poderío económico y militar, y por las estrategias de su política exterior, los Estados Unidos no solamente son hoy un imperio, sino que han sido siempre un imperio. Ver Ferguson (2004), p. 2.

<sup>22</sup> Pocos estudios han profundizado en la política exterior que desarrollan las entidades federativas e incluso municipios, en ocasiones en forma paralela a la instrumentada a nivel federal. Véase Schiavon (2004) y Velázquez Flores (2007).

## **2.2 Alternancia y capacidad de veto.**

Hasta ahora hemos argumentado que la política exterior mexicana se define constitucionalmente como política de gobierno a pesar de la existencia del conjunto de principios que enmarcan el proceso de toma de decisiones. En este apartado desarrollaremos en lo general el siguiente argumento: si bien la Constitución establece facultades amplias para el gobierno y limitadas para el Legislativo en materia de política exterior, en un contexto de gobierno sin mayoría el Congreso tiene la capacidad de transformar estas facultades limitadas en puntos de veto efectivas a la política instrumentada por el gobierno. El objetivo es sentar la base argumentativa para los puntos de veto específicos que analizaremos a lo largo de los dos siguientes capítulos.

Es indudable que del orden constitucional mexicano se deriva un amplio margen de acción para el Ejecutivo en materia de política exterior y capacidades limitadas de control para el Senado. Lo cual se incrementa como resultado de un sistema presidencialista con mayoría absoluta, e incluso calificada en el Congreso, y por la disciplina partidista en torno al titular del Ejecutivo. Las transformaciones producto de la competitividad electoral y la alternancia en el gobierno alteran este equilibrio y aumentan el margen de maniobra para el Congreso en la materia sin que necesariamente se modifiquen las reglas formales.

La transformación del presidencialismo mexicano en un sistema presidencial con contrapesos en el Congreso es un tema que ha recibido atención creciente en el estudio del sistema político mexicano.<sup>23</sup> Para fines de estudio nos interesa destacar que el proceso de transición a la democracia en México ha derivado en una combinación de relaciones institucionales definida como gobierno sin mayoría.

---

<sup>23</sup> Véase por ejemplo Jiménez Badillo (2006), Casar y Marván (2002); Nacif, (2002 y 2006), Lujambio, (1996 y 1997), Negretto (2006)

Entendemos por ello el proceso mediante el cual el partido que gana la Presidencia de la República no gana los suficientes escaños en el Congreso o en alguna de sus Cámaras como para construir una mayoría. En el caso del México moderno esto sucede por vez primera en la elección intermedia de 1997 cuando el PRI consigue solamente 239 diputados (47.8%), frente a los 125 del PRD (25%) y 121 del PAN (24.2%).<sup>24</sup>

La pérdida de una mayoría parlamentaria que respalde al Presidente, producto de la competitividad electoral y del pluralismo del sistema de partidos, se traduce en una transformación radical de la relación entre poderes caracterizado anteriormente por presidencialismo con partido hegemónico. Bajo esta nueva serie de relaciones institucionales, el gobierno pierde sus facultades metaconstitucionales y el control de la agenda parlamentaria, se enfrenta a fracciones opositoras con capacidad real de veto en diferentes ámbitos de las políticas públicas, se ve obligado a rendir cuentas en forma creciente ante el Legislativo y requiere impulsar la construcción de acuerdos para desahogar la agenda política. A este proceso se debe añadir la autonomía del Poder Judicial y la distribución de los gobiernos estatales y los municipios entre diferentes partidos políticos.

La existencia de un conjunto de relaciones políticas caracterizadas por la existencia de un gobierno sin mayoría, ha convertido a los partidos de oposición, sus fracciones parlamentarias y a sus gobernadores en actores con capacidad efectiva de veto frente a un presidente acotado. Un orden constitucional no es solamente un texto escrito llamado "Constitución", depende también del conjunto de relaciones políticas, económicas, sociales y jurídicas en las cuales se aplica. En este sentido el sistema de pesos y contrapesos que se deriva de la redacción del mismo texto constitucional es muy diferente en un contexto de presidencialismo con partido hegemónico que en un régimen democrático competitivo. En otras palabras, la competitividad electoral de la democracia

---

<sup>24</sup> Woldenberg (2002) p.104.

mexicana y su traducción en un gobierno sin mayoría ha activado un sistema de pesos y contrapesos a pesar de que no ha habido cambios significativos en las reglas del juego formales. Y con ello los actores políticos se han transformado en jugadores con capacidades de veto que se derivan de ese mismo sistema de pesos y contrapesos.<sup>25</sup>

Retomando los argumentos desarrollados por George Tsebelis, un actor tiene capacidad de veto cuando sus decisiones influyen en la posibilidad de alterar el *status quo* legal o de políticas públicas. Mientras más actores con capacidad de veto, más estable el sistema y más difícil es alterar el *status quo*. Bajo esta lógica, la capacidad de veto de la oposición en México para evitar alteraciones en el *status quo* es desde 1997 muy significativa como resultado de la incapacidad del partido que gana la presidencia de obtener la mayoría en el Congreso, del creciente protagonismo e influencia de los gobernadores estatales en la vida nacional, así como de la tendencia misma a un multipartidismo con profunda distancia ideológica y de agenda entre partidos.

En un sistema presidencial con partido hegemónico de hecho hay un solo actor con capacidad de veto: el Presidente de la República. Desde la perspectiva de actores institucionales con capacidad de veto, el poder de decisión del Presidente absorbe al Legislativo, reduce el margen de acción del Judicial y limita la autonomía estatal a través de la centralización. En términos de actores partisanos con capacidad de veto, el Presidente es el jefe político de su partido y la oposición no tiene la fuerza política suficiente para adquirir capacidad de veto. Por lo tanto, el sistema se caracteriza por un alto nivel de inestabilidad en las políticas: las reformas legales y la orientación de las políticas dependen del proceso decisorio al interior del gobierno y de la voluntad presidencial. En gran medida la tendencia de cada presidente a “reinventar” las políticas públicas cada seis años, se puede

---

<sup>25</sup> Aquí seguimos las distinciones entre constitución, orden constitucional y texto constitucional desarrolladas por Murphy (2007), p. 12-15.

explicar por la existencia de un único actor con veto y la inestabilidad política que de ello se deriva.

La alternancia ha implicado la irrupción de múltiples actores con veto. A nivel institucional la Cámara de Diputados, la Cámara de Senadores, el Poder Judicial y los gobernadores se han convertido en jugadores con capacidad para evitar reformas e influir en la definición de la política pública. A lo cual cabe añadir la existencia de instituciones independientes como el Instituto Federal Electoral (IFE), el Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI) y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), las cuales son instituciones producto de la transición a la democracia y que cuentan con capacidad de veto aunque en ámbitos acotados.<sup>26</sup>

En un segundo plano, hay una multiplicidad de actores no institucionales con capacidad para influir en la definición de la agenda de políticas públicas. Los partidos políticos son sin duda los actores partisanos con mayor capacidad de veto, sin embargo, los organismos empresariales, los sindicatos, algunos movimientos sociales e incluso los medios de comunicación en ocasiones, se comportan en ocasiones como actores con veto. Incluso debe considerarse la irrupción de personalidades que pueden llegar a jugar un rol como jugadores con veto, por ejemplo, Elba Esther Gordillo, Carlos Slim y Andrés Manuel López Obrador, al controlar recursos o zonas de incertidumbre pueden llegar a acumular tal cantidad de capital político, que afectan las decisiones de los partidos e incrementan los costos de transacción del gobierno y el Congreso.

La existencia de una multiplicidad de actores con capacidad de veto se ha traducido en una mayor estabilidad de las políticas. El *winset* o el conjunto de resultados que derrotan al status quo es muy pequeño dado el número de actores

---

<sup>26</sup> Mientras que para Tsebelis la existencia de organismos autónomos incrementa los jugadores con veto, para John Ackerman la descentralización de la autoridad permite estimular la innovación y una delegación más efectiva, al mismo tiempo que más deliberación y participación son elementos centrales de un desempeño burocrático más efectivo. Ver Ackerman (2007), p. 19.

y la distancia ideológica entre ellos. A lo cual cabe añadir que si bien la cohesión es baja entre ambas cámaras (en ocasiones las fracciones de los partidos en cada cámara votan diferente) y al interior de los propios partidos, esto no se traduce en mayores posibilidades para cambiar el status quo. Siguiendo a Tsebelis, la falta de cohesión no implica que cualquier coalición sea posible en los hechos, por el contrario a pesar de no estar articulada la oposición puede compartir el objetivo de obstaculizar o no respaldar al gobierno, con lo cual el *winset* sigue siendo muy reducido.

La capacidad de veto de la oposición ante el gobierno ha sido especialmente fuerte para evitar reformas al status quo legislativo. Basta observar la dificultad que enfrentó el gobierno de Fox para impulsar las reformas fiscal, energética, laboral, del Estado o para garantizar el apoyo de su propio partido para sacar adelante una reforma constitucional en materia indígena. Sin embargo en términos de conducción de las políticas públicas el gobierno cuenta con el margen de maniobra que se deriva de sus propias facultades. Incluso mantiene la capacidad para reasignar partidas presupuestales si el Legislativo altera significativamente su proyecto de presupuesto. ¿Implica esto que la oposición no cuenta con capacidad de veto para influir en la forma en que el Ejecutivo diseña e instrumenta las políticas públicas?

En un contexto de alta estabilidad en las políticas y, por lo tanto, poco margen para cambiar el status quo legal, en un contexto de gobierno sin mayoría las fracciones opositoras en el Congreso enfrentan las mismas limitaciones que el gobierno para cambiar las reglas del juego, de ahí el riesgo de parálisis. Sin embargo, esto no significa que los actores con veto frente al gobierno no tengan margen de maniobra para influir en el diseño e instrumentación de políticas. En primer lugar, en la definición institucional de las áreas de política pública existen puntos de veto que puede utilizar el Congreso para limitar al gobierno. En segundo lugar, actores como sindicatos, movimientos, líderes de opinión y medios de comunicación pueden ejercer presión para alterar el sentido de las políticas y

recibir el respaldo de la oposición. En tercer lugar, todo sistema político plural implica negociaciones multidimensionales, por lo que la oposición puede ejercer presión en ámbitos donde tiene capacidad de veto para influir en las políticas donde su margen de acción es reducido, con lo cual el gobierno enfrentará el dilema de ceder o no a la presión considerando su impacto en su relación general con el Congreso o en negociaciones posteriores. En cuarto lugar, aun cuando no cuente formalmente con capacidad de veto, la oposición puede recurrir a la opinión pública para cuestionar la orientación de las políticas públicas y elevar con ello los costos de transacción del gobierno.

El caso de la política exterior es especialmente ilustrativo de la forma en que el Congreso puede extender su capacidad de veto hacia la política pública. Puesto que, al menos en el discurso, existe un acuerdo entre los actores políticos y los líderes de opinión sobre el carácter de “Estado” de la política exterior, como una política que debería estar orientada por lineamientos de largo plazo, por intereses nacionales y no por intereses coyunturales o partidistas, el Legislativo cuenta con un argumento muy poderoso para asumir un rol muy activo y vigilar que las políticas se conduzcan de acuerdo con el interés nacional.

¿En qué consiste la capacidad de veto del Legislativo en la materia? No hay duda que a pesar que las facultades del Congreso siguen siendo limitadas frente a las del Ejecutivo, y que esto implica que los legisladores no pueden definir la orientación de las políticas, si significa que en los hechos ha aumentado su capacidad para acotar el margen de maniobra del gobierno para tomar decisiones, ha incrementado la posibilidad de monitorear los resultados de gestión y con ello cuestionar la conducción de la política exterior, e incluso en algunos casos, podría llegar a obligarlo a tomar en cuenta sus recomendaciones en la definición de políticas.<sup>27</sup>

---

<sup>27</sup> Existen pocos estudios que se enfoquen a analizar el impacto de los procesos internos en la definición de las estrategias de la política exterior. El trabajo más importante publicado en los últimos años consiste sin duda González (2006) quien analiza como las bases políticas de la joven democracia mexicana redefinen el ejercicio de la política exterior mexicana. La autora da también una importancia central a la irrupción de un

Esto no significa que el gobierno no tenga la capacidad para dirigir la política exterior sin consultar al Congreso o que las políticas puedan ser elaboradas por mandato del Congreso, pero sí implica que la capacidad de los legisladores para ejercer diferentes puntos de veto se ha incrementado y que esta influencia tenderá a ser más y no menos significativa en el diseño e instrumentación de las políticas si el partido que es gobierno no tiene mayoría en el Congreso.

En otras palabras, aún cuando las facultades formales del legislativo en la materia no le permiten influir en la definición de la política exterior, en la forma concreta como la conduce el gobierno o simplemente para evitar que se tomen decisiones en uno u otro sentido, en los hechos la existencia de un gobierno sin mayoría incrementa su capacidad de veto e influencia a pesar de que no hayan cambiado las reglas del juego.

En este sentido, un gobierno sin mayoría que pretenda evitar la descalificación sistemática a la conducción de su política exterior, con el consiguiente impacto que tiene en medios de comunicación y círculos especializados, tal como sucedió entre 2000 y 2006, estará obligado a impulsar una relación cada vez más fluida, abierta y cooperativa entre funcionarios y legisladores. Una relación que implique disposición a entregar información oportuna y veraz sobre las decisiones instrumentadas, que busque consenso en torno a estrategias y cursos de acción y, lo que sin duda es más importante, que acepte la necesidad de tomar en cuenta las recomendaciones del Legislativo en el diseño y conducción de la política, lo que hace más difícil que el gobierno pueda distanciarse de la tradición diplomática mexicana forjada durante el siglo XX.

---

gobierno sin mayoría para entender la capacidad del gobierno para definir prioridades en la materia. Adicionalmente habría que referir también a Amorim Neto y Schiavon (2004).

### **2.3 Actores con veto, actores con influencia y fragmentación de la política exterior.**

En los dos siguientes capítulos analizaremos la forma en que el Poder Legislativo comenzó a utilizar su capacidad de veto entre 2000 y 2006. Este periodo es especialmente importante por las siguientes razones: en primer lugar, por primera vez desde la constitución del PNR-PMR-PRI, un partido distinto ocupa la Presidencia de la República; en segundo lugar, si bien durante la LVII legislatura el Presidente Zedillo pierde la mayoría en la Cámara de Diputados, conserva la mayoría en el Senado; en tercer lugar, el PRI se convierte por primera vez en oposición y en una fracción parlamentaria que no tiene como jefe político al Presidente de la República. Finalmente, a pesar de que en la mayoría de los casos el partido gobernante respaldó al Presidente, existieron momentos en los que también se constituyó en oposición a las decisiones del Ejecutivo. Por ejemplo, en 2001 el PAN rechazó la iniciativa de reforma en materia indígena impulsada por el Gobierno y en conjunto con el PRI aprobó una distinta. En el caso de política exterior, el PAN cuestionó públicamente al Secretario Luis Ernesto Derbez por respaldar una propuesta orientada a crear una convención internacional sobre clonación en foros multilaterales que se consideraba contraria a los principios partidistas.<sup>28</sup>

En lo que respecta a la relación Ejecutivo-Legislativo en materia de política exterior, este período es muy significativo porque a pesar de que no hay un cambio en las definiciones establecidas en la Constitución, el Poder Legislativo primero descubre el margen de maniobra con el que cuenta para limitar las decisiones del Ejecutivo; y segundo, comienza a utilizar esta capacidad de veto

---

<sup>28</sup> Ver, Ernesto Nuñez, “Mantiene AN amenaza de expulsión a Derbez”, en *Reforma.com*, 1 de noviembre de 2004, <http://busquedas.gruporeforma.com/utilerias/imdservicios3W.DLL?JSearchformatS&file=MEX/REFORM01/00554/00554916.htm&palabra=clonacion&sitereforma>

con un impacto muy significativo en el debate público sobre el sentido de la política exterior. Ejercicio de la capacidad de veto que fue intenso dada la agresiva disputa política y mediática en este periodo en torno a la conducción de la política exterior, pero también como resultado de los propios cuestionamientos a la administración de Vicente Fox en su conjunto.

En este período si bien el Poder Legislativo comenzó a hacer uso de sus puntos de veto frente al Ejecutivo, consistió todavía en un uso potencial de esta capacidad. Estamos seguros que en el futuro tenderá a ser creciente y, por tanto, también será mayor la influencia del Legislativo en la definición e instrumentación de la política exterior. Sin embargo, sería erróneo afirmar que ha sido el Poder Legislativo el único actor político que ha ganado influencia frente al Poder Ejecutivo en materia de política exterior. Por el contrario, el período estudiado se caracteriza por la pérdida de la centralidad del gobierno en la definición de la agenda política nacional y, en este caso específico, por la irrupción de nuevos actores con influencia suficiente para alterar o al menos afectar las decisiones del Ejecutivo en materia de política exterior.

Jorge Schiavon ha definido este proceso como la *balcanización* de la política exterior mexicana. Desde esta perspectiva, en un sistema presidencialista con partido hegemónico, las definiciones de política exterior mexicana estaban firmemente centralizadas en el Presidente y la Secretaría de Relaciones Exteriores, mientras que en los últimos años han tendido a fragmentarse: el gobierno es incapaz de mantener el monopolio en la conducción de la política exterior y la diplomacia mexicana deja de ser el canal exclusivo para establecer relaciones con el exterior.<sup>29</sup>

---

<sup>29</sup> Jorge Schiavon es sin duda uno de los pioneros en el estudio de actores con capacidad para establecer relaciones internacionales e incluso ejercer política exterior en forma paralela a la diplomacia mexicana tradicional, en especial las entidades federativas. Ver, Schiavon (2004) y López Farfán y Schiavon (2005). Velázquez Flores (2007) ha avanzado en tiempos recientes en el mismo sentido.

Antes de continuar es necesario hacer una precisión. Para fines de este estudio utilizaremos los términos “balcanización” y “paradiplomacia” como se derivan de los trabajos de Schiavon fundamentalmente, pues es desde esta interpretación que se han generado los estudios pioneros sobre las transformaciones interna de la política exterior mexicana. Sin embargo consideramos que representan conceptos confusos que requieren ser reformulados. En primer lugar, la noción de balcanización puede llegar a implicar que la política exterior se encuentra en un estado de desintegración, cuando lo que en realidad ocurre es que como consecuencia del proceso de democratización un número mayor de actores se involucran en la política exterior, sin que esto implique necesariamente ruptura. De igual forma, la noción de paradiplomacia lleva a pensar que las entidades federativas y los municipios representan una diplomacia paralela o alternativa a la política exterior instrumentada por el gobierno federal. Este proceso en realidad se caracteriza por la tendencia desigual de las entidades federativas o municipios a establecer relaciones con el exterior de acuerdo con su agenda local, sin que esto implique necesariamente múltiples políticas exteriores con capacidad real para competir entre sí.

Como resultado de la transición democrática y la competitividad electoral, de las consecuencias políticas y económicas de la globalización y como efecto de la revolución tecnológica facilitando comunicación trasnacional y acceso a la información, al menos tres nuevos actores políticos tienen la capacidad de aumentar su presencia internacional, mantener relaciones con el exterior e incluso ejercer una política exterior, fracturando con ello el monopolio tradicional del gobierno y la Secretaría de Relaciones Exteriores: 1) el gabinete; 2) los gobiernos estatales y en algunos casos los municipales; 3) el Congreso.<sup>30</sup>

Nuestra interpretación de la capacidad de veto del Congreso debe entenderse como parte del proceso de *balcanización* de la política exterior tal como la define Schiavon. Sin embargo, es necesario realizar dos distinciones importantes con

---

<sup>30</sup> López Farfán y Schiavon, op.cit., p. 7-15

respecto a este enfoque: 1) si bien la irrupción de nuevos actores políticos implica *balcanización* en general, en lo particular sus consecuencias institucionales son diferentes; 2) la *balcanización* de la política exterior no sólo implica a actores políticos, sino que se extiende a actores sociales.

Sobre el primer aspecto, la consecuencia institucional de la nueva influencia del Congreso en materia de política exterior consiste justamente en la capacidad de veto, pero este efecto no es idéntico en el gabinete o en los gobiernos locales. En el primer caso, existen dependencias con capacidad creciente para firmar acuerdos internacionales, definir esquemas de cooperación, mantener una agenda y establecer relaciones internacionales oficialmente o hacer política exterior dentro de su área de competencia en forma paralela a la Secretaría de Relaciones Exteriores y en ocasiones sin su conocimiento. Los casos más claros de dependencias con capacidad para establecer relaciones internacionales son la Secretaría de Hacienda, la Procuraduría General de la República, la Secretaría de Turismo, la Secretaría de Educación Pública o dependencias que pertenecen al gabinete ampliado como el Banco Mexicano de Comercio Exterior. Sin embargo en este caso la consecuencia institucional más significativa es la pérdida de coherencia en el gabinete, entendida como la mayor o menor capacidad para compartir y actuar de acuerdo con un conjunto de metas e intereses comunes.<sup>31</sup> Indudablemente algunas dependencias del gabinete contarían con puntos de veto limitados a los ámbitos específicos de su competencia, más no de una capacidad de veto en la definición de la política exterior en su conjunto, tal como sucede en el caso del Congreso.<sup>32</sup>

---

<sup>31</sup> Weaver y Rockman, p. 24.

<sup>32</sup> Incluso esta capacidad de veto limitada a temas de su competencia está supeditada al respaldo que reciba del Presidente el Secretario de Relaciones Exteriores. Durante la administración Fox, por ejemplo, el Canciller Derbez logró imponer el respaldo de México a la candidatura de Luis Alberto Moreno embajador colombiano ante los Estados Unidos) para presidir el banco Interamericano de Desarrollo (BID), a pesar de que el Secretario de Hacienda, Francisco Gil Díaz se decantaba por apoyar al ministro peruano de economía Pedro Pablo Kuczynski. El tema es altamente significativo para medir la capacidad de veto de los miembros del gabinete, pues a final de cuentas correspondía a la SHCP la representación mexicana ante el BID. Ver Samuel García, “El señor Moreno al BID (La disputa interna mexicana)”, en [eluniversal.com.mx](http://eluniversal.com.mx), 04 de julio de 2005, <http://www.eluniversal.com.mx/columnas/49483.html>; y Natalia Gómez Quintero, “Descalifica Gil apoyo a postulación para el BID”, en [eluniversal.com.mx](http://eluniversal.com.mx), 07 de julio de 2005,

En el segundo caso, la creciente capacidad de gobiernos estatales y municipales para mantener presencia, desarrollar relaciones internacionales e incluso establecer una política exterior, deriva en una *paradiplomacia*, más no en una capacidad de veto.<sup>33</sup> *Paradiplomacia*, siguiendo a Schiavon y Velásquez Flores, implica que existen diferentes niveles de gobierno que desarrollan política exterior sin que la autoridad central, en este caso la Secretaría de Relaciones Exteriores, tenga la capacidad de controlar o monitorear estos procesos. Esto significa que la política exterior se fractura y corre en diferentes direcciones simultáneamente, lo que es un resultado del empoderamiento de las entidades federales y los gobiernos municipales para definir con autonomía sus propias políticas frente al exterior, más esto no significa que adquieran automáticamente poder de veto.

Desde nuestra perspectiva la *paradiplomacia* implica que la diplomacia tradicional deja de ser la única voz hacia el ámbito internacional y que los canales para desarrollar relaciones y política exterior se multiplican sin que el gobierno pueda controlarlos o al menos monitorearlos, pero esto no significa que los estados y los municipios se conviertan en actores con capacidad de veto en la definición de la política exterior mexicana. Esto es así primero porque los gobiernos estatales y aún más los municipales no son un actor unificado con intereses comunes. En segundo, porque la agenda exterior de los gobiernos estatales suele variar de acuerdo a su ubicación geográfica o su particularidad socioeconómica. Los estados y municipios fronterizos (estados como Sonora, Baja California, Chihuahua o Chiapas y ciudades como Tijuana, Ciudad Juárez o Tapachula) establecen contactos con estados y ciudades vecinas simplemente como medio para enfrentar problemas cotidianos comunes. Mientras que estados como Puebla, Oaxaca y Zacatecas construyen su presencia exterior gracias a las comunidades de migrantes en los Estados Unidos y otros como Nuevo León,

---

[http://www2.eluniversal.com.mx/pls/impreso/noticia.html?id\\_nota=126958&tabla=nacion](http://www2.eluniversal.com.mx/pls/impreso/noticia.html?id_nota=126958&tabla=nacion).

<sup>33</sup> Schiavon, op. cit. p. 13-16; López Farfán y Schiavon, op. cit., p. 1-3; y Velásquez Flores, op. cit., p. 2-7.

Jalisco y el Estado de México cuentan con una mayor capacidad institucional para atraer inversiones.

En un segundo plano, es necesario entender que la *balcanización* de la política exterior no se limita a actores políticos, de igual forma la sociedad civil organizada, los empresarios, las universidades, los líderes de opinión, los medios de comunicación y las instituciones autónomas, como el IFE o la CNDH, cuentan primero con creciente capacidad para influir o cuestionar la orientación de la política exterior que define el gobierno, pero segundo, sus posicionamientos públicos impactan de igual forma en la imagen que se tiene de México en el exterior, por lo que para el gobierno ha sido fundamental tomar en consideración las posiciones e intereses de estos actores.

Por poner solamente un par de ejemplos, si bien los especialistas en materia de política exterior han tenido influencia en la conducción de la política exterior e incluso han llegado a ocupar cargos en la diplomacia mexicana (figuras como Juan José de Olloqui, Bernardo Sepúlveda, Rosario Green o Jorge Castañeda, por citar algunos), la alternancia ha aumentado la importancia de organizaciones de especialistas como el Consejo Mexicano de Asuntos Internacionales (COMEXI), en especial a través de estudios que han impactado en la definición de políticas públicas y por medio de las opiniones de sus miembros, los cuales suelen ser invitados regularmente para emitir recomendaciones a funcionarios y legisladores, además de que ejercen una profunda influencia en el debate público con sus comentarios en los medios de comunicación.<sup>34</sup>

La participación de la sociedad en la política exterior no se limita, sin embargo, a la participación de expertos y académicos. Las organizaciones de la sociedad civil

---

<sup>34</sup> Los estudios de opinión “México y el mundo: visiones globales 2004” y “México y el mundo 2006”, representan algunos de los estudios más relevantes publicados por el COMEXI. Además de constituirse como estudios pioneros en la medición de la opinión pública en material de política exterior, se convirtieron en herramientas indispensables para la toma de decisiones y la definición de la política exterior, especialmente en temas altamente complejos como la relación México-Estados Unidos. Ver, <http://www.consejomexicano.org/index.php?publicaciones>.

han aumentado su protagonismo y han desarrollado mecanismos para que sus posiciones sobre temas específicos (derechos humanos, equidad de género, conservación ambiental, etc.) sean escuchadas. De hecho la Secretaría de Relaciones Exteriores se convirtió en la primera dependencia en establecer desde 2005 un reglamento para “establecer los lineamientos para la participación de las organizaciones de la sociedad civil en el análisis y discusión sobre temas de política exterior”.<sup>35</sup> El cual obliga a la dependencia a dialogar, consultar e informar a la sociedad civil sobre temas de política exterior. Un ejemplo muy ilustrativo de este proceso de consulta es el “Diálogo Social para una política de Estado en materia de política exterior”, el cual representa un diagnóstico exhaustivo y un conjunto integral de propuestas que organizaciones de la sociedad civil presentan a la Secretaría de Relaciones Exteriores y a los partidos en el contexto de las elecciones de 2006.<sup>36</sup>

Finalmente, los empresarios y en especial grupos corporativos con importantes inversiones en el exterior, como Carso, Modelo, FEMSA, Bimbo o Cemex, tienen un peso creciente para la política exterior mexicana. La transformación de la economía internacional y el impacto de la globalización ha llevado a las empresas a poner mayor atención en sus relaciones con el exterior. Un dato significativo es la fusión en 2003 de diferentes consejos empresariales en el Consejo Mexicano de Comercio Exterior (COMCE), presidido por Valentín Díez Morodo, figura clave en la internacionalización de Grupo Modelo. Los empresarios han entendido que competir en la economía del siglo XXI implica intensificar presencia y relaciones internacionales, pero también exigir al gobierno mayor promoción económica y una defensa mucho más agresiva de los intereses mexicanos en el exterior. De igual forma, para la diplomacia mexicana la existencia de corporaciones mexicanas con inversiones importantes, se traduce en un mecanismo de negociación muy poderoso en el diálogo bilateral.

---

<sup>35</sup> Diario oficial de la Federación, “ACUERDO por el que se establecen los lineamientos para la participación de las organizaciones de la sociedad civil en temas de política exterior”, México 2 de marzo de 2005, en [http://www.sre.gob.mx/acerca/marco\\_normativo/marconormativo.htm](http://www.sre.gob.mx/acerca/marco_normativo/marconormativo.htm).

<sup>36</sup> Diálogo Social para una política de Estado en materia de política exterior. Propuesta de organizaciones de la sociedad civil para la construcción de una política exterior de Estado en México, México 2006.

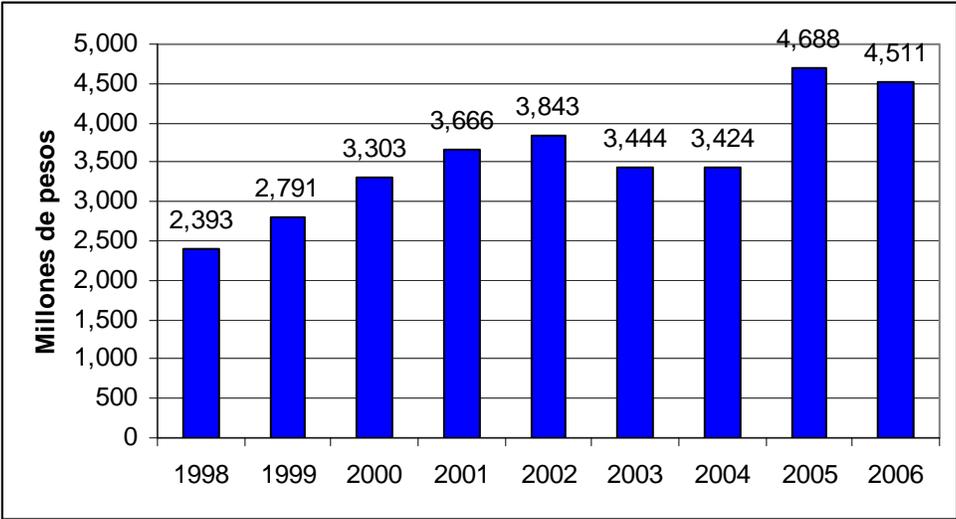
Como podemos ver, la irrupción de todos estos actores con diferentes niveles de autonomía e influencia en la definición de prioridades y la instrumentación de la política exterior, implica una transformación profunda de la forma en que se ejercía el trabajo diplomático y se establecían las relaciones internacionales tradicionalmente. Si bien comprender la política exterior mexicana contemporánea pasa por explicar el impacto de la *balcanización*, para fines de nuestro análisis nos centraremos exclusivamente en analizar la irrupción de uno de los actores políticos que han desarrollado capacidad de influencia: el Congreso y su capacidad de veto. De igual forma, limitaremos nuestro estudio a discutir cuatro tipos de veto específicos: en primer lugar, la utilización de dos vetos que se derivan de las facultades del Congreso: la facultad de legislar en la materia, incluyendo la aprobación de tratados y convenciones, y la autorización para que el Presidente pueda ausentarse del territorio nacional; en segundo lugar, analizaremos la forma en que el Congreso extiende sus puntos de veto más allá de sus facultades a través de la emisión de exhortos y recomendaciones y su capacidad para influir en el reclutamiento de los altos funcionarios. Antes de comenzar el análisis de estos puntos de veto cabe hacer una aclaración importante. Tres puntos de veto muy significativos no serán analizados: la aprobación del Presupuesto de Egresos, la autorización para permitir la salida de tropas del territorio nacional tal como lo establece la fracción III del artículo 76 y la aprobación del nombramiento de agentes diplomáticos y cónsules.

En primer lugar, no hay duda que la aprobación del presupuesto es un punto de veto muy poderoso, tal vez el más efectivo para influir en la definición y conducción de cualquier política pública. La aprobación del Presupuesto de Egresos es el mecanismo por excelencia que le permite al Legislativo alterar las prioridades que define el gobierno. Sin embargo, durante la administración del Presidente Fox es discutible que la oposición lo haya utilizado de esta forma para alterar las definiciones del gobierno en materia de política exterior.

Desde 1997 la aprobación del presupuesto, responsabilidad exclusiva de la Cámara de Diputados, ha sido producto de intensas negociaciones que involucran a autoridades de gobierno, partidos e incluso a gobernadores. En estas negociaciones los partidos, más que buscar mayor efectividad e impacto en las políticas, buscan alcanzar efectos distributivos favorables que beneficien a los programas de gobierno. De esta forma hay áreas del gobierno que pueden verse gravemente afectadas como producto de los acuerdos alcanzados.

Como puede verse en las siguientes gráficas, el presupuesto de la Secretaría de Relaciones Exteriores sufrió de recortes importantes y depreciación real del peso frente al nominal durante todo este periodo.

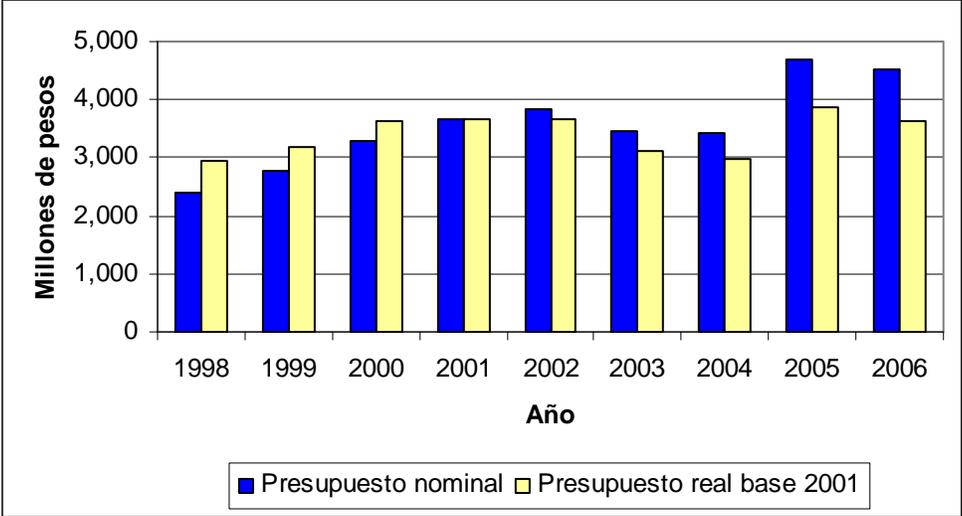
**Gráfica 2.1 Evolución del presupuesto nominal 1998 – 2006. (Millones de pesos)**



*Fuente: elaboración propia con datos de los informes anuales de labores de la S.R.E 2001-2006., Diario Oficial de la Federación del 29 de diciembre de 1999 y la Cuenta de la Hacienda Pública Federal, 1998 y 1999.*

La *gráfica 2.1* muestra claramente como el presupuesto nominal fue incrementándose excepto para los años 2003 y 2004. Mientras que la *gráfica 2.2* muestra un comparativo entre el presupuesto real y el nominal de la S.R.E. El deterioro real del presupuesto se percibe a partir del año 2002, donde los incrementos jamás compensaron en términos reales el efecto de la inflación para el siguiente ejercicio. En la gráfica, las diferencias entre las columnas reflejan la reducción en términos reales (es decir, considerando el efecto de la inflación) del presupuesto de la Cancillería. Para que el presupuesto no sufriera deterioros financieros, la segunda columna debió mantenerse al menos al mismo nivel que la de 2001 para todos los años, lo cual implica no considerar siquiera el incremento en el costo de los servicios en los consulados ante el incremento anual de mexicanos en el exterior que los consulados deben atender o el impacto de variables como el incremento del costo de la divisa extranjera.

**Gráfica 2.2 Presupuesto nominal y real S.R.E, base 2001.**



*Fuente: elaboración propia con datos del Banco de México, de los informes anuales de labores de la S.R.E 2001-2006, Diario Oficial de la Federación del 29 de diciembre de 1999 y la Cuenta de la Hacienda Pública Federal, 1998 y 1999.*

Sin embargo, estos recortes no pueden atribuirse a una estrategia de los legisladores para presionar a la SRE y aumentar su capacidad de influencia. Antes bien, los recortes, disminución o simplemente la ausencia de aumentos en el presupuesto tiene como origen el propio proyecto enviado por el Ejecutivo al Legislativo. Incluso se da el caso que legisladores llegan a emitir exhortos para que la Cámara de Diputados aumente los recursos de la Cancillería para atender el creciente número de mexicanos en el exterior o para evitar el cierre de representaciones diplomáticas.<sup>37</sup> Por lo tanto, no puede considerarse que durante el periodo estudiado la asignación de recursos fuera utilizado por el Congreso como punto de veto. Sin embargo, como hemos destacado, es un punto de veto potencial que puede ser activado en futuras legislaturas.

En segundo lugar, la fracción III del artículo 76 constitucional, obliga al Ejecutivo a solicitar autorización al Legislativo para sacar tropas fuera del territorio nacional. Esta facultad tiene un impacto muy significativo en política exterior, especialmente cuando se trata de impulsar la participación mexicana en la organización de misiones de paz por organismos multilaterales. Lo cual es un tema muy relevante si consideramos que México es el principal contribuyente latinoamericano al presupuesto de las Naciones Unidas para misiones de paz y se espera que de acuerdo con los criterios de la escala de cuotas de la organización, este pago pudiera multiplicarse por cuatro en 2009.<sup>38</sup>

---

<sup>37</sup> Por ejemplo, La senadora Dulce María Sauri, Presidenta de la Comisión de Relaciones Exteriores Asia-Pacífico del Senado, propone en diciembre de 2002 un punto de acuerdo dirigido a la Cámara de Diputados para que “tomen las medidas necesarias en el Presupuesto de Egresos de la Federación, a fin de evitar el cierre de embajadas, consulados y otras oficinas de representación de México”. Ver *Gaceta del senado de la República*, LVIII Legislatura, num 84, año 2002, [http://www.senado.gob.mx/gaceta.php?lk=136/Dictamen\\_Exhorto\\_presupuesto\\_Sauri.html](http://www.senado.gob.mx/gaceta.php?lk=136/Dictamen_Exhorto_presupuesto_Sauri.html)

<sup>38</sup> El de Julio de 2005 el canciller Derbez sostuvo una reunión de trabajo con diputados de la comisión de Relaciones Exteriores de esta Cámara, para discutir exclusivamente sobre la posible participación de México en misiones de paz. El secretario afirmó que las contribuciones de México a misiones de paz, adicionales a las cuotas ordinarias, oscilan anualmente entre 12 y 14 millones de dólares. Pero que esta cifra puede alcanzar los 45 millones de dólares anuales, ya que México se beneficia de un descuento de 80% que expira en 2009. Ver Jorge Herrera, “Apoyo military a ONU, sin consenso, coinciden”, en El *Universal.com.mx*, 16 de Julio de 2005, [www2.Eluniversal.com.mx/pls/impreso/noticia-html?id\\_nota=127296&tabla=nacion](http://www2.Eluniversal.com.mx/pls/impreso/noticia-html?id_nota=127296&tabla=nacion).

Durante el periodo de la presidencia de Vicente Fox existió sin duda un extenso debate en torno a la participación de México en misiones de paz y múltiples legisladores señalaron sus reservas al respecto. Sin embargo, más que un veto al respecto, el debate refleja la profunda división que sobre el tema existe entre las diferentes fuerzas políticas, a lo cual hay que añadir el peso de la vocación pacifista de la tradición diplomática mexicana. Pero de hecho tampoco al interior del propio gobierno existía un acuerdo al respecto, en especial entre las secretarías Gobernación, Defensa, Marina y Relaciones Exteriores. Para evidenciar estas diferencias, basta señalar que la subsecretaria de Asuntos Globales y Derechos Humanos de la SRE, funcionaria responsable de temas multilaterales tales como misiones de paz, renunció a su encargo luego de una diferencia pública sobre el tema con el vocero presidencial.<sup>39</sup>

En contraparte, el Senado, a pesar de sus diferencias internas sobre la participación mexicana en misiones de paz, aprobó en febrero de 2005 una reforma a la fracción III del artículo 76, la cual cambia la redacción para establecer que el Ejecutivo requerirá la autorización del Senado para que las tropas mexicanas abandonen el territorio para “realizar acciones bélicas”, pero lo faculta para sólo informar con antelación cuando lo hagan en “los demás casos”. Esta iniciativa tiene como origen las propuestas de los senadores Ramón Mota Sánchez del PRI y Antonio Soto Sánchez del PRD. La minuta aprobada en el Senado por 78 votos se encuentra para su discusión en comisiones de la Cámara de Diputados.<sup>40</sup> Si esta reforma es rechazada en la Cámara de Diputados, se haría evidente que el Congreso estaría buscando mantener en ese ámbito su capacidad de veto frente al gobierno, sin embargo, aún así es muy discutible que

---

<sup>39</sup> En una reunión con diputados, la subsecretaria aceptó que el Gobierno Federal estaba de acuerdo con el envío de tropas mexicanas a las misiones de paz de la ONU. En cuanto a la información se hizo pública, Rubén Aguilar Valenzuela desmintió a Patricia Olamendi, señalando que “La posición oficial fijada por el Presidente, de que México no participará en ningún operativo con militares”. La subsecretaria presentó su renuncia señalando en conferencia de prensa que el motivo eran las declaraciones del vocero. Véase: Ariadna García, “Chocan Los Pinos y SRE”, en Reforma.com, 1 de Julio de 2005, <http://busquedas.gruporeforma.com/utillerias/imdservicios3W.DLL?JSearchformatS&file=MEX/REFORM01/00625/00625435.htm&palabra=olamedi&sirereforma>.

<sup>40</sup> Ver, *Gaceta del senado de la República*, LIX Legislatura, num 93, año 2005, <http://www.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/index2.php?sesion=2005/02/24/1&documento=23>

este tema se haya disputado solamente como punto de veto del Legislativo hacia el Ejecutivo.

Finalmente, el nombramiento de agentes diplomáticos y cónsules es una facultad de veto que puede llegar a ser sumamente efectiva en manos del legislativo para influir en las decisiones del Ejecutivo. Sin embargo, si bien es cierto que durante el período estudiado el análisis de los Legisladores a las propuestas enviadas por el Ejecutivo puede considerarse como intenso, en la práctica ningún nombramiento fue rechazado. En palabras del ex secretario Derbez: “Se ha llegado a cuestionar mucho la relación entre la Secretaría de Relaciones Exteriores y el Senado durante mi periodo como canciller, sin embargo, tengo que destacar que no se me rechazó ningún nombramiento de embajador, cónsul o representante permanente. Lo cual habla de una relación más fluida de lo que podría derivarse de la lectura de la prensa”.<sup>41</sup>

De acuerdo con Humberto Ballesteros, director de enlace político de la SRE entre 2003 y 2006, y responsable de la relación con el Congreso, “el poder legislativo, no sólo el Senado, está cada vez más metido en el seguimiento y evaluación de la política exterior”. Los nombramientos de agentes diplomáticos y cónsules, “son especialmente importantes para los legisladores, incluso para los panistas, tanto por los equilibrios políticos como por su capacidad para representar a México”. Este interés ha provocado, que “cada vez solicitan más información, piden más reuniones de trabajo y quieren que se les manden los nombramientos antes de que salgan a la prensa, porque de otra forma puede haber golpeteo”. Sin embargo, para Ballesteros, aún cuando hubo críticas sobre alguna propuesta en particular, no tendió a reflejarse en las votaciones porque la persona “puede quedar desacreditada para hacer su trabajo al país al que lo mandan si no tiene el respaldo de los senadores”.<sup>42</sup>

---

<sup>41</sup> Luis Ernesto Derbez, Secretario de Relaciones Exteriores 2003-2006., entrevista en ITESM campus Santa Fe, Ciudad de México, 8 de mayo de 2007.

<sup>42</sup> Humberto Ballesteros Cruz, Directos General de Enlace Político , SRE, 2003-2006, entrevista en la SRE, Ciudad de México, 19 de octubre de 2006.

Para los fines de este trabajo hemos decidido no analizar el nombramiento de agentes diplomáticos y cónsules, a pesar de su importancia como mecanismo de control del legislativo, porque si bien los legisladores llegaron a realizar públicamente críticas al respecto de algunos nombramientos (Mauricio Toussaint para la Embajada en Portugal, Pablo Latapí como representante permanente ante la UNESCO, Adolfo Aguilar Sinzer como representante permanente ante las Naciones Unidas o Alejandro García Moreno como embajador ante la OEA, por ejemplo), al final cada uno de estos casos fue también ratificado.

Hay señales que indican que los legisladores pueden llegar a utilizar esta forma de veto en el futuro, bien rechazando un nombramiento particular o cuestionando como forma de influir en la conducción de algún tema de la agenda instrumentada por el gobierno en turno. Por ejemplo, es significativo que a sólo unas cuantas semanas del inicio de su encargo, ambas Cámaras hayan citado a comparecer a la Secretaria Patricia Espinosa para que explicara, entre otras cosas, el paquete de nombramientos propuestos por la nueva administración.<sup>43</sup>

Sin embargo, para fines de este estudio lo importante es que durante la administración de Vicente Fox la ratificación de agentes diplomáticos se realizó en condiciones de normalidad, a pesar de las profundas diferencias que públicamente llegaron a expresarse entre los cancilleres Castañeda y Derbez, por un lado, y los legisladores, por el otro.

---

<sup>43</sup> El 7 de febrero de 2007 los coordinadores de las bancadas del PRD y El PRI en el Senado, Carlos Navarrete y Manlio Fabio Beltrones declararon a la prensa que no aprobarían las propuestas de embajadores presentadas por la SRE si la Secretaria no comparecía ante esa Cámara. En parte el conflicto se generó por el nombramiento de Emilio Goicoechea Luna, ex secretario particular del presidente Fox, como embajador de México en Canadá. Ver Aradna García, *Condicionan el aval a embajadores*, en *reforma.com*, 7 de febrero de 2002, <http://busquedas.gruporeforma.com/re3forma/Documentos/DocumentoImpresa.aspx?ValoresForma=844930-1066,patricia+espinosa>.

### **Capítulo 3. Política exterior y los vetos constitucionales del Poder Legislativo.**

## ***Introducción.***

En este capítulo analizaremos la forma en que el Poder Legislativo utilizó específicamente dos puntos de veto derivados de sus facultades constitucionales ante las definiciones de política exterior de la administración de Vicente Fox: 1) la facultad para cambiar las reglas del juego de acuerdo con su facultad para legislar; y 2) la autorización para que el Presidente pueda abandonar el país, de acuerdo con lo establecido en el artículo 88 Constitucional.

El análisis de la información que presentamos ilustra que durante el período de gobierno de Vicente Fox la presentación de iniciativas de reforma constitucional en ambas Cámaras puede calificarse como muy intenso, de hecho sin precedentes a comparación de otros períodos. De igual forma, si bien las propuestas de reforma abarcaron una multiplicidad de temas, el objetivo fundamental de la oposición consistió en aumentar sus vetos formales ante la conducción de la política exterior.

También podemos observar que si bien el ejercicio de estos vetos no derivó necesariamente en cambios a las reglas del juego para aumentar la capacidad de control del Congreso en materia de política exterior, sí implicó mayores costos de transacción para el gobierno en el proceso de toma de decisiones.

### ***3.1. La facultad de legislar y las reglas del juego como capacidad de veto***

El primer punto de veto con el que cuentan los diputados y senadores para evitar alteraciones en el status quo, es limitar la capacidad del gobierno para instrumentar la política pública o aumentar sus costos de transacción al momento de tomar decisiones, se deriva de la facultad definitoria de todo poder legislativo: hacer o cambiar leyes. A través de su facultad para legislar el Congreso no sólo

determina el marco formal a partir del cual se diseña e instrumenta la política pública, igualmente importante es que al distribuir facultades y funciones entre los poderes, el proceso legislativo establece las reglas del juego político y con ello limita o incrementa el margen para que las autoridades tomen decisiones y rindan cuentas.

En tanto que un conjunto de reglas del juego tiene diferentes efectos distributivos para los diferentes actores, la competencia política es también una disputa para alterar las reglas o por evitar que los otros las cambien en su favor. Lo cual implica que el proceso legislativo no está siempre orientado a alcanzar reformas para mejorar la toma de decisiones o aumentar la eficiencia, la efectividad, la equidad o algún otro valor relacionado con los efectos de las políticas públicas; los actores con capacidad de veto buscan también transformar los equilibrios institucionales para mejorar su posición versus otros actores y alterar a su favor los efectos distributivos que se derivan de un conjunto determinado de constreñimientos.<sup>1</sup>

La disputa por la definición de las reglas del juego puede resultar especialmente redituable para los actores políticos durante los procesos de transición a la democracia. En su estudio sobre el cambio político en Europa Del Este, Elster, Offe y Preuss (1998) destacaron que uno de los problemas típicos relacionados con el proceso de consolidación democrática es la aceptación y respeto a las reglas. El problema radica, por un lado, en que las reglas suelen ser de reciente creación y por tanto no terminan de “institucionalizarse”, de adquirir legitimidad y valor ante la sociedad. Pero por otra parte, la dificultad para que las reglas se consoliden como el piso político aceptado y respetado por los diferentes actores, se deriva de la propia fragilidad de las reglas y el cambiante equilibrio entre fuerzas políticas que genera incentivos para cambiar las reglas: En otras palabras, la debilidad institucional implica para los diferentes actores costos moderados y

---

<sup>1</sup> Esta perspectiva es especialmente clara en la interpretación del cambio institucional de autores como Knight (1992), p. 21-47 y Tsebelis (2002), p. 17-37.

ganancias potenciales altas de cambiar las reglas de acuerdo con su agenda personal, lo cual agudiza la misma debilidad institucional.<sup>2</sup>

El proceso de transición en México ha implicado que las mismas reglas que permitieron el surgimiento del presidencialismo, bajo el contexto de gobierno sin mayoría lograron la activación de un sistema de contrapesos que, a pesar de ser ineficiente, es efectivo: el mismo conjunto de reglas se ha transformado en puntos de veto como resultado de la competitividad y la distribución del voto entre las diferentes fuerzas políticas, quienes a su vez se han transformado en actores con capacidad de veto. Esto implica que la disputa en las reglas del juego, por establecer límites y control sobre el margen de maniobra del gobierno, se ha convertido también en un objetivo en sí misma de la disputa política.

En este apartado analizaremos las iniciativas de reforma Constitucional presentadas en el Congreso de la Unión en materia de política exterior. El total de sesenta iniciativas que son analizadas ilustra con claridad la intensidad del debate sobre la orientación de la política exterior en este periodo, incremento sustancial que no tiene comparación con las iniciativas presentadas por la oposición en periodos anteriores.<sup>3</sup> De acuerdo con Guadalupe González, a partir de la década del noventa surgen las primeras iniciativas legislativas de carácter independiente: tres presentadas por el PRD entre 1991 y 1992 y dos por el PAN en septiembre de 1996. Mientras que entre 1997 y 2000 ya se presentaron ocho en la Cámara de Diputados (3 del PRI, 3 del PRD, 1 del PAN y la última de la Comisión de Relaciones Exteriores). El contenido de estas iniciativas pone de manifiesto que el objetivo fundamental de estas propuestas de reforma era justamente aumentar las facultades del Congreso para incrementar con ello su capacidad de veto ante las políticas instrumentadas por el gobierno.

---

<sup>2</sup> p 28-31. Un texto fundamental en torno a la problemática que implican los procesos de institucionalización durante fases de cambio político, sigue siendo Huntington (1992), en especial p. 19-39.

<sup>3</sup>González (2006), p. 205-206.

Lo que no deja de ser interesante es que a pesar de la gran cantidad de iniciativas presentadas entre los diferentes partidos en ambas cámaras, solamente una se convirtió en norma Constitucional y otra más fue aprobada por el Senado pero permanece todavía detenida en la Cámara de Diputados. Lo cual representa una tasa de aprobación de solamente el 1.67%, cifra muy pobre si consideramos el nivel de la intensidad del debate sobre política exterior durante la administración del Presidente Fox. Es cierto que no es correcto pensar que mientras más iniciativas aprobadas mejor desempeño legislativo, no hay duda de que no todas las iniciativas pueden ser aprobadas o tienen el mérito para ello, incluso en muchos casos tienden a repetir el tema sin variantes significativas. Sin embargo, es sorprendente una tasa de aprobación tan baja, prácticamente nula, en un contexto de alta polarización entre gobierno y oposición en el Congreso al respecto de la orientación de la política exterior. A continuación analizaremos las iniciativas de reforma Constitucional presentadas en el Congreso en este periodo y al final del este apartado discutiremos algunas de las posibles razones que explican por qué el ejercicio de este veto no se tradujo en mayores cambios a las reglas del juego.

Las iniciativas de reforma Constitucional que se analizan a continuación fueron seleccionadas siguiendo tres criterios: 1) se consideraron exclusivamente propuestas enfocadas a reformar el diseño constitucional en materia de política exterior tal como se definen en los párrafos respectivos de los artículos 76, 88 y 89 constitucionales; 2) se contemplan las LVIII y LIX legislaturas completas, al igual que el primer periodo de la LX Legislatura; 3) se consideran las iniciativas publicadas para esos periodos en las gacetas oficiales de la Cámara de Senadores y la Cámara de Diputados; 4) prácticamente todas las iniciativas seleccionadas se refieren a un tema en específico, con la excepción de cuatro presentadas en la Cámara de Diputados (tres de ellas presentadas por legisladores de la fracción parlamentaria del PRD) cuyas propuestas de reforma en materia de política exterior son parte de una reforma más extensa al equilibrio entre Ejecutivo y Legislativo.

La *Tabla 3.1* sintetiza las iniciativas presentadas en ambas cámaras durante el periodo estudiado. Como puede verse, la cantidad de iniciativas es amplia en cada Cámara y refleja, junto con los 125 puntos de acuerdo que se analizan en el siguiente apartado, la intensidad del debate en materia de política exterior que caracterizó a la administración de Vicente Fox. El hecho que las iniciativas presentadas en la Cámara de Diputados duplique a las de la Cámara de Senadores, demuestra que a pesar de que las facultades en materia de política exterior son una facultad exclusiva de la Cámara de Senadores, el hecho es que el análisis de la política exterior y el ejercicio de los vetos ante la política instrumentada por el Ejecutivo se realiza en el Congreso en su conjunto y no solamente en alguna de la Cámaras.

**Tabla 3.1 Iniciativas de Ley en materia de política exterior 2001-2006**

ORIGEN	SENADORES	DIPUTADOS	TOTAL
PRI	9	8	17
PAN	2	10	12
PRD	3	11	14
PVEM	3	5	8
PT		2	2
PSN		1	1
COMISIONES	2	1	5
ESTADOS		3	3
<b>TOTAL</b>	<b>19</b>	<b>41</b>	<b>60</b>

*Fuente: Elaboración propia a partir de los datos publicados en las gacetas del Senado de la República y la Cámara de Diputados<sup>4</sup>*

La mayor parte de estas iniciativas, prácticamente el 70%, son presentadas por la oposición y tienen como objetivo principal el aumentar las capacidades de control del Legislativo hacia el Ejecutivo. El PRI es el partido que más iniciativas presenta seguido por el PRD, aunque es de destacar que este último lo hace principalmente a través de la Cámara de Diputados. De entre los partidos pequeños el PVEM demuestra también un activismo significativo en la materia.

<sup>4</sup> Ver, <http://www.senado.gob.mx/gaceta.php> y <http://gaceta.diputados.gob.mx>.

A pesar de la gran cantidad de iniciativas que presenta la oposición en el periodo estudiado y aún cuando existen grandes similitudes en los temas y en su tratamiento, solamente dos de ellas son aprobadas. En primer lugar, la reforma a la fracción I del artículo 76, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 12 de febrero de 2007, la cual establece que corresponde al Senado aprobar la decisión del Ejecutivo de “terminar, denunciar, suspender, modificar, enmendar, retirar reservar y formular declaraciones interpretativas” sobre los tratados internacionales.<sup>5</sup>

En segundo lugar, el 24 de febrero de 2005 es aprobada por el Senado la iniciativa de reforma a la fracción III del artículo 76, para permitir que el Ejecutivo pueda enviar tropas al exterior para participar en actividades no bélicas sin necesidad de autorización del Senado. El objeto de la iniciativa es facilitar la participación de militares mexicanos en acciones como labores de rescate, salvamento, entrenamiento, patrullaje y ayuda humanitaria fuera del territorio nacional. La iniciativa destaca que el presidente sólo deberá solicitar autorización para que tropas mexicanas abandonen el territorio nacional para “realizar acciones bélicas”, mientras que “en los demás casos” se limitará a informar con antelación al Senado y posteriormente deberá presentar un informe sobre las actividades realizadas en el exterior.<sup>6</sup> La iniciativa, aprobada por 78 votos a favor, 18 en contra y una abstención, fue turnada a la Cámara de Diputados donde permanece en comisiones.<sup>7</sup> La presentación de una iniciativa en respuesta a la minuta enviada por el Senado, presentada el 16 de marzo de 2005 por el diputado José Porfirio Alarcón Hernández del PRI, en la cual se extiende a ayuda humanitaria la autorización del Senado, nos hace pensar que la iniciativa permanecerá

---

<sup>5</sup> Ver, <http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/fed/9/77.htm?s=>.

<sup>6</sup> En las consideraciones de la iniciativa se señala que en el caso de participación en misiones de paz si se requiere de la autorización del Senado, por lo cual esta legislatura estaría entendiendo este tipo de actividades como una variante de acciones bélicas. Ver, [http://www.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/59/2/2005-02-24-1/assets/documentos/fraccionIII\\_articulo76.pdf](http://www.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/59/2/2005-02-24-1/assets/documentos/fraccionIII_articulo76.pdf)

<sup>7</sup> En junio de 2008 esta iniciativa permanece todavía en comisiones.

“congelada” en comisiones o será devuelta al Senado con enmiendas muy significativas que dificultarán su aprobación.<sup>8</sup>

Lo interesante del caso es que ninguna de las dos iniciativas puede considerarse necesariamente como ejemplo del uso de la capacidad de veto del Legislativo hacia el Ejecutivo. En el capítulo anterior señalábamos porque el debate sobre la participación de militares mexicanos en misiones de paz no puede entenderse de esta forma. En lo que respecta a los tratados internacionales, si bien se obliga al Ejecutivo a obtener la aprobación del Senado para romper la obligación adquirida a través de un tratado internacional, esta reforma no puede entenderse como producto del conflicto entre el gobierno y el Congreso. De hecho si en un ámbito puede afirmarse que no hubo polémica, a pesar del contexto de alta confrontación que caracterizó al sexenio de Vicente Fox, fue en lo referente a la aprobación y denuncia de tratados internacionales. De hecho todos los tratados negociados por el Ejecutivo en este periodo fueron ratificados por el Senado.<sup>9</sup>

En todo caso, la disputa sobre mantener la exclusividad de la aprobación de tratados en el Senado fue más intensa al interior del propio Congreso. En diez de las trece iniciativas presentadas en el marco del debate sobre esta reforma, en todas estas presentadas en la Cámara de Diputados, se propone extender la facultad al Congreso en su conjunto, dado que los tratados internacionales una vez ratificados son legislación nacional y, de acuerdo con la jurisprudencia de la Suprema Corte, se ubican jerárquicamente por encima de las leyes federales pero

---

<sup>8</sup> Ver, Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados, año VIII, número 1713-I, miércoles 16 de marzo de 2005, <http://gaceta.diputados.gob.mx/>.

<sup>9</sup> La principal polémica relacionada con un tratado internacional durante este periodo se refiere al debate sobre la posibilidad de renegociar algunos aspectos del TLCAN. Sin embargo, en este caso, si bien diferentes actores políticos y organizaciones sociales, especialmente vinculadas al sector agrario, se pronunciaron reiteradamente a favor de renegociar este tratado, lo cierto es que en tanto el debate se orienta sobre las consecuencias sociales y económicas de un tratado aprobado previamente, este es un problema de diferente naturaleza que no impacta en política exterior al menos hasta que el gobierno decidiera denunciar el TLCAN. La relación de tratados internacionales aprobados por México por fecha y materia, puede verse en Secretaría de Relaciones Exteriores (2006a).

en un segundo respecto de la Constitución. Al final la iniciativa aprobada mantiene la exclusividad del Senado.<sup>10</sup>

**Tabla 3.2 Iniciativas por Legislatura**

LEGISLATURA	SENADORES	DIPUTADOS	TOTAL
LVIII	5	16	23
LIX	11	20	31
LX	3	5	8
<b>TOTAL</b>	<b>19</b>	<b>41</b>	<b>60</b>

*Fuente: Elaboración propia a partir de los datos publicados en las gacetas del Senado de la República y la Cámara de Diputados.*

El común denominador de las iniciativas presentadas en materia de política exterior por Diputados y Senadores entre 2001 y 2006, es el objetivo de acotar el margen de acción del Ejecutivo. Podemos dividir estas iniciativas en tres grandes temas: 1. Iniciativas que buscan dotar de mayor capacidad de control al Senado y en ocasiones al Congreso en su conjunto; 2. Reformas al artículo 88, referente a la autorización para que el Presidente pueda abandonar el país; 3. Adiciones a los principios que debe observar el gobierno al dirigir la política exterior. Revisemos brevemente como se desglosan las iniciativas en cada uno de estos temas.

En primer lugar, un total de treinta y tres iniciativas, más de la mitad del universo analizado, abarcan una o varias propuestas para limitar concretamente el margen de acción del Ejecutivo, lo cual incluye las trece que se refieren a la aprobación de tratados internacionales. Como ilustra la *Tabla 3.3*, veintiuna de estas iniciativas, incluyendo diez que tienen origen en la Cámara de Diputados, abarcan diferentes temas pero tienen en común el aumentar específicamente las facultades exclusivas del Senado. De las restantes iniciativas, en ocho se extiende la facultad de aprobar y denunciar tratados al Congreso en su conjunto, dos de las cuales añaden que el análisis de la política exterior sea realizada por el Congreso, no solamente por el Senado y a partir del Plan de Ejecución también sujeto a la

---

<sup>10</sup> La jurisprudencia al respecto de la jerarquía de los tratados internacionales con respecto a la Constitución, fue publicada en el Semanario Judicial de la Federación, Novena época, Tomo X, noviembre 1999, p. 46. Ver <http://www.mexicolegal.com.mx/consultas/r1227.htm>.

aprobación de ambas cámaras. Finalmente, en dos adicionales se pretende alterar la exclusividad del Senado en la materia: una propone eliminar por completo dicha exclusividad, mientras que la otra propone que corresponda exclusivamente a la Cámara de Diputados el análisis de los lineamientos de la política exterior de cada administración.

Es de destacar que a pesar de la gran cantidad de iniciativas presentadas en la Cámara de Diputados y de su creciente participación en el análisis y evaluación de la política exterior, los diputados prácticamente no cuestionan la facultad exclusiva del Senado salvo en lo referente a la aprobación de los tratados internacionales.

**Tabla 3.3 iniciativas con propuesta para aumentar las facultades del Senado**

TEMA	SENADO	DIPUTADOS
Ratificar a secretario	3	1
Autorizar denuncia a tratados internacionales	2	1
Aprobar votos ante organismos internacionales	1	2
Aprobar remoción de agentes diplomáticos	1	1
Analizar la política exterior con base a informes semestrales o plan anual	2	1
Facultar para denunciar tratados internacionales	1	
Ratifica con mayoría calificada nombramiento de agentes diplomáticos		1
Participa o da seguimiento a negociación de tratados internacionales	1	3

*Fuente: Elaboración propia a partir de los datos publicados en las gacetas del Senado de la República y la Cámara de Diputados*

La única iniciativa que busca acotar al Ejecutivo aumentando la influencia de actores no tradicionales que cuenta con influencia en la definición de la política exterior, es la presentada por el Diputado Juan José García Ochoa del PRD. La propuesta de esta iniciativa consiste en la creación de Un Consejo Nacional de Política Exterior, conformado por representantes de los poderes Ejecutivo y Legislativo, pero también por representantes de gobiernos de los estados, académicos, miembros de la sociedad civil y del sector privado. A pesar de que el

Consejo sólo podría emitir recomendaciones no vinculantes tanto al Ejecutivo como al Legislativo, para el diputado García Ochoa la creación de este consejo representa el mecanismo más adecuado para definir una agenda internacional de México que refleje un amplio consenso nacional, pero de igual forma se le identifica como un medio para garantizar la instrumentación de la política exterior de acuerdo a los principios constitucionales.<sup>11</sup>

El segundo bloque de diez iniciativas, ocho de las cuales provienen de la Cámara de Diputados, tienen como tema exclusivo añadir principios normativos a los establecidos en la fracción X del artículo 89. El tema dominante (ocho iniciativas) es la propuesta de incorporar el respeto a los derechos humanos y la promoción de la democracia, en lo cual coinciden el PAN (4), PRI (2) y PRD (2), sin que esta coincidencia entre los tres principales partidos haya contribuido a que la iniciativa prosperara. En las dos últimas iniciativas, ambas propuestas por el PVEM, se propone añadir a la Constitución la protección de los recursos naturales.

El hecho de que diez iniciativas, 17% de nuestro universo, estén dirigidas a incrementar los principios normativos establecidos en la Constitución, refleja la importancia que tuvo este tema en la disputa sobre la conducción de la política exterior entre 2001 y 2006. Retomando los postulados de March y Olsen, en el debate sobre la continuidad y el cambio en la política exterior mexicana predominó la lógica de la pertinencia y los sentidos de lo apropiado sobre la lógica de las consecuencias agregativas: muchos legisladores, incluidos los del PAN, entendieron que la validez y la legitimidad de las políticas dependía estrictamente del respeto y cumplimiento de un conjunto de principios normativos, más que de la relevancia de las prioridades, la redefinición de los intereses nacionales o la eficiencia de los resultados de gestión. De hecho, bajo esta lógica, las prioridades, intereses y la eficiencia están condicionados por el marco normativo que determinan los principios. Aún más, el intento de incluir la democracia y los

---

<sup>11</sup> Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados, año IX, número 1976-I, martes 28 de marzo de 2006, <http://gaceta.diputados.gob.mx/>

derechos humanos, temas sumamente conflictivos como resultado del deterioro de la relación con Cuba, implica que en la concepción de algunos legisladores el Ejecutivo sólo puede seguir un curso de acción en política exterior cuando se deriva de un principio normativo concreto y por lo mismo corresponde al legislativo exigir rendición de cuentas a partir de la forma en que el gobierno se acerca o se distancia de estos principios.<sup>12</sup>

En el último bloque, quince iniciativas que representan el 25% del total, proponen reformas al artículo 88 Constitucional, el cual establece que corresponde al Congreso en su conjunto aprobar la salida del Presidente del territorio nacional. Este tema tiene una importancia muy significativa, pues por primera vez en el México Moderno el Congreso rechaza, y en dos ocasiones, una solicitud del Presidente. Analizaremos con detalle este tema en el tercer apartado de este capítulo, por lo pronto nos limitaremos a revisar las características de las iniciativas presentadas.

De estas iniciativas, ocho proponen flexibilizar el criterio y permitir que el Presidente salga del país por un periodo determinado (desde siete a 30 días dependiendo de la iniciativa), bastando para ello informar de la salida y presentar un informe de actividades posterior. El PAN, con cinco iniciativas, es el principal impulsor de la flexibilización bajo el argumento de que la autorización es un trámite obsoleto y que antes bien dificulta el ejercicio de la política exterior. Las tres restantes son presentadas por el PVEM, el Congreso de Colima y el PRI, aunque este último representa una propuesta que se enmarca dentro una iniciativa extensa de reforma del Estado presentada a principios de 2001, por lo que difícilmente se le puede considerar producto de la polémica generada al respecto de las giras presidenciales. Hecho sin duda destacado, si consideramos que el

---

<sup>12</sup> Para la distinción entre procesos agregativos e integrativos y su relación con los procesos de cambio institucional, véase March y Olsen (1997), en especial el capítulo VIII. “La búsqueda de las instituciones apropiadas”, p. 196-229.

PRI, partido que presenta la mayor cantidad de iniciativas del total, prácticamente no presenta ninguna iniciativa específica sobre este tema.<sup>13</sup>

Por otro lado, cinco iniciativas proponen endurecer los criterios para que el Congreso apruebe una solicitud del Presidente. Dos iniciativas presentadas por el PRD proponen la obligación de presentar la solicitud veinte días antes del viaje y una tercera presenta un proyecto de ley reglamentaria al Artículo 88. Las dos restantes tienen como origen Congresos Estatales: una del Congreso de Querétaro propone que no se autorice la salida si el país enfrenta situaciones de crisis de gobernabilidad y otra de Chihuahua busca extender la solicitud de autorización hasta 24 meses después que el Presidente haya concluido su encargo, lo cual retoma lo establecido en las Bases y Leyes Constitucionales de 1936 y las Bases Orgánicas de 1943.

Como podemos ver en las diferentes tablas, el universo de iniciativas presentadas en este periodo en materia de política exterior es extenso y si bien abarca diferentes temas, predomina como objetivo el incrementar la capacidad de veto del Congreso frente al Ejecutivo. Sin embargo, prácticamente todas estas iniciativas fueron enviadas a Comisiones donde han sido desechadas o permanecen “congeladas”. Esto nos habla en primera instancia de una tasa de aprobación muy baja y de poca eficacia legislativa en un contexto de intensa disputa sobre la orientación de la política exterior. ¿Cuáles son las razones que explican este desempeño tan bajo? ¿Implica este nivel de desempeño que el Legislativo no tuvo la capacidad de utilizar la amenaza de las reglas del juego como punto de veto frente al Ejecutivo?

Es necesario considerar que los costos para realizar reformas constitucionales se incrementan en un sistema político donde el gobierno no tiene mayoría en el Congreso, en el que tampoco la oposición tiene los números para reformar la

---

<sup>13</sup> Iniciativa presentada por el diputado del PRI Amador Rodríguez Lozano, Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados, año IV, número 712, miércoles 21 de marzo de 2001, <http://gaceta.diputados.gob.mx/>

Constitución sin el respaldo del gobierno, en el que los gobernadores de las entidades federativas provienen de diferentes partidos y donde los actores con capacidad de veto (partidistas, no partidistas y al interior de los propios partidos) se multiplican como resultado de la competitividad política.

En este contexto los actores colectivos se entienden como jugadores colectivos no cohesionados. Las fracciones parlamentarias en las diferentes Cámaras presentan iniciativas sin necesariamente estar coordinadas entre sí. Incluso entre los propios partidos suele haber fragmentación, lo cual se traduce en la imposibilidad de impulsar reformas al status quo. De acuerdo con Tsebilis eso implicaría, por el contrario, menor estabilidad y mayor facilidad para que el gobierno pueda sacar adelante su agenda de reformas, sin embargo, a pesar de que el Congreso como actor colectivo está poco articulado, tiende a cohesionarse para evitar que se aprueben las propuestas del Ejecutivo.

Adicionalmente, muchas iniciativas son presentadas por legisladores sin que necesariamente reflejen las prioridades de sus fracciones parlamentarias. Esto significa que la iniciativa no tiene posibilidades de prosperar porque el propio partido que las presenta no gastará el capital político necesario para impulsarlas a lo largo de todo el camino. Este argumento se deriva del hecho que legisladores de la misma fracción parlamentaria suelen presentar en forma reiterada la misma iniciativa. En todo caso, el partido respalda la iniciativa en cuestión y es presentada ante el pleno como una forma de cuestionar públicamente la política instrumentada por el gobierno, de incrementar la influencia del Legislativo en la agenda exterior mexicana y no necesariamente con el objetivo de alterar el status quo. En otras palabras, un ejercicio del veto del Congreso consistió justamente en amenazar con la posibilidad de cambiar las reglas, aun cuando en los hechos cambiarlas implicaba costos de transacción muy altos para cada partido dada la baja cohesión al interior del Congreso.

No se puede ignorar tampoco que si bien la oposición presentó iniciativas dirigidas a acotar el margen de maniobra del Ejecutivo, estamos convencidos que en los

hechos no tenían incentivos para hacerlas prosperar en un contexto de sucesión adelantada y ante un escenario que abría la posibilidad de triunfo para cualquiera de los tres principales partidos en las elecciones del 2006. El incentivo para acotar el margen de acción del Presidente es diferente cuando la oposición tiene posibilidades de triunfar que cuando no los tiene. Acotar el margen de maniobra del gobierno cuando existen posibilidades reales de ganar la Presidencia es una estrategia suicida. Bajo esta perspectiva, las iniciativas presentadas no tenían necesariamente como objetivo prosperar, aumentar la capacidad del poder Legislativo en la definición de la agenda exterior de Mexico. Tal como veremos en el capítulo siguiente con el análisis del exhorto como punto de veto, la amenaza de cambiar las reglas fue un mecanismo que permitió al Congreso influir significativamente en el debate sobre la política exterior, tanto al interior del Congreso como frente al gobierno y ante la opinión pública.

### **3.2 La autorización para que el Presidente pueda abandonar el país.**

Como señalamos en el apartado referente a la aprobación de iniciativas de reforma constitucional, durante la administración del Presidente Fox se desarrolló al interior del Congreso un debate significativo sobre la relevancia de la facultad de autorizar las salidas del titular del Ejecutivo al exterior. Esto se refleja en el propio trabajo legislativo: entre diciembre de 2000 y noviembre de 2006 se presentaron un total de catorce iniciativas en las que se propone una reforma al artículo 88 Constitucional. En ocho de ellas, la mayoría presentadas por el PAN, se plantea la necesidad de flexibilizar los criterios que debe seguir el Presidente para salir del país. Estas iniciativas argumentan que la imposibilidad para que el Presidente pueda trasladarse fuera del país sin el permiso del Congreso, es un mecanismo Constitucional propio de una época en la que la velocidad de los medios de transporte y las comunicaciones nada tienen que ver con los propios del comienzo del siglo XXI.<sup>14</sup>

En contraparte, otras siete iniciativas, presentadas mayoritariamente por el PRD, proponen aumentar la capacidad de control del Congreso con relación a las giras de trabajo del Presidente al exterior y con ello la rendición de cuentas sobre sus resultados. El tono que caracteriza a estas iniciativas debe ser entendido como parte del contexto crítico generado por la particularidad de las giras al exterior durante el gobierno de Vicente Fox y la singularidad de anécdotas, incidentes y declaraciones que las caracterizaron.

---

<sup>14</sup> En medio del debate mediático generado en torno a la inédita negativa del Senado, el Embajador Enrique Berruga, entonces subsecretario para América del Norte de la SRE, destacó la necesidad de reformar la Constitución para eliminar una facultad obsoleta. De hecho, señalaba, México es una de los pocos países, junto con Perú, por ejemplo, en que esto ocurre. Destacó que “no requieren permiso para salir del país los jefes de Gobierno de Australia, Bélgica, Brasil (para ausencias menores de quince días), Canadá, Colombia (hay que avisar cuando el Senado está en receso), España, Estados Unidos, Francia, Italia, y Portugal, entre otras naciones”. Ver, Daniel Millán, “Debe Senado derogar trámite obsoleto”, *reforma.com*, 11 de abril de 2002,

<http://busquedas.gruporeforma.com/utilerias/imdservicios3W.DLL?JSearchformatSP&file=reformacom/2002/nacional/articulo/185203/default.htm&palabra=presidente&sitereforma>.

En principio todas las iniciativas que se presentaron para reformar el artículo 88 tienen en común el reconocimiento de la necesidad de que el Ejecutivo rinda cuentas de los resultados de sus giras. Las iniciativas que proponen sustituir el permiso por un aviso de salida, siempre y cuando la gira internacional no exceda determinado tiempo, también incorporan al texto Constitucional la obligación del Presidente de entregar un informe de actividades al Congreso a su regreso. La diferencia radica en la decisión de flexibilizar o no el trámite de solicitar permiso al Congreso para abandonar el país.

Como ya señalamos anteriormente, de las cinco iniciativas que proponen endurecer los criterios para que el Congreso apruebe una solicitud del Presidente, tres son presentadas por el PRD, de las cuales dos proponen la obligación de presentar veinte días antes del viaje la solicitud y la tercera presenta un proyecto de ley reglamentaria al Artículo 88. Mientras de las dos restantes, que tienen como origen Congresos Estatales, una plantea que no se conceda el permiso si el país enfrenta situaciones de crisis de gobernabilidad y la otra que se extienda la obligación del permiso hasta 24 meses después que el Presidente haya concluido su encargo.

Sin embargo, la iniciativa más dura es la presentada por el senador César Raúl Ojeda Zubieta del PRD. En este caso la propuesta no consiste en una reforma al art. 88 Constitucional, sino en la creación de una ley reglamentaria al mismo en la cual se establece que la solicitud de permiso del Ejecutivo debe ir acompañada de información sobre el lugar, fecha y naturaleza del evento al que asiste el Presidente; razones que llevan a la participación en el encuentro o foro; beneficios para el país derivadas de la gira; agenda del Presidente; programa del evento; propuestas concretas que se presentarán durante la gira; nombres de quienes componen la comitiva e informe de resultados al regreso. Adicionalmente se establece que el Presidente debe entregar su solicitud 15 días naturales previos a la fecha de la gira. Corresponde entonces al Congreso rechazar una solicitud “si

consideran que las circunstancias nacionales e internacionales que enmarcan la salida del Presidente a territorio extranjero o las actividades a desarrollar que ha informado no se ajustan a los principios Constitucionales en materia de política exterior o contradicen el interés nacional”.<sup>15</sup> Iniciativa que implica no solamente controlar las giras presidenciales, sino jugar un rol mucho más protagónico en la definición de prioridades de gobierno en la materia.

La amenaza de reformar el artículo 88 Constitucional y endurecer las condiciones para conceder el permiso fue sólo potencial ante la imposibilidad de la oposición de reformar por sí misma la Constitución. De igual forma el PAN tampoco tuvo la capacidad de alterar el status quo vigente y materializar su intención de flexibilizar el trámite. Sin embargo, aún cuando las iniciativas sean solamente enviadas a comisiones y ahí permanezcan “congeladas”, con el hecho de presentarlas a discusión la oposición realiza nuevamente una descalificación pública tanto a la conducción de la política exterior como a la conducta del Presidente durante sus visitas de trabajo al exterior, la cual funciona como un punto de veto que suele tener impacto en los medios de comunicación, pero de igual forma, con sus constantes críticas la oposición eleva los costos de transacción de la toma de decisiones y eleva su costo de negociación.

Sin embargo, hay que hacer una distinción muy importante: en el caso de las iniciativas de reforma Constitucional y los exhortos que hemos analizado, el Congreso utiliza su capacidad de veto sin poder materializarla en reformas que se traduzcan en mayor control sobre las decisiones del poder Ejecutivo; en el caso de la autorización para que el Presidente salga del país y a pesar de no haber tenido la fuerza política para reformar la Constitución y con ello aumentar el control sobre las giras presidenciales al exterior, la oposición en el Congreso encontró en la misma redacción del artículo 88 un mecanismo de control efectivo en materia de política exterior. En forma inédita en los tiempos modernos de nuestro país, el

---

<sup>15</sup> Iniciativa presentada en el Senado el 15 de noviembre de 2005. Ver <http://www.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/index2.php?sesion=2005/11/15/1&documento=25>.

Congreso negó el permiso al Presidente en dos ocasiones, obligándolo con ello a cancelar giras con compromisos internacionales previamente programados. Con este par de decisiones, el Congreso transformó un asunto tradicionalmente rutinario en un punto de veto muy efectivo.

¿Qué fue lo que llevó al Congreso a negar su autorización al Presidente? El 9 de abril de 2002 las fracciones del PRI, PRD y PVEM en el Senado<sup>16</sup> rechazaron la solicitud del Presidente para realizar una gira de trabajo por los Estados Unidos y Canadá, en protesta ante “la actitud tibia que asumió [el gobierno] ante la resolución de la Corte de Justicia de Estados Unidos, por medio de la cual vetó los derechos laborales de los migrantes mexicanos indocumentados”.<sup>17</sup>

Faltando menos de un mes para terminar su gestión, el 7 de noviembre de 2006, ahora la Cámara de Diputados rechazó la solicitud del Presidente para viajar a Australia y a la cumbre de APEC en Vietnam, aún cuando la gira había sido previamente aprobada por el Senado. Las fracciones parlamentarias del PRI, PRD, Convergencia, PVEM y Alternativa decidieron negar el permiso para la última gira del Presidente en su sexenio, considerando prioritario que el Presidente permaneciera en México luego de que el día anterior se registraran tres atentados con explosivos en la Ciudad de México. La misma relevancia de la gira a Australia llegó a ser cuestionada, argumentando que el Presidente en realidad realizaba el viaje para visitar a su hija, la cual en ese momento realizaba estudios de posgrado en ese país.<sup>18</sup>

El único antecedente previo se vivió en noviembre de 1999, cuando el Presidente Zedillo prefirió retirar su solicitud de permiso para viajar a Washington, ante el riesgo que la mayoría opositora constituida en la Cámara de Diputados desde

---

<sup>16</sup> <http://www.senado.gob.mx/content/sp/sp/content/gaceta/content/ordinaria/58/content/100/100h.html>

<sup>17</sup> Argumento presentado por los senadores Silvia Hernández y Genaro Borrego del PRI. Ver, Reforma/Staff, “Frena Senado viaje de Fox”, *reforma.com*, 10 de abril de 2002, <http://busquedas.gruporeforma.com/utilerias/imdservicios3W.DLL?JSearchformatS&file=MEX/REFORM01/00243/00243523.htm&palabra=presidente&sitereforma>

<sup>18</sup> Ver Claudia Guerrero, “Niegan diputados permiso de viajar a Fox”, *reforma.com*, 7 de noviembre de 2006, <http://www.reforma.com/nacional/articulo/705718/>

1997 votara en contra lo previamente aprobado por una Cámara de Senadores de mayoría priista.<sup>19</sup>

Mientras que el primer caso debe enmarcarse en la intensa polémica desatada en el primer trimestre de 2002 en torno al voto mexicano sobre la situación de los derechos en Cuba y con ello sobre las prioridades y objetivos de la política exterior, el segundo caso pone en evidencia el absoluto deterioro de la relación entre el Presidente y las fracciones parlamentarias de la oposición. A diferencia de lo ocurrido en 2002, donde una decisión de la Suprema Corte de los Estados Unidos sirve de detonante para que el Senado alterara la decisión que la Cámara de Diputados anteriormente había autorizado, en 2006 es la misma Cámara de Diputados quien pone en duda la relevancia de una gira que no había encontrado oposición previa en el Senado. Esta negativa representa el cuestionamiento final de la oposición tanto de la política exterior como de la organización de las giras de un Presidente a punto de abandonar su encargo. Decisión que no puede entenderse al margen del ambiente de profunda polarización política que caracterizó a los meses posteriores a las elecciones del 2 de julio de 2006.

En ambos casos la decisión del Legislativo no deja de ser polémica. Aún cuando la decisión de la Corte norteamericana de vetar los derechos laborales a migrantes indocumentados mexicanos pueda resultar antipática, no deja de ser la resolución soberana de la Suprema Corte de una nación democrática en la que, por demás, rige el principio de la división de poderes. Simplemente es una resolución que está fuera del alcance de la jurisdicción del Estado Mexicano. ¿Cuál tendría que haber sido la actitud “suficientemente enérgica” del gobierno mexicano? Más allá de lamentar públicamente la decisión o de enviar una nota diplomática de protesta, es difícil pensar que ante este tipo de situaciones un gobierno tenga un margen de maniobra mayor ante su contraparte. De hecho, haciendo un ejercicio contrafáctico, no es difícil imaginar que una “protesta enérgica” o una acción

---

<sup>19</sup> Ver, Esperanza Barajas, “El caso Zedillo”, reforma.com, 10 de abril de 2002, <http://busquedas.gruporeforma.com/utilerias/imdservicios3W.DLL?JSearchformatS&file=MEX/REFORM01/00243/00243653.htm&palabra=presidente&sitereforma>

diplomática agresiva de un gobierno extranjero ante una decisión de la Suprema Corte o de cualquier otra institución mexicana que afectara a ciudadanos de su país, generaría un amplio rechazo entre la opinión pública y, en especial, al interior del propio Congreso.

Lo que no deja de ser interesante es que en medio de un debate marcado por reivindicaciones de respeto estricto a los principios Constitucionales de política exterior, las razones esgrimidas por el Legislativo rebasan de hecho sus propias facultades Constitucionales. Definir el tono de respuesta a otra nación a través de notas diplomáticas u otro tipo de medidas enérgicas, así como definir la relevancia de una gira internacional o los criterios de la agenda, son atribuciones que se entienden como propias de la conducción de la política exterior que corresponden al Poder Ejecutivo. La Constitución acota puntualmente la facultad del Senado para analizar la política exterior al vincularla a la presentación de los informes de gobierno. Al exigir un tipo de respuesta específica ante las acciones de otro país o al cuestionar la relevancia de una gira de trabajo, el Legislativo se adscribió la función de establecer lineamientos específicos para la conducción de la política exterior.

A pesar del golpe que en principio significa para el Ejecutivo la negativa del Congreso, esta situación está lejos de representar una derrota para el Presidente. En abril de 2002 la estrategia agresiva de respuesta del Presidente le permitió elevar su nivel de aceptación de 68% a 73%, nivel alcanzado previamente en octubre de 2001.<sup>20</sup> En 2006 el Presidente vuelve a atacar públicamente la decisión de los legisladores y señala que “el Presidente no puede ser secuestrado por el autoritarismo de unos cuantos”.<sup>21</sup> Sin embargo en este caso la estrategia tuvo menor impacto ante el propio desgaste de Vicente Fox, la incertidumbre generada

---

<sup>20</sup> Ver Reforma/Staff, “Sin viaje, saca Presidente provecho”, en *reforma.com*, 17 de abril de 2002, <http://busquedas.gruporeforma.com/utilerias/imdservicios3wdll?JSearchformatS&file=MEX/REFORM01/00245/00245509.htm&palabra=presidente&sitereforma>.

<sup>21</sup> Ver Reforma/Staff, “...Y Presidente acusa secuestro”, *reforma.com*, 8 de noviembre de 2006, <http://busquedas.gruporeforma.com/utilerias/imdservicios3wdll?JSearchformatS&file=MEX/REFOM01/00805/00805481.htm&palabra=presidente&sitereforma>.

por la resistencia civil de Andrés Manuel López Obrador y la inminencia de la transmisión de poderes. Mientras el primer caso se mantuvo por varias semanas en el centro del debate mediático, consiguiendo el respaldo de la opinión pública y de los líderes de opinión, en el segundo perdió interés al cabo de unos cuantos días.

Para nuestro estudio, lo más significativo de estas decisiones, consiste justamente en que el Legislativo utiliza por primera vez un punto de veto para traspasar los límites de sus facultades e influir sobre la conducción de la política exterior, tomando consciencia de su capacidad para influir en la definición de la política exterior a pesar de contar con facultades limitadas y poniendo de manifiesto su voluntad de continuar ejerciendo su capacidad de veto.

Las palabras de la senadora Silvia Hernández ilustran con especial claridad el sentido de la decisión del Senado en el marco de la alternancia y el gobierno sin mayoría: “Es probable que muchas otras veces más habremos de decir no, ahora ya sabemos que en el Gobierno no se entiende un no. Ojalá, por el bien del país lo comprenda; ojalá asuma que este es el cambio; ojalá llegue la tolerancia al Gobierno e impere una real y verdadera conciencia de cambio”.<sup>22</sup>

No hay duda que el gobierno entendió el mensaje. Es muy ilustrativo que a pesar de sostener una agresiva confrontación declarativa en abril de 2002, e incluso de emitir un mensaje en cadena nacional acusando a la oposición y muy particularmente al PRI, de haber tomado una decisión irresponsable, la Secretaría de Gobernación envió al Senado un programa anual de viajes al extranjero del Presidente Vicente Fox, el cual buscaba garantizar mayor certidumbre para ambos poderes a través de la entrega anticipada de información, lo cual “le permitirá al

---

<sup>22</sup> Ver, Esperanza Barajas y Wilbert Torre, “Advierten que volverán a decir no”, en *reforma.com*, 11 de abril de 2002  
<http://busquedas.gruporeforma.com/utilerias/imdservicios3W.DLL?JSearchformatSP&file=reformacom/2002/nacional/articulo/185564/default.htm&palabra=presidente&sitereforma>

Ejecutivo interactuar con sus interlocutores externos desde una posición más firme que la que tendría si su salida del país fuese un evento incierto y contingente”.<sup>23</sup>

Con esta acción el Ejecutivo reconocía en los hechos que el Congreso, sin una mayoría propia, comenzaba a ejercer sus facultades de veto y que, a pesar de mantener una fuerte disputa a través de los medios de comunicación y de hecho contar con el respaldo de múltiples líderes de opinión, en la práctica lo más conveniente y menos costoso era construir canales de cooperación con un Legislativo con mayor capacidad de veto que en el pasado.

---

<sup>23</sup> Ver, Reforma/Staff, “Presenta Segob planes de viaje de Fox”, en *reforma.com*, 11 de abril de 2002, <http://busquedas.gruporeforma.com/utilerias/imdservicios3W.DLL?JSearchformatSP&file=reformacom/2002/nacional/articulo/185520/default.htm&palabra=presidente&sitereforma>

**Capítulo 4. : La capacidad de veto más allá de las facultades del Congreso en materia de política exterior: el exhorto y la influencia en el reclutamiento como puntos de veto.**

## ***Introducción.***

En el capítulo anterior nos centramos en el análisis de los puntos de veto derivados de las propias facultades del Congreso. En este capítulo analizaremos la forma en que el Poder Legislativo logra estirar su capacidad de veto más allá de sus facultades a través de exhortos dirigidos a alterar la instrumentación de la política pública e influyendo en el reclutamiento de funcionarios. El objetivo de este análisis es destacar que el Legislativo cuenta con mecanismos de veto amplios a pesar de que sus facultades constitucionalmente definidas sean formalmente limitadas.

La información que presentamos en este capítulo busca reflejar la intensidad con la que los legisladores ejercieron su capacidad de veto más allá del proceso legislativo. Mientras que a través de la presentación de iniciativas de ley los legisladores intentaron aumentar sus facultades de veto formales, la cantidad de puntos de acuerdo presentados en este período en ambas Cámaras y la gran diversidad de los temas que abarcaron, reflejan la forma en que cotidianamente se ejerció la capacidad de veto hacia la política pública. Al igual que en lo que se refiere a la interpretación de las iniciativas de ley, el análisis de los puntos de acuerdo presentados en el período, pone en evidencia que el análisis de la política exterior y fundamentalmente la capacidad de veto, se ejerce en forma paritaria por ambas Cámaras y no en exclusiva por el Senado, quien de hecho tiene la facultad exclusiva en la materia.

### ***4.1 El exhorto legislativo como punto de veto.***

En este apartado revisaremos la forma en que el Congreso utilizó otra forma de veto que se deriva del proceso deliberativo propio de un Poder Legislativo: la capacidad para emitir puntos de acuerdo con exhortos para que el gobierno

conduzca la política exterior en algún sentido específico o deje de hacerlo en la forma como lo hace.

El exhortar es una forma de veto que aún cuando de hecho traspasa las facultades formales del Congreso en la materia, tampoco supone una intromisión a las atribuciones del Poder Ejecutivo en tanto sus recomendaciones no son vinculantes. A través del exhorto, el Legislativo llama la atención al gobierno sobre temas de interés nacional y lo invita a tomar un curso de acción determinado a nombre del interés nacional, la soberanía, la voluntad popular, el bien común, etc. El exhorto es una recomendación que el gobierno no está obligado a cumplir, cuyo valor es político o moral que pretende “el camino correcto” que debe seguir una política pública determinada.

Sin embargo, sería un error considerar al exhorto como un mecanismo inofensivo sin consecuencias para quien es exhortado a hacer algo. Thomas Hobbes señaló que la exhortación, entendida como forma de disuasión, “es un consejo que quien lo da, va acompañado de un vehemente y manifiesto deseo de verlo atendido”, por lo que quien exhorta “no deduce las consecuencias de lo que él recomienda que se haga, y se vincula a sí mismo al rigor de un razonamiento veraz, sino que excita a la acción, a aquel a quien aconseja”. De lo cual, concluye Hobbes, “que la exhortación y la disuasión se dirigen al bien de quien da el consejo, no de aquel que lo solicita”.<sup>1</sup>

A través del exhorto en materia de política exterior, los legisladores asumen la figura moral de garantes de la tradición de política exterior mexicana, de vigilantes obligados a velar por el interés nacional y de representantes ciudadanos responsables porque la política exterior se oriente por un criterio de “Estado”. Sin embargo, en los hechos los exhortos reflejan muchas veces intereses partidistas, protagonismo de legisladores particulares y son utilizados para cuestionar al gobierno con fines políticos y electorales.

---

<sup>1</sup> Ver, Hobbes (1984), p. 211.

El exhorto implica que el Congreso “estira” sus facultades más allá de lo definido formalmente, porque a través de sus recomendaciones trata de alterar la definición e instrumentación de la política pública, cuando esta facultad corresponde al gobierno. Con el exhorto el Congreso lanza al gobierno el mensaje de que a pesar de que le corresponde conducir la política exterior, sus decisiones debe sujetarse a lineamientos que corresponde al Congreso interpretar.

El gobierno no está de ninguna forma obligado a responder o cumplir los exhortos del Legislativo, sin embargo en el contexto de un gobierno sin mayoría los exhortos tienen consecuencias políticas. A través de ellos las fracciones parlamentarias de la oposición, e incluso del propio partido gobernante, presionan para influir en la definición de la agenda y la orientación de las políticas. Si el Ejecutivo no atiende o al menos responde puntualmente a los exhortos, enfrenta el riesgo de deteriorar su relación los legisladores y con ello encontrar un ambiente adverso para la ratificación de nombramientos o la autorización de viajes al exterior. Incluso puede dar lugar a que los legisladores convoquen constantemente al titular del ramo o funcionarios de nivel superior con la finalidad de expliquen ante comisiones o el pleno de alguna de las Cámaras, el sentido de las decisiones instrumentadas.<sup>2</sup>

En la mayoría de las veces los puntos de acuerdo que contienen exhortos son únicamente remitidos a comisiones y ahí permanecen “congelados”. Por ejemplo, durante la administración del Presidente Fox, la Cámara de Diputados, que de hecho no tiene facultades relacionadas con política exterior, aprobó 39 exhortos en la materia, mientras que 126 fueron remitidos a comisiones y ahí permanecieron o fueron desechados. Sin embargo, en muchas ocasiones no es

---

<sup>2</sup> Si bien el gobierno no está obligado a responder al Congreso, de acuerdo con Humberto Ballesteros, por lo general se tendía a responder “en tiempo y forma” los requerimientos del Congreso para evitar que la ausencia de una respuesta puntual derivara en molestia o en un conflicto con el legislador que propuso el punto de acuerdo, su fracción parlamentaria o los liderazgos de la Cámara de origen. Humberto Ballesteros Cruz, Director General de Enlace Político, SRE, 2003-2006, entrevista en la SRE, Ciudad de México, 19 de octubre de 2006.

necesario que el punto de acuerdo sea aprobado: con el hecho de que sea presentado en el pleno representa una censura pública al gobierno y obliga a la fracción parlamentaria del partido gobernante a evitar que el exhorto reciba el respaldo suficiente como para ser aprobado y turnado al Ejecutivo.

¿Cuáles fueron las características de los exhortos que emitió el Congreso en materia de política exterior durante el sexenio del Presidente Fox? Como podemos ver en la *Tabla 4.1* 2004 y 2005 son los años de mayor conflictividad entre el gobierno y el Congreso relacionada con la conducción de la política exterior. Solamente en esos dos años se aprueba el 58% de los puntos de acuerdo que contienen exhortos en la materia.

**Tabla 4.1 Puntos de acuerdo por año.**

<b>AÑO</b>	<b>PUNTOS DE ACUERDO</b>
2006	14
2005	42
2004	31
2003	12
2002	16
2001	10

*Fuente: Elaboración propia a partir de los datos publicados en las gacetas del Senado de la República y la Cámara de Diputados.*<sup>3</sup>

En la *Gráfica 4.1* puede observarse que es durante la LIX Legislatura cuando se aprueban 91 de los puntos de acuerdo, que corresponden al 73% del total. Mientras que en la LVIII se aprueba solamente 30 de los puntos de acuerdo, que corresponden al 24%. Esto puede explicarse por el hecho de que esta Legislatura

<sup>3</sup>Ver, <http://www.senado.gob.mx/gaceta.php> y <http://gaceta.diputados.gob.mx>. Toda la información de las gráficas y tablas siguientes se elaboró a partir de la información publicada sobre las LVIII, LIX y LX Legislaturas en las gacetas parlamentarias de la Cámara de Diputados y Senadores. En tanto nos interesa analizar los puntos de acuerdo emitidos durante el sexenio del Presidente Fox, se consideró la información de la LVIII Legislatura a partir de diciembre de 2000 y de la LX Legislatura hasta noviembre de 2006. Únicamente se consideran los puntos de acuerdo que expresamente aparecen como “aprobados”. El universo de exhortos propuestos es mucho más amplio, sin embargo, la información tiende a ser confusa y no señala si el exhorto, una vez en comisiones, fue desechado. De igual forma, hay ocasiones que un punto de acuerdo aprobado se conforma por varios exhortos presentados por legisladores en el mismo sentido.

abarca los primeros años de gobierno, en los cuales la administración entrante cuenta con un respaldo o al menos beneficio de la duda, el nivel de confrontación es menor todavía entre gobierno y oposición y la agenda está en proceso de definición y hay otro tipo de prioridades nacionales. Pero fundamentalmente hay que considerar que a pesar de que el gobierno de Vicente Fox dejó desde un principio clara su intención de reorientar el sentido de la política exterior, en la práctica las transformaciones en la toma de decisiones no son siempre inmediatas.

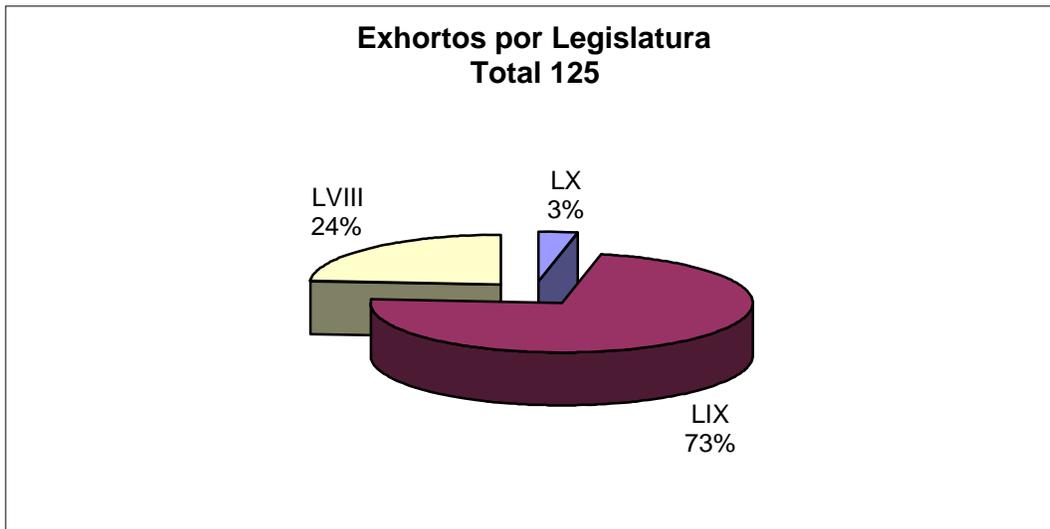
En 2001, por ejemplo, se emitieron 10 puntos de acuerdo, de los cuales más de la mitad se enmarcan en el contexto de los atentados de septiembre 11. Sin embargo, en 2002 el nivel de conflictividad crece hasta alcanzar 16 puntos de acuerdo, año en el que se emite por primera vez un voto contrario a Cuba en la Comisión de Derechos Humanos de la ONU y que se traduce en un mayor grado de conflicto entre Ejecutivo y Legislativo al respecto de los criterios de la administración Fox en materia de política exterior.

De igual forma, durante el último período de sesiones de la LVIII sólo registra 4 puntos de acuerdo, lo cual se explica por dos factores: 1) este período se enmarca en el proceso de elecciones intermedias y el debate sobre política exterior es desplazado por temas con mayor impacto en el electorado; 2) hay un impasse en la disputa sobre la política exterior luego de la renuncia de Jorge Castañeda y el nombramiento de Luis Ernesto Derbez en enero de 2003.

Finalmente, durante el periodo de sesiones de la LX Legislatura solamente se emiten cuatro exhortos. En este caso el nivel de conflictividad es muy reducido en materia de política exterior, lo cual se entiende como parte del proceso de transición de gobierno y la instalación de una nueva Legislatura. Incluso en este periodo sólo se realiza la glosa del informe sobre la política exterior en la Cámara de Diputados. Sin embargo, en este mismo periodo se negó por segundo ocasión el permiso para que el Presidente pudiera salir del país, lo cual nos habla de que a

pesar de que baja la conflictividad, hay todavía una disputa entre el Ejecutivo y el Legislativo.

**Gráfica 4.1: Puntos de Acuerdo por Legislatura**



*Fuente: Elaboración propia a partir de los datos publicados en las gacetas del Senado de la República y la Cámara de Diputados*

La *Gráfica 4.2* nos muestra que el 57% de los puntos de acuerdo, son emitidos por la Cámara de Senadores, lo cual tiene sentido considerando que la Constitución le asigna facultades exclusivas en materia de política exterior. Sin embargo, la Cámara de Diputados aprobó 39 puntos de acuerdo, que corresponden al 31%, cifra muy significativa que refleja que en los hechos la Cámara de Diputados realiza también un análisis permanente de la política exterior y ejerce capacidad de veto a pesar de que no cuenta con facultades formales, tal como también lo demuestran las 41 iniciativas de ley presentadas en el mismo periodo (ver *Tabla 3.2, pag. 92*).

**Gráfica 4.2: Puntos de acuerdo aprobados por Cámara**



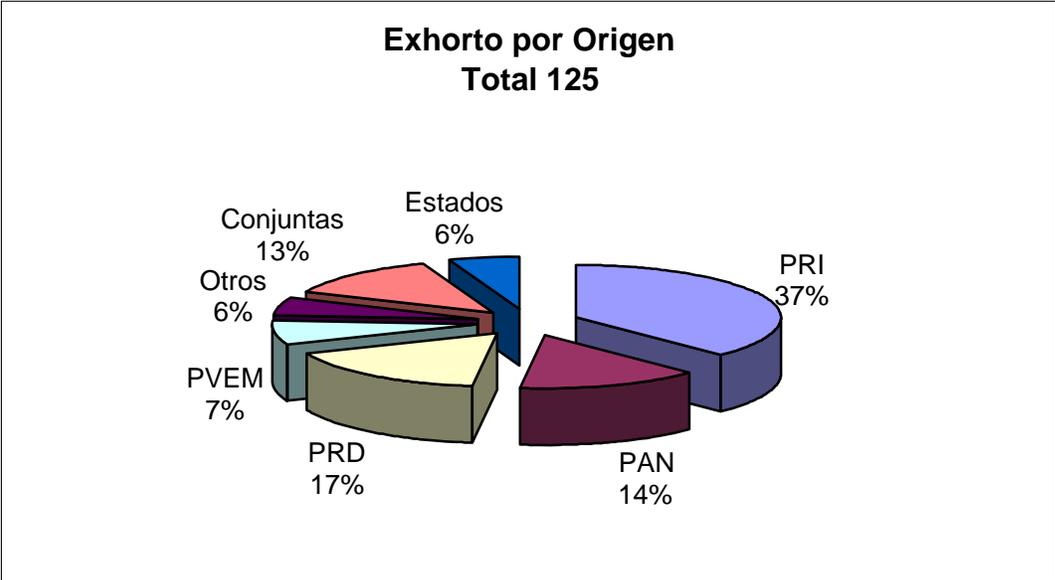
*Fuente: Elaboración propia a partir de los datos publicados en las gacetas del Senado de la República y la Cámara de Diputados*

Cuando observamos el origen de los puntos de acuerdo, el partido más activo es el PRI. Cuarenta y siete de los exhortos tienen como origen una propuesta formulada por un legislador priísta, lo cual equivale al 37% del total. Esto se explica como resultado de la posición que asumió el PRI como defensor la política exterior tradicional. El eje del discurso priísta en materia de política exterior durante el gobierno foxista consistió precisamente en afirmar que la consolidación de la política exterior mexicana había sido un logro de los gobiernos del PRI, el cual se encontraba ahora en riesgo ante la inexperiencia y el cambio de rumbo impulsado por el nuevo gobierno.

En lo que se refiere a los otros partidos, 17% de los puntos de acuerdo tuvieron como origen propuestas de legisladores perredistas, mientras que en 18 casos, 14% del total, lo legisladores del PAN realizaron exhortos a su propio gobierno. En lo que se refiere a los partidos pequeños, el PVEM tuvo un nivel de actividad importante con 7% del total, aunque en la mayoría de los casos sus propuestas de punto de acuerdo se limitan a temas relacionados con la conservación del medio

ambiente. Es de destacar que el 6% de los puntos de acuerdo aprobados que tienen como origen la propuesta de un estado de la República, lo cual refleja el impacto creciente que tienen las decisiones de política exterior en la vida local, en especial como consecuencia del impacto en los estados de la migración hacia los Estados Unidos.

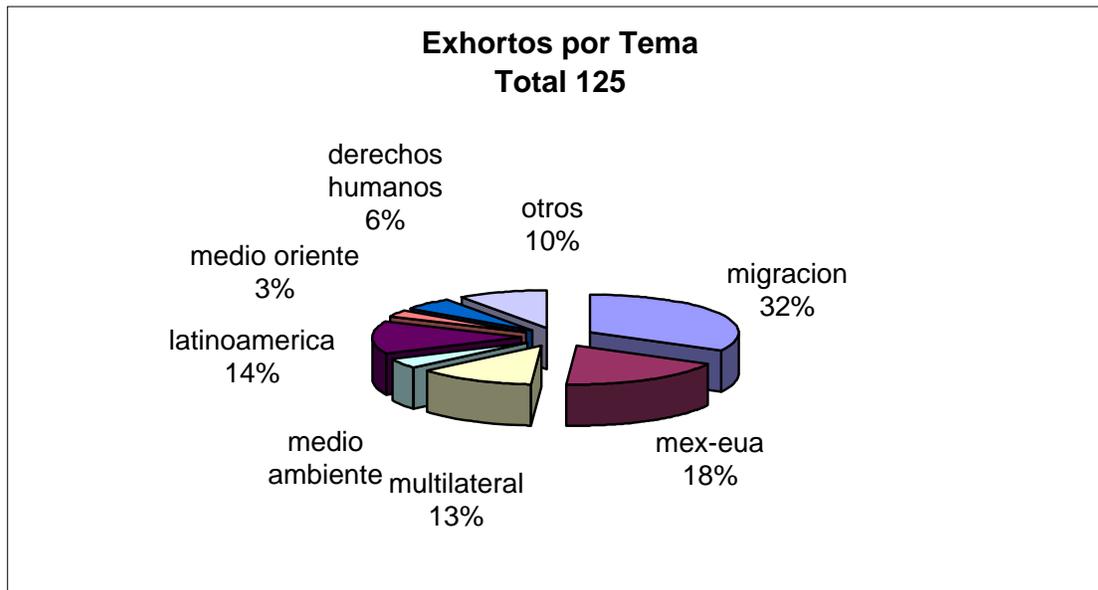
**Gráfica 4.3: Puntos de acuerdo por origen**



*Fuente: Elaboración propia a partir de los datos publicados en las gacetas del Senado de la República y la Cámara de Diputados*

Finalmente, los temas derivados de la relación México-Estados Unidos ocupan 50% de la agenda. 41 puntos de acuerdo están relacionados con la situación y los derechos de los trabajadores indocumentados mexicanos en los Estados Unidos, mientras que 23 puntos de acuerdo se refieren a temas como la relación bilateral, problemas fronterizos o adeudos de agua. A pesar de que la política hacia América Latina fue objeto de una permanente disputa entre el Ejecutivo y el Congreso, solamente abarca 14% de los temas, mientras que los temas de carácter multilateral abarcan en conjunto 23%.

**Gráfica 4.4 Puntos de acuerdo por tema**



*Fuente: Elaboración propia a partir de los datos publicados en las gacetas del Senado de la República y la Cámara de Diputados*

Durante el gobierno del Presidente Fox el exhorto pudo funcionar como un mecanismo de veto muy efectivo, tanto para influir en las decisiones como para descalificar la conducción de la política exterior, al menos por cinco razones: 1) el Presidente deja de tener desde 1997 una mayoría disciplinada en el Congreso; 2) la fracción parlamentaria del partido gobernante no tiene los votos suficientes para evitar que los exhortos presentados por la oposición sean aprobados; 3) el propio partido gobernante tiende a emitir exhortos al gobierno; 4) hay un conflicto político entre el gobierno y la oposición que se incrementa conforme avanza el sexenio y se acelera el proceso de sucesión presidencial; 5) los medios de comunicación, aún cuando suelen ser sumamente críticos con el Legislativo, tienden a dar amplia difusión a los exhortos de los legisladores y a retomar sus cuestionamientos sobre la conducción de la política exterior.

A través del exhorto los legisladores utilizan su capacidad de veto en tres dimensiones: 1) presionan directamente para que se consideren sus recomendaciones en la definición de la agenda; 2) si el gobierno no toma en

consideración o no responde a los exhortos, al volverse estos reiterados en el debate mediático, pueden derivar en una descalificación permanente sobre la toma de decisiones y en el desgaste público de los funcionarios.; 3) y no menos importante, el exhorto debe entenderse también como un mecanismo a través del cual el Congreso exige al gobierno que rinda cuenta sobre el sentido de las decisiones y sus resultados. Sobre este último punto es necesario realizar algunos comentarios.

La constitución establece dos criterios concretos para la rendición de cuentas del Ejecutivo hacia el legislativo: 1) los informes que el Gobierno está obligado a presentar anualmente; 2) los principios normativos en materia de política exterior a los cuales el Ejecutivo debe *observar*. Los resultados de la política exterior son analizados y debatidos por el Legislativo tomando en cuenta la información publicada en el Informe de Gobierno, el Informe de Ejecución del Plan Nacional de Desarrollo y el Informe de Labores de la Secretaría de Relaciones Exteriores. Adicionalmente, se realiza la Glosa del Informe en ambas Cámaras utilizando la información gubernamental se complementa con la Comparencia del Canciller ante el Congreso.

La cantidad de veces que los secretarios de Relaciones Exteriores comparecieron ante el Congreso entre 2001 y 2006, ya sea como parte de la Glosa o en sesiones especiales para revisar temas específicos, ilustra cómo de la mano con el incremento en la cantidad de exhortos emitidos, los legisladores aumentaron su capacidad para llamar a cuentas a los funcionarios o hacer evidente ante los ciudadanos y los medios de comunicación sus diferencias con la orientación que siguen las políticas.

La *Tabla 4.2* ilustra con claridad que la comparencia no es ya simplemente un trámite que los funcionarios deben cumplir anualmente ante las cámaras. Solamente las cinco veces que Luis Ernesto Derbez compareció ante el Senado en 2005 iguala todas las ocasiones en que asistió Fernando Solana Morales

durante toda su gestión. De igual forma, destaca que si bien los cancilleres tienden a asistir mucho más al Senado de la República, desde la LVII Legislatura también asisten en forma creciente ante los diputados. En este caso las seis veces que asiste Luis Ernesto Derbez ante la Cámara de Diputados durante su gestión, superan, por ejemplo, la cantidad de veces que asistieron ante el Congreso Fernando Solana, José Ángel Gurría y casi iguala a Rosario Green.

**Tabla 4.2: Comparecencias de los Secretarios de Relaciones Exteriores ante el Congreso.**

<b>Secretario</b>	<b>Cámara de Diputados</b>	<b>Senado</b>	<b>Comisión Permanente</b>	<b>Total</b>
F. Solana (1988-1993)		1 (1989) 1 (1990) 1 (1991) 1 (1992) 1 (1993)		5
Manuel Tello (1994)			1 (1994)	1
J.A. Gurría (1994-1998)	1 (1997)	1 (1995) 1 (1996) 2 (1997)		5
R. Green (1998-2000)	1 (1998) 2(1999) 1(2000)	1 (1998) 2 (1999) 1 (2000)		8
J. Castañeda (2000-2003)	1 (2001)	1 (2001) 1 (2002)		3
L.E. Derbez (2003-2006)	2 (2004) 3 (2005) 1 (2006)	1 (2003) 1 (2004) 2 (2005) 1 (2006)	2 (2005) 1 (2004) 1 (2006)	16

*Fuente: Elaboración propia a partir del Informe de Labores de la SRE, años 2001, 2002, 2003, 2004, 2005, 2006; y de información proporcionada por Dirección General del Acervo Histórico Diplomático, SRE, Congreso de la Unión, Departamento de documentación. Versiones Estenográficas de Comparecencias, años 1988-1998; Senado de la república, Archivo Histórico y Memoria Legislativa, Versiones Estenográficas de Comparecencias SRE 1988-1994.*

Si bien la glosa siempre ha sido un espacio político que permite a la oposición atacar las políticas gubernamentales, lo cierto es que este proceso se ha vuelto mucho más dinámico, el nivel de exigencia de los legisladores mayor y el tipo de críticas mucho más agresivas que en el pasado. Sin embargo, el proceso de rendición de cuentas que se ha incrementado como producto de la alternancia y el gobierno sin mayoría, se ha nutrido de dos elementos novedosos adicionales, en primer lugar, el rol del Congreso como garante de que la conducción de la política exterior se ejerza respetando los *principios normativos* establecidos en la Constitución; y segundo, la presión hacia el gobierno a través de mecanismos como el exhorto.

Los exhortos, el incremento del número de comparencias y las iniciativas de reforma constitucional presentadas en el mismo periodo, nos muestran a un Poder Legislativo que en forma permanente ejerció la capacidad de veto para cuestionar las decisiones del Poder Ejecutivo. Como señalamos anteriormente, la baja cohesión del Congreso implica que el ejercicio de estos vetos no se tradujo en cambios en la distribución de facultades o en la definición de líneas de política por acuerdo entre poderes, pero sí afectó notablemente la credibilidad del gobierno en la materia, aumentó sus costos de transacción e incrementó la capacidad misma del Congreso para ejercer su capacidad de veto y con ello su influencia ante el gobierno. Como señalamos en el capítulo anterior, no es gratuito que el Presidente Calderón haya tomado el camino de impulsar en el discurso una política exterior “responsable” y que haya apostado por el nombramiento de un Secretario proveniente del servicio exterior mexicano. El Presidente Calderón parece estar consciente de que el ejercicio de la capacidad de veto del Poder Legislativo, aún cuando no tenga un impacto en la distribución formal de reglas del juego, puede derivar en un alto nivel de desgaste para las autoridades de gobierno.<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> En un artículo publicado en el diario El País, Jorge G. Castañeda, Secretario de Relaciones Exteriores entre 2000 y 2003, critica las definiciones de la política exterior mexicana Castañeda del gobierno de Felipe Calderón siguiendo el mismo razonamiento: “Es evidente que la actual restauración priísta en material de política exterior puede más que la tradición democrática panista, y que para Calderón el afán de deslindarse de su predecesor en la presidencia tiene prioridad sobre las convicciones democráticas”, ver “La indiferencia de los vecinos” en El País, lunes 25 de junio de 2007, p. 15.

## **4.2 Reclutamiento de los funcionarios y organización del cuerpo diplomático.**

Hay pocos vetos que puedan ser tan efectivos para la oposición como la posibilidad de ratificar a miembros del gabinete. Cuando en el nombramiento de un funcionario depende de la aprobación del Poder Legislativo, se obliga al gobierno considerar cuidadosamente el perfil del candidato, a realizar un amplio cabildeo entre los legisladores para evitar su veto y, con ello, a perfilar la definición de programas de trabajo. De esta forma la oposición tiene un margen más amplio para participar en la definición de la agenda de prioridades y garantizar que las políticas no sufrirán desviaciones significativas del status quo.<sup>5</sup>

El artículo 76, fracción II, de la Constitución establece que el Senado de la República deberá ratificar los nombramientos de Procurador General de la República, empleados superiores de Hacienda (sin contar al titular), jefes superiores de las fuerza armadas y a los representantes diplomáticos que proponga el Ejecutivo. Como hemos visto anteriormente, entre 2001 y 2006 cuatro iniciativas (tres propuestas por el PRI en el Senado, una por el PRD en la Cámara de Diputados) proponen extender la redacción de este artículo para que incluya la ratificación del Secretario de Relaciones Exteriores, sin embargo ninguna logró ser aprobada.<sup>6</sup>

---

<sup>5</sup> Tradicionalmente los estudios sobre el reclutamiento en México se han enfocado a analizar el proceso de formación de las elites mexicanas a partir de variables tales como su educación, en especial destacan los trabajos de Roderic Ai Camp (1983) y Rafael Segovia (1975). En los últimos años comienza a estudiarse el reclutamiento a partir de enfoques como cohesión de gabinete y formación de gabinete en contexto de gobierno dividido, véase por ejemplo, John D Huber and Cecilia Martínez (2006) y Margarita Jiménez Badillo (2006).

<sup>6</sup> La primera es la iniciativa presentada por la Senadora Silvia Hernández ante la comisión permanente el 11 de mayo de 2005, ver, <http://www.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/index2.php?sesion=2005/05/11/1&documento=19>. Ese mismo año, el trece de diciembre, el senador Sadot Sánchez presentó otra en el mismo tenor, ver <http://www.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/index2.php?sesion=2005/12/13/1&documento=26>. La más reciente se presentó el 23 de noviembre de 2006 por la Senadora Rosario Green, ver <http://www.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/index.php?sesion=2006/11/23/1&documento=10>

En este apartado analizaremos la forma en que el reclutamiento se ha convertido en un punto de veto a pesar de que no hayan prosperado las iniciativas para dotar al Senado de la facultad de ratificar al Secretario de Relaciones Exteriores. El argumento que presentaremos consiste en lo siguiente: Como resultado del nivel de debate sobre la conducción de la política exterior durante la administración de Vicente Fox, el gobierno de Felipe Calderón optó por realizar los principales nombramientos entre miembros del Servicio Exterior Mexicano (SEM), con lo cual buscó evitar que la política exterior se convirtiera nuevamente en una zona de conflicto. En otras palabras, la nueva administración reconoció la capacidad implícita de veto del Congreso y ante el costo político de abrir un conflicto con la oposición se apostó por una solución neutral: nombrar a un diplomático de carrera al frente de la Cancillería.

Desde nuestra perspectiva, en tanto el gobierno no cuente con una mayoría en el Congreso, el nombramiento de miembros del SEM para ocupar los mandos superiores representará la salida negociada ante el riesgo de convertir nuevamente la política exterior en zona de conflicto. Con lo cual el SEM se convierte también en un actor protagónico de la política exterior, con capacidad de influencia creciente y poder de negociación ante las diferentes fuerzas políticas.

En este mismo sentido, la reforma al artículo 8 de la Ley del Servicio Exterior, producto de la introducción del Servicio Profesional de Carrera en la administración pública federal, consiste justamente en el establecimiento de un punto de veto al nombramiento de funcionarios de confianza dentro de la SRE y el fortalecimiento del SEM. Lo cual refuerza nuevamente el perfil político de los diplomáticos de carrera.

¿Cómo se ha dado el reclutamiento de altos funcionarios en la SRE? ¿De qué forma cambió el reclutamiento como resultado de la alternancia? ¿De qué forma los cuestionamientos a la política exterior durante la administración de Vicente Fox permitieron convertir el reclutamiento en un punto de veto? En los sistemas parlamentarios los miembros del gabinete tienden a ser reclutados entre los legisladores del partido mayoritario o la coalición que permite formar al gobierno. En un sistema presidencial esta situación no es comparable porque, en principio, los funcionarios suelen estar legalmente impedidos para ocupar puestos simultáneamente en diferentes ramas del gobierno.

La forma en que se realiza el reclutamiento de funcionarios de gobierno en sistemas parlamentarios y presidenciales, es una variable relevante para identificar cuál es el grado de libertad del gobierno frente al legislativo y frente a su propio partido al momento de nombrar al gabinete.<sup>7</sup>

En este sentido, podemos destacar tres variantes: 1. los funcionarios son reclutados desde el legislativo o tienen carreras legislativas importantes; 2. los funcionarios son impuestos como cuota partidista o tienen una carrera partidista destacada; 3. el jefe de gobierno, aún cuando nombre a miembros de su partido, tiene de hecho libertad para hacer sus nombramientos.

Durante los gobiernos encabezados por el PRI, si bien la administración pública se conformaba por servidores públicos que militan o manifestaban al menos públicamente sus simpatías por ese partido, lo cierto es que el reclutamiento no era producto de imposición de cuotas de partido. El Presidente y los responsables de cartera tenían un amplio margen de libertad para realizar sus nombramientos. En la mayoría de los casos los funcionarios desarrollaban una carrera política afín al PRI desde la administración pública, afirmando militancia partidista pero sin

---

<sup>7</sup> Weaver y Rockam (1993) identifican al reclutamiento como un constreñimiento institucional clave a nivel de régimen político junto con la disciplina partidista, la centralización del poder legislativo en el gabinete y la centralización de la rendición de cuentas, ver p. 14. En el mismo sentido, para comprender la importancia de la formación de gabinete y su impacto en el respaldo presidencial para formular políticas en contextos de gobierno sin mayoría, ver Margarita Jiménez Badillo (2006) p. 63-69.

ejerger necesariamente cargos significativos en el partido o de elección popular como prerrequisito para acceder al puesto.<sup>8</sup>

Esto no implica que no accedieran al gabinete funcionarios con una amplia carrera partidista, con experiencia en puestos de elección popular o trayectoria en el Legislativo, el reclutamiento era en la práctica bastante flexible. Lo que afirmamos es que no era obligatorio cumplir con esos requisitos para ser miembro del gabinete. El partido y sus sectores imponían sus cuotas, en todo caso, a través de la distribución de candidaturas a puestos de elección popular, especialmente para el Congreso. La creación de candados estatutarios durante la XIV asamblea nacional, representa justamente un intento por evitar las nominaciones a puestos de elección popular de funcionarios (tecnócratas) que formalmente reivindicaban militancia pero que de hecho carecían de una carrera partidista destacada.

Podemos observar que de los once Cancilleres nombrados entre 1964 y 2006, cuatro provienen del SEM (Alfonso García Robles, Jorge Castañeda de la Rosa, Manuel Tello y Patricia Espinosa) y siete de ellos (Antonio Carrillo Flores, Santiago Roel, Bernardo Sepúlveda, Fernando Solana, Manuel Camacho, José Angel Gurría y Rosario Green), ejercieron cargos en el PRI o desempeñaron puestos de elección popular, aunque por lo general lo han hecho una vez terminada su gestión al frente de la Cancillería. No puede afirmarse en ninguno de estos casos que su nombramiento de Secretario de Relaciones Exteriores sea necesariamente resultado de una trayectoria partidista destacada.

---

<sup>8</sup> María Amparo Casar (1997), al analizar perfiles de funcionarios públicos de diferentes administraciones se pone en evidencia que aún cuando el Ejecutivo estuviera en un contexto de partido hegemónico, el reclutamiento no implicaba demostrar la pertenencia al partido, haber ejercido cargos en su dirigencia o contar con cargos de elección popular. La selección de los miembros del gabinete era una decisión del Presidente en la que podían influir más relaciones personales, afinidad política o pertenencia a grupos políticos.

Estamos ante el caso de funcionarios que, después de alcanzar niveles de mando superior en la administración pública, acceden a puestos de elección popular a través del principio de representación proporcional. Aún cuando estos funcionarios puedan haber militado en el PRI y haber ejercido cargos en el PRI, su nombramiento se explica más por su pertenencia o cercanía al equipo del Presidente, su experiencia dentro de la administración pública o por prestigio en los ámbitos académico e intelectual.<sup>9</sup>

Durante el gobierno del Presidente Fox el reclutamiento en la SRE ha sido aún más independiente de la trayectoria partidista. Ninguno de los dos Cancilleres nombrados entre 2000 y 2006, Jorge Castañeda y Luis Ernesto Derbez, cuenta con una carrera destacada dentro del partido gobernante, aunque ambos desempeñaron un rol significativo dentro del primero círculo del equipo de la campaña presidencial del 2000. De hecho Derbez solicitó su incorporación al PAN durante la campaña presidencial pero recibió su acreditación en 2002, siendo ya entonces miembro del gabinete. Mientras que Jorge Castañeda ha desarrollado una carrera política independiente, que lo ha llevado a acercarse al PVEM, al PAN e incluso a lanzar una candidatura independiente a la Presidencia de la República.

En lo que se refiere a los subsecretarios nombrados durante las administraciones de Carlos Salinas y Ernesto Zedillo, los funcionarios mantienen perfiles muy semejantes a los de los Secretarios del periodo 1964-2000: solían provenir del SEM o contaban con trayectoria en la administración, con simpatías, militancia formal por el PRI, pero la mayoría no necesariamente contaba con carreras partidistas destacadas previas.

---

<sup>9</sup> Ver, <http://sre.gob.mx/acerca/secretarios/default.htm>

**Tabla 4.3 Subsecretarios de estado SRE 1988-2000**

<b>Subsecretarios 1988-1994</b>				<b>Subsecretarios 1994-2000</b>			
Carlos Nuñez Urquiza	Oficial	Mayor	1988-1990	Ildefonso Guajardo Villareal	<b>Oficial</b>	<b>Mayor</b>	<b>1994-1997</b>
Carlos A. de Icaza González (SEM)	Oficial	Mayor	1990-1994	Mauricio Reyes	<b>Oficial</b>	<b>Mayor</b>	<b>1997-1998</b>
Sergio González Gálvez (SEM)	Subsecretario	"A"	1988-1991	Javier Treviño Cantú	<b>Subsecretario de Cooperación Internacional 1994-1998</b>		
Andrés Rosental Gutman (SEM)	Subsecretario	"A"	1991-1994;	Sergio González Galvez (SEM)	<b>Subsecretario de Asuntos Multilaterales 1994-1998</b>		
	Subsecretario	"B"	1988-1991				
Javier Valero	Subsecretario	"B"	1991-1994;	Juan Rebolledo G.	<b>Subsecretario de Asuntos Bilaterales 1994-1998;</b>		
	Subsecretario	"C"	1988-1991		<b>Subsecretario de América del Norte y Europa 1998-2000</b>		
Rosario Green	Subsecretario	"C"	1991-1994	Juan de Villafranca	<b>Oficial</b>	<b>Mayor</b>	<b>1998-2000</b>
Gustavo Iruegas Evaristo (SEM)	Oficial	Mayor	1994	Carlos A. Icaza González (SEM)	<b>Subsecretario de América Latina y Asia – Pacífico 1998-2000</b>		
Antonio de Icaza (SEM)	Subsecretario	"B"	1994	Carmen Moreno Toscano (SEM)	<b>Subsecretario de Naciones Unidas y África y Medio Oriente 1998-2000</b>		
<b>Jorge Mazal</b>	<b>Pinto</b>	<b>Subsecretario</b>	<b>"C" 1994</b>				

Fuente: Elaboración propia a partir de información proporcionada por la Dirección General del Acervo Histórico Diplomático, SRE.

Los nombramientos de subsecretarios entre 2000 y 2006 son marcadamente más independientes de la militancia, las carreras partidistas o la experiencia previa en puestos de elección popular. Siete de los subsecretarios provenían del SEM

(Miguel Marín, Enrique Berruga, Gustavo Iruegas, Mauricio Toussaint, Jorge Lomonaco, Lourdes Aranda y Jorge Chen), cinco participaron activamente en la campaña presidencial o el período de transición de gobierno del año 2000 (Patricia Olamendí, Mariclaire Acosta, Miguel Hakim, Mónica Ruiz y Gerónimo Gutiérrez) e incluso fueron más los que provenían del sector académico que del partido gobernante (Lourdes Dieck, María Del Refugio González, Miguel Hakkim y Mariclaire Acosta, a los cuales cabe añadir a los propios Secretarios Castañeda y Derbez). Solamente Gutiérrez cuenta con una trayectoria partidista como adherente al PAN y como director de la Fundación Miguel Estrada Iturbide, mientras que Patricia Olamendi llegó a ser Diputada Federal durante la LIV legislatura, aunque en este caso por el PRD.

**Tabla 4.4 Susecretarios de estado SRE 2000-2006**

**Subsecretarios 2000-2006**

**Miguel Marín Bosh, Subsecretario de Relaciones Exteriores 2000-2002**  
**Enrique Berruga Filloy, Subsecretario de América del Norte 2000-2002;**  
**Subsecretario de Relaciones Exteriores 2002-2003**  
**Mauricio Toussaint, Oficial Mayor 2000-2002; Subsecretario de América del Norte 2002-2003**  
**Gustavo Iruegas Subsecretario de América Latina 2000-2003**  
**Miguel Hakim Simón, Subsecretario de Relaciones Económicas y Cooperación Internacional 2001-2003; Subsecretario de América Latina 2003-2005**  
**Mariclaire Acosta, Subsecretaria para Derechos Humanos y Democracia 2001-2003**  
**Patricia Olamendí Torres, Subsecretaria para Asuntos Multilaterales 2001-2003; Subsecretaria de asuntos Multilaterales y Derechos Humanos 2003-2005.**  
**Jorge Lomonaco, Oficial Mayor 2002-2003**  
**Pablo Gómez, Oficial Mayor 2003-2005**  
**Jerónimo Gutiérrez, Subsecretario de América del Norte 2003-2006**  
**Lourdes Dieck, Subsecretaria de Relaciones Económicas y Cooperación Internacional, 2003-2004**  
**María del Refugio González, Subsecretaria de Asuntos Multilaterales y Derechos Humanos, 2005-2006.**  
**Lourdes Aranda, Subsecretaria de Relaciones Exteriores 2003-2006**  
**Mónica Ruiz, Oficial Mayor 2005-2006**

*Fuente: Elaboración propia a partir de información proporcionada por la Dirección General del Acervo Histórico Diplomático, SRE.*

Los nombramientos realizados en diciembre de 2006 por el Presidente Calderón se alejan tanto del modelo seguido por las administraciones priístas como de lo propio del sexenio del Presidente Fox. En este caso predominan los nombramientos de miembros de SEM, lo cual es, desde nuestra perspectiva, resultado de un intento de la nueva administración por cerrar la posibilidad de nuevos conflictos con la oposición en el Congreso en materia de política exterior y, con ello, evitar que el legislativo recurra a su capacidad de veto en la materia, afectando con ello otros ámbitos y contaminando otras negociaciones entre gobierno y oposición.

El nombramiento de Patricia Espinosa como Secretaria de Relaciones Exteriores es muy significativo si se compara con los nombramientos entre diplomáticos de carrera realizados en los últimos treinta años. En primer lugar, desde el nombramiento de Manuel Tello Baurraud en 1958, ningún miembro del SEM había sido nombrado con el inicio de sexenio, lo cual permite participar con mayor influencia en la definición de prioridades. En segundo lugar, de los tres últimos nombramientos de miembros del SEM, solamente Jorge Castañeda de la Rosa ocupó la titularidad de la Cancillería por un periodo que podemos caracterizar como relevante (1979-1982); por el contrario, Alfonso García Robles (1975-1976) y Manuel Tello Macías (1994) fueron nombrados secretarios durante el último año de gobierno y ya con el proceso de sucesión en marcha.<sup>10</sup>

En lo que respecta al nombramiento de subsecretarios, la influencia del SEM también es importante. Tanto Lourdes Aranda (subsecretaria de Relaciones exteriores), Manuel Gómez Robledo (subsecretario de Asuntos Multilaterales y Derechos Humanos) y Carlos Rico Ferrat (subsecretario para América del Norte), cuentan con trayectorias destacadas en la diplomacia mexicana. Solamente Gerónimo Gutiérrez (subsecretario para América Latina y el Caribe desde diciembre de 2006) tiene una trayectoria partidista y no proviene del SEM. En el caso de Julio Camarena Villaseñor (Oficial Mayor), si bien no proviene del SEM,

---

<sup>10</sup> Ver, <http://sre.gob.mx/acerca/secretarios/default.htm>

se ha desarrollado en áreas de recursos humanos de las Naciones Unidas, lo cual lo vincula a la diplomacia mexicana más que a los círculos políticos nacionales.<sup>11</sup>

El nombramiento de diplomáticos de carrera para ocupar la mayoría de los mandos superiores de la SRE implicó el reconocimiento de un veto implícito del Senado, sin embargo, este tipo de veto sólo funciona cuando el gobierno prefiere nombrar a miembros del SEM que pagar costos políticos al elegir a personalidades más destacadas por su trayectoria partidista que por su experiencia diplomática. Un punto de veto al reclutamiento de funcionarios mucho más duro se deriva la modificación al artículo 8 de la Ley del Servicio Exterior Mexicano (LSEM).

Este punto de veto tiene su origen en la creación del Servicio Profesional de Carrera (LSPC) en abril de 2003 y en cuyo ámbito de aplicación quedan comprendidos los nombramientos de “enlace” hasta “Director General” de todas las dependencias del Gobierno Federal. Sin embargo, en el caso de la SRE, la aplicación de esta ley es problemática porque no contempla la existencia previa de un cuerpo profesional: El (SEM) creado en 1829.<sup>12</sup>

La dificultad de armonizar dos leyes con cuerpos profesionales con distinta naturaleza, lleva a la SRE y la Secretaría de la Función Pública (SFP) a establecer un acuerdo en el cual se establece una reserva del 30% del total de los puestos denominados de “áreas sustantivas” para ser ocupados exclusivamente por personal del SEM de acuerdo con los programas de rotación establecidos en la propia LSEM. En otras palabras, estos puestos de reserva serían entendidos como de “libre designación”, aún cuando estuvieran dirigidos a miembros del SEM,

---

<sup>11</sup> Sobre el perfil de los funcionarios nombrados por la Secretaria Patricia Espinosa, ver José Antonio Román, “Patricia Espinosa nombra tres nuevos subsecretarios y oficial de SRE” en [www.jornada.unam.mx/2006/12/11/index.php?section=politica&article=015n1pol](http://www.jornada.unam.mx/2006/12/11/index.php?section=politica&article=015n1pol), 11 de diciembre de 2006.

<sup>12</sup> El 31 de diciembre de 1929 Vicente Guerrero expide la primera Ley del Servicio Exterior Mexicano. Ver, <http://sre.gob.mx/acerca/historiasre/historia.htm>

y el resto de los puestos sería regulado por la LSPC.<sup>13</sup> Adicionalmente, la SFP publicó un par de meses después un acuerdo orientado a establecer criterios graduales para la operación armónica de ambas leyes y con ello posponía la aplicación de la LSPC hasta el 2006.<sup>14</sup>

Sin embargo, como resultado de presiones de legisladores de oposición y de miembros del SEM, el 1 de septiembre de 2005 se publica un nuevo decreto reformando el artículo 8 de la LSPC, con lo cual la SRE queda exenta de su aplicación y se forma una Comisión Ad-hoc responsable de establecer los principios normativos y reglas de profesionalización para los trabajadores no miembros del SEM. El objetivo de este acuerdo es integrar elementos de la LSPC a la LSEM de tal forma que su administración incluya a todo el personal bajo la dirección de la SRE.<sup>15</sup>

La Comisión Ad-hoc fue instalada en octubre de 2003 y a pesar de que mantiene reuniones continuas no ha podido alcanzarse un acuerdo que deje satisfechos tanto a los miembros del SEM como a los trabajadores no miembros pero con derecho a profesionalizarse de acuerdo con la LSPC.

Esta reforma a la LSPC se ha convertido en un punto de veto pues en la práctica implica que cualquier sustitución de funcionarios desde enlace hasta Director General debe realizarse como parte de rotaciones entre miembros del SEM o debe implicar a personal no profesional ya contratado en la SRE. Esto significa, por ejemplo, que un Subsecretario no puede nombrar personal desde Director General que no provenga del SEM, salvo en los casos de las áreas denominadas “gabinetes de apoyo”.

---

<sup>13</sup> Ver Diario oficial de la Federación, 11 de abril de 2005, [http://www.dof.gob.mx/nota\\_to\\_imagen\\_fs.php?cod\\_diario=149800&pagina=0](http://www.dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?cod_diario=149800&pagina=0)

<sup>14</sup> Ver Diario oficial de la Federación, 17 de junio de 2005, [http://www.dof.gob.mx/nota\\_to\\_imagen\\_fs.php?cod\\_diario=150087&pagina=0](http://www.dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?cod_diario=150087&pagina=0)

<sup>15</sup> Ver Diario Oficial de la Federación, 1 de septiembre de 2005, [http://www.dof.gob.mx/nota\\_to\\_imagen\\_fs.php?cod\\_diario=151210&pagina=0](http://www.dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?cod_diario=151210&pagina=0)

Con esta medida, respaldada por el Senado, los funcionarios están limitados para reclutar nuevos funcionarios con trayectoria partidista, académica o de la sociedad civil y construir equipos de trabajo con personal ajeno al SEM. Mientras el gobierno no cuente con una mayoría propia en el Congreso, los legisladores difícilmente aprobarán alguna reforma a la LSEM o la LSPC de tal forma que flexibilice la contratación de personal, pues de esta forma limitan el margen de maniobra del Secretario y su equipo de trabajo. De igual forma, el SEM se consolida como un actor relevante en la definición de las prioridades de la política exterior y como un cuerpo con capacidad de cabildear su propia agenda ante los legisladores.

Lo relevante para nuestro estudio es que el reclutamiento de los mandos superiores encargados de tomar las decisiones en materia de política exterior, ha comenzado a ser afectada por los vetos del legislativo. Estamos convencidos que las próximas administraciones enfrentarán una mayor presión para realizar sus nombramientos entre diplomáticos de carrera y que nombrar a personalidades provenientes del sector privado, académico, la sociedad civil y de trayectorias partidistas implicará pagar costos de transacción altos.

La presión que recibirá el gobierno tendrá como origen la oposición y los miembros del SEM, pero recibirá también un amplio respaldo entre líderes de opinión, con lo cual la libertad para realizar nombramientos políticos será muy reducida. De esta forma, al igual que ha sucedido con la administración de Felipe Calderón, los gobierno que no estén dispuestos a pagar costos políticos por realizar redefiniciones o que busquen evitar que su agenda de prioridades se contamine por conflictos con la oposición al respecto de la conducción de la política exterior, apostarán por mantener a la SRE como una zona neutral realizando los nombramientos principalmente entre miembros del SEM.

## **Conclusiones**

A lo largo de este trabajo hemos argumentado que la capacidad de veto del Congreso, especialmente de las fracciones opositoras al gobierno, ha tendido a incrementarse en general como resultado de la transformación de un sistema presidencialista a uno caracterizado en equilibrio entre poderes, en el cual adicionalmente el partido que gana la presidencia no tiene mayoría en el Congreso.

La selección del caso de estudio ejemplifica la forma en que el Poder Legislativo ejerce en los hechos una capacidad de veto e influencia creciente ante el gobierno, a pesar de que constitucionalmente sus facultades puedan estar limitadas y que las principales definiciones y la conducción de la política misma corresponde exclusivamente al Ejecutivo.

Nuestra primera hipótesis ha consistido en el argumento de que la capacidad de veto del Poder Legislativo, esto es, su capacidad para evitar alteraciones al status quo ha tendido a incrementarse en un contexto caracterizado por un gobierno sin mayoría. En otras palabras, nuestro estudio ha tratado de establecer una relación entre el incremento de la capacidad de veto del Poder Legislativo y la forma particular en las relaciones gobierno-congreso.

La capacidad de veto del Congreso es mucho especialmente visible como resultado del gobierno sin mayoría. En un contexto caracterizado por un gobierno de mayoría, siguiendo a Tsebelis, el gobierno tendría en principio mayores posibilidades de alterar el status quo político y para instrumentar una agenda de gobierno con mayor libertad. Sin embargo, esto no significa que el gobierno de mayoría rompa con el equilibrio de poderes o elimine absolutamente la capacidad de veto. En primer lugar, alterar la Constitución implicaría todavía mayores dificultades. En segundo lugar, una alianza opositora frente al gobierno puede incrementar sus costos de transacción. Tercero, el sistema de vetos del sistema político mexicano es sumamente dinámico e incorpora también a los gobernadores y figuras públicas destacadas, por lo que un gobierno que instrumente una agenda

polémica puede enfrentar un rechazo amplio a su proyecto con respaldo de los medios de comunicación y la sociedad civil.

La capacidad de veto creciente del Congreso ante alteraciones en el status quo legislativo y de políticas públicas no es un accidente o un suceso temporal que tenderá a diluirse conforme se consolide la democracia mexicana, es una realidad política que se deriva de la composición misma del sistema de partidos y se agudiza ante la incapacidad del ganador de la presidencia de alcanzar la mayoría en el Congreso. A través de la capacidad del Congreso para vetar y de la obligación del Ejecutivo para considerar estos vetos, su disposición para buscar negociaciones o su poder para rechazarlos es que se materialice el equilibrio de poderes.

En este sentido, consideramos que esta capacidad de veto tenderá a incrementarse en materia de política exterior al igual que en el ámbito de las políticas públicas en general, al menos por tres razones: 1) el mismo sistema de competencia política y la particularidad del calendario electoral produce incentivos para ejercer veto sobre la política gubernamental; 2) la posibilidad de que los ciudadanos puedan ejercer voz ante los asuntos públicos convierte a la capacidad de veto en un mecanismo en manos del Congreso para exigir rendición de cuentas a nombre de los ciudadanos; 3) la vigilancia que ejercen los medios de comunicación sobre los poderes públicos y la instrumentación de las políticas públicas funciona también como incentivo para incrementar los costos de transacción de las decisiones gubernamentales.

Por otra parte, nuestro estudio asume también que la capacidad de veto del Congreso no puede comprenderse si primero no se entiende que la democratización de sistema político mexicano ha implicado la fragmentación de la política exterior mexicana. Como señalábamos en el capítulo 2, este proceso ha sido definido por diferentes autores como la *balcanización* de la política exterior mexicana e implica que el Presidente y la Secretaría de Relaciones Exteriores son

incapaces de mantener el monopolio en la conducción de la política exterior por lo que la diplomacia tradicional mexicana deja de ser el canal exclusivo para establecer relaciones con el exterior.

La balcanización implica que al menos tres nuevos actores políticos tienen la capacidad de aumentar su peso en la toma de decisiones sobre política exterior y con ello para fracturar el monopolio tradicional del gobierno federal: 1) el gabinete; 2) los gobiernos estatales y en algunos casos los municipales; 3) el Congreso.

Nuestra interpretación de la capacidad de veto del Congreso debe enmarcarse como parte del proceso de *balcanización* de la política exterior, especialmente como la define Jorge Schiavon. Sin embargo, consideramos que las consecuencias institucionales de la balcanización son diferentes para cada uno de estos actores emergentes en la política exterior. Para el gabinete la consecuencia principal es pérdida de coherencia, para las entidades federativas paradiplomacia y para el caso del Congreso capacidad de veto. Desde nuestra perspectiva esta consecuencia institucional particular de la balcanización de la política exterior justifica la pertinencia de analizar de qué forma el Congreso tiende a incrementar su capacidad de veto en la materia.

Nuestra segunda hipótesis consiste en que la falta de cohesión al interior del Congreso no se traduce en una mayor capacidad del Ejecutivo para impulsar cambios en el status quo legal, institucional o de políticas públicas. A pesar de lo que supone específicamente Tsebelis, la fragmentación de la oposición al interior del Congreso no implicó necesariamente una menor capacidad para vetar y un mayor margen de maniobra para que el gobierno pudiera impulsar su agenda. Un Congreso más fragmentado puede encontrar mayores costos para coordinarse, sin embargo, los puntos de vetos que analizamos ponen en evidencia que la oposición tuvo la capacidad para vetar las decisiones del gobierno.

Al igual que la existencia de un gobierno sin mayoría, otro elemento muy importante para evaluar la capacidad de veto a futuro es los grados de cohesión al interior de los partidos y entre la oposición frente al gobierno. Hemos visto en México que, por el contrario, a pesar de la existencia de profundas divisiones al interior de los partidos, entre fracciones del mismo partido en las diferentes Cámaras y de la inexistencia de alianzas opositoras permanentes, el gobierno ha enfrentado altos niveles de estabilidad en el status quo y creciente capacidad de veto del Congreso. Esto implica que a pesar de que los partidos no están cohesionados en torno a sus propios objetivos, la meta de confrontar y limitar la acción del gobierno es suficiente para funcionar como garante de estabilidad en el status quo. En otras palabras, la distancia ideológica y el nivel de polarización se tradujo en estabilidad a pesar de la falta de cohesión al interior de la oposición.

Es interesante observar que si bien el Congreso ejerció su capacidad de veto en una forma muy intensa, el ejercicio de estos vetos no derivó necesariamente en cambios a las reglas del juego. Esto está relacionado con la falta de cohesión de la oposición y por lo tanto nos habla de una capacidad limitada para transformar sus vetos en acción transformadora. Sin embargo, lo que es indudable es que el ejercicio de los cuatro puntos de veto específicos que analizamos sí implicó mayores costos de transacción para el gobierno en el proceso de toma de decisiones.

De igual forma, es importante señalar que el período estudiado representa un momento en el cual el Congreso comienza a hacer uso de su capacidad de veto frente al Ejecutivo, por lo mismo consistió todavía en un uso potencial de esta capacidad. Desde nuestra perspectiva esta capacidad tenderá a ser a ser creciente y también será mayor la influencia de los legislativos en la política exterior mexicana.

Si bien nos hemos centrado al estudio de cuatro tipos de veto específicos, presentación de iniciativas de ley en la materia, emisión de exhortos, autorización

para que el Presidente pueda abandonar el territorio nacional y reclutamiento, el catálogo de vetos con los que cuenta el Congreso en la materia es mucho más amplio y permanece como una capacidad de veto potencial que puede ser utilizada en el futuro para ampliar su influencia en la definición de las políticas o simplemente para evitar que el Ejecutivo se desvíe del curso de acción marcado por la tradición. Entre los puntos de veto potenciales del Congreso destacan especialmente la aprobación de nombramientos de embajadores, la ratificación de tratados internacionales y la asignación de presupuesto en la materia.

Un caso especialmente relevante lo representa la autorización para que el gobierno pueda comprometer la participación de tropas mexicanas en operaciones para el mantenimiento de paz. Como señalamos en los capítulos 2 y 3, este tema fue objeto de intensa polémica durante la administración de Vicente Fox. Debate que abarcó tanto a los poderes federales como a los académicos y a los miembros de la sociedad civil. Sin lugar a dudas, en tanto la salida de tropas de territorio mexicano requiere la aprobación del Congreso y que está necesariamente pasa por el tamiz de la tradición pacifista mexicana, este tema representa un punto de veto muy poderoso en manos del Legislativo. Sin embargo, de hecho refleja una división mucho más profunda al respecto de la cual no hay consenso entre los partidos y al interior de ellos, en el sector académico y la sociedad civil, al igual que cruza al Congreso y el gobierno.

Ahora bien, nuestro estudio ha enfocado la disputa sobre la política exterior desde la perspectiva de la capacidad de veto del Congreso. En el capítulo 2 señalamos que los altos niveles de conflictividad en materia de política exterior durante la administración de Vicente Fox se explican en parte también como resultado de diferentes visiones en disputa en torno a los objetivos de la política exterior mexicana. Esto es indudablemente cierto, en México no hay un consenso en materia de política exterior y entre 2000 y 2006 esto se tradujo en un choque entre una perspectiva tradicional y una modernizante, por llamarlas de alguna forma. Sin embargo, consideramos que esta polémica oculta en parte también un trasfondo

político: la intención de la oposición de limitar el margen de acción del partido gobernante e incrementar sus costos de transacción con fines político-electorales.

Esto no significa que la disputa sobre los objetivos de política exterior fuera una fachada o un asunto irrelevante, por el contrario, este es un asunto de capital importancia y la definición de una política exterior mexicana dentro del marco de la globalización es un problema que tendrá que ser asumido por el Ejecutivo y Congreso, al igual que por el sector académico y la sociedad civil en el futuro. Sin embargo, desde nuestra perspectiva, el rechazo de una política exterior heterodoxa a nombre de la tradición tenía muchas veces más objetivos electorales y políticos en el trasfondo que la defensa misma de la tradición diplomática. Lo cual fue facilitado por un lado por la peculiaridad del estilo personal de gobernar y el estilo personal de declarar de Vicente Fox y por el otro, por la mediatización de la política mexicana.

Es indudable que Felipe Calderón comprendió la capacidad de veto del Congreso y los costos de transacción que implica para el Ejecutivo y, en un escenario interno sumamente polarizado, apostó por definir una política exterior de bajo perfil mediático y anclado, al menos en discurso, en la tradición diplomática. El reto para su administración será mantener el mismo nivel de baja conflictividad en la materia al mismo tiempo que impulsa una política exterior relevante, lo cual luce como una combinación complicada ante escenarios como una transición en Cuba, la creciente influencia de Venezuela en la región, la candidatura mexicana al Consejo de Seguridad de la ONU para el periodo 2009-2011.

Finalmente, de nuestro estudio se desprende una recomendación. A pesar de que la capacidad de veto del Congreso en un marco de gobierno sin mayoría implique el riesgo de parálisis y conflictividad permanente en el proceso de toma de decisiones, este esquema de equilibrio de poderes es un tipo de relación política mucho más sana que una caracterizada por la disciplina hacia el Presidente. Sin embargo, para que este sistema de vetos y equilibrios se traduzca en mejores

condiciones para la instrumentación de políticas, es necesario impulsar un proceso de reformas que redefina facultades gubernamentales y capacidades de veto del Congreso.

En el caso específico de la política exterior hay al menos cinco elementos que requieren ser revisados:

1) la propuesta de ratificación del Secretario por el Senado, por ejemplo a través de una terna, permitiría a los legisladores controlar el perfil de los altos funcionarios pero al mismo tiempo contribuiría a despolitizar el proceso de toma de decisiones una vez aprobado el nombramiento;

2) la autorización para que el Presidente salga del país es un anacronismo y un mecanismo de control inadecuado en un mundo globalizado y ante la intensidad del tipo de agenda internacional que enfrenta un país como México. En ambas Cámaras existen ya diferentes propuestas orientadas a garantizar mayor flexibilidad y rendición de cuentas sobre los resultados de las giras internacionales;

3) otro anacronismo es la facultad exclusiva del Senado en la materia, en los hechos ambas Cámaras están involucradas en definiciones de política exterior, cuentan con comisiones especializadas, realizan giras internacionales y analizan la política instrumentada por el Ejecutivo;

4) en especial no es coherente que el Senado mantenga la exclusividad en la ratificación de tratados cuando estos tienen una jerarquía superior a las leyes aprobadas por un proceso que involucra a ambas Cámaras;

5) finalmente, es muy importante que los legisladores definan y limiten con claridad las facultades de las entidades federativas en materia de política exterior y doten a la Secretaría de Relaciones Exteriores de la capacidad efectiva para

monitorear las políticas estatales en la materia, de otra forma se corre el riesgo de fomentar una diplomacia paralela a nombre de intereses estatales que pueden tener un impacto negativo en la política exterior nacional.

Con un paquete de reformas que redefina las mutuas competencias entre Ejecutivo y Legislativo se establecen las bases para que el sistema de equilibrio de poderes se traduzca en ejercicio del veto en beneficio de mejores políticas públicas y no por interés político partidista.

## **Bibliografía**

## **Libros**

- Ackerman, John (2007), **Organismos Autónomos y democracia. El caso de México**, Siglo XXI, México.
- Amorim Neto, Octavio y Jorge A Schiavon (2004), **Las condicionantes internas de la política exterior de Brasil y México**, CIDE, SDTEI 109, México.
- Arteaga Nava, Elisur (1999), **Derecho Constitucional**, Oxford University Press, México
- Ben-Ner, Avner and Louis Putterman (eds.) (1999), **Economics, Values and Organization** Cambridge University Press, New York.
- Brinton, Mary and Víctor Nee (eds.) (1998), **The new Institutionalism in Sociology**, Russell Sage Foundation and Stanford University Press, Stanford.
- Calva, José Luis (coord.) (2007), **México en el mundo: inserción eficiente, Agenda para el desarrollo, vol. 2**, Miguel Ángel Porrúa, Cámara de Diputados, UNAM, México..
- Calva, José Luis (coord.) (2007), **Democracia y gobernabilidad, Agenda para el desarrollo vol. 15**, Miguel Ángel Porrúa, Cámara de Diputados, UNAM, México.
- Calvert, Randall (1998), “Rational actors, Equilibrium, and Social Institutions”, en Knight y Sened, **Explaining Social Institutions**, The University of Michigan Press, Michigan, p. 57-94.
- Camp, Roderic Ai (1983), **Los líderes políticos de México**, FCE, México.
- Campbell John L. and, Ove K. Pedersen (2001), **The Rise of Neoliberalism and Institutional Analysis**, Princeton University Press, New Jersey.
- Campbell, Joseph (2004), **Institutional Change and Globalization**, Princeton University Press, New Jersey.
- Casar, María Amparo (1997), “las relaciones gobierno-partido en México”, en Cansino, César (coord.), **Gobiernos y partidos en América Latina. Un Estudio comparado**, Centro de Estudios de Política Comparada, México, p. 47-118.
- Casar, María Amparo e Ignacio Marván (2002), **Gobernar sin mayoría**. México 1867-1997, Cide-Taurus, México.

- Clague, Christopher (ed.) (1997), ***Institutions and Economic Development. Growth and Governance in Less-Developed and Post Socialist Countries***, John Hopkins University Press, Baltimore.
- Cossío D, José Ramón y Gabriela Rodríguez Huerta (2003), ***El Senado de la República y las relaciones exteriores***, Senado de la República, Itam y Miguel Ángel Porrúa, México.
- Covarrubias Velasco, Ana, “Los principios y la política exterior mexicana”, en Jorge A, Schiavon, Daniela Spencer y Mario Vázquez Olivera (eds.) (2006), ***En busca de una nación soberana***, CIDE-SRE, México, p. 387-422.
- Douglas, Mary (1996), ***Cómo piensan las instituciones***, Alianza Universidad, Madrid.
- Eggertsson, Thráinn (1997), ***Economic Behavior and Institutions***, Cambridge University Press, New York.
- Elster Jon y Rune Slagstad (1989), ***Constitucionalismo y democracia***, FCE, México.
- Elster Jon, Claus Offe, and Ulrich K. Preuss (1998), ***Institucional Design in Post-communists Societies. Rebuilding the Ship at Sea***, Cambridge University Press, New York.
- Elster Jon (2000), ***Ulises Unbound***, Cambridge University Press, New York.
- Evans, Peter B., Dietrich Rueschemeyer and Theda Skockpol (1985), ***Bringing the State Back In***, Cambridge University Press, New York.
- Ferguson, Niall (2004), ***Colossus. The Price of America´s Empire***, The Penguin Press, New York.
- González, Guadalupe (2006), “Las bases internas de la política exterior: realidades y retos de la apertura económica y la democracia”, en Herrera-Lazo, Luis M (coord.), ***México ante el mundo, tiempo de definiciones***, FCE, México, p. 155-235.
- Goodin, Robert E. (1998), ***The Theory of Institutional Design***, Cambridge University Press, New York.
- Herrera-Lazo, Luis M (coord.) (2006), ***México ante el mundo, tiempo de definiciones***, FCE, México.
- Hobbes, Thomas (1984), ***Leviatan***, FCE, 2ª. Reimpresión, México.

- Huber, John D, y Cecilia Martínez (2006), ***Cabinet Turnover and Talent Searches***, CIDE, Documentos de Trabajo SDTEP 187, México.
- Huntington, Samuel (1992), ***El orden político en las sociedades en cambio***, Paidós, Barcelona.
- Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado (ILSEN) (2004), ***Principios Históricos de la Política Exterior Mexicana***, Senado de la República (mimeo).
- Jímenez Badillo, Margarita (2006), ***La oposición parlamentaria en México***, Migeual Angel Porrúa-Cámara de Diputados, México.
- Katznelson, Ira and Barry Weingast (2005), ***Preferentes and Situations: Points of Intersection Between Historical and Rational Choice Institutionalism***, Russel Sage Foundation, New York.
- Knight Jack (1992), ***Institutions and Social Conflict***, Cambridge University Press, New York.
- Knight, Jack and Atai Sened (1998), ***Explaining Social Institutions***, The University of Michigan Press, Michigan.
- Krasner, Stephen D. (2001), ***La soberanía. Hipocresía organizada***, Paidós, Barcelona.
- Lane, Jan Eric and Svante Ersson (2000), ***The new Institucional Politics, Performance and Outcomes***, Routledge, New York.
- Levi, Margaret (1988), ***Of Rule and Revenue***, University of California Press, Los Angeles.
- Lichbach, Mark I. and Adam Seligman (2000), ***Market and Community. The Basis of Social Order, Revolution, and Relegitimation***, Penn State Press, Pennsylvania.
- Lujambio, Alonso (2000), ***El poder compartido. Un ensayo sobre la democratización mexicana***, Océano, México.
- March, J. and J. Olsen (1995), ***Democratic Governance***, The Free Press, New York.
- March, J. y J. Olsen (1997), ***El redescubrimiento de las instituciones***. La base organizativa de la política., FCE.
- Muñoz Ledo, Porfirio (coord) (2001), ***Comisión de Estudios para la Reforma del Estado. Conclusiones y propuestas***, UNAM, México.

- Nacif, Benito (2002), ***El Presidente propone y el Congreso dispone: las nuevas relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo en México***, Cide, SDTEP 145, México.
- Nacif, Benito (2006), ***The Fall of Dominant Presidency : Lawmaking Under Divided Government in Mexico***, Cide, SDTEP 185, México.
- Nacif, Benito (2006b), ***¿Qué hay de malo con la parálisis? Democracia y gobierno dividido en México***, Cide, SDTEP 183, México.
- Negretto, Gabriel (2006), ***Confronting Pluralism: Constitutional Reform in Mexico Under Fox***, CIDE SDTEP 181, México.
- North, Douglas C. (1990), ***Institutions, Institutional Change and Economic Performance***, Cambridge University Press.
- North, Douglas (2005), ***Understanding The Process of Economic Change***, Princeton University Press, New Jersey.
- Ojeda, Mario (1984), ***Alcances y límites de la política exterior de México***, El Colegio de México, Segunda Edición, México.
- Ollorqui, Juan José de (1994), ***La diplomacia Total***, FCE, México.
- Ostrom, Elinor (2005), ***Understanding Institutional Diversity***, Princeton University Press, New Jersey.
- Peters, B. Guy (1999), ***Institutional Theory in Political Science***, Pinter, New York.
- Przeworski, Adam (1995), ***Democracia y mercado***, Cambridge University Press, Gran Bretaña.
- Putnam, Robert D. (1993), ***Making Democracy Work. Civic Traditions in Modern Italy***, Princeton University Press, Princeton.
- Rabasa, Emilio O. (coord.) (2005), ***Los siete principios básicos de la política exterior de México***, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, México.
- Randall, Laura (2006), ***Reinventar México. Estructuras en proceso de cambio, Siglo XXI***, México.
- Schiavon, Jorge A. (2004), ***La política exterior de las entidades federativas***, CIDE STDEI 107, México.

- Schiavon, Jorge A, Daniela Spencer y Mario Vázquez Olivera (eds.) (2006), ***En busca de una nación soberana***, CIDE-SRE, México.
- Secretaría de Relaciones Exteriores (2006A), ***La política exterior mexicana en la transición***, Colección Editorial del Gobierno del Cambio, Fondo de Cultura Económica-SRE, México.
- Secretaría de Relaciones Exteriores (2006B), ***México: relación de tratados en vigor***, SRE México.
- Segovia, Rafael (1975), ***La politización del niño mexicano***, El Colegio de México, México.
- Sepúlveda Amor, Bernardo (2005), "Política exterior y orden constitucional: los fundamentos de una política de Estado", en Rabasa, Emilio O. (coord.), ***Los siete principios básicos de la política exterior de México***, Instituto de Investigaciones jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, México, p. 25-52.
- Shapiro, Ian, Stephen Skowronek and Daniel Galván (eds.) (2006), ***Rethinking Political Institutions: The Art of the State***, Cambridge University Press, New York.
- Soltan, Farol Edgard and Stephen L Elkin (eds.) (1992), ***The Constitution of Good Societies***, Penn State Press, Pennsylvania.
- Starr, Pamela K. (2006), "Política exterior en México", en Randall, Laura, ***Reinventar México. Estructuras en proceso de cambio***, Siglo XXI, México, p. 61-80.
- Steimo, Sven, Kathleen Thelen and Frank Longstreth (1992), ***Structuring Politics. Historical Institutionalism in Comparative Analysis***, Cambridge University Press, New York.
- Sunstein, Cass and Stephen Colmes (1999), ***The Costs of Rights***. Norton, New York.
- Tena Ramírez, Felipe (2005), ***Leyes Fundamentales de México 1808-2005***, vigesimocuarta edición, Porrúa, México.
- Tsebelis, George (1990), ***Nested Games. Rational Choice in Comparative Politics***, California University Press, California.
- Tsebelis, George (2002), ***Veto Players. How Political Institutions Work***, Russell Sage Foundation-Princeton University Press, New Jersey.
- Velásquez Flores, Rafael (2007), ***La paradiplomacia mexicana: las relaciones exteriores de las entidades federativas***, CIDE STDEI 151, México.

-Velásquez Flores, Rafael (2007), ***Una primera evaluación de la política exterior de la administración de Vicente Fox: alcances y límites***, CIDE STDEI 145, México.

-Weaver, Kent R. and Bert A. Rockman (eds) (1993), ***Do Institutions Matter?***, Brookings, Massachusetts.

-Williamson, Oliver (1989), ***Las instituciones económicas del capitalismo***, Fondo Cultura Económica, México.

-Woldenberg, José (2002), ***La construcción de la democracia***, Plaza y Janés, México.

### ***Documentos oficiales.***

-Poder Ejecutivo Federal ***Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006***, <http://pnd.fox.presidencia.gob.mx/index.php?idseccion=35>

-Poder Ejecutivo Federal, ***Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012***.

-Diario oficial de la Federación, <http://www.dof.gob.mx>

-Secretaría de Relaciones Exteriores, ***Informe de Labores de la SRE***, años 2001, 2002, 2003, 2004, 2005, 2006.

-Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados, <http://gaceta.diputados.gob.mx>

-Gaceta del Senado de la República, , <http://www.senado.gob.mx>

-Semanario Judicial de la Federación, Novena época, Tomo X, noviembre 1999, p. 46. Ver <http://www.mexicolegal.com.mx/consultas/r1227.htm>.

## **Paginas y Documentos WEB**

-Secretaría de Relaciones Exteriores, <http://www.sre.gob.mx>

-Andrés Manuel López Obrador, ***cincuenta compromisos***,  
<http://www.amlo.org.mx/50compromisos/36.php>

-Versión Estenográfica Segundo Debate Presidencial 2006,  
<http://www.razonypalabra.org.mx/publicado/debate.html>

-Instituto de Investigaciones Jurídicas, <http://info4.juridicas.unam.mx>

## **Artículos periodísticos**

-Reforma/Staff, “Frena Senado viaje de Fox”, *reforma.com*, 10 de abril de 2002,  
<http://busquedas.gruporeforma.com/utillerias/imdservicios3W.DLL?JSearchformatS&file=MEX/REFORM01/00243/00243523.htm&palabra=presidente&sitereforma>

-Esperanza Barajas, “El caso Zedillo”, *reforma.com*, 10 de abril de 2002,  
<http://busquedas.gruporeforma.com/utillerias/imdservicios3W.DLL?JSearchformatS&file=MEX/REFORM01/00243/00243653.htm&palabra=presidente&sitereforma>

-Daniel Millán, “Debe Senado derogar trámite obsoleto”, *reforma.com*, 11 de abril de 2002,  
<http://busquedas.gruporeforma.com/utillerias/imdservicios3W.DLL?JSearchformatSP&file=reformacom/2002/nacional/articulo/185203/default.htm&palabra=presidente&sitereforma>.

-Esperanza Barajas y Wilbert Torre, “Advierten que volverán a decir no”, en *reforma.com*, 11 de abril de 2002  
<http://busquedas.gruporeforma.com/utillerias/imdservicios3W.DLL?JSearchformatSP&file=reformacom/2002/nacional/articulo/185564/default.htm&palabra=presidente&sitereforma>

-Reforma/Staff, “Presenta Segob planes de viaje de Fox”, en *reforma.com*, 11 de abril de 2002,  
<http://busquedas.gruporeforma.com/utillerias/imdservicios3W.DLL?JSearchformatSP&file=reformacom/2002/nacional/articulo/185520/default.htm&palabra=presidente&sitereforma>

-Reforma/Staff, "Sin viaje, saca Presidente provecho", en *reforma.com*, 17 de abril de 2002,

<http://busquedas.gruporeforma.com/utillerias/imdservicios3wdll?JSearchformatS&file=MEX/REFORM01/00245/00245509.htm&palabra=presidente&sitereforma>.

-Ernesto Nuñez, "Mantiene AN amenaza de expulsión a Derbez", 1 de noviembre de 2004, en

<http://busquedas.gruporeforma.com/utillerias/imdservicios3W.DLL?JSearchformatS&file=MEX/REFORM01/00554/00554916.htm&palabra=clonacion&sitereforma>,  
Reforma.com

- Samuel García, "El señor Moreno al BID (La disputa interna mexicana)", en *eluniversal.com.mx*, 04 de julio de 2005, <http://www.eluniversal.com.mx/columnas/49483.html>

- Natalia Gómez Quintero, "Descalifica Gil apoyo a postulación para el BID", en *eluniversal.com.mx*, 07 de julio de 2005, [http://www2.eluniversal.com.mx/pls/impreso/noticia.html?id\\_not=126958&tabla=nacion](http://www2.eluniversal.com.mx/pls/impreso/noticia.html?id_not=126958&tabla=nacion).

-Jorge Herrera, "Apoyo military a ONU, sin consenso, coinciden", en *El Universal.com.mx*, 16 de Julio de 2005, [www2.Eluniversal.com.mx/pls/impreso/noticia.html?id\\_not=127296&tabla=nacion](http://www2.Eluniversal.com.mx/pls/impreso/noticia.html?id_not=127296&tabla=nacion).

-Ariadna García, "Chocan Los Pinos y SRE", en *Reforma.com*, 1 de Julio de 2005, <http://busquedas.gruporeforma.com/utillerias/imdservicios3W.DLL?JSearchformatS&file=MEX/REFORM01/00625/00625435.htm&palabra=olamedi&sitereforma>.

-Claudia Guerrero, "Niegan diputados permiso de viajar a Fox", *reforma.com*, 7 de noviembre de 2006, <http://www.reforma.com/nacional/articulo/705718/>

<sup>1</sup> Ver Reforma/Staff, "...Y Presidente acusa secuestro", *reforma.com*, 8 de noviembre de 2006,

<http://busquedas.gruporeforma.com/utillerias/imdservicios3wdll?JSearchformatS&file=MEX/REFOM01/00805/00805481.htm&palabra=presidente&sitereforma>.

-José Antonio Román, "Patricia Espinosa nombra tres nuevos subsecretarios y oficial de SRE" en [www.jornada.unam.mx/2006/12/11/index.php?section=politica&article=015n1pol](http://www.jornada.unam.mx/2006/12/11/index.php?section=politica&article=015n1pol), 11 de diciembre de 2006.

-Ariadna García, *Condicionan el aval a embajadores*, en *reforma.com*, 7 de febrero de 2007,

<http://busquedas.gruporeforma.com/re3forma/Documentos/DocumentoImpresa.aspx?ValoresForma=844930-1066.patricia+espinosa>.

-Jorge Castañeda, "La indiferencia de los vecinos", El País, lunes 25 de junio de 2007, p. 15.

### ***Entrevistas***

-Humberto Ballesteros Cruz, Director General de Enlace Político , SRE, 2003-2006, entrevista en la SRE, Ciudad de México, 19 de octubre de 2006.

-Irma Adriana Gómez Cavazos, Coordinadora General de Asesores del Secretario, SRE, de Relaciones Exteriores, , en la SRE, Ciudad de México, 25 de octubre de 2006.

-Luis Ernesto Derbez, Secretario de Relaciones Exteriores 2003-2006,, entrevista en ITESM campus Santa Fe, Ciudad de México, 8 de mayo de 2007.

-Arturo Dager, Consultor Jurídico y Coordinador Jurídico de la SRE 2000-2006, entrevista en ITESM campus Santa Fe, Ciudad de México, 14 de junio de 2007.