

La Participación del Poder Legislativo en la Política Exterior Mexicana en un Escenario de Apertura Democrática

The Legislative Power Participation in Mexican Foreign Policy in a Democratic Opening Scenario

*Elizabeth Prado-Pérez**

Carlos Moreno-Jaimes†

Recibido: 25 de Noviembre de 2011. Aceptado: 20 de Diciembre de 2011.

Publicado: 30 de Diciembre de 2011.

Resumen: Durante la mayor parte del siglo XX, el entorno en el que se desarrolló la Política Exterior de México (PEM) se caracterizó por la existencia de rígidas estructuras a nivel internacional, la Guerra Fría y a nivel interno, un sistema de partido único. En ese contexto, se forjó una “tradicción” en la forma de conducir las relaciones internacionales de México, no sólo en lo que se refiere a los principios que la guían, sino también a los procesos de formulación, revisión y análisis en torno a ella. Sin embargo, desde finales de los ochenta comienza a transformarse dicho contexto por lo que resulta relevante preguntar ¿cuáles han sido las consecuencias en el nuevo escenario de competencia electoral en México para la PEM? Este artículo intenta responder esa pregunta analizando cómo el nuevo escenario político ha permitido la participación de nuevos actores en la PEM. Se hace énfasis en la participación del poder legislativo a través de las iniciativas de ley y los puntos de acuerdo.

Palabra clave: política exterior, poder legislativo, competencia electoral, iniciativas de ley, puntos de acuerdo.

Abstract: For most of the twentieth century, the environment in which the Mexican foreign policy (PEM) was developed was characterized by the existence of rigid structures –internationally the Cold War and at internal level the one-party system-. In this context, a "tradition" in the way of conducting the international relations of Mexico was forged, not only in regard to the principles that guide it, but also in its formulation, review and analysis. However, since the late eighties, that context began to change it is therefore relevant to ask what were the consequences of the increasing electoral competition in Mexico for the PEM? This article aims to answer that question by analyzing how the new political scenario has allowed the participation of new actors in the PEM. Emphasis is placed on the participation of the legislative branch through initiatives of law and points of agreement.

Keywords: foreign policy, legislative power, electoral competition, initiatives of law and points of agreement.

* Departamento de Estudios Sociopolíticos y Jurídicos, Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente, Jalisco – México. Doctora en Relaciones Internacionales, Departamento de Gobierno, Universidad de Essex, Reino Unido. e-mail: reprad@iteso.mx.

† Departamento de Estudios Sociopolíticos y Jurídicos, Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente, Jalisco – México. Doctor en Políticas Públicas, Lyndon B. Johnson School of Public Affairs, Universidad de Texas, Estados Unidos. e-mail: cmoreno@iteso.mx.



Introducción

La política exterior de México (PEM), en su acepción tradicional, es una política cuyo desarrollo se ha basado en la experiencia histórica del país en su actuar internacional. Los pilares sobre los que se ha construido han tomado la forma de principios que, con rango Constitucional desde 1989, establecen formalmente cómo debe regirse la interacción de México con el mundo. Durante mucho tiempo, la PEM se enmarcó en un contexto de Guerra Fría que dejaba poco margen de maniobra para países como México, mientras que a nivel interno, su formulación y diseño, estuvieron supeditados a las decisiones emanadas de un fuerte sistema presidencial y la existencia de un régimen de partido único, el Revolucionario Institucional (PRI), que encontró en la PEM un instrumento de legitimación. Así, se fue forjando a lo largo del siglo XX una manera de conducir las relaciones internacionales de México que le ganó cierto prestigio internacional y nacional.

Los contextos, externo e interno, que influenciaban la formulación de la PEM fueron cambiando como resultado de crisis políticas y económicas, la caída del muro de Berlín y el posterior fin de la Guerra Fría, culminando con la apertura democrática que México experimentó desde finales de los ochenta y que en el año 2000 llevaría a Vicente Fox, candidato del Partido Acción Nacional (PAN) a la presidencia de la república. Así, la transformación

de los determinantes estructurales de la PEM se tradujo en una mayor apertura en su proceso de diseño y formulación que dio lugar a la participación activa de nuevos actores ganando mayor importancia dentro de la agenda política nacional.

Este artículo examina el proceso de formulación de la PEM a la luz de los cambios producidos por la apertura democrática. En un escenario de mayor participación de los partidos políticos, los medios de comunicación y la opinión pública, y por supuesto, una agenda nacional e internacional cambiante, resulta relevante examinar el papel que nuevos actores, particularmente el poder legislativo, juegan en el proceso de pesos y contrapesos en torno a la PEM.

El argumento de los investigadores es que el incremento en la competencia electoral, proviene de la apertura democrática, que produjo el surgimiento de nuevos actores que poco a poco comenzaron a jugar un papel más activo en la discusión y conducción de la política exterior. A pesar de que el poder ejecutivo mantiene su papel central, el nuevo escenario político ha creado incentivos para la participación de otros actores y ha reactivado la discusión en torno a temas relevantes para la PEM.

La primera parte de este artículo da cuenta del desarrollo histórico de la PEM, destacando el papel que desempeñó en su construcción el régimen de partido único. En la segunda



parte se identifican las consecuencias de la democratización electoral de México en la política exterior del país y se examinan algunos de los cambios más relevantes en lo que se refiere a los actores. Finalmente, se examina la participación del poder legislativo en la PEM a través de dos mecanismos, las iniciativas de ley y los puntos de acuerdo.

Construyendo una “Tradicición” en política exterior

La política exterior de México ha sido enriquecida por la experiencia del país en su interacción internacional. En ese sentido, la historia ha jugado un papel significativo. Desde que el país logró su independencia, su soberanía fue constantemente amenazada por presiones externas y conflictos con otros países. Intentos de reconquista de poderes europeos, la independencia de Texas y la guerra contra Estados Unidos que llevó a la pérdida de 55% del territorio, son algunas de las mayores dificultades que México enfrentó en sus primeros años de vida independiente lo que confrontó al país con la realidad de la política de poder a nivel internacional.

Después de la revolución, México comenzó un proceso de aislamiento del mundo en el intento de sanar al país de las consecuencias del conflicto armado y del golpe de Estado contra Francisco I. Madero, el primer presidente democráticamente electo del país (Katz 1981).

Hacia 1917, con la nueva Constitución, la PEM comenzó a tomar forma. Con la adopción de los principios de no intervención y autodeterminación de los pueblos, basados en la doctrina Carranza (1918)³ y Estrada⁴ (1930) respectivamente, así como el de solución pacífica de los conflictos como sus pilares más importantes, la PEM desarrolló las bases de lo que se convertiría en una “tradicición” en su actuar internacional. En 1989, el gobierno de México incluso fue más lejos en su intento de consolidar dicha tradición al elevar a rango constitucional los principios de política exterior los cuales quedaron plasmados en el artículo 89 fracción X de la Carta Magna. Con ello, México se convirtió en uno de los pocos países cuya política exterior es de principios en lugar de pragmática.³

³ Esa doctrina fue expuesta el 1 de diciembre de 1918 frente al Congreso por el Presidente Carranza y argumenta que la diplomacia no debe ser ejercida para presionar a los países y perseguir los intereses de países poderosos. Proclamada en un contexto en el que el gobierno de los Estados Unidos, protegiendo los intereses de sus empresarios involucrados en el sector petrolero de México, amenazaba a México por haber decretado un impuesto a la producción petrolera y sus derivados (González Tapia).

⁴ Expuesta en un comunicado de la Secretaría de Relaciones Exteriores el 27 de septiembre de 1930, establece que “México no se pronuncia a favor de otorgar reconocimientos, porque considera que ésta es una práctica denigrante sobre herir la soberanía de otras naciones, coloca a éstas en el caso de que sus asuntos interiores puedan ser calificados en cualquier sentido por otros Gobiernos, quienes, de hecho, asumen una actitud de crítica al decidir, favorable o desfavorablemente, sobre la capacidad legal de regímenes extranjeros”. Esta doctrina es consecuencia de la experiencia de México sobre todo después de la Revolución.

³ Los principios Constitucionales de Política Exterior son: la autodeterminación de los pueblos; la no intervención, la solución pacífica de controversias; la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales; la igualdad jurídica de los Estados; la cooperación internacional para el desarrollo; y la lucha por la paz y seguridad internacionales.



En gran medida, la construcción de una tradición en política exterior se inserta en el modelo de partido único que gobernó México después de la Revolución. Para el régimen posrevolucionario, la política exterior se convirtió en un instrumento para desarrollar una imagen de independencia y control de los mexicanos sobre el destino del país que determinó la forma de relacionarse con otros Estados. Así, el compromiso hacia el pacifismo, un estricto apego a la no intervención y el respeto riguroso de la autodeterminación de los pueblos fueron las banderas que México hizo suyas en sus relaciones internacionales. Los mexicanos atesoraban su capacidad de organización política interna libre de intervenciones externas y estaban orgullosos de que el gobierno defendiera esas causas (Mena 2005: 659). Esta estrategia política tuvo dos efectos: primero, le ganó al autocrático gobierno mexicano cierta legitimidad interna lo que ayudaría a sostener el régimen; segundo, el desempeño externo de México le ganó al país un cierto prestigio que desviaba la atención internacional de los serios abusos a los derechos humanos y los fraudes electorales sistemáticos cometidos en México. El hecho de que la opinión pública avalara el “heroísmo” de las causas defendidas por sus líderes más allá de las fronteras parecía redimir las carencias internas (Mena 2005: 660). En ese sentido, las acciones de política exterior eran consistentes con las creencias de la población y los principios adoptados.

Así, México nunca enfrentó serios cuestionamientos morales en el frente internacional y todo aquello por lo que abogaba parecía heroico y legítimo, desde su estricta defensa de la República Española y la Revolución Cubana, hasta el activo apoyo a las iniciativas socialistas en Chile y Nicaragua (Idem). Puede argumentarse que mientras que estos episodios pueden ser orgullosamente interpretados como ejemplos emblemáticos de una política exterior justa e independiente, estas acciones se decidían con estándares de conducta diferentes a los aplicados en el propio país. Así, mientras al exterior se enarbolaba la autodeterminación de los pueblos, en México se reprimieron intentos de reivindicación política; mientras en el plano internacional se promovía la tolerancia y apertura a la oposición, por ejemplo ante el surgimiento de guerrillas en América Latina, dentro de México no se toleraron este tipo de grupos.

Sin embargo, durante el período del partido hegemónico también fueron evidentes algunas contradicciones entre la política interna y la exterior resultado de la confluencia de los intereses de diferentes factores y actores con influencia sobre el proceso de toma de decisiones. Una de esas influencias fue la estructura del sistema internacional durante la Guerra Fría que determinó la forma en que México definía su interés nacional y, en consecuencia, diseñaba su política exterior. El rígido sistema bipolar durante este periodo, abría pocos espacios y oportunidades para



que países como México jugaran un papel más activo en la política internacional. Así, el principal objetivo de México en el ambiente hostil creado por la confrontación Este-Oeste fue la supervivencia y lograrlo frente el avasallador poder de su vecino del norte requirió del diseño cuidadoso de una estrategia bien definida.

Así, difícilmente puede entenderse la PEM sin considerar la importancia de la relación bilateral con Estados Unidos que muchas veces es referida como una “relación especial”. Esta relación estaba basada en un acuerdo implícito sobre el apoyo económico y político que Estados Unidos otorgaba al régimen de México a través de préstamos, transacciones comerciales e inversión y, por supuesto, tolerancia al cerrado modelo económico, el régimen totalitario, las violaciones a los derechos humanos y los fraudes electorales a cambio de la garantía de estabilidad interna y la seguridad en México y sus zonas fronterizas (Schiavon 2003: 131). Este acuerdo por supuesto reconocía la necesidad del gobierno de México de discrepar abiertamente con Estados Unidos en algunos asuntos que no eran de gran importancia para este último pero de gran relevancia para México (Ojeda 1976: 93). Lo anterior explica, entonces, la abstención de México en la OEA en la votación para suspender a Cuba en 1962 y la promoción del Tercermundismo durante el gobierno de Echeverría entre otros (Schiavon 2003: 131). En ambos casos, la postura mexicana era fundamental en la congruencia de los principios que la

PEM promovía y en ello sustentó las diferencias con el vecino del norte.

Las consecuencias de la apertura democrática en la PEM

Más allá de las influencias externas, la construcción de la política exterior de México debe ser entendida como el resultado de un fuerte sistema presidencial con una oposición prácticamente inexistente. Durante mucho tiempo, el presidente ostentó el monopolio del poder en decisiones de política exterior dejando un casi nulo espacio a la influencia de otros actores. Sin embargo, a mediados de los años setenta, México comenzó a experimentar un proceso de apertura política gradual, después de una severa crisis económica que cuestionó la legitimidad del régimen posrevolucionario creado desde la década de los cuarenta. Hasta 1979, el sistema político Mexicano se había caracterizado por la hegemonía de un partido, el PRI, que no enfrentaba ninguna oposición significativa en las urnas porque el gobierno federal controlaba el sistema electoral y también por el amplio uso del corporativismo y clientelismo como mecanismos de representación de intereses e influencia política. Sin embargo, los episodios de crisis económicas que se registraron desde los años setenta, afectaron considerablemente la capacidad del PRI de promover efectivamente la economía y generar una estabilidad en esos términos (Edmonds-Poli y Shirk, 2009).



Las dificultades del gobierno para manejar la economía y el uso de la represión para lidiar con movimientos sociales adversos al régimen a finales de los sesenta, fueron erosionando la legitimidad doméstica del PRI.

Como respuesta a las crisis económicas y políticas, el gobierno de México inició un proceso de institucionalización de reformas que progresivamente permitía que los partidos de oposición jugaran un papel más activo en la toma de decisiones políticas. Entre los cambios más importantes que tuvieron lugar entre 1970 y 1990 están el incremento del tamaño del congreso, la disminución de requisitos para que los partidos obtuvieran un lugar en la legislatura, la descentralización del poder a los gobiernos estatales en los ochenta, la creación de una autoridad electoral independiente a principios de los noventa.⁴ Todas esas reformas institucionales crearon las condiciones para incrementar la competencia electoral a todos los niveles de gobierno. Así, se mejoró la pluralidad de los congresos locales y federales, permitiendo que los partidos de oposición ganaran elecciones municipales y, por primera vez en la historia del México posrevolucionario, fue posible que un candidato de otro partido ganara la Presidencia de la República en el año 2000. Cabe mencionar que en el ámbito internacional, el largo periodo que enmarcó estos cambios se caracterizó primero por el fin de la Guerra Fría y la

disolución de la URSS (1991) que modificó el balance de poder en las relaciones internacionales y, segundo, una ola democrática que llegó no sólo a los países antes pertenecientes al bloque socialista, sino también a otros lugares que, como México, se vieron influenciados por la dinámica de las ideas liberales que parecían sustentar la era de la democracia, los derechos humanos y la apertura económica.

En resumen, el incremento en la competencia electoral en México puso fin a la era de partido único hegemónico inaugurando un nuevo periodo de poder compartido y gobiernos divididos.

¿Cuáles han sido las consecuencias de la democratización electoral de México en la política exterior del país?

La llegada al poder de Vicente Fox en el año 2000 marca un punto de quiebre en muchos aspectos de la vida política de México y la PEM no es la excepción. Durante el primer gobierno Panista, la PEM se caracterizó por elementos de *continuidad* y *transformación* (Dominguez Rivera 2004: 2). Pese a que el nuevo gobierno mantuvo los principios establecidos en la constitución y mantuvo la relación con Estados Unidos como la prioridad de la PEM, como durante la era del PRI, se puede identificar una clara transformación que rompe con algunas de las posturas tradicionales de México en el plano diplomático. A nivel doméstico, la transformación se dio reconociendo los objetivos de política exterior, reformando la Ley del Servicio Exterior y a través de la mayor

⁴ Una explicación detallada de los cambios institucionales que condujeron a la democratización de México puede ser encontrada Lujambio (2006).



interacción del Ejecutivo con el Congreso. Asimismo, se dio una redefinición de los asuntos de la agenda bilateral con Estados Unidos (dando prioridad a los temas migratorios y a la seguridad), se propuso una renovada versión de la PEM, más activa (participando en el Consejo de Seguridad de la ONU), mostrando un mayor compromiso (asumiendo obligaciones en materia de derechos humanos y la corte internacional de justicia) y, se transformaron posturas tradicionales, como el apoyo al régimen cubano quien perdió el apoyo de México a favor de la importancia del respeto y defensa de los derechos humanos (Dominguez Rivera 2004: 2).

Asimismo, se presentaron algunas contradicciones en la PEM del primer gobierno Panista que desafortunadamente ha empañado la congruencia de los principios con el actuar de México en el ámbito internacional. Por ejemplo, como miembro del Consejo de Seguridad, México apoyo la “Reponsabilidad de Proteger” (R2P) como la respuesta ante emergencias humanitarias causadas por acción u omisión de algún gobierno. Sin embargo (A/RES/60), México hasta ahora se ha negado a contribuir con tropas para las misiones de Naciones Unidas que son las que podrían implementar un mandato basado en la R2P.

Más allá de las continuidades, transformaciones y contradicciones, el argumento de los autores pasa por el incremento en la competencia electoral, que produjo el surgimiento de nuevos

actores que poco a poco comenzaron a jugar un papel más activo en la discusión y formulación de la PEM. A pesar de que el poder ejecutivo sigue teniendo un papel central (el cual está establecido por la Constitución como una de la funciones del Presidente y de quien encabece la Secretaría de Relaciones Exteriores), el nuevo escenario político ha creado incentivos para la participación de otros actores, sobre todo en lo que se refiere a los actores políticos representados en el Congreso que han visto en su participación en la PEM, o por lo menos en la definición de sus posturas en torno a ella, una forma de ampliar su margen de negociación y frente a otros temas políticos. Además, con la inclusión de nuevos actores también emergieron diferencias significativas y puntos de vista encontrados sobre los cambios, ajustes y la definición de la PEM fuera del contexto de la Guerra Fría y como expresión de un México que ya sin el PRI sigue cargando con el sistema clientelista y corporativista, un fuerte sistema de partidos y altos niveles de corrupción. Así, la política exterior entró a la agenda política como un asunto más de negociación entre los actores políticos. Algunos de estos actores son el poder legislativo, principalmente el senado, la academia, los medios de comunicación, el sector privado, organizaciones civiles, opinión pública y gobiernos locales. A continuación se revisa la participación de algunos de estos actores para, posteriormente, examinar el rol desempeñado por el poder legislativo en política exterior.



Según Guadalupe González (2005), bajo el nuevo escenario de poder compartido y gobierno dividido en México, la relación entre el ejecutivo y el legislativo ha hecho más complejo el proceso de toma de decisiones de política en general, pero también en lo que refiere a la política exterior en particular. El incremento en la actividad legislativa en torno a asuntos de política exterior puede entenderse como resultado de los incentivos electorales a los congresistas de diferentes partidos políticos. Dicho activismo, argumenta González, opera de tres formas: 1) grupos de interés afectados por decisiones de política exterior (por ejemplo la industria agrícola en tratados de libre comercio) tienden a canalizar sus demandas al congreso mexicano; 2) los partidos políticos de oposición usan los asuntos de política exterior como un mecanismo de intercambio para negociar algunos asuntos de política interna con el ejecutivo (por ejemplo, en México, el presidente requiere de la autorización del Senado para viajar al extranjero). Se han dado casos en los que los partidos de oposición en el Senado han condicionado su aprobación a la obtención de algunas ventajas en la negociación del presupuesto federal.

Otra consecuencia del proceso de apertura democrática en México ha sido la aparición de los gobiernos estatales y municipales como actores en el área de las relaciones internacionales. Como en muchos otros países (incluso en aquellos con sistemas federales), en México los gobiernos estatales y municipales carecen de una autoridad

formal para participar en la formulación de política exterior, dado que la autoridad a quien se le confieren esos poderes, según el pacto federal, es el gobierno central. Pese a las limitaciones institucionales, los gobiernos locales han incrementado significativamente su participación en esta materia. Schiavon (2006) identifica diferentes formas en las que los gobiernos de los Estados participan en política exterior, entre ellas están, el establecimiento de oficinas de representación estatal en el extranjero, realización de viajes al extranjero con fines de promoción económica, establecimiento de colaboraciones con otros países en proyectos de desarrollo y, por último, la asistencia a reuniones de trabajo en organismos internacionales. Según Schiavon (2006), la actividad de estos actores subnacionales en política exterior obedece a la apertura económica, a la democratización, descentralización y al proceso de reformas estructurales, pero también a la creciente interdependencia y a la globalización del sistema internacional.

Cabe mencionar que la inclusión de nuevos actores, y las diferentes formas en que la política exterior se ha incorporado a sus agendas, se ha trasladado a la opinión pública mexicana que parece estar más interesada en los asuntos de relaciones internacionales de México. De acuerdo con la encuesta “México, las Américas y el Mundo 2008”, la mayoría de los mexicanos (69%) prefiere una activa participación de México en el mundo que guardar distancia (20%). Esta



preferencia incrementó en 13 puntos en comparación con la misma encuesta realizada en 2006 al tiempo que las preferencias aislacionistas decrecieron 10 puntos. Pero hay diferencias significativas respecto a cómo la opinión pública cree que México debe conducir en este tema. Se pueden identificar tres tendencias entre los mexicanos acerca de cómo debería ser la política exterior, pero, en general, la opinión pública favorece una política exterior pragmática más que legalista o altruista. Primero, la postura *tradicional*, que defienden aquellos que consideran que la política exterior de México debería ser, como ha sido, una política de principios para contener la intromisión estadounidense en los asuntos internos del país, lo que podría lograrse a través del multilateralismo. Segundo, en lo que podría considerarse como una postura *globalista*, están aquellos que consideran que México debería asumir un rol más activo en las organizaciones internacionales a fin de ganarse un liderazgo en los foros multilaterales para avanzar el interés nacional (Saiffe 2008). Tercero, una postura apática, mantenida por quienes no tienen claridad sobre los beneficios que podría tener México al involucrarse en asuntos mundiales y dentro de las Naciones Unidas y por ello consideran que el país no debería gastar mucha energía ni recursos en ello.

Esta encuesta revela que, para los mexicanos, los objetivos de política exterior prioritarios deberían ser el combate al tráfico de drogas (81%), la protección a los intereses mexicanos en

el extranjero (76%) y la protección del medio ambiente (76%).

Si bien el poder legislativo no es un nuevo actor de política exterior, puede decirse que a partir de la apertura democrática se ha renovado su papel con una participación sin precedentes. Por su relevancia y la complejidad de dicha participación, en la siguiente sección se analiza la participación del Congreso en la PEM en un entorno de mayor competencia electoral y política.

El renovado papel del Congreso en la PEM

Según Velázquez y Marín (2010: 3), la relación entre ejecutivo y legislativo en política exterior gira en torno al sistema de pesos y contrapesos en donde el legislativo supervisa la conducta exterior del Presidente y con ello busca tener presencia en las decisiones en esa materia. Bajo ese supuesto, en un entorno de competencia electoral y diversidad de partidos políticos representados, el Congreso debería jugar un papel activo, aunque ciertamente no determinante, en la conducción de la PEM. Eso parece ser lo que ha sucedido en México y puede evidenciarse examinando la actividad legislativa. A través de varias estrategias (como la reducción o no autorización de recursos financieros, la negación de un nombramiento diplomático o los exhortos a través de puntos de acuerdo) el Congreso ha



buscado incidir en el diseño de la PEM (Ibíd. 3).

Desde los noventa, los legisladores de ambas Cámaras (Diputados y Senadores) se han dejado escuchar en los ámbitos de formulación y discusión de la política exterior. A pesar de que la Constitución Mexicana asigna un papel formal en política exterior únicamente al Senado, en ambas Cámaras existen comisiones ordinarias encargadas de asuntos relacionados con la PEM.⁵ Estas comisiones son responsables de analizar y resolver las iniciativas de ley relacionadas con los asuntos que abordan.

Desde 1997, cuando el PRI perdió por primera vez la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados, el congreso mexicano comenzó a jugar un papel más activo en política exterior. Ese activismo puede apreciarse a través del número de propuestas de reforma a la Constitución en asuntos relacionados con México y sus relaciones externas ante el pleno del Congreso. Entre 1997 y 2010, este tipo de iniciativas dieron un

total de 93.⁴ Como se aprecia en la figura 1, la presentación de iniciativas de política exterior llegó a su punto más alto en 2003, año en el que se presentaron 14 iniciativas, y aunque ha ido decreciendo desde 2006, su número es superior al de 1997. Cabe mencionar que la mayoría de iniciativas se originó en la Cámara de Diputados (56%) pese a que, como se mencionó anteriormente, ésta no cuenta con un poder formal en política exterior.

⁵ El Senado cuenta con diez comisiones que se encargan de asuntos relacionados con política internacional mientras que la Cámara de Diputados tiene dos. Las comisiones del senado son las siguientes: 1) Asuntos de la frontera norte; 2) Asuntos de la frontera Sur; 3) Relaciones Exteriores; 4) Relaciones con América Latina y el Caribe; 5) Relaciones con la región de Asia y el Pacífico; 6) Relaciones con Europa; 7) Relaciones con organismos internacionales; 8) Relaciones con Organizaciones no gubernamentales; 9) Relaciones con África y 10) Relaciones con América del Norte. Las comisiones en la Cámara de Diputados son: 1) Población, migración y fronteras; y 2) Relaciones Exteriores.

⁴ La tasa de actividad legislativa en torno a la PEM es mayor dado que estos números se refieren únicamente a aquellas iniciativas de ley para reformar la Constitución.

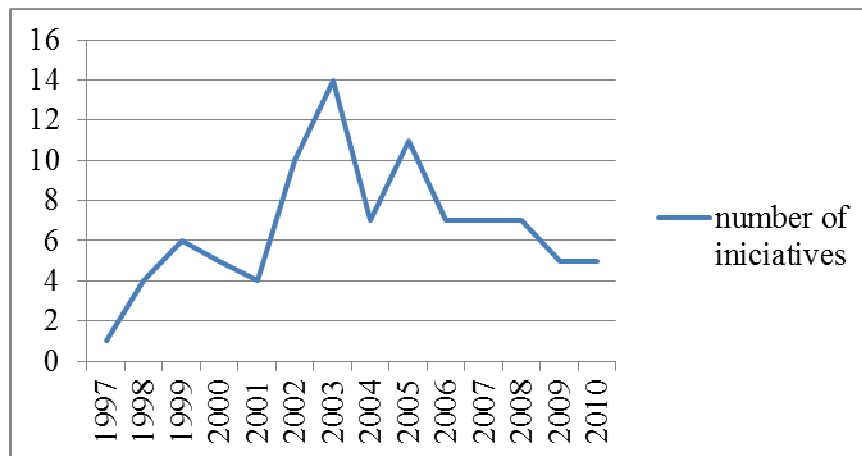


Figura 1. Iniciativas de Política Exterior 1997-2010

Fuente: Elaboración propia, con datos obtenidos del Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación (recuperado el 15 de Noviembre, 2010, 11am disponible en <http://sil.gobernacion.gob.mx/portal>)

La mayoría de las iniciativas durante este periodo fueron presentadas por partidos políticos y sólo 6% fue sometido por una legislatura local o por el ejecutivo federal. Resulta interesante destacar que, como muestra la figura 2, el Partido de la Revolución

Democrática (PRD), de izquierda, fue el que más iniciativas presentó con el 34% de ellas, mientras que el PRI, ahora desde la oposición, introdujo el 24% de las iniciativas, el PAN 22% y el Partido Verde Ecologista de México (PVEM) un 10%.

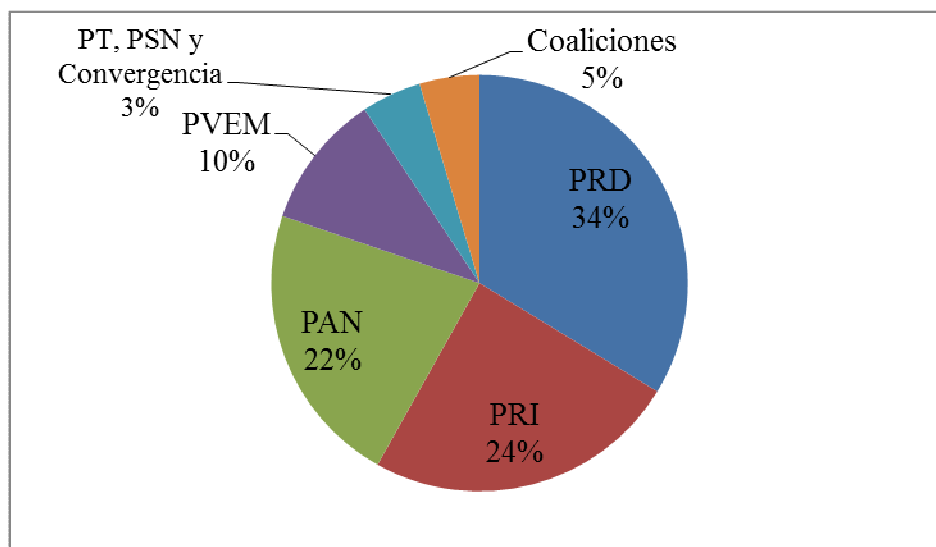


Figura 2. Iniciativas por Partido Político

Fuente: Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación (recuperado el 15 de Noviembre, 2010, 11am disponible en <http://sil.gobernacion.gob.mx/portal>).



En la tabla 1 y figura 3, se observan la diversidad de temas abordados por las iniciativas de política exterior, lo que ilustra la dispersión de los asuntos que los diputados y senadores ponen en la agenda. Es interesante, sin embargo, que la mayoría de las iniciativas se refieran al papel del Congreso en la PEM. En ese sentido, cabe mencionar que en 2007 se aprobó una reforma constitucional por la que el Senado formalmente extendió sus facultades en materia de política exterior. La reforma al Artículo 76, fracción I y al Artículo 89, fracción X, ahora incluye entre las funciones del Senado el *aprobar los tratados internacionales y las convenciones diplomáticas que el Ejecutivo Federal suscriba, así como su decisión de terminar, denunciar, suspender, modificar, enmendar, retirar reservas y formular declaraciones interpretativas sobre los mismos* (Art. 76 fracción I). Anteriormente, en una función más bien académica, el Senado únicamente debía analizar la política

exterior a través de los informes presentados por el Ejecutivo Federal y la Secretaría de Relaciones Exteriores. Las reformas constitucionales representan así una renovación del papel del Senado abriendo al escrutinio de las comisiones legislativas a la PEM.

A su vez, muestra de la intención del Congreso de limitar las decisiones del Ejecutivo, también se registraron algunas iniciativas sobre los viajes presidenciales. Estas se dieron en el contexto que siguió a la crisis diplomática con Venezuela a finales de 2005, caracterizada por un intercambio de declaraciones hostiles de los Presidentes de ambos países. En esa ocasión, algunos legisladores de partidos de oposición presentaron una iniciativa de ley para facultar al Congreso a autorizar los viajes internacionales del Presidente, examinar su agenda y sus discursos, como una forma de evitar que las participaciones del Ejecutivo fueran “vergonzosas”. Dicha iniciativa no fue aprobada.

	Tema	Número de Iniciativas
A.	Participación del Congreso (Senado y Cámara de Diputados) y los Estados en la ratificación, aprobación, y firma de tratados y acuerdos internacionales, así como la relación con organismos internacionales.	25
B.	A nivel constitucional, incorporación de la legislatura nacional en la interpretación de los tratados internacionales (particularmente en el ámbito de los derechos humanos)	21
C.	Visión, objetivos, contenido y principios de la PEM.	17
D.	Participación del poder legislativo en los nombramientos del o la Secretaria de Relaciones Exteriores y sus funcionarios de alto nivel.	9
E.	Seguridad nacional y manejo de tropas	9
F.	Nacionalidad y ciudadanía	6
G.	Viajes presidenciales e informes del Ejecutivo al Congreso	6
H.	International criminal law and the International Criminal Court	5
I.	Condiciones de los extranjeros y sus derechos	5
J.	Inversión extranjera y comercio	4

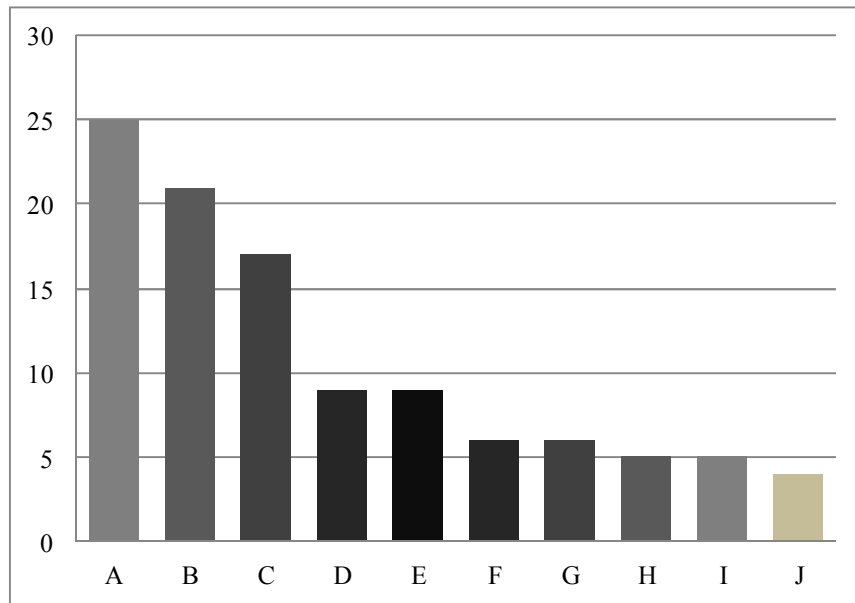


Tabla 1 y Figura 3. Iniciativas por tema 1997-2010.

Fuente: Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación (recuperado el 15 de Noviembre, 2010, 11am disponible en <http://sil.gobernacion.gob.mx/portal>).

Además de las iniciativas de política exterior, otro mecanismo usado por el poder legislativo para incidir en el proceso de toma de decisiones son los puntos de acuerdo que, aunque no tienen un carácter vinculatorio, son importantes exhortos que hace el Congreso para que el ejecutivo adopte medidas acordes a la visión de los legisladores (Velázquez y Marín 2010: 1). La figura 4 muestra el número total

de puntos de acuerdo en las últimas 5 legislaturas. Se puede apreciar que mientras que en la LVII legislatura, cuando apenas se incrementaba la competencia electoral, se registró un total de 91 puntos de acuerdo, cifra que llegó a 590 en la LIX legislatura y, pese a haberse venido reduciendo, desde entonces, sigue siendo mayor que el de la primera legislatura considerada en la gráfica.

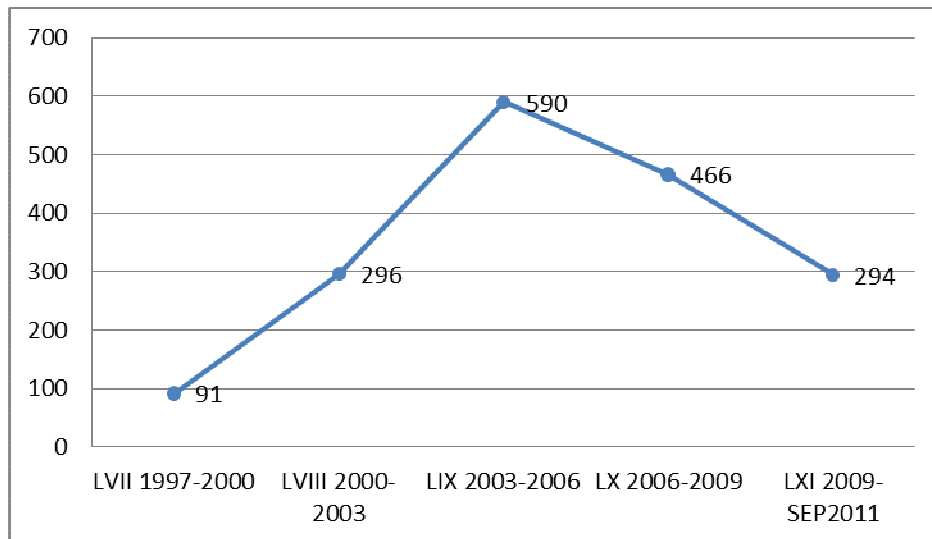


Figura 4. Total de Puntos de Acuerdo referentes a Relaciones exteriores

Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos del Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación (recuperado el 15 de Noviembre, 2011, 11am disponible en <http://sil.gobernacion.gob.mx/portal>).

Los diferentes puntos de acuerdo son los exhortos, solicitudes de información, extrañamientos, reconocimientos, solicitudes de comparecencia y la creación de grupos de trabajo (Velázquez y Marín 2010: 1). En la

actual legislatura, como se aprecia en la figura 6, la mayoría de puntos de acuerdo fueron exhortos dirigidos al Ejecutivo Federal en asuntos relacionados a su desempeño en la conducción de la PEM.

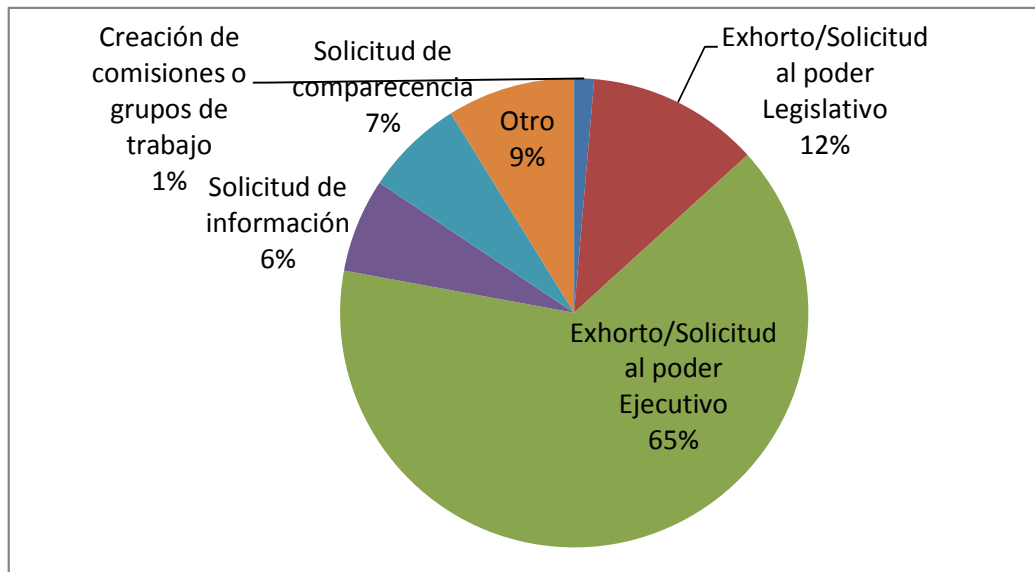


Figura 5. Tipos de acuerdo, LXI Legislatura

Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos del Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación (recuperado el 15 de Noviembre, 2011, 11am disponible en <http://sil.gobernacion.gob.mx/portal>)

A continuación, en la figura 6, se muestran las tasas de aprobación y no aprobación de los puntos de acuerdo. Como puede apreciarse, el número de puntos de acuerdo aprobados es bajo en comparación con los no aprobados. Sin embargo, el número total de puntos de acuerdo presentados ilustra el interés de los diputados y senadores sobre la PEM.

Por ejemplo, el notorio incremento en junio de 2010 es resultado de los exhortos al Ejecutivo en torno del homicidio del mexicano Anastasio Hernández a manos de un agente de migración estadounidense mientras se encontraba en un centro de detención de indocumentados.

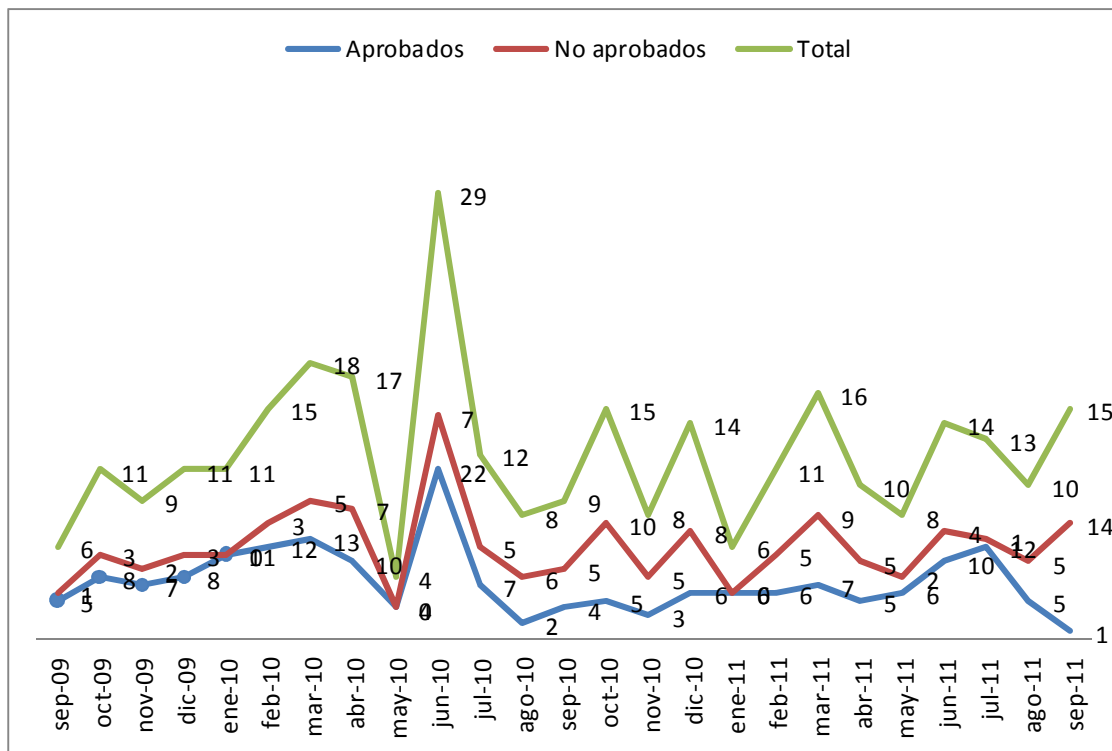


Figura 6. Total de puntos de acuerdo aprobados y no aprobados

Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos del Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación (recuperado el 15 de Noviembre, 2011, 11am disponible en <http://sil.gobernacion.gob.mx/portal>)

Sin duda, la actividad legislativa ilustrada anteriormente es posible gracias a que existen las condiciones políticas para la competencia electoral y a un escrutinio abierto y crítico a la forma en que el Ejecutivo conduce la PEM.

Conclusiones

Este artículo examina las consecuencias que para la política exterior ha tenido el escenario de competencia electoral surgido en México desde la década de los ochenta.

La PEM no ha sido ajena a los cambios sufridos en el escenario político mexicano resultado de la apertura democrática que el país ha experimentado en las últimas décadas.

La conducción de la PEM que se acuñó mientras el PRI gobernó el país, y cuya formulación era resultado del fuerte sistema de partido único, ha sufrido importantes cambios. Desde la llegada de los gobiernos del PAN, se pueden identificar en la PEM tanto continuidades como transformaciones y contradicciones. Si bien estas características se explican por la diferencia de partido en el poder, las estructuras creadas por los ámbitos nacional e internacional han jugado un papel relevante. A nivel internacional, la expansión de los valores liberales y la adopción de la democracia como sistema de gobierno preferido entre los países de la comunidad internacional crearon un ambiente propicio para alterar algunas de las posturas tradicionales de México frente a los



derechos humanos y los gobiernos no democráticos, por ejemplo.

A nivel interno, los mayores cambios fueron, por un lado, la estructura política que enmarca las decisiones del Ejecutivo en materia de política exterior. Con una PEM expuesta a un mayor escrutinio público y la clara demanda de rendición de cuentas que legitimen las acciones del Ejecutivo. Asimismo, la PEM ha visto la inclusión de nuevos actores, y la renovación de la participación de otros, en su proceso de discusión, formulación y revisión.

Si bien el Ejecutivo Federal fue y sigue siendo la autoridad investida formalmente con el poder de conducir la política exterior, y en consecuencia la participación de otros actores sigue sin ser determinante, la actividad legislativa registrada a partir de la apertura democrática en torno a ella es consistente con el sistema de pesos y contrapesos que caracteriza las relaciones entre los poderes del Estado, en particular entre el Ejecutivo y el Legislativo.

Un Congreso dividido y con una mayor presencia de partidos de oposición, ha visto en la actividad legislativa, sobre todo con el uso de mecanismos como la presentación de iniciativas de ley y puntos de acuerdo, la posibilidad no sólo de incidir en las relaciones internacionales del país sino de incorporar la PEM a la agenda política nacional negociando a partir de ella otros temas tanto con otros partidos como con el Presidente. Muestra de ello es el trabajo realizado en el Congreso para ampliar sus funciones en esta materia producto del cual se concretó en 2007 una importante reforma por la que el Senado extendió sus funciones.

Asimismo, en un entorno de mayor competencia, existen incentivos electorales para los congresistas que responden a las demandas e intereses de grupos afectados por decisiones de política exterior. Dichos incentivos se dan, principalmente, cuando los partidos actúan como interlocutores de grupos afectados por decisiones de política exterior, ganándose votos y adeptos.

Entre los actores que han reclamado su lugar es la conducción de la PEM están el Congreso y los partidos políticos representados en él. Estos actores han encontrado en las iniciativas de ley y los puntos de acuerdo, mecanismos para tratar de incidir en la PEM, función que estos actores no pudieron asumir mientras imperó el sistema de partido único.

Referencias:

- Centro de Investigación y Docencia Económica (2008). Encuesta México, las Américas y el Mundo, recuperado el 20 de octubre de 2010, disponible en <http://www.sre.gob.mx/images/stories/doceventos/2011/abril/info.pdf>
- Edmonds-Poli & Shirk, D.A. (2009). *Contemporary Mexican Politics*. Maryland: Rowman & Littlefield Publishers.
 - Domínguez
- Domínguez Rivera (2004). Fox's Mexican foreign policy: a case of post-authoritarian semi-peripheral Realism, paper presented at the Annual International Studies



- ssociation Convention. Montreal, Canada
- González, G. (2005). *Documento de trabajo 131: Las bases internas de la política exterior: realidades y retos de la apertura económica y la democracia*. México: CIDE.
 - González Tapia, L. R. (N/D). La Doctrina Estrada y Acuerdos de Bucareli. Recuperado Diciembre de 2011, disponible en http://www.mexicodiplomatico.org/aportadiplom/luis_ruben_gonzalez_tapia.pdf
 - Katz, F. (1981). *The Secret War in Mexico: Europe, the US and the Mexican Revolution*, Vol. 2, Chicago: University of Chicago Press.
 - Mena Alemán, D. (2005). Resistance from within: why Mexico's attempt to advance an active foreign policy failed. *Review of Political Research* 22, 5: 657-666.
 - Ojeda, M. (1976). *Alcances y límites de la política exterior de México*. México: El Colegio de México.
 - Saiffe, F. (2008). Por una agenda multilateral. *Foreign Affairs en Español*. 8, 1: 3-13.
 - Schiavon, J.A. (2003). La Relación México-Estados Unidos en el Consejo de Seguridad: Conviviendo con la Potencia Hegemónica. *Istor* 13: 130-136.
 - Schiavon, J.A. (2006). *La proyección internacional de las entidades federativas: México ante el Mundo*. México: Instituto Matías Romero-SRE.
 - Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación. (2011). Búsqueda Avanzada de Asuntos Legislativos. Recuperado noviembre, 2011 en <http://sil.gobernacion.gob.mx/portal/AsuntosLegislativos/busquedaAvanzada>
 - Velázquez, R., y Marín, K. (2010). Política exterior y diplomacia parlamentaria: El caso de los puntos de acuerdo durante la LX Legislatura. Documentos de Trabajo del CIDE. Número 198. Recuperado octubre, 2011 en: <http://www.cide.edu/publicaciones/status/dts/DTEI%20198.pdf>.