



EL COLEGIO DE MÉXICO

CENTRO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES

**EL PAPEL DEL SENADO DE LA REPÚBLICA EN LA FORMULACIÓN DE LA
POLÍTICA EXTERIOR
(2000-2012)**

TESIS QUE, PARA OBTENER EL TÍTULO DE LICENCIADO EN
RELACIONES INTERNACIONALES, PRESENTA:

JEAN PAUL MADRIGAL RODRÍGUEZ

DIRECTORA: PROFA. BLANCA TORRES RAMÍREZ

CIUDAD DE MÉXICO,
MAYO, 2016.

Esta tesis corresponde a los estudios realizados con una beca otorgada por el Gobierno de México, a través de la Secretaría de Relaciones Exteriores.

A mami y a papi

AGRADECIMIENTOS

Suele uno escribir esta sección al final. Ahora, entiendo que no es por la creída superfluidad de los agradecimientos, sino por la dificultad misma que supone la justicia. Encontrar las palabras adecuadas para agradecer justamente a todos aquellos que han hecho posible esta tesis es una misión francamente difícil. Y se nos ha dicho que hay que empezar de lo simple a lo complejo. Por eso, con afán de sortear tremenda dificultad, quiero extender mi agradecimiento más allá de estas páginas. Gracias a todos aquellos que confiaron, que animaron, que guiaron, que criticaron, que leyeron. De verdad, ¡muchas gracias!

Llegar aquí significa, en cualquier caso, la conclusión de un enorme trabajo en equipo. Instituciones y personas han puesto de su parte para lograrlo. En ese sentido, me parece indispensable mencionar a la Secretaría de Relaciones Exteriores de México (2010-2014) por haber confiado en mí como uno de los responsables de encarnar su política de cooperación hacia mi país. Muchas gracias a nombre de Costa Rica. Nuestro país suma, hoy, un profesional más a la lista de aquellos que reconocen el valor y la responsabilidad que implica la educación. Espero honrar esta enorme muestra de amistad y solidaridad el resto de mi vida.

Quiero agradecer a El Colegio de México. En ocasiones, me sentía muy privilegiado por ocupar una de sus sillas; en ocasiones, me sentía indigno porque en mi lugar debía estar un mexicano, cuyo pueblo había pagado para tener los mejores profesionales. No tengo palabras para explicar lo segundo. Lo único que puedo decir es que estoy eternamente agradecido por lo que han hecho por mí; no sólo no lo olvidaré, lo

recordaré con cariño. Mi paso por El Colegio de México termina formalmente en estas páginas; sin embargo, su paso en mí no encontrará final.

Me gustaría hacer una mención muy especial a la Profesora Blanca Torres, primero que todo, por aceptar guiarme en la realización de este trabajo. Gracias por los numerosos cafés que compartimos mientras hablábamos de estos temas y todos aquellos que aparecían al tenor de nuestras conversaciones. A partir de esos momentos, me gusta pensar en la Profesora Torres no como directora de tesis, sino como una mentora en mi vida profesional. Aprendí muchísimo en virtud de su paciencia, su exquisitez académica, sus consejos y, especialmente, su ejemplo. Gracias por siempre escucharme y tender una mano en todo momento. Adquirí una deuda vital con ella.

Quiero reconocer, también, a la Profesora Ana Covarrubias, a la Profesora Guadalupe González y al Profesor Arturo Magaña por su incansable disponibilidad a tender su mano y prestar su oído cuando lo necesitaba. Sus comentarios enriquecieron enormemente esta investigación. Gracias por compartir conmigo sus experiencias, sus pensamientos, sus reflexiones. Sin ellos, este trabajo no hubiera sido posible; les debo gran parte del mismo. Es indispensable agradecer también al Profesor Jean-François Prud'homme por su apoyo en este proceso; su guía, sus consejos y su solidaridad nutrieron enormemente esta tesis.

Agradezco a todos mis profesores porque, hoy por hoy, me siento orgulloso de decir que guardo un poco de ellos en mí. Llegué a El Colegio a aprender a escribir, a leer, a pensar, a hablar otras lenguas; muchas gracias por todo eso, pero, especialmente, por haberme enseñado a soñar. Estaré eternamente agradecido. De todos ellos, me llevo el compromiso de seguir aprendiendo día con día, de nunca sentirse satisfecho y de siempre

buscar la manera de trabajar mejor. Un agradecimiento particular a la Profesora Venier, al Profesor Garza, a la profesora Toro, a la profesora Tawil y, de nuevo, a la profesora Covarrubias, por su perpetua disponibilidad a orientarme, su cálido trato y, especialmente, porque siempre me acompañaron más allá de los salones de clase.

Lo más difícil, sin embargo, es ser justos con aquellos que siempre estuvieron ahí indirectamente, cuya presencia a sovoz fue indispensable para lograr este resultado. Mi familia, por ejemplo, estuvo conmigo cada día, cada hora, cada minuto; como si la distancia no existiera. Gracias a mami, a papi, a abuelo, a mis hermanos, a mi hermana y a mis sobrinos y sobrinas. Ellos siempre fueron mi fuerza; nada hubiera sido posible sin su amor, solidaridad y comprensión. Los amo. Creo que a ellos debo todo. Cada que sentía que no podía, siempre estuvieron ahí para hacerme creer en mí, para hacerme ver más allá. Me enseñaron a despreciar la distancia cuando el amor es el punto de contacto.

No puedo seguir avante sin extender mi agradecimiento a Yasser. Nunca nadie se había convertido en una persona tan importante para mí en tan poco tiempo. Muchas gracias por siempre estar ahí, conmigo. En *Caña Brava*, Luis Dobles Segreda, un gran escritor costarricense, cuenta las aventuras que sucedían alrededor del Puente de Pirro, en Heredia, allá en el siglo XVIII. Entre ellas, relata las guerras que se libraban entre los de aquel lado y los de este; dice que las mejores provisiones eran las guayabas y los fusiles de caña. Sin ellos, no se podía ganar una batalla. Según Dobles, “no cualquier cosa eran estos fusiles. Daba gran trabajo hacerlos tal como eran hábilmente contruidos. Los hacía un negrito nicaragüense que se llamaba Joaquín Mora. Tenía unas manos maravillosas”. Gracias a Yasser por ser mi Joaquín Mora; sin él, no hubiera podido librar las batallas que supone llegar hasta aquí.

Ingrato sería si paso por alto los nombres de mis grandes amigos: Angie y Ricardo. Muchas gracias por ser y estar. Su amistad y cariño han sido muy importantes para este proceso y para mi vida en general. Tantos momentos de risas, de lágrimas, de discusiones. ¡Como disfruto convivir con ambos! Gracias por siempre escuchar y apoyar. Son mi familia. Con eso quiero decir que siempre contarán conmigo; y yo, con ellos.

No quiero terminar sin agradecer a todos esos amigos que me acompañaron y siempre estuvieron cerca durante este proceso y en todos estos años. Confío en que lo seguirán estando indefinidamente. Gracias a Mariana D., a Cristina, a Elisa, a Daniel, a Pao, a Dianita, a Andrea, a Priscilla, a Esteban S., a Esteban O., a Valeria, a Mariana E., a Aura, a Rafa, a Rocío, a Manuel, a Alejandro, a Bruno, a Carlos, a Rodrigo, a Jorge, a Lidi, a Ale D. y a Estelí. Fuera de los salones, a Rosalba, a Julio, a Martín, a Alma, a María-Elena, a Salvador, a Tania, a Jimena, a Paty, a Gloria, a Angélica y a María de la Paz. En todos ellos, he encontrado grandes personas que no tienen parangón. Agradezco a la vida por haberme regalado una gran familia, cuyo eje central es una hermosa amistad.

Llego al final comprobando mi incapacidad para agradecer justamente. Pues esta tesis es resultado de un equipo de trabajo enorme, que no se completa en estas páginas. Sólo puedo decir que, para mí, como enseña Lao-Tsé, el agradecimiento es la memoria del corazón y, ahí, en el lado izquierdo de mi pecho, palpitan estos y muchos nombres más.

¡Muchas gracias!

TABLA DE CONTENIDOS

Introducción.	1
1. Capítulo I. Senado y política exterior: una relación incipiente.	16
1.1. Consideraciones analíticas.	17
1.2. Consideraciones históricas.	22
2. Capítulo II. Senado y política exterior: obligaciones.	33
2.1. Funciones de control: la esencia en política exterior.	34
2.2. Funciones de control en México: pequeños grandes pasos.	36
2.2.1. Efectos del control: limitar.	37
2.2.2. Efectos del control: fiscalizar, orientar e influir.	48
2.3. Conclusión. Dirección de las funciones de control ¿a favor o en contra?	63
3. Capítulo III. Senado y política exterior: decisiones.	67
3.1. Funciones de legislación: cambiando las reglas de la política exterior.	68
3.1.1. Funciones de legislación en México: control <i>ex ante</i> .	69
3.1.2. Conclusión. Funciones legislativas en la definición de la relación Senado-Ejecutivo.	88
3.2. Funciones de articulación y agregación de intereses: agenda de política exterior.	89

3.2.1. Articulación y agregación de intereses en México: acciones y reacciones.	92
3.2.1.1. Intereses estructurales.	93
3.2.1.2. Intereses coyunturales.	98
3.2.2. Conclusión. Articular y agregar de intereses en la dialéctica gobierno-oposición.	107
3.3. Funciones de representación: actividades internacionales paralelas.	110
3.3.1. Funciones de representación en México: puntos de contacto.	113
3.3.2. Conclusión. Diplomacia parlamentaria: reafirmando la autonomía.	121
3.4. Funciones de socialización política: fortaleciendo la posición del Senado.	123
3.4.1. Socialización Política en México: entre la indiferencia y la esperanza.	127
3.4.2. Conclusión. Socialización política, intermediación de la relación Senado-Ejecutivo.	137
Consideraciones finales.	140
Anexo.	152
Bibliografía.	157

INTRODUCCIÓN

A partir de 2000, el ambiente político de México se transformó sustancialmente y, por ende, la manera en que se formula y ejecuta la política exterior. El sistema autoritario, que predominó gran parte del siglo pasado, no dejaba oportunidad para que actores externos al Ejecutivo tuvieran un papel importante en el diseño e implementación de esta política. No obstante, a partir de 1988, ese autoritarismo se fue disolviendo hasta convertirse en un sistema caracterizado por elecciones libres y competitivas, con posibilidad de alternancia.¹ Fue en 2000 cuando el partido hegemónico, por primera vez, cedió tanto la silla presidencial cuanto la mayoría de curules en el Senado. Todavía se debate sobre qué representó ese año en la historia política mexicana. Para muchos, el inicio de un proceso; para otros, la culminación. Aunque este análisis no intenta resolver ese dilema, sí considera que ese año significó un parteaguas en el devenir histórico del país.

No sólo hubo divisiones entre el Poder Ejecutivo y Legislativo, sino en el interior de este último. En 1997, ninguna fracción parlamentaria sumó la mayoría de escaños en la Cámara de Diputados y, en 2000, sucedió lo mismo en el Senado. Por ello, el periodo de análisis de esta investigación comienza con este siglo. Es el momento en que ningún partido obtuvo la mayoría de asientos en ninguna de las Cámaras, lo cual se combinó con la alternancia presidencial que ocurría por primera vez en más de medio siglo. Este cambio significó la revalorización del equilibrio de poderes en el régimen político mexicano y, por consecuencia, del sistema de pesos y contrapesos.

¹ Julio Labastida Martín del Campo y Miguel Armando López Leyva, "México: una transición prolongada", *Revista Mexicana de Sociología*, núm. 66, 2004, p. 750, *passim*.

Los análisis sobre las repercusiones de este nuevo panorama para la política exterior son abundantes. Sin embargo, esta investigación procura ir un paso atrás para observar su proceso de formulación, un ámbito indispensable del que se ha dicho poco. Un análisis de la política exterior estaría incompleto sin una investigación de las variables idiosincráticas y sociales, así como de las fluctuaciones en el equilibrio del poder interno.² En este sentido, la alternancia presidencial y el gobierno dividido han provocado que diversos actores, estatales y no estatales se pronuncien y se esfuercen por incidir en política exterior; entre ellos, resaltan los poderes de la República, dado su carácter constitutivo del Estado. La Cámara de Senadores, en particular, posee prerrogativas que pueden modificar no sólo los resultados de política exterior, sino los cálculos del Ejecutivo en la materia; de ahí, la importancia y necesidad de conocer su nuevo papel en este ámbito.

En el caso mexicano, la relación entre división de poderes y política exterior está marcada constitucionalmente por la concentración de atribuciones en el Poder Ejecutivo y, en segundo lugar, en el Legislativo, específicamente, en la Cámara Alta. Si bien el presidente es el principal responsable de las relaciones internacionales del país, comparte algunas responsabilidades con los senadores. La intención original de esta corresponsabilidad era evitar la concentración de poder en el proceso de toma de decisiones de política exterior, sin embargo, durante la prevalencia de los gobiernos del Partido Revolucionario Institucional (P.R.I), la política exterior, como otros temas, fue dominio exclusivamente presidencial. La fragmentación de poder en los albores del siglo XXI cambió esta situación.

² Flora Botton Bukla, y L. P. Singh, "Equilibrio de poder político interno y política exterior en Indonesia", *Estudios Orientales*, vol. 5, núm. 2, 1970. p. 171.

A partir de ello, el objetivo de esta investigación es analizar el papel del Senado en las relaciones exteriores del país en los primeros dos sexenios de este siglo (2000-2012). De manera que la pregunta que se busca contestar es: ¿cómo ha participado el Senado en los procesos de formulación de la política exterior durante los años en los que ha imperado la alternancia presidencial y el gobierno dividido?

Como respuesta, sostengo que, durante el periodo de análisis, el Senado mexicano tuvo mayor participación en la formulación de la política exterior que la que se atribuye en los estudios publicados hasta ahora. Lo anterior tiene que ver con que esos estudios se han centrado en el uso de facultades explícitas que la Constitución otorga al Senado, dejando fuera ciertas funciones que éste ha utilizado para influir en ese ámbito, sin que estén estipuladas formalmente para ello. Al sumar a dichas facultades constitucionales una serie de funciones generales que poseen los parlamentos, se demuestra que la Cámara Alta ha ganado mayor peso en estos asuntos, lo mismo que sus esfuerzos y reclamos constantes por convertirse en un actor considerable en la formulación y puesta en práctica de la política exterior. Este conjunto de funciones le ha permitido al Senado fortalecerse gradualmente, en el largo proceso de maduración institucional que todos los parlamentos han tenido y que eventualmente redundará en mayor peso y participación en los asuntos externos del país.

En su esfuerzo por lograr que se le considere en los cálculos de política exterior, el Senado ha demostrado mayor participación bajo tres circunstancias, las cuales no pueden ser más que una tendencia característica de estos doce años. La primera son los momentos en que no se han respetado sus ámbitos de acción. La segunda, cuando intereses y preferencias de los senadores divergen de las del Ejecutivo, provocando que se lleven a cabo esfuerzos por hacer prevalecer sus posiciones. La tercera son aquellas ocasiones en

que consecuencias de política exterior afectan de manera directa a ciertas partes de la ciudadanía, dado que en su seno también se han articulado y agregado intereses de algunos sectores sociales. Cuando se dieron estas tres condiciones, la Cámara Alta aumentó su papel en asuntos externos.

La definición del Senado que asume este trabajo no es aquella que refiere al conjunto de atribuciones jurídicas, sino a un sistema de relaciones de individuos o grupos que integran un cuerpo, es decir, la perspectiva sociológica.³ Esta definición permite entender de forma amplia la manera en que éste participa, yendo más allá de las facultades constitucionales; además, permite observar en el interior de la Cámara y sus procesos de toma de decisión. Ver al Senado como un actor, al tiempo que se reconoce su heterogeneidad y el hecho de que no es un actor unificado, es indispensable para comprender la variedad de sus funciones. En ocasiones es mejor centrar la explicación de las acciones o funciones senatoriales en los partidos políticos; en otras, en las circunscripciones geográficas o en individuos. Esta versatilidad en la manera de comprender al Senado es fundamental para esta investigación.⁴

Por su parte, política exterior se entiende como los objetivos, compromisos y directivas, explícitos [e implícitos], perseguidos por representantes gubernamentales a nombre de sus comunidades soberanas, cuyo fin es incidir en objetivos, condiciones y actores, gubernamentales o no gubernamentales, que están más allá de su legitimidad

³ Luis Raigosa S., *Las Funciones legislativas y no legislativas del Senado*, México D.F., Porrúa, 2003, p. 40.

⁴ Hay dos formas de estudiar al Senado. Por una parte, desde la perspectiva estructural o *ad intra* que asume a la Cámara Alta como un cuerpo colectivo, compuesto por diferentes órganos; como el nombre sugiere, considera únicamente su arquitectura interior. Por otra parte, desde la perspectiva funcional o *ad extra*, la cual asume al Senado como un órgano que se combina con otros órganos más complejos, como la Cámara Baja o el Poder Ejecutivo; lo cual reconoce su participación en los diferentes niveles del sistema político. Este trabajo, por su parte, asume que ambas visiones son absolutamente compatibles y complementarias; son ámbitos distintos, pero integrales. (Véase: *Ibid.*, p. 110).

territorial.⁵ Esta conceptualización concibe al Ejecutivo como principal responsable de la política exterior, lo cual establece los márgenes dentro de los cuales el Senado participa.

A partir de ambas definiciones, es posible comprender el objeto de análisis de esta investigación: la participación del Senado en política exterior. Éste es un actor político más que un eslabón dentro de un sistema normativo; por lo tanto, su manera de operar no puede ser una, sino, más bien, una configuración compuesta por varias funciones. En este sentido, es fundamental entender el papel del Senado, desde un punto de vista que permita observar la diversidad de formas en las que trabajan los parlamentos. Por eso, el papel del Senado en la materia ocurre mediante cinco maneras distintas: control, legislación, agregación y articulación de intereses, representación y socialización política.⁶ En líneas adelante, se abundará sobre estas funciones. Por último, el concepto de fragmentación del poder es central a lo largo de esta investigación, el cual tiene que ver con hechos muy concretos como alternancia presidencial, gobierno dividido y legislaturas sin mayorías.

La literatura sobre este tema podría dividirse en dos grandes grupos. El primero grupo podría llamarse *jurídico-normativo*; suele concentrarse en las funciones constitucionales que tiene el Senado en materia de política exterior, su descripción, su uso, sus alcances. Por ejemplo, Eliseo Mendoza publicó en 1977 un artículo titulado “Política exterior y la acción de los parlamentos. El caso de México”⁷ y, en 1998, Bernardo

⁵ Walter Carlsnaes, “Foreign Policy”, en Walter Carlsnaes, Thomas Risse, Beth A Simmons (eds.), *Handbook of International Relations*, California, SAGE Publications, 2002, p. 53.

⁶ Los tipos de funciones que señala LaPalombara son, primero, las facultades de control, es decir, acciones de limitación, fiscalización, o bien de dirección o de mando. Segundo, las facultades legislativas, aquellas que se cumplen mediante su participación en la elaboración de normas de carácter general. Tercero, las facultades de articulación y agregación de intereses, es decir, los esfuerzos por reunir la diversidad de puntos de vistas de la sociedad y lograr algún tipo de conciliación entre ellos. Cuarto, las facultades de representación, que, en términos de relaciones internacionales, se refieren a aquellas funciones propias de la diplomacia parlamentaria. Quinto, la socialización política, entendida como procesos originados en las legislaturas mediante los cuales la gente desarrolla percepciones, actitudes y sentimientos acerca de normas, instituciones y actores políticos.

⁷Mendoza Berrueto, Eliseo, “Política exterior y la acción de los parlamentos. El caso de México”, *Revista de Administración Pública INAP*, núm. 33, 1978.

Sepúlveda materializó su aporte al *Homenaje a Rafael Segovia* en un capítulo que tituló “El Senado y la política exterior”.⁸ Ambos estudios se limitan a describir las facultades explícitas que otorga la Constitución a esta Cámara en la materia, es decir, no iban más allá del análisis normativo.

En esta misma línea, la Cámara Alta encomendó al Instituto Tecnológico Autónomo de México, en 2003, el desarrollo de siete monografías denominadas *El Senado de la República: Nuevas Perspectivas*,⁹ cuyo objetivo principal era apoyar su fortalecimiento en un proceso de transformación del país. Entre esa serie de estudios, resalta *El Senado de la República y las relaciones exteriores*, escrito por José Ramón Cossío y Gabriela Rodríguez.¹⁰ En concordancia con el fin general de la colección, este trabajo es una herramienta para contribuir a profesionalizar la labor internacional de los senadores; trata temas tangenciales como Derecho Internacional Público o Tratados Internacionales. En cuanto a la participación del Senado en política exterior, también se circunscribe al análisis normativo. Igualmente, en conmemoración del bicentenario de la Independencia y el centenario de la Revolución, en 2010, J. Manuel Portilla escribió por encargo de los senadores “El Senado como Cámara de control de la Política Exterior”,¹¹ en el que hace un recuento histórico de las disposiciones constitucionales del Poder Legislativo en materia internacional.

El segundo grupo de trabajos tiene una orientación más *politológica*. En este conjunto, resaltan obras como las de Guadalupe González González y las de Rafael

⁸ Sepúlveda Amor, Bernardo, “El Senado y política exterior”, en Fernando Serrano Migallón (coord.), *Homenaje a Rafael Segovia*, México D.F., El Colegio de México, 1998.

⁹ *El Senado de la República: Nuevas Perspectivas*, México D.F., ITAM-Porrúa-Senado de la República, 2003.

¹⁰ José Ramón Cossío y Gabriela Rodríguez, *El Senado de la República y las relaciones exteriores. Serie El Senado de la República: Nuevas Perspectivas*, México D.F., ITAM-Porrúa-Senado de la República, 2003.

¹¹ Juan Manuel Portilla Gómez, “El Senado como cámara de control de la política exterior”, en Patricia Galeana (coord.), *Organización y Funciones del Senado*. México D.F.: Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2010. pp. 43-79.

Velázquez Flores. González ha trabajado el tema desde la perspectiva de los efectos de la democratización en las relaciones internacionales. En 2005, publicó *Las bases internas de la política exterior: realidades y retos de la apertura económica y democrática*¹² y, tres años más tarde, contribuyó al *Homenaje a Olga Pellicer* con un artículo titulado “Democratización y política exterior”.¹³ En los dos trabajos, analiza las formas en las que el Poder Legislativo ha influido en los diferentes procesos alrededor de la política exterior. Con menos profundidad, Elizabeth Prado y Carlos Moreno publicaron, en 2011, un artículo similar, que trata el tema de forma muy parecida; se llama “La participación del Poder Legislativo en la política exterior mexicana en un escenario de apertura democrática”.¹⁴

Por su parte, Rafael Velázquez ha estudiado más que nada la relación entre los poderes Ejecutivo y Legislativo. En 2008, publicó un artículo que tituló “La relación entre el Ejecutivo y el Congreso en materia de política exterior durante el sexenio de Vicente Fox: ¿Cooperación o conflicto?”,¹⁵ en el que esboza ciertos patrones generales que considera definen dicha relación. En 2010, junto con Karen Marín, publicó “Política exterior y diplomacia parlamentaria: los casos de los puntos de acuerdo en la LX legislatura”.¹⁶ En esta ocasión, los autores analizaron la intervención del Congreso de la Unión en el diseño de la política exterior mediante los usos de esos instrumentos.

¹² Guadalupe González González, *Las bases internas de la política exterior: realidades y retos de la apertura económica y democrática*, México D.F.: Centro de Investigación y Docencia Económica, 2005.

¹³ Guadalupe González González, “Democratización y política exterior”, en Arturo Sotomayor y Gustavo Vega (coords.), *El mundo desde México. Ensayos de política internacional. Homenaje a Olga Pellicer*, México D.F., El Colegio de México, 2008.

¹⁴ Elizabeth Prado y Carlos Moreno, “La participación del Poder Legislativo en la política exterior mexicana en un escenario de apertura democrática”, *Latin American Journal of International Affairs*, col. 3, núm. 3, pp. 82-99.

¹⁵ Rafael Velázquez, “La relación entre el ejecutivo y el congreso en materia de política exterior durante el sexenio de Vicente Fox: ¿cooperación o conflicto?”, *Política y Gobierno*, vol. 10, núm. 30, 2008, pp. 113-158.

¹⁶ Rafael Velázquez y Karen Marín, *Política exterior y diplomacia parlamentaria: el caso de los puntos de acuerdo en la LX legislatura*, México D.F., Centro de Investigación y Docencia Económica, 2010.

Hasta ahora, la mayoría de los trabajos no salen del esquema predominante que busca estudiar las normas que rigen las facultades específicas del Senado en política exterior, con pocas excepciones como las mencionadas en los dos párrafos anteriores. En su mayoría, los análisis hechos asumen a esta Cámara como parte de un sistema mecánico de disposiciones jurídicas más que como un componente del sistema político, integrado por actores racionales. Esa visión no deja espacio para analizar otras formas de influencia y participación adicionales al papel de control que dispone la Constitución Política. Consecuentemente, las conclusiones parecen ser poco diferentes respecto al periodo de hegemonía priísta; en esencia, sostienen que la participación de este poder en política exterior es modesta, retórica, pasiva y, en los casos más optimistas, potencial.

El presente análisis se circunscribe claramente en el segundo grupo de trabajos, es decir, tiene una orientación más politológica. Las normas y mecanismos constitucionales no son suficientes para garantizar una visión integral del Legislativo en política exterior, dado que, en ocasiones, las prácticas pueden legalmente eludir o sobrepasar las disposiciones formales. Al respecto, Jean Blondel sostiene que:

Las disposiciones constitucionales son muy alejadas –de hecho muy abstractas– de la realidad para ser capaces de arreglar las cuestiones referidas a la influencia relativa –como por ejemplo quién es en realidad más poderoso entre el gabinete y el parlamento– o cuestiones referidas con el tipo de “dar o recibir” que puede tener lugar tras bastidores entre miembros de un gobierno presidencial y representantes del Congreso. Por lo cual sólo un análisis empírico detallado de las relaciones que se dan entre ambos poderes en diversos países puede decirnos cuál es el alcance de ese “dar o recibir” o hasta qué grado la preparación técnica del Ejecutivo puede, en algunos países, intimidar a la mayoría de los miembros especializados de la legislatura y conducir así a dejar de lado las visiones de dichos miembros.¹⁷

¹⁷ Jean Blondel, “Evaluando el poder efectivo de los Congresos”, *Política*, núm. 47, 2006, p. 16.

La propuesta de Blondel es concentrarse, más bien, en dos tipos de actividades: la fiscalización de la administración y la realización de investigaciones sobre problemas futuros de la sociedad, así como los medios a través de los cuales éstos pueden ser superados o, al menos, contrarrestados. A través de la fiscalización, los legisladores pueden descubrir y publicitar cuáles acciones ejecutivas funcionan bien en la actualidad y cuáles no tanto. Mediante el desarrollo de investigaciones sobre problemas futuros, los legisladores pueden poner de manifiesto las dificultades y los cuellos de botella que probablemente tendrán que enfrentar y reflexionar en torno a posibles soluciones. Además, el autor agrega que, en los hechos, estas funciones se optimizan en tanto la actividad desplegada por la legislatura no altera aquella labor emprendida por el Ejecutivo.¹⁸

Ciertamente, la propuesta de Blondel contiene gran valor analítico para esta investigación, pero detenernos ahí es insuficiente. El control —que incluye la fiscalización y el análisis— es sólo una de las funciones que puede utilizar el Senado para incidir en la materia. A fin de ampliar este análisis y de sujetarlo específicamente al tema de política exterior, me parece oportuno atender a las observaciones del ex senador de Estados Unidos Hubert Humphrey. Es cierto que él no es académico, pero haber encontrado sus apreciaciones, en un estado temprano de la investigación, significó un gran punto de partida para esta tesis. En general, el parlamentario escribió sobre la participación de la Cámara Alta de su país en asuntos internacionales. Lo hace en 1959, periodo en que ésta comenzaba a aumentar su participación en esos temas, tal como sucede en nuestro caso de estudio.

El entonces senador afirma que los temas internacionales no pueden ser más un interés tangencial en la labor del Senado. Sin embargo, reconoce que el mismo motivo

¹⁸ Sobre la propuesta véase: *Ibid.*, p. 20.

—una línea más delgada entre lo interno y lo externo— que ha incrementado las responsabilidades de los senadores en este ámbito, también, ha multiplicado, hasta diez veces más, la labor internacional del presidente y su equipo.¹⁹ Por tanto, es razonable la preeminencia ejecutiva en la materia y la prudencia senatorial en su intervención. Según él, los cuerpos parlamentarios no están pensados para gobernar; sin embargo, con su poder de persuasión, su derecho a investigar, a criticar y abogar, pueden influir ampliamente sobre la calidad de la política exterior, lo cual no significa necesariamente que se deba hacer en detrimento de la integridad del Ejecutivo.²⁰ Es decir, la primacía que ostenta el presidente no aminora la responsabilidad legal y moral de los cuerpos legislativos de atender los ires y venires del sistema internacional. Ello supone una gran carga que recae en el regazo del Estado.

A partir de su experiencia como miembro del congreso, Humphrey describe el aumento de sus funciones en asuntos externos, yendo más allá de la típica labor de ratificación de tratados y nombramientos. Por ejemplo, el entonces congresista subraya la importancia de tomar en cuenta los intereses de sus votantes, aunque precisa que ello no significa dejar de representar a la Nación en su conjunto; en este sentido, es necesario evitar actuar según las pasiones populares e, incluso, reconoce que a veces hay necesidad de guiar, informar y educar al electorado. Asimismo, el ex parlamentario señala la necesidad de establecer contactos directos con líderes y pueblos de otros países a fin de comprender mejor los límites y posibilidades de la política exterior, al tiempo que se puede ayudar a transmitir una perspectiva más integral de las aspiraciones nacionales, mediante canales a los que la diplomacia tradicional no podría llegar. Además, Humphrey destaca algunos

¹⁹ Hubert H. Humphrey, “The Senate in Foreign Policy”, *Foreign Affairs*, núm. 37, 1 de Julio de 1959.

²⁰ *Loc. cit.*

requisitos para poder equilibrar adecuadamente al Ejecutivo. Para él, es importante que las comisiones del Congreso cuenten con recursos necesarios para cuestionar, revisar, modificar o rechazar acciones ejecutivas, por lo que resulta indispensable el acceso independiente a la información, la inteligencia y la perspicacia sobre el Poder Ejecutivo.²¹

Si pensamos dos veces en las tareas que describe el entonces senador, llama la atención la coincidencia con la tipología de funciones que, desde un ámbito académico, propone Joseph LaPalombara en su libro *Politics Among Nations*. Actividades como ratificar acuerdos, representar intereses nacionales, establecer vínculos internacionales, informar y educar al electorado, son en esencia funciones de control, articulación y agregación de intereses, representación y socialización política, respectivamente. Estas labores, aunadas a la tradicional tarea legislativa que posee el Senado, conforman las cinco maneras en las que operan los parlamentos, según este libro.²² En efecto, la experiencia de Humphrey en temas de internacionales encontró un reflejo en las consideraciones teóricas de LaPalombara. Esta coincidencia abre la oportunidad para utilizar este quinteto de funciones en el análisis de la participación del Senado mexicano en política exterior. Por esa razón, esta tipología es la base de nuestro análisis.

El valor fundamental que ofrece el trabajo de LaPalombara es la ampliación de las funciones parlamentarias, más allá de lo que resguardan los marcos normativos y de las labores que propone Jean Blondel: fiscalización y análisis. Por ello, aunque fue escrita ya hace varios años, esta propuesta permite entender al Senado como un órgano multifuncional y observar las diferentes maneras en que puede afectar los asuntos externos del país. No obstante, para estudiar la aplicación de estas funciones en la materia, será

²¹ Sobre las labores que describe el autor, véase: *Loc. cit., passim*.

²² Joseph LaPalombara, *Politics within Nations*, Nueva Jersey, Prentice Hall, 1974.

necesario apoyarnos en autores que permitan establecer el vínculo entre cada una de ellas y la política exterior. Así, con este esquema, el análisis se hará de manera integral.

Por su parte, el trabajo empírico de esta investigación se nutrió primordialmente de documentos primarios, como los informes de labores de las legislaturas, las versiones estenográficas de las comparecencias y las proposiciones con puntos de acuerdo aprobados por los senadores y senadoras. Asimismo, se utilizan recursos hemerográficos que dan cuenta de la actividad del Senado, así como entrevistas que explican determinadas acciones y decisiones que no han sido estudiadas. La preferencia por este tipo de documentos obedece, en gran parte, a dos razones; por un lado, a la escasez de estudios y teorización sobre el tema en México y, por el otro, al interés genuino en elaborar una sistematización de la información empírica existente sobre el papel del Senado en política exterior. No obstante, reconozco que la inclinación por esta manera de trabajar puede ocasionar una base menos sólida para la investigación y un grado de especulación más alto que el deseado.

Además de la limitante que menciona el párrafo anterior, hay una que no se puede ignorar. Como dije previamente, el análisis consiste en estudiar los periodos en los que el Partido Acción Nacional (P.A.N) ocupó el Poder Ejecutivo, 2000-2012. Ello significa que no se estudiarán los años en los que el P.R.I ganaba la presidencia, a pesar de que esos periodos son importantes como punto de partida para este análisis. La relevancia de los años en los que imperó el sistema de partido hegemónico tiene que ver con la asunción de que en ese tiempo el papel del Senado en política exterior era prácticamente nulo. Demostrar eso supondría otra investigación entera que evalúe la participación senatorial desde 1946, año en que se formó el P.R.I, o incluso desde 1929, cuando se fundó su primer antecesor, el Partido Nacional Revolucionario (P.N.R). Sería importante tomar en cuenta

todos esos años, porque ese periodo no fue homogéneo; sufrió cambios y adaptaciones constantes que pudieron haber modificado el papel de la Cámara Alta en asuntos internacionales u otros temas.

Por eso, estudiar la participación de los senadores en la materia durante los gobiernos priístas escapa del interés de este trabajo. Lo anterior no se debe a una subestimación de la importancia de ese periodo, sino a razones prácticas que buscan dedicar mayor atención al periodo de análisis. En este sentido, ha sido necesario recurrir a estudios sobre el papel del Cámara Alta o del Congreso de la Unión en temas internacionales durante aquellos años. La inmensa mayoría de autores concluyen que la participación de los cuerpos legislativos en esos temas era casi inexistente y supeditada a los intereses ejecutivos. Con base en esa enorme coincidencia, esta investigación asume esa afirmación como cierta, aunque propone importantes matices. De esta manera, partimos de la idea de que la unidad partidista del siglo pasado reducía considerablemente la acción autónoma del Senado, lo cual no significaba sumisión absoluta.

Habiendo reconocido sus limitantes, este estudio se divide en tres capítulos. El objetivo del primer capítulo es doble. Por un lado, busca establecer algunas consideraciones analíticas que ayuden esclarecer los alcances y los límites de la participación del Senado en asuntos de política exterior. En este sentido, hay dos consideraciones que deben permanecer claras a lo largo de estas páginas. La primera es que los parlamentos generalmente desempeñan un papel secundario en la materia con respecto al Ejecutivo; la segunda es que requieren de bastante tiempo para madurar institucionalmente y desarrollar ciertas características que definen su papel en política exterior. Por otro lado, el capítulo también busca definir la plataforma histórica sobre la

que yace esta tesis. La intención es demostrar que, en el caso mexicano, la acción del Senado en la materia era demasiado reducida, debido a características propias del régimen político del siglo pasado.

El segundo capítulo se dedica exclusivamente a analizar las funciones de control que dispone la Constitución. Varias razones analíticas justifican su tratamiento separado. Hacerlo de esta forma permite demostrar que, pese a ser un estudio con base en las normas explícitas que rigen el papel del Senado en política exterior, no se puede sostener la idea de que éste es inoperante. Además, el control está estrechamente vinculado con la relación Senado-Ejecutivo, a diferencia de las otras funciones que tienen que ver más con el papel general de los parlamentos. El capítulo demuestra que la Cámara Alta ha utilizado esta función para incidir de diversas maneras y buscar su fortalecimiento como un actor de peso en este ámbito. También es importante desmitificar la idea de que los senadores participan sólo cuando se oponen al presidente. Finalmente, se sostiene que el Senado ha demostrado gran interés y capacidad para orientar, fiscalizar e influir en la política exterior, pero su capacidad para limitar las acciones ejecutivas es exigua, aunque existente.

El tercer capítulo trata las funciones adicionales que propone esta investigación, sobre las cuales se ha reflexionado muy poco. El objetivo es evidenciar la variedad de acciones que el Senado ha puesto en práctica para incidir en política exterior. Se analizan las funciones legislativas, de articulación y agregación de intereses, de representación y de socialización política. El resultado es el reconocimiento de una aguda interacción entre las cinco funciones, lo cual forma una configuración, que sólo se ha podido desarrollar en el ambiente de fragmentación de poder que ha predominado en estos años.

Por último, las consideraciones finales retoman la idea central que sostiene este análisis. La intención es demostrar que, en efecto, la participación del Senado durante este tiempo ha sido amplia y compleja, que no modesta, como sostienen la mayoría de estudios hechos a la fecha. Su participación se acrecienta cuando considera necesario defender sus ámbitos de acción, cuando tiene intereses y posiciones distintas a los del equipo presidencial y cuando los temas de política exterior afectan de manera directa a ciertos sectores de la sociedad. El Senado ha mostrado interés, conocimiento y capacidad de influencia en la materia. Lo que pasa es que se trata de una participación integral que va más allá de las disposiciones constitucionales, especificadas en el artículo 76. También es importante recordar que dicha participación se desenvuelve dentro del marco de un sistema presidencial, caracterizado por la primacía del Ejecutivo en temas internacionales, y en circunstancias temporales, que definen la juventud del Senado como institución autónoma. Lo cierto es que el interés principal del Senado ha sido conminar al Ejecutivo a que le considere en sus cálculos al momento de formular y poner en práctica la política exterior.

Primer capítulo

SENADO Y POLÍTICA EXTERIOR: UNA RELACIÓN INCIPIENTE

Consideraciones analíticas e históricas sobre el papel del Senado en la formulación de la política exterior

Históricamente, el Senado mexicano ha tenido un papel en los procesos de elaboración de la política exterior. Si bien en las Constituciones de 1824, 1836 y 1843, periodos bicamerales, se delegó esta facultad en ambas Cámaras, después del periodo unicameral (1857-1874), el Senado renació con la potestad exclusiva de ratificar los tratados y convenios internacionales que acordaba el Poder Ejecutivo. Esta facultad se mantuvo en la constitución de 1917. Ello provocó una contradicción con su artículo 133, que aún mantenía ésta tarea como responsabilidad del Congreso de la Unión. Por tanto, en 1934 se reformó el artículo para enmendar la incongruencia, dejando a la Cámara Alta como única responsable de ratificar los tratados y convenios internacionales. Así pues, desde hace casi un siglo, el Senado ha desempeñado un papel significativo en política exterior.

No obstante, por mucho tiempo, el estudio de la participación del Senado en este ámbito no despertó suficiente interés, puesto que la división de poderes no era *de facto* muy clara. Así, los cambios que surgieron a partir del 2000 significaron mucho en términos del papel del Senado en asuntos internacionales. Ello motivó la presente investigación a fin de comprender su nuevo papel en la materia. De ahí que la intención de este capítulo sea, por una parte, tratar algunas consideraciones analíticas que ayuden a comprender la participación del Senado en política exterior, como tema de estudio, pues es un campo casi

inexplorado en México. Y, por otra, hacer un breve repaso histórico que funja como punto de partida para la investigación, considerando las peculiaridades del caso mexicano.

1. 1. Consideraciones analíticas

Experiencia y sabiduría son las dos razones históricas por las que la figura del Senado ha persistido como elemento fundamental para la construcción de Estados en sus diferentes formas, lugares y épocas.¹ A partir del surgimiento de las ideas constitucionalistas, el Poder Legislativo, en general, asumió un papel mucho menos consultivo y empezó a construir esferas de autonomía, que, a su vez, suponían límites al ejercicio del poder dentro de un régimen político, jurídico.² De esta manera, el Senado o Cámara Alta cumple con funciones específicas que se coordinan, coexisten o se contrarrestan con el quehacer de otros poderes autónomos, como el Ejecutivo o el Judicial.

En términos de política exterior, la Unión Interparlamentaria señalaba hace algunos años, a partir de un análisis comparado que incluía múltiples Poderes Legislativos, que el común entre los parlamentos del mundo es su poca intervención en la conducción y control de asuntos exteriores, pues se considera constitucionalmente que los Jefes de Estado o de Gobierno deben conducir la diplomacia.³ Si bien es cierto que la globalización ha provocado un aumento de actores en los procesos de formulación de la política exterior, no se puede negar que, hoy por hoy, la primacía del Ejecutivo en la materia es una característica generalizada entre las diferentes formas y culturas de organización política.⁴

¹ Omar Guerrero, “El Senado mexicano, una organización de Estado: Idea del Senado”, en Patricia Galeana (coord.), *Organización y Funciones del Senado*, México D.F., Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2010, p. 23.

² En este sentido, régimen se entiende como un agregado de respuestas ofrecidas a las preguntas que implican la existencia y organización de los gobiernos, donde cada una de sus partes trabaja para el conjunto.

³ Eliseo Mendoza Berrueto, “Política exterior y la acción de los parlamentos. El caso de México”, *Revista Senado Mexicano*, vol. 2, núm. 5, 1977, p. 6.

⁴ Por ejemplo, en Estados Unidos, un sistema presidencial, la Constitución es maleable a diferentes

Ese punto de vista es necesario para comprender con claridad los márgenes de participación de las Cámaras Altas en política exterior especialmente en sistemas presidenciales, donde el desbalance deriva de la naturaleza del sistema y no de su distorsión.

La lógica constitucional detrás de esta distribución de facultades es que, en el ámbito de las relaciones exteriores, el presidente representa al Estado en su conjunto frente a otros países y organismos internacionales. Por tanto, se requiere contar con mecanismos institucionales que garanticen un mínimo de unidad de propósito para poder actuar con rapidez frente a situaciones críticas y dotar de credibilidad y certidumbre a las acciones de un país en el ámbito internacional. Por esta razón, la delegación de poder y atribuciones formales en el Ejecutivo busca, hasta cierto punto, aislar a la política exterior del impacto cotidiano directo de la diversidad de intereses sociales, partidistas y regionales que encuentran su principal arena de expresión en los parlamentos.⁵

En resumen, la relación entre ambos poderes en asuntos externos gira en torno al sistema de pesos y contrapesos. Los parlamentos buscan supervisar la conducta exterior del presidente y tener cierta presencia en las decisiones. El objetivo es servir de equilibrio para que el Ejecutivo no se exceda en su labor.⁶ A partir de ello, es importante reconocer que la esencia de la participación de los Poderes Legislativos está más en la supervisión y

interpretaciones de las prerrogativas del presidente y el Congreso en política exterior. Aun así, en esencia, la iniciativa y el manejo de la política exterior depende del ejecutivo, aunque el Congreso de ese país goza de mucho más poder de control sobre esta política que probablemente cualquier otro cuerpo legislativo en el mundo. De hecho, la práctica y los precedentes confieren amplias prerrogativas al presidente, pues la primacía del ejecutivo ha sido aceptada por el Congreso de Estados Unidos y la propia Corte Suprema. En 1936, en el caso *Estados Unidos vs. Curtis-Wright Export Co.*, la Corte Suprema aseguró que el presidente es el único organismo federal con competencia plena y exclusiva en las relaciones internacionales. En Francia, un sistema semi-presidencial, la Constitución de 1958 establece que el presidente de la república negocia y ratifica tratados y se le deberá informar de cualquier negociación internacional que no esté sujeta a ratificación. El parlamento, por su parte, es co-responsable de la ratificación. En Italia, un sistema parlamentario, el primer ministro dirige y es total responsable de la política exterior. El parlamento, a su vez, aprueba junto con el jefe de gobierno los actos internacionales. Véase: Gian Luca Gardini, “Executive–Legislature Relations in. Foreign Policy: A Case Study in. Incipient Regional Integration”, *Bulletin of Latin American Research*, vol. 29, núm. 2, 2010, pp. 232–233.

⁵Guadalupe González González, *Las bases internas...*, *op. cit.*, p. 28.

⁶Rafael Velázquez, *op. cit.*, p. 117.

el balance de las acciones acometidas por el Ejecutivo que en tomar las riendas de las relaciones internacionales del país. Esto no significa que los parlamentos no encuentren formas alternas para influir e introducir temas en la agenda internacional del país. A la inversa, la influencia indirecta, como se verá adelante, ha sido la estrategia predilecta del Senado mexicano en la definición de su papel en esta política. Consecuentemente, la relación entre el Senado y el Ejecutivo en temas internacionales resulta compleja. Por esa razón, este estudio define la participación del Senado de forma amplia, utilizando la tipología previamente descrita

De igual forma, observar las cinco funciones es insuficiente para comprender el papel del Senado en política exterior. Es preciso prestar atención al escenario en el que se desarrollan los parlamentos, pues las condiciones históricas y políticas enmarcan no sólo su funcionamiento, sino su interacción con el Poder Ejecutivo. La temporalidad, por ejemplo, es importante en la definición del papel de los cuerpos legislativos. Por ello, el reconocimiento del desarrollo institucional, que experimentan los parlamentos con el tiempo, debe permanecer como elemento cardinal a lo largo de esta tesis.

Las Asambleas Legislativas son un sistema de relaciones de grupos, constituidos a partir de individuos con intereses propios y colectivos. En este sentido, las curvas de aprendizaje, entendidas como la relación entre el tiempo y el conocimiento adquirido, son indispensables para que los legisladores comprendan el papel del cuerpo al que pertenecen y actúen en función del mismo. La Unión Interparlamentaria, por ejemplo, concluyó que los parlamentos tienden a desarrollar su institucionalización —esto es, su carácter, complejidad estructural, estándares normativos y de procedimientos, patrones de liderazgo

y rutinas de toma de decisiones— con el transcurso de los años o décadas.⁷ Ciertamente, se trata de un proceso difícil de rastrear; a menudo, comparado con la formación de corales: sin diseños, sin bosquejos ni planes predeterminados.⁸

Para institucionalizarse, los parlamentos requieren bastante tiempo; se trata de una historia de vida. Incluso, aquellos con gran robustez institucional hoy día, como el estadounidense o el británico, han adquirido esa condición después de un largo periodo evolutivo.⁹ En su libro, *Parliaments in the Modern World*, Copeland y Patterson reflexionan sobre este proceso y afirman que, para entenderlo, hay que evitar confusiones con características como estabilidad, invariabilidad o permanencia.¹⁰ Para ellos, tiene que ver con la convergencia de cuatro elementos indispensables.

En primer lugar, *autonomía* quiere decir independencia de otras estructuras u organizaciones, con el fin de permanecer libres de cualquier dominio político externo; ya sean aparatos partidistas, burocracia, iglesias, o complejos industriales. En segundo lugar, la *formalidad* se adquiere cuando las obligaciones o procesos de operación son firmemente entendidos. La legislaturas formales se caracterizan porque los liderazgos internos y las reglas de funcionamiento están bien desarrolladas y codificadas; el resultado son acciones impersonales, rutinarias y, hasta cierto punto, predecibles. En tercer lugar, la *uniformidad* es necesaria para exhibir características genéricas que le diferencien de otro tipo de organizaciones. Pese a la diferencia de tareas que pueden tener los parlamentos, es importante que no se traslapen con el trabajo de otras instituciones. Una buena diferenciación podría desembocar en mayor autoridad y legitimidad de un parlamento al

⁷ Gary W. Copeland y Samuel Patterson (eds.), *Parliaments in the Modern World. Changing Institutions*, Michigan, The University of Michigan Press, 1994, p. 11.

⁸ Edward M. Sait, *Political Institutions*, Nueva York, Appleton Century, 1938, p. 16.

⁹ Gary W. Copeland y Samuel Patterson (eds.), *op. cit.*, p. 3.

¹⁰ *Ibid.*, p. 6.

momento de ejercer sus funciones. Por último, un parlamento institucionalizado necesita desarrollar cierta *complejidad* en términos del establecimiento de comités o cuerpos especializados y expertos en diversos temas del quehacer parlamentario.¹¹

El común denominador de estas cuatro características es la necesidad del tiempo para poder alcanzarlas. Esto se hace patente si vemos el funcionamiento de algunos parlamentos nuevos que se están estableciendo o recreando. Por ejemplo, en Argentina, a principios de los años ochenta, el retorno a la vida democrática no se tradujo en participación significativa del Congreso en cuestiones de política exterior, porque la recurrente interrupción de los procesos políticos democráticos impedía el afianzamiento de un Legislativo más eficiente y menos parroquial, que sólo se puede lograr con el tiempo.¹²

El caso de Brasil es muy sugerente, pues antes de 1988, la Constitución garantizaba al presidente el derecho a no escuchar al Congreso sobre temas internacionales, a nombre de los intereses del país. Si bien después de ese año resurgió el Congreso Nacional con potestades exclusivas en política exterior, es cierto que ni el aumento de las prerrogativas sobre la materia ni de la interdependencia con el ámbito internacional ha sido suficiente para asegurar mayor participación del Congreso. Se necesita desarrollar una dinámica propia que aumente tal participación e, incluso, una nueva cultura institucional, que, en el caso brasileño, aún no acaba de desarrollarse.¹³

Por eso, al estudiar el papel del Senado mexicano en política exterior u otro ámbito, es importante tener en cuenta su madurez como institución política independiente del Ejecutivo. En realidad, se trata de una institución joven que aún tiene mucho que avanzar.

¹¹ *Ibid.*, pp. 5-6.

¹² Roberto Russell y Mónica Hirst, "Democracia y política exterior: los casos de Argentina y Brasil", *Estudios Internacionales*, vol. 20, núm. 80, 1987, pp. 456-457.

¹³ Leticia Pinheiro, "Autoría y participación en la política exterior brasileña", *Foreign Affairs Latinoamérica*, vol. 9, núm. 2, 2009.

Para este caso, es fundamental tener presente que durante gran parte del siglo pasado el Congreso funcionaba prácticamente como dependencia ejecutiva. En esos tiempos, había un sistema de partido hegemónico que garantizaba amplias mayorías para el partido del presidente, lo cual, combinado con un grado extremadamente alto de disciplina partidista, resultó en un balance de poder que favorecía demasiado al Ejecutivo a tal punto que anulaba la acción autónoma del Congreso.¹⁴

1. 2. Consideraciones históricas

A propósito de la relación entre el Senado y Poder Ejecutivo durante el siglo pasado —en política exterior u otro ámbito— *El presidencialismo mexicano*, de Jorge Carpizo McGregor, es un referente innegable al respecto, en el que da cuenta del extraordinario poder del presidente, argumentando fuentes de carácter político más que normativo. El autor expone las razones por las cuales durante mucho tiempo el presidente logró subordinar al Poder Legislativo, entre las que destaca la mayoría del P.R.I en el Congreso de la Unión y la religiosa disciplina partidista, como respuesta a una estructura de incentivos que mantuvo a los legisladores alineados del lado presidencial.¹⁵ Consecuentemente, durante los años de hegemonía del P.R.I, funcionó en realidad un sistema de fusión de poderes cuyo rasgo central fue la concentración del poder en la presidencia de la República.¹⁶

En general, la definición de régimen autoritario de Juan José Linz describe bien al régimen político mexicano de aquellos tiempos en que el P.R.I era su eje central. Para él,

¹⁴ María Amparo Cassar, “Executive-Legislative Relations: The Case of Mexico (1946-1997)”, en Scott Morgenstern y Benito Nacif (eds.), *Legislative Politics in Latin America*, Cambridge, University Press, 2002, p. 142.

¹⁵ Jorge Carpizo McGregor, *El presidencialismo mexicano*, México, D.F., Siglo XXI Editores, 19° ed., 2006, *passim*.

¹⁶ Guadalupe González González, *Las bases internas...*, *op. cit.*, p. 23.

este tipo de régimen se caracterizaba por contar con un pluralismo limitado; ausencia de una ideología elaborada y orientadora, pero prevalencia de mentalidades distintivas; sin movilización política extensiva ni intensiva, excepto en algunos momentos de su desarrollo; y en el que un líder o un grupo muy pequeño ejerce el poder sin límites formalmente definidos, aunque en realidad bastante predecibles.¹⁷

Ese orden político no exceptuaba las relaciones exteriores del país. Durante décadas, México diseñó su política exterior sobre una base nacionalista, estatista, centralista. Ello respondía a las necesidades de crecimiento de una economía mixta y cerrada y a los requerimientos de legitimidad y estabilidad de un régimen político autoritario. Durante los años de la Guerra Fría, la política exterior sirvió al doble propósito de apoyar las demandas proteccionistas del modelo de industrialización por sustitución de importaciones y de aislar, en la medida de lo posible, la vida política interna de influencias o intervenciones del exterior.¹⁸ Así pues, durante gran parte del siglo XX, la formulación y diseño de las relaciones exteriores estuvieron supeditados a las decisiones emanadas de un fuerte sistema presidencial y la existencia de un régimen de partido hegemónico, que encontró en la política exterior un instrumento de legitimación.¹⁹ Por tanto, la política exterior se reservó para la más alta esfera del Poder Ejecutivo, prescindiendo de la participación de cualquier otro actor, entre ellos, el Senado, a pesar de sus responsabilidades explícitas en la materia.

¹⁷ Juan José Linz, *Totalitarian and Authoritarian Regimes*, Colorado, Lynne Rienner Publishers, 2000, p. 159.

¹⁸ Guadalupe González González, *Las bases internas...*, *op. cit.*, p. 1.

¹⁹ Elizabeth Prado Pérez y Carlos Moreno, "La Participación del Poder Legislativo en la Política Exterior Mexicana en un Escenario de Apertura Democrática", *Latin American Journal of International Affairs*, vol. 3, núm. 3, 2011, p. 83.

Apoyada en Carpizo, Casar sostiene que la excesiva supremacía presidencial sobre el tema específico de política exterior fue resultado de tres condiciones contingentes.²⁰ La primera fue la permanencia de gobiernos unificados en torno al P.R.I. Durante el periodo posrevolucionario se constituyó un sistema político peculiar, caracterizado por la hegemonía de un partido cuasi-único en el poder y por rasgos centralistas y corporativistas que, en materia de política exterior, se tradujeron en acciones cuyos puntos centrales eran compartidos por ambos poderes. El hecho de que un mismo partido político predominara en las Cámaras y de que un militante de sus filas ocupara la titularidad del Ejecutivo daba holgado margen de maniobra para cualquier asunto que se tratara de negociar.²¹

La segunda condición consistió en la fuerte disciplina del partido en el poder, que aseguraba un comportamiento homogéneo en el Congreso y el liderazgo presidencial. En efecto, Jorge Montaña lo ha descrito como un sistema viciado de un Poder Legislativo contemplativo, atento a complacer las necesidades presidenciales.²² El autor afirma estar convencido de que, dada la extraordinaria disciplina de los legisladores, el Senado ni siquiera conocía el potencial de su participación en política exterior. Juan Manuel Portilla agrega que, incluso, cuando se concedió la facultad de analizar la política exterior, en 1977, ésta se revistió más bien de tintes académicos, reducidas al terreno de la discusión y carente de correctivos formales a la acción del Ejecutivo en el plano internacional.²³

²⁰ María Amparo Casar, “Las bases político-institucionales del poder presidencial en México”, en Carlos Elizondo Mayer-Serra y Benito Nacif (comp), *Lecturas sobre el cambio político en México*, México, D.F., Fondo de Cultura Económica-CIDE, 2002, pp.41-78. Cit. Por Guadalupe González González, *Las bases internas...*, *op. cit.*, p. 23 ss.

²¹ María Amparo Canto, “La política exterior desde el Poder Legislativo”, México D.F., Centro de Relaciones Internacionales del FCPyS-UNAM, del 22 al 24 de noviembre de 2006 (conferencia).

²² Jorge Montaña, “El Senado de la república en la formulación de la política exterior”, en Fernández de Castro Rafael (coord.), *En la frontera del Imperio*, México D.F., Ariel, 2003, p. 241.

²³ Juan M. Portilla Gómez, “El Senado como cámara de control de la política exterior” en Patricia Galeana, *op. cit.*, p. 58.

La tercera condición tenía que ver con que el presidente de la república operaba, al mismo tiempo, como líder del partido, por lo que definía sus posiciones programáticas y controlaba las carreras de sus correligionarios. En la misma línea, Roberto Reyes considera que el régimen político del P.R.I, se caracterizaba por la subordinación de los legisladores a las decisiones presidenciales. Para ello, los presidentes tenían atributos constitucionales y metaconstitucionales, que utilizaban regularmente, permitiéndoles el control de la política interna y externa del país.²⁴

Como anticipamos en la introducción, sería conveniente introducir algunos matices en las afirmaciones anteriores. Entre ellos podríamos mencionar la afirmación de algunos analistas de que la característica clave del sistema político mexicano de la segunda mitad del siglo XX era la presencia de un buen grado de homogeneidad partidista. Ello provocaba grandes márgenes de cooperación y reducía la probabilidad de conflicto. El abogado y especialista en Relaciones Internacionales, Humberto Hernández Haddad, presidente de la Comisión de Relaciones Exteriores (C.R.E.) del Senado (1982-1988), asegura que la actividad internacional del presidente Miguel De la Madrid y su secretario de relaciones exteriores, Bernardo Sepúlveda, siempre se acompañó de la labor de la C.R.E. De hecho, afirma haber tenido un papel importante apoyándoles en temas como las crisis en Centroamérica y la agenda bilateral con Estados Unidos.²⁵ Por tanto, el argumento de supeditación del Senado genera una percepción de sometimiento sancionatorio que es necesario matizar. Es preferible señalar gran unidad de propósito en el régimen político.

²⁴ Roberto Rafael Reyes Díaz, “Relación entre el poder Ejecutivo y el Poder Legislativo en materia de política exterior: el caso de Vicente Fox (2000-2006)”, *Revista Mexicana de Análisis Político y Administración Pública*, vol. 1, núm. 1, 2012, p. 182 s.

²⁵ Jean Paul Madrigal Rodríguez, en entrevista con Humberto Hernández Haddad, 04 de mayo 2015.

Frente a la ocurrencia de conflicto, Hernández Haddad recordó aquella vez que los senadores le exigieron la destitución de Carlos Ferrer Argote, nombrado embajador en Etiopía, quien presentó cartas credenciales ante Adís Abeba sin previa ratificación del Senado. Sin embargo, el problema se solucionó después de una conversación amigable con la Secretaría de Relaciones Exteriores (S.R.E.), que dio pie al compromiso de esa institución a no volver a cometer esa omisión y a la solución del problema, mediante el regreso del Sr. Ferrer con el fin de celebrar su toma de protesta por parte de los senadores para su posterior regreso a aquel país africano.²⁶

Las experiencias del presidente de la C.R.E en ese tiempo y las reflexiones que se han hecho al respecto revelan dos elementos fundamentales de la relación Ejecutivo-Senado en materia de política exterior. Por un lado, la limitada presencia de conflicto, puesto que la Cámara Alta más bien funcionaba como una suerte de compañero, dado que compartían el mismo ideario político. Por otro lado, la forma en la que se solucionaban los pocos conflictos que ocurrían, la cual no requería de mecanismos institucionales ni mediáticos, sino que se fincaba en la simpatía partidista y relaciones personales.

El resultado de esta situación, propia del régimen político mexicano, en los círculos académicos fue que, durante mucho tiempo, los estudios sobre el papel del Congreso en política exterior despertó poco interés por una simple razón: la relación se había caracterizado por ser lineal debido a la gran afinidad entre el Poder Legislativo y el presidente, quien era líder del partido y del gobierno. Los legisladores apoyaban todas las decisiones de política exterior, por lo que no existían suficientes justificaciones para teorizar sobre el fenómeno, pues, para muchos, era una relación llana y evidente.²⁷

²⁶ *Loc. cit.*

²⁷ Rafael Velázquez Flores, art. cit., p. 113.

Así pues, el origen de la pasividad del Senado durante ese periodo recae en cuestiones políticas más que en normativas. En esta misma línea, Rogelio Hernández argumenta que el problema del desequilibrio entre los poderes no consistió en que el Congreso careciera de facultades, sino en que había renunciado a ellas.²⁸ Por eso, para corregirlo, la solución no podía ser conceder más atribuciones al Senado, dejando intactas las prácticas políticas.²⁹

El nuevo siglo trajo consigo cambios radicales a la política mexicana. El P.R.I perdió la presidencia después de más de medio siglo de hegemonía indiscutible. Los cambios no se detuvieron ahí. El Senado no contó con ninguna mayoría, sumándose así a la pluralidad partidista que había empezado tres años antes en la Cámara de Diputados. La democratización del país se había vuelto un movimiento social y político incontenible que terminaría por completar el proceso de transformación nacional iniciado con las reformas económicas neoliberales que los llamados “tecnócratas” del priísmo tardío habían promovido.³⁰ De manera que el resultado de las elecciones del 2000 supuso un punto de inflexión en el proceso de democratización, impulsado por fuerzas internas como externas.

Partiendo del consenso en la homogeneidad partidista como una de las fuentes más importantes del predominio presidencial, la situación de fragmentación del poder recrearía al Legislativo como un poder autónomo con fortaleza institucional.³¹ En otras palabras, el nuevo escenario acabó con dos características propias del peculiar presidencialismo mexicano: la primera es que no se conformó un Legislativo disciplinado y la segunda es

²⁸Rogelio Hernández Rodríguez, “El presidencialismo mexicano: ¿cuándo es indispensable limitarle?”, en Fernando Serrano Migallón (coord.), *Homenaje a Rafael Segovia*, México D.F., El Colegio de México, 1998, p. 202.

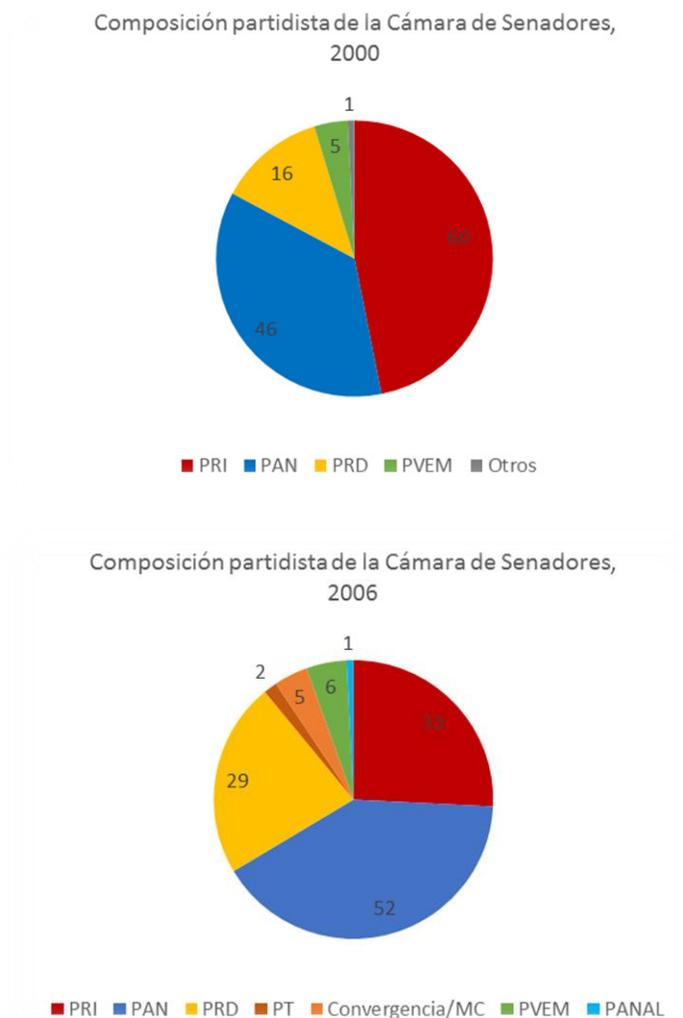
²⁹*Loc. cit.*

³⁰ Jorge Castañeda, “Política exterior y democracia”, *Revista Nexos*, 1 de febrero de 2003, <http://www.nexos.com.mx/?p=10697>., consultado el 23 de agosto de 2014.

³¹ María Amparo Casar, “Las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo: el caso de México”, *Política y Gobierno*, vol. IV, núm. 1, 1999, p. 103.

que el multipartidismo y la poca presencia del P.A.N en el Congreso disminuyó el apoyo entre ambos poderes.³² Es decir, el nuevo ambiente político modificó tanto la manera de operación del Senado cuanto su relación con el Ejecutivo.

Gráfico 1: Composición partidista del Senado después de las elecciones de 2000 y de 2006



Elaboración propia con base en datos del Instituto Federal Electoral, “Cámaras”.

³² Jeffrey Weldon, “The Political Source of Presidentialism in Mexico” en Scott Mainwearing y Matthew Soberg (comps.) *Presidentialism and Democracy in Latinamerican*, Cambridge, Cambridgege Universiy Press, 1997, pp. 225-227.

Desde entonces, el Congreso ha buscado de manera explícita y activa fortalecer sus facultades en la formulación, supervisión y conducción de la política exterior. En condiciones de gobierno dividido y fragmentación partidista, el diálogo y la coordinación entre el Ejecutivo y el Legislativo no han sido tareas fáciles, pues se ha requerido la construcción de mecanismos que aseguren un flujo constante de información y comunicación entre los dos poderes o, en su defecto, desplegar un liderazgo activo y una actitud de apertura por parte del Ejecutivo hacia el Legislativo.³³ De tal suerte que las elecciones de 2000 modificaron la política exterior mexicana en dos dimensiones; por un lado, sus contenidos; y, por el otro, sus procesos de formulación en el interior del país.

En el primer caso, aunque no se ahondará en ello, el secretario de relaciones exteriores del primer gobierno panista, Jorge Castañeda, lo define de la siguiente manera:

El triunfo electoral de Vicente Fox representó, por tanto, una oportunidad para avanzar en la consolidación de los valores y prácticas propios de la democracia, pero también para desterrar las prácticas que, en el pasado, sirvieron para ocultar del escrutinio internacional las violaciones frecuentes a los derechos humanos y las libertades políticas. [...]. Las críticas a la política exterior actual en realidad reflejan un fenómeno más complejo y profundo: el cambio, producido por el fin del régimen del P.R.I, en la manera de concebir y defender los intereses de México y los mexicanos. Mientras que durante buena parte del siglo XX predominó la ideología del “nacionalismo revolucionario” como un factor de unidad y control político en nuestro país, hoy estamos en condiciones de replantear los términos de nuestra relación con el mundo y, por tanto, de asumir una nueva noción del nacionalismo.³⁴

Ante esto, Guadalupe González explica el cambio en la sustancia de la política exterior mediante el reconocimiento del principio de soberanías compartidas en cinco temas de la

³³ Jorge Montaña, *op. cit.*, pp. 243 ss.

³⁴ Jorge Castañeda, art. cit.

agenda internacional: derechos humanos, libertades políticas, preservación del medio ambiente, promoción del desarrollo, lucha contra el narcotráfico y el crimen organizado.³⁵

En el segundo caso, parte cardinal de este análisis, el cambio recae en la apertura del proceso de toma de decisiones a la participación de los partidos de oposición, los gobiernos estatales y las organizaciones no gubernamentales.³⁶ Con el surgimiento de la pluralidad política y del gobierno dividido, el Congreso se ha convertido en una gran caja de resonancia y en un foro en el que se expresan múltiples voces críticas a las acciones del Ejecutivo en materia de política exterior.³⁷ Además, este nuevo escenario ha alterado las dinámicas de toma de decisiones, introduciendo algún grado de incertidumbre.³⁸

El Senado surgió como un actor novedoso y significativo en la formulación de la política exterior. El escenario de fragmentación del poder modificó dramáticamente la (1) figura presidencial en el sistema político mexicano, que pasó de ser la representación carnal del Nación a una figura fuertemente criticada e, incluso, deslegitimada. Se humanizó el omnipotente concepto de presidente. A raíz de lo anterior, los parlamentarios empezaron a percibir (2) posibilidades reales de influencia en este ámbito. Consecuentemente, aumentó (3) el interés de los senadores en participar de manera genuina en temas internacionales. Ello tiene que ver, además, con que se alteró radicalmente (4) la estructura de incentivos de los senadores para participar en cuestiones internacionales. Bajo el régimen del P.R.I, tener un punto de vista independiente en estos temas, u otros, equivalía al destierro político. Por esa razón, la mayoría de senadores obtenía muchas más ventajas si se alineaba del lado

³⁵ Guadalupe González González, “Democratización y política exterior”, art. cit., p. 4.

³⁶ *Loc. cit.*

³⁷ *Ibid.*, p. 36.

³⁸ Andrés Ruiz Pérez, “Los factores internos de la política exterior mexicana: los sexenios de Carlos Salinas y Vicente Fox”, *Foro Internacional*, vol. 51, núm. 2, 2011, p. 304.

del presidente. En este siglo, sin embargo, hay incentivos para discrepar abiertamente con el Ejecutivo, especialmente, si se miden en términos electorales o de popularidad.

Este nuevo ambiente se caracterizó por el (5) surgimiento de posiciones encontradas entre el Poder Legislativo y el Ejecutivo. La posibilidad, impensada unos años atrás, de contrariar al presidente inevitablemente conlleva al estallido de diferencias en virtud de distintos intereses encontrados. Lo cierto es que el conflicto se contuvo durante muchas décadas por la estructura política *sui generis* que imperó gran parte del siglo pasado, pero, en realidad, es un elemento inherente a la distribución formal de competencias en política exterior en sistemas presidenciales, pues, éstas no sólo se complementan, sino también se neutralizan o contraponen. Por consecuencia, esta nueva desobediencia alteró (6) los procesos de negociación del Ejecutivo con la Cámara Alta y entre los senadores. Ahora la deliberación y el intercambio de opiniones es parte fundamental de la relación entre ambos.

Como resultado del interés en esos temas, los legisladores han hecho un esfuerzo para mejorar (7) su capacidad técnica y profesional en materia de relaciones internacionales. La creación de Comisiones regionales *ad hoc* y el establecimiento del Centro de Estudios Internacionales Gilberto Bosques –como una institución para el estudio y análisis de temas universales, que garantice una opinión independiente del Congreso de la Unión, más allá de lo que comunica el Ejecutivo– es prueba de ello. Como se verá adelante, estas siete características, propias del ambiente de fragmentación del poder de este siglo, define en gran medida el escenario en el que se desarrolla la participación del Senado en política exterior.

En resumen, los tiempos de hegemonía partidista explican por qué la participación autónoma de la Cámara de Senadores en política exterior era prácticamente nula. Esa

situación desalentaba los estudios en la materia y desincentivaba la comprensión del Senado como un actor político, pues, hasta hace poco, sólo era parte de una estructura normativa. A partir de 2000, esta Cámara renació como un nuevo poder, independiente, plural, fortalecido, que empezó a esbozar rasgos de un régimen político gobernado por la figura de pesos y contrapesos. Su relación con el Ejecutivo en materia de política exterior empezó a reconstruirse. El Senado ha ido más allá de su obligación constitucional y ha configurado una nueva participación, más compleja, más integral, que incluye una variedad de funciones que ha decidido utilizar para incidir en las relaciones exteriores del país.

Segundo capítulo

SENADO Y POLÍTICA EXTERIOR: OBLIGACIONES

Análisis de las funciones de control

Las funciones de control han definido, por mucho tiempo y en muchos espacios, el papel de los parlamentos en política exterior. No es fortuito que éstas se hayan convertido en el centro de los análisis que tratan este tema. En el caso del Senado de la República, la Constitución las determina, convirtiéndolas en sus facultades exclusivas. Así pues, el control representa una parte fundamental de la participación de la Cámara Alta en temas internacionales. Aquí, la intención es examinar el ejercicio de estas facultades dentro del nuevo ambiente en que se desenvuelve la relación Senado-Ejecutivo, reconociendo que éstas van más allá de la imposición de límites y comprenden formas alternas de incidencia.

El análisis se basa en los efectos que ocasionan las distintas herramientas de control. Estos pueden ser limitar, por un lado; es decir, poder de ratificación o de veto. Por otro lado, hay efectos como fiscalizar, orientar o influir, que tienen que ver con los esfuerzos por aumentar el poder de agenda o por cambiar el rumbo de ciertas decisiones. En el capítulo se sostiene que, aunque el Senado ha impuesto límites al Ejecutivo en muy pocas ocasiones, ha demostrado mayor probabilidad de que esto ocurra, ya sea formal o informalmente. Además, los senadores han demostrado seguimiento y supervisión continua, a fin de modificar la forma en la que se conducen las relaciones internacionales del país. En general, el ejercicio de las facultades de control confirman el interés y los

esfuerzos extraordinarios que ha hecho el Senado por fortalecerse como un actor a considerar en los cálculos de política exterior.

2. 1. *Funciones de control: la esencia en política exterior*

Si bien la función esencial de los parlamentos, como cuerpos legislativos, es construir, modificar o deconstruir la estructura legal del Estado, también se ha confiado a estos órganos la prudencia y la medida en la administración del poder. En este sentido, es posible referirse a sus facultades de control,¹ las cuales surgieron a la par del Constitucionalismo y, por ende, del Estado moderno europeo, con el fin de sortear la acumulación y abuso de poder. Desde entonces, la forma en que se despliega el control, los espacios sobre los que se ejerce y los efectos que produce han variado según la estructura política y legal de cada Estado, provocando multiplicidad de definiciones. Entre ellas, hay una alternativa pensada para regímenes presidenciales, que asume al control como “la capacidad de restringir, con directrices y parámetros, la esfera del controlado más que como ocasión para recurrir a medidas de sanción; de manera que los efectos que genera el control son: limitar, orientar, influir y fiscalizar la libertad de acción del controlado”.² Así se entiende el control.

En los parlamentos, estas facultades se han convertido en una responsabilidad casi “natural”, en parte por aquella teoría sobre la división de poderes escrita desde mediados del siglo XVIII.³ Cien años más tarde, el filósofo inglés, John Stuart Mill, señaló que las funciones de los parlamentos podían variar según la maquinaria gubernamental, sin

¹ De acuerdo con Josefina Cortés y Luis Raigosa, el fin último de las facultades de control es la limitación de poder. Véase: Josefina Cortés y Luis Raigosa, *op. cit.*, p. 50.

² *Ibid.*, p. 56.

³ En alusión al *Espíritu de las Leyes* (1748), de C. L. S., Sr. de la Brède y Barón de Montesquieu.

embargo, el control absoluto debía permanecer en manos de estos cuerpos, como último recurso. Para él, hay una distinción radical entre controlar las acciones que hace el gobierno y hacerlas, pues no es posible asumir ambas funciones. De manera que el controlador puede trabajar mejor en la medida que evite usurpar el papel del controlado.⁴ En el fondo, la división entre hacer y controlar yace sobre consideraciones prácticas, que transmiten la idea de que los parlamentos son mucho más funcionales controlando que administrando.

En términos de política exterior, el papel esencial de los parlamentos en los sistemas presidenciales de muchos países consiste en supervisar las acciones realizadas por el jefe de gobierno, como primer responsable de las relaciones exteriores del país.⁵ Es por eso que las facultades de control de los parlamentos en esos regímenes son, aunque no las únicas, quizás las más explícitas y comunes en la materia. En su análisis sobre la relación entre cambio político (*changing politics*) y política exterior (*foreign policy*), Christopher Hill concluye que los poderes más importantes de los parlamentos no se basan en las provisiones formales sobre política exterior, sino, más bien, en la habilidad para supervisar, investigar y someter a escrutinio la elaboración y conducción de la relaciones internacionales del país.⁶ Como se introdujo, Jean Blondel también considera que un análisis efectivo sobre la acción de los parlamentos, en temas internos o externos, debe concentrarse en la fiscalización y el análisis de las acciones ejecutivas por parte de los legisladores primordialmente.

⁴ John Stuart Mill, *Considerations on Representative Government*, Luton, Andrews, 2011, p. 72.

⁵ Sobre esta generalización, ver: Eliseo Mendoza Berrueto, art. cit., p. 7.

⁶ Christopher Hill, *The Changing Politics of Foreign Policy*, Nueva York, Palgrave Macmillan, 2003, p. 256.

2. 2. *Funciones de control en México: pequeños grandes pasos*

El caso mexicano no es la excepción, pues el control de las acciones del presidente en el exterior es la principal tarea que la Constitución encomienda al Senado. De acuerdo con el artículo 76, fracciones de la uno a la cuatro,⁷ éste tiene la potestad de limitar al Poder Ejecutivo en algunas ocasiones; por ejemplo, cuando debe aprobar o no tratados internacionales, nombramientos diplomáticos, la salida o entrada de tropas y, en el pasado reciente, la ausencia del presidente en el país. Asimismo, se contempla la facultad de analizar la política exterior, concediendo a los senadores la oportunidad de orientar, influir y fiscalizar las acciones ejecutivas. Aunque los términos constitucionales no definen los alcances que podría tener el análisis, es probable que su mayor consecuencia tenga que ver con un criterio enriquecido, fundamentado, que habrá de permitir al Senado reunir mejores elementos de juicio para ejecutar otro tipo de funciones en materia de política exterior.⁸

Aunado a la facultad de analizar, el Senado cuenta con algunas herramientas jurídicas que le permiten extender su capacidad de control y que, en este periodo, ha utilizado extensamente. Se trata de los Puntos de Acuerdo. Básicamente, éstos son mecanismos legislativos que buscan incidir en el proceso de toma de decisiones del Ejecutivo u otros actores políticos. Como no tienen carácter vinculante, estos instrumentos

⁷ I. Analizar la política exterior desarrollada por el Ejecutivo Federal con base en los informes anuales que el Presidente de la República y el Secretario del Despacho correspondiente rindan al Congreso. Además, aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que el Ejecutivo Federal suscriba, así como su decisión de terminar, denunciar, suspender, modificar, enmendar, retirar reservas y formular declaraciones interpretativas sobre los mismos. II. Ratificar los nombramientos que el mismo funcionario haga de los Secretarios de Estado, en caso de que éste opte por un gobierno de coalición, con excepción de los titulares de los ramos de Defensa Nacional y Marina; del Secretario de Relaciones; de los embajadores y cónsules generales; de los empleados superiores del ramo de Relaciones; de los integrantes de los órganos colegiados encargados de la regulación en materia de telecomunicaciones, energía, competencia económica, y coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, en los términos que la ley disponga; III. Autorizarlo también para que pueda permitir la salida de tropas nacionales fuera del País, el paso de tropas extranjeras por el territorio nacional y la estación de escuadras de otra potencia, por más de un mes, en aguas mexicanas. IV. Dar su consentimiento para que el Presidente de la República pueda disponer de la Guardia Nacional fuera de sus respectivos Estados, fijando la fuerza necesaria. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, art. 76, frac. I-VI.

⁸ Bernardo Sepúlveda Amor, "El Senado y política exterior", en Fernando Serrano Migallón (coord.), *Homenaje a Rafael Segovia*, México D.F., El Colegio de México, 1998, p. 359.

son meros exhortos para que el Ejecutivo adopte una medida acorde a la visión de los legisladores. No hay ley que obligue a cumplir con estas propuestas.⁹ Para poder hacer uso de esta herramienta, los senadores pueden proponer un punto de acuerdo, individual o colectivamente, a la Mesa Directiva, quien se encargará de entregarlo a las comisiones correspondientes a fin de que le dictaminen y lo devuelvan para su votación en pleno.¹⁰

Los marcos legales en los que se inscribe este instrumento son el Reglamento para el Gobierno Interior de Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 58; la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, 34; y en el Reglamento del Senado de la República, en su capítulo cuarto, artículos del 275 al 277.¹¹ En resumen, estas disposiciones constitucionales y legales definen en gran medida las facultades de control del Senado sobre la política exterior.

2. 2. 1. Efectos del control: limitar

Respecto a los límites, un examen de los informes de la Comisión de Relaciones Exteriores (C.R.E.) advierte fácilmente que la totalidad de los nombramientos diplomáticos fueron aprobados; que cien por ciento de los instrumentos internacionales que el presidente y su equipo enviaron a la Cámara Alta contaron con su ratificación; que todas las solicitudes de permiso para la entrada de tropas extranjeras a territorio nacional y las salida

⁹ Rafael Velázquez y Karen Marín, *op. cit.*, p. 7.

¹⁰ Los senadores, individual o colectivamente, pueden proponer puntos de acuerdo, los cuales se dirigen a la Mesa Directiva, en primera instancia. Posteriormente, la Mesa los presenta al Pleno en la sesión en que se incluyen en el Orden del Día y los pasa a comisiones, salvo en los casos que se haya propuesto una moción de “urgente resolución”, que sólo podría ser posible una vez que las dos terceras partes de los senadores presentes hayan aprobado la moción. En los casos que se turna a comisión, el dictamen que ésta emita puede adherir o quitar elementos. Finalmente, el punto de acuerdo al que se refiere el dictamen es leído una sola vez y enseguida se somete a debate y votación económica. Véase: Reglamento del Senado de la República, cap. 4, arts. 275-277.

¹¹ El primero reza: “Las proposiciones que no sean iniciativas de ley se sujetaran a lo siguiente: se presentaran por escrito y firmadas por sus autores, al presidente de la Cámara y serán leídas una sola vez en la sesión que sean presentadas”. Aunque no dice explícitamente “puntos de acuerdo”, en la práctica se han constituido como tales. El segundo afirma, dentro de las facultades de la Junta de Coordinación Política, “presentar a la mesa directiva y al pleno proyectos de puntos de acuerdo, pronunciamientos, declaraciones de la Cámara que entrañen una posición política del órgano colegiado”.

de tropas nacionales al exterior fueron otorgados. Sólo en dos ocasiones, el Senado limitó contundentemente acciones ejecutivas. Se trata de la autorización para que el presidente se ausentara del país. Sin embargo, detenernos en el número y en los porcentajes resulta insuficiente para analizar el nuevo papel del Senado. Muchas de esas ratificaciones, solo fueron posibles después de intensos procesos de negociación. En ocasiones, hubo un número de votos negativos considerables, los tiempos de aprobación se alargaron en la medida que no se alcanzaba suficiente apoyo, ciertos instrumentos se aprobaron tras salvaguardas impuestas a solicitud de los senadores e, incluso, algunas propuestas se retiraron ante la inminente amenaza de ser rechazadas.

Los cuestionamientos, las negociaciones y la persuasión, prácticas novedosas, más o menos regulares, entre el Ejecutivo y el Legislativo en materia de política exterior, son parte de la nueva realidad política nacional. Los registros oficiales muestran la aprobación de casi todas las solicitudes del presidente, pero no alcanzan a registrar la dinámica política detrás de esas decisiones, en donde ha habido un cambio sustancial respecto al siglo pasado. Por ejemplo, los nombramientos diplomáticos representan una oportunidad para discutir el apoyo del Senado, especialmente, durante negociaciones previas al protocolo oficial de ratificación.

Los casos que registran mayor complejidad para su ratificación son los nombramientos diplomáticos de índole político. En general, los senadores de oposición han alzado la voz cuando ello sucede, pues su lectura es que los puestos diplomáticos se están utilizando como prebendas políticas. El senador del Partido de la Revolución Democrática (P.R.D), Graco Ramírez Garrido Abreu, miembro de la C.R.E, 2006-2012, denunció que las representaciones diplomáticas se han usado como “refugio político” para miembros de

partidos y funcionarios públicos.¹² Otro punto que los senadores han reclamado abiertamente es el hecho de que los Consulados Generales, adscritos en regiones donde hay gran población mexicana, como aquellos al sur de Estados Unidos, están ocupados por personal cercano al partido de gobierno.¹³ Por ello, se ha criticado también la preeminencia de intereses partidistas, electorales en detrimento de la profesionalización de la diplomacia.

El caso de Emilio Goicochea Luna, secretario particular del expresidente Vicente Fox, nombrado embajador de México en Canadá durante el gobierno de Felipe Calderón, evidencia muy bien la suspicacia que levantan los nombramientos políticos. Su ratificación sucedió únicamente después de acusaciones y declaraciones en su contra, por parte de senadores del P.R.D, aunque se destrabó una vez que el P.R.I concedió su apoyo. En 2009, cuando se le volvió a nombrar embajador, esta vez en Nueva Zelanda, el gobierno retiró la propuesta antes de que fuera dictaminada, porque el grupo parlamentario del P.R.I y del P.R.D habían explicitado con antelación su rechazo definitivo a tal nombramiento. Por más de un mes, autoridades de Gobernación y senadores del P.A.N habían cabildeado la ratificación de ese nombramiento, conversaban con senadores, pero no encontraron eco en ellos, por lo que la pretendida comparecencia de Goicochea Luna se pospuso en tres ocasiones. Un día antes de su cuarto intento de comparecer, la bancada del P.R.I reiteró su negativa, lo cual terminó de convencer al Ejecutivo de retirar su nombramiento.¹⁴

Por su parte, los nombramientos de diplomáticos de carrera suele encontrar mayor apoyo del Senado, puesto que se ha construido una suerte de acuerdo implícito en el que

¹² Mayela Sánchez, “Servicio diplomático, prebenda política”, 16 de mayo de 2011, <http://www.voltairenet.org/article169879.html>, consultado el 22 de marzo de 2015.

¹³ *Loc. cit.*

¹⁴ Andrea Becerril, “Retiran propuesta de nombrar embajador Emilio Goicochea”, *La Jornada*, México D.F., 26 de agosto de 2009, (sec. Política).

ningún diplomático de carrera será objeto de rechazo por parte de los senadores.¹⁵ No obstante, hay excepciones. El nombramiento del Sr. Alejandro García-Moreno Elizondo es una de ellas. Pese a ser miembro del Servicio Exterior Mexicano, la designación de García-Moreno como representante de México ante la OEA, durante el gobierno de Vicente Fox, no fue tarea sencilla. Al momento de su designación, éste atravesaba por un procedimiento legal, en que se le acusaba de encubrir un acto criminal.¹⁶ El designado contaba con un expediente de investigación en la Procuraduría General de la República, desde 2004,¹⁷ que no había sido resuelto al momento de su presentación ante el Senado; por tanto, estaba imposibilitado legalmente de asumir cargos diplomáticos.

Al respecto, el periodista Miguel Ángel Ferrer Mentor, señaló que el entonces presidente de la C.R.E, Fernando Margáin Berlanga, también del P.A.N, se comprometió a negociar la aprobación de García-Moreno, a pesar de sus procesos judiciales, a cambio de que el Ejecutivo federal apoyara su candidatura para presidir el entonces municipio más rico del país, Garza García, en el estado de Nuevo León.¹⁸ Además, se llamó a comparecer al secretario Luis Ernesto Derbez para que explicara las razones de su propuesta.¹⁹ Durante la discusión y votación en comisiones para dictaminar el nombramiento de García-Moreno, el senador César Raúl Ojeda Zubieta, del P.R.D, presentó una moción suspensiva del dictamen que ratificaba el nombramiento del Sr. García Moreno, pero se desechó. Finalmente, su ratificación se dio después de que gran parte de los senadores,

¹⁵ Jean Paul Madrigal Rodríguez, entrevista con Claude Heller Rouassant, México, D.F., 05 de marzo de 2015.

¹⁶ Andrea Becerril, "Pese a impugnaciones ratifican a García-Moreno como embajador", *La Jornada*, México D.F., 15 de febrero de 2006, (sec. Política).

¹⁷ Se le acusaba por presunta encubrimiento en el homicidio del secretario general del PRI, José Francisco Ruiz Massieu.

¹⁸ Miguel Ángel Ferrer Mentor, "Fernando Margáin Berlanga, un senador inmoral", <http://www.razonesdeser.com/vernota.asp?notaid=17953>, consultado el 25 de abril de 2015.

¹⁹ Jorge Therán, "Impugnan propuesta para designar embajador", *El Universal*, México D.F., 15 de diciembre de 2005, (sec. Nación).

especialmente del P.R.D y algunos pocos del P.R.I, abandonaran el Pleno. Presumiblemente, el resultado positivo tenga que ver con que las fuerzas políticas más grandes terminaron apoyándole; el P.A.N como promotor y el P.R.I por la afinidad partidista que compartía García-Moreno.

Otro ejemplo de la manera en la que se ejerce el control en tiempos de fragmentación del poder fue la ratificación del Estatuto de Roma. El proceso no fue tan automático, como solía ser. Aunque el instrumento se firmó el 7 de septiembre de 2000, la aprobación por parte del Senado resultó de un proceso de varios años, en medio de un ambiente polémico, que se inició en 2001 y terminó en 2005.²⁰ El entonces Consultor Jurídico de S.R.E, Juan Manuel Gómez Robledo expresó su desacuerdo con el rechazo senatorial al Estatuto; en 2002; aseguró que la Cancillería había negociado y cabildeado incansablemente desde que inició el gobierno de Vicente Fox, sin haber obtenido resultados.²¹ La principal oposición provenía de la bancada priísta, aunque también se opusieron senadores del P.A.N.²²

²⁰El Senado de la República aprobó, el 21 de junio, por 78 votos a favor y 1 en contra, el dictamen de las comisiones unidas de Relaciones Exteriores, Organismos Internacionales, de Justicia, y de Derechos Humanos, que contiene el proyecto de decreto por el que se aprueba el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional. Manuel Becerra Ramírez, “México Ratifica el Estatuto de Roma que crea la Corte Penal Internacional, después de Reformar la Constitución”, *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, vol. VI, 2006, p. 951.

²¹Ariadna García, “México fuer de la Corte Penal por ignorancia, dicen”, *El Universal*, México D.F., 11 de abril de 2002, (sec. Nación).

²²Desde el P.R.I, Enrique Jackson resumió el sentir de su bancada al anunciar que “como está, no pasa”. César Camacho Quiroz dijo que no tenían prisa y caminarían con pies de plomo. Germán Sierra Sánchez, propuso el conocido procedimiento de abrir un periodo de foros y de consultas para toda la sociedad. Otra voces priístas de mucho peso fueron la de Ramón Mota Sánchez, quien por ser militar de formación tenía una lectura de mucha cautela o de mucha reserva, y la de Sergio García Ramírez quien escribió que el Estatuto entraba en conflicto con diversas prevenciones constitucionales. El presidente de la Comisión de Puntos Constitucionales, Manuel Bartlett Díaz alegó que la iniciativa había llegado a último momento y no podían legislar al vapor un asunto tan delicado. El presidente de la Comisión de Derechos Humanos, Sadot Sánchez Carreño añadió que la propuesta no garantizaba ni salvaguardaba los derechos individuales de los mexicanos. La oposición de los últimos dos era medular dado el puesto que ocupaban. A estos puntos de vista se sumaron senadores del P.A.N, como Jorge Zermeño Infante y Diego Fernández de Cevallos, quienes no escondieron la irritación que les provocaba el Estatuto. El panista Fauzi Hamdan Amad pidió que se procediera con enorme cautela para evitar la invasión a la soberanía nacional. Las posiciones de cada senador se tomaron de: Sergio Aguayo Quezada, “La Corte en la transición”, *El Siglo de Torreón*, Torreón, 23 de octubre de 2002, (sec. Editorial).

El fondo del asunto consistía en armonizar el Estatuto de Roma con el sistema jurídico interno que en ese momento no cabía en el marco jurídico constitucional. El Ejecutivo, promovió en 2001 la reforma al artículo 21 de la Constitución, con el fin de lograr tal armonía;²³ de esta manera, allanaba el camino para la aprobación del Estatuto. Debido al marasmo en el que se mantuvo la reforma constitucional, un año más tarde, el Ejecutivo decidió enviar al Senado el Estatuto de Roma para que considerara la pertinencia de su aprobación, modificación o desaprobación.²⁴ Durante los años que tardó el debate, se cristalizaron, más o menos, tres posiciones: aquellos que rechazaban la jurisdicción de la Corte Penal Internacional (C.P.I) bajo cualquier circunstancia, propuesta del senador priísta Manuel Bartlett; aquellos que apoyaban la iniciativa original de plena jurisdicción, propuesta del senador perredista Jesús Ortega; y aquellos que estarían dispuestos a aceptar la jurisdicción de la C.P.I tras varias reformas constitucionales, propuesta del senador panista Cesar Jauregui.²⁵ Finalmente, después de mucha negociación, predominó entre los senadores la fórmula de agregar al artículo 21 constitucional el siguiente párrafo: *El Ejecutivo federal podrá, con la aprobación del Senado en cada caso, reconocer la*

²³ El objetivo era agregar los siguientes tres párrafos al artículo 21 constitucional: 1. La jurisdicción de los tribunales internacionales establecidos en tratados de los que los Estados Unidos Mexicanos sean parte, será reconocida en los términos y conforme a los procedimientos establecidos en dichos tratados. 2. En los casos del orden penal, los procedimientos que lleven a cabo dichos tribunales, así como el cumplimiento de sus resoluciones y sentencias, serán reconocidos y ejecutados por el Estado Mexicano de conformidad con lo dispuesto en el tratado internacional respectivo. 3. Las resoluciones, así como las sentencias irrevocables emitidas por tales tribunales, gozarán de fuerza obligatoria, las autoridades administrativas y judiciales del fuero federal, común y militar deberán garantizar su cumplimiento conforme a lo dispuesto en las leyes. Véase: Elma del Carmen Trejo García, *Análisis de la minuta de la Cámara de Senadores y del dictamen de la Cámara de Diputados, con proyecto de decreto que reforma el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, referente a la Corte Penal Internacional*, Servicio de Investigación y Análisis de la Cámara de Diputados, México D.F., 2005, p. 3.

²⁴ Ricardo Méndez Silva, "Consideraciones sobre la ratificación por México del Estatuto de la Corte Penal Internacional", *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, vol. XXXVI, núm. 107, 2003, p. 584.

²⁵ Elma del Carmen Trejo García, *Análisis de la minuta de la Cámara de Senadores y del dictamen de la Cámara de Diputados, con proyecto de decreto que reforma el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, referente a la Corte Penal Internacional*, Servicio de Investigación y Análisis de la Cámara de Diputados, México D.F., 2005, p. 6.

jurisdicción de la Corte Penal Internacional. Esa fue la única manera de lograr la ratificación del Estatuto de Roma.

Además de este nuevo panorama en el que la Cámara de Senadores cuestiona la labor ejecutiva en política exterior, la posibilidad de imponer límites decisivos se ha hecho patente en estos años. El 9 de abril de 2002 por primera vez los senadores negaron al jefe de Estado el permiso para viajar a diferentes ciudades de Estados Unidos y Canadá.²⁶ La gira presidencial perseguía dos objetivos fundamentales: el primero, fortalecer los esquemas de protección de connacionales en el extranjero, indistintamente de su situación migratoria; y, el segundo, ampliar, atraer y detonar nuevas oportunidades de inversión y de negocios para México.²⁷ La negativa se tomó como reproche por la supuesta docilidad que había mantenido el presidente Fox respecto a la política exterior estadounidense y por el manejo “erróneo” de algunos asuntos delicados, especialmente frente a Cuba.

En efecto, la decisión se enmarcó dentro del ambiente de tensión que suscitó la crisis con La Habana. Es importante recordar que sólo dos meses antes, el 3 y 4 de febrero de 2002, el presidente había realizado una visita de trabajo a Cuba, con el fin de estrechar lazos con ese país, sin embargo, aprovechó para reunirse con miembros de la disidencia cubana. Este último encuentro no había sido notificado a la Cámara Alta, lo que provocó gran escozor entre los senadores, quienes se sintieron burlados por el presidente.²⁸ Aunque el Senado no tenía que aprobar la agenda *per se*, era necesario exponer las razones del viaje entre los requisitos para conseguir el permiso de salida.

²⁶ Es cierto que en 1997 el presidente Ernesto Zedillo retiró una solicitud de salida, porque sabía extraoficialmente que su petición sería rechazada. En ese sentido, el primer rechazo sobre este tema oficialmente explícito sucedió en 2002.

²⁷ *Revista Proceso*, “Fox y el Congreso: enfrentamiento en pleno”, 9 de abril de 2002, <http://www.proceso.com.mx/241083/fox-y-el-congreso-enfrentamiento-en-pleno>, consultado el 26 de mayo de 2015.

²⁸ Alonso Urrutia, “Deploran senadores del PRI cita con opositores”, *La Jornada*, México D.F., 5 de febrero de 2002, (sec. Política).

Otro tema que abonaba a la sensación de sometimiento de México ante Estados Unidos, por parte de los senadores, fue que, después de haber tratado de iniciar una negociación con el gobierno de Bush, para llegar a un acuerdo en favor de los migrantes mexicanos, el presidente Fox terminó imbuyéndose en la dinámica que impuso su homólogo estadounidense para defender los intereses de su país tras los atentados del 11 de septiembre de 2001. A raíz de eso, el gobierno hizo a un lado su agenda que incluía el tema de los migrantes y, se dijo, apoyó incondicionalmente las acciones militares de esa nación contra el terrorismo, sin que retomara el tema migratorio incluso años después.²⁹

Sin embargo, no se trataba únicamente de diferencias de opinión. No era la primera vez que Fox pasaba por alto las facultades senatoriales en política exterior. El 12 de octubre del 2001, a última hora, el presidente decidió hacer descender en Mongolia el avión en el que viajaba hacia China. Fuentes cercanas al presidente comentaron que la estancia en ese país serviría para el reabastecimiento de combustible en su trayecto hacia Shanghai; también se dijo que la decisión se tomó para no atravesar la zona en conflicto cercana a Afganistán. No obstante, la única versión oficial sostiene que el presidente compartiría un almuerzo de trabajo con su equivalente mongol, Natsag Bagabandi.³⁰ Pese a todas las explicaciones, los legisladores consideraron el hecho como una falta de respeto hacia ellos y, sobre todo, a la Constitución, lo cual sentaba precedentes muy delicados.³¹

De manera que la imposición explícita de un límite en abril de 2002 no respondió únicamente al acercamiento mexicano a las posiciones estadounidenses, sino también a una reivindicación del papel del Senado en política exterior. Las reflexiones que se ha hecho

²⁹José Luis Ruiz, "Fox: apoyo incondicional a EU", *El Universal*, México D.F., 26 de septiembre de 2001, (sec. Nación).

³⁰ José Luis Ruiz, "Viajara a Mongolia sin aval del Congreso", *El Universal*, México D.F., 12 de octubre de 2001, (sec. Nación)

³¹*Revista Proceso*, "Fox y el Congreso: enfrentamiento en pleno", art. cit.

en torno a la relación Ejecutivo-Legislativo tratan este comportamiento como la lucha constante, entre ambos órganos, por hacer respetar sus ámbitos de acción.³²

La segunda vez que se negó el permiso de salida al presidente fue en noviembre de 2006, cuando intentó viajar a Australia y Vietnam. El motivo era realizar una visita de trabajo en el primer país y participar en la cumbre del Acuerdo de Cooperación Asia-Pacífico (A.P.E.C) en el segundo.³³ En ese momento, lo que en realidad hizo el Senado, fue dar una respuesta positiva a una petición de la Cámara de Diputados. Ésta pedía negar la autorización para que Fox visitara esos destinos, del 10 al 19 de noviembre de 2006, a tres escasas semanas de que terminara su mandato presidencial.³⁴ La justificación que dieron los senadores fue que no eran tiempos propicios para que el presidente saliera del país, pues el sexenio estaba a punto de terminar y la responsabilidad del Legislativo era arraigar al jefe de Estado al país.

Algunos senadores afirmaron que el viaje tenía motivos personales y no institucionales, pues creían que iba a Australia a visitar a su hija, Paulina Fox.³⁵ El grupo parlamentario del P.A.N y el presidente contra-argumentaron, calificando de falso, injusto e incorrecto que se dijera que el viaje tenía razones familiares, cuando era un viaje programado desde hacía más de un año.³⁶ Senadores del P.A.N señalaron, además, que el Congreso tenía al jefe del Ejecutivo secuestrado y no le permitía hacer su trabajo.

³² Rafael Velázquez Flores, art. cit., p. 118.

³³ *Revista Proceso*, “Niegan diputados a Fox permiso para viajar a Australia y Vietnam”, 8 de noviembre de 2006, <http://www.proceso.com.mx/?p=222824>, consultado el 21 de mayo de 2015.

³⁴ Es importante recalcar que el Senado ya había pre-aprobado la salida de Fox; fue la Cámara de Diputados quien le sugirió cambiar de opinión.

³⁵ Andrea Becerril, “Ratificará hoy el Senado la negativa al viaje de Fox a Australia y Vietnam”, *La Jornada*, México D.F., 9 de noviembre de 2006, (sec. Política).

³⁶ “Niega el Senado en definitiva viaje de Fox”, *Crónica*, México D.F., 9 de noviembre de 2006, (sec. Nacional).

Lo cierto es que las razones de la negativa estaban relacionadas con las elecciones federales del 2 de julio de ese mismo año, cuando el candidato panista, Felipe Calderón, ganó las elecciones en virtud de una discutida ventaja de menos de 1% frente a su contrincante más cercano, Andrés Manuel López Obrador, del P.R.D. Tal situación se calificó como fraude y provocó múltiples enfrentamientos entre las diferentes fuerzas políticas del país y diversas manifestaciones sociales, algunas de ellas violentas. En esta línea, senadores del P.R.D respondieron a las acusaciones de Fox señalando que la crisis entre ambos órganos obedecía a la intervención ilegal del Ejecutivo en los comicios del pasado 2 de julio, lo que había fracturado al país y lo había puesto en crisis.³⁷ Posteriormente, legisladores panistas abonaron a esta lectura de la negativa, afirmando que, “en el fondo, lo que se estaba discutiendo era una antipatía, un odio; sencillamente, esas eran las razones por las cuales se negaban, en un ánimo revanchista, a conceder el permiso al presidente de la República”.³⁸

Así, en el fondo, es claro que el mal sabor de boca que dejaron las elecciones de julio de 2006 desempeñó un papel esencial, pues fue el origen del distanciamiento entre las fuerzas políticas, en particular, entre el P.A.N y el P.R.D. No obstante, derivado de lo anterior, la razón inmediata fue la convulsión social que se produjo en Oaxaca, donde fue necesaria la presencia de la Policía Federal Preventiva, y los atentados en el Distrito Federal, donde explotaron tres bombas caseras, una de ellas en el Tribunal Electoral de Poder Judicial de la Federación.³⁹ Con base en estos últimos acontecimientos, los demás

³⁷ Andrea Becerril, “Ratificará hoy el Senado la negativa al viaje de Fox a Australia y Vietnam”, *La Jornada*, México D.F., 9 de noviembre de 2006, (sec. Política).

³⁸ *Revista Proceso*, “Niegan a Fox permiso para viajar a Australia y Vietnam”, 8 de noviembre de 2006, <http://www.proceso.com.mx/?p=222824>, consultado el 21 de mayo de 2015.

³⁹ Mariusa Reyes, “México: incertidumbre por bombas”, *BBC Mundo*, México D.F., 7 de noviembre de 2006, (sec. Latin America).

grupos parlamentarios del Senado, como el del P.R.I y el Partido Verde, justificaron su posición en contra del viaje presidencial. Para ellos, era necesario que el presidente tranquilizara y convenciera al pueblo de que en esos momentos difíciles había alguien al frente del país, puesto que todavía no había acabado su responsabilidad jurídica como jefe de Estado.⁴⁰ A la postre, la totalidad de senadores de oposición apoyaron la solicitud de sus similares de San Lázaro.

Lo que devela este conflicto, entonces, es un claro componente político-electoral. Sin embargo, estos factores no influyeron en la relación Senado-Ejecutivo sino mediante la Cámara de Diputados. Es decir, aunque el Senado ya había pre-aprobado la salida del presidente, la Cámara de Diputados le convenció que se retractara. En este caso, la Cámara Baja, como principal representante de la soberanía popular, estableció el vínculo entre conflictos internos políticos-sociales y la política exterior del país.

Ambas denegaciones, la de 2002 y la de 2006, reivindican la nueva posibilidad de imponer límites al Ejecutivo, aunque por razones muy distintas. La primera ocasión se justificó según consideraciones de política exterior, ya sean temas o ámbitos de acción en la materia. La segunda se trató de una situación política interna que afectó el manejo de las relaciones exteriores del país. Es necesario subrayar que no son los únicos momentos en que el Senado ha participado. Participar y actuar en contra de los intereses ejecutivos no son equivalentes, lo segundo es una posibilidad real cuando se hace lo primero.

⁴⁰ “Niega el Senado en definitiva viaje de Fox”, *La Crónica*, México D.F., 9 de noviembre de 2006, (sec. Nacional)

2. 2. 2. *Efectos del control: fiscalizar, orientar e influir*

Por su parte, la facultad de analizar la política exterior y los puntos de acuerdo dejan ver mayor involucramiento del Senado en la materia; sin embargo, sus efectos son menos perceptibles debido a que resultan insuficientes para establecer límites claros a las acciones del Poder Ejecutivo. No obstante, ambas funciones tienen la capacidad de afectar la política exterior, ya sea mediante la fiscalización, orientación o influencia.

A propósito de la facultad de analizar la política exterior, el Senado ha encontrado justificaciones suficientes en ella para involucrarse más. Desde la reforma al artículo 76, en 1977,⁴¹ en la que se incluyó esta prerrogativa, las comparecencias han sido los espacios predilectos para ejecutar esta labor. Éstas ocurren de manera ordinaria y extraordinaria. Es importante contrastar ambas formas, porque las últimas suponen un interés genuino por parte de los senadores en la materia y no un deber constitucional. En estos temas, los comparecientes pueden ser agentes diplomáticos o el secretario del ramo. Este último, como primer responsable de la política exterior, después del presidente, debe responder por las acciones de todo su equipo, de manera que sus comparecencias son más reveladoras.

Durante las dos legislaturas que cubre este estudio, el titular de la Secretaría de Relaciones Exteriores ha comparecido en doce ocasiones, de manera ordinaria. El objetivo primario de estos encuentros es analizar el informe de actividades que esta Secretaría elabora año con año. Estos espacios representan una oportunidad para observar la política exterior de manera integral. No obstante, algunos senadores prefieren ceñirse a temas

⁴¹ Esta facultad se agrega a la Constitución en las enmiendas de 1977, que introdujeron una amplia reforma política en todos los ámbitos. En la exposición de motivos de la iniciativa presidencial, se señala que, al extenderse esa facultad al Senado, se complementa la competencia que posee de aprobar los tratados internacionales que celebre el Presidente de la República; ello es, se indica, "congruente con la naturaleza orgánica que le es propia y que le confiere intervención en los asuntos que involucran al sistema federal en su conjunto". Por su parte, el dictamen del Congreso aprobando la reforma afirma que con el análisis de la política exterior se "perfeccionan de manera relevante y señalada las funciones" del Senado. Véase: Bernardo Sepúlveda Amor, *op. cit.*, p. 359.

específicos en los que ha habido insatisfacción, con el fin de minar el capital político del partido en el gobierno. En este sentido, hay cierta complementariedad en el análisis de las relaciones exteriores; tanto sus aspectos “positivos” cuanto los “negativos” se exponen al mismo tiempo y en el mismo espacio. Asimismo, las comparecencias ordinarias han funcionado como memoria de la política exterior. Los senadores se han encargado de mantener o incluir en la agenda internacional temas que han sido archivados por el Ejecutivo en virtud de sus prioridades.⁴²

El tema migratorio ilustra ambas conclusiones. Es un tema que los senadores subrayaban cada vez que comparecía el titular de la S.R.E, con el objetivo de evidenciar las deficiencias del gobierno en la materia y, al mismo tiempo, de mantener el tema vigente. Por ejemplo, en septiembre de 2001, la senadora Silvia Hernández y el senador Germán Sierra, ambos del PRI, exigieron al secretario Jorge Castañeda avances en la negociación de un acuerdo migratorio entre México y Estados Unidos y recriminaron lo poco que se había hecho al respecto.⁴³ La situación se repitió año con año en estos espacios. En 2009, la Senadora Rosario Green comenzó su cuestionamiento recordando temas que ya habían tratado, pero que la poca atención por parte del Ejecutivo le obligaba a reiterarlos.⁴⁴

Otro tema que los senadores no dejaron de mencionar comparecencia tras comparecencia fue el relativo a la operación estadounidense Rápido y Furioso, que permitía el trasiego ilegal de armas a fin de rastrear a los responsables.⁴⁵ Los senadores sabían que

⁴² Estas conclusiones se derivaron de la lectura y análisis de las versiones estenográficas de las comparecencias del Secretario de Relaciones Exteriores, de 2001, 2002, 2009, 2011, 2012, porque el resto no estaba disponible.

⁴³ Senado de la República, “Análisis del primer informe de gobierno en materia de política exterior, Comparecencia del Lic. Jorge Castañeda Gutman, secretario de Relaciones Exteriores”, 13 de septiembre de 2001.

⁴⁴ Senado de la República, “Análisis del tercer informe de gobierno en el ramo de política exterior, Comparecencia de la Emb. Patricia Espinosa Cantellanos, secretaria de Relaciones Exteriores”, 10 de septiembre de 2009.

⁴⁵ Véase: Senado de la República, “Análisis del primer informe de gobierno en materia de política exterior, Comparecencia del Lic. Jorge Castañeda Gutman, secretario de Relaciones Exteriores”, 13 de septiembre de 2001. Senado de la República, “Análisis del tercer informe de gobierno en el ramo de política exterior, Comparecencia de la Emb. Patricia Espinosa Cantellano, secretaria de Relaciones Exteriores”, 10 de septiembre de 2009. Senado de la República, “Análisis del sexto informe de

era un tema sensible ante la opinión pública, no sólo por su relevancia *per se*, sino por la importante cobertura que le dieron los medios de comunicación. Era un tema que, visto a la luz de la estrecha cooperación entre México y Estados Unidos, golpeaba la popularidad del gobierno. Al igual que este tema, la renegociación del capítulo agropecuario del TLCAN, específicamente las cuestiones en torno a la comercialización del azúcar, se sacaba a la luz cada vez que comparecía el titular de la S.R.E, a pesar de que, desde 2001, el gobierno había explicitado su reticencia a tocar el tema. De nuevo, había intención tanto de mantener el tema vigente cuanto de demostrar la inacción del gobierno en la materia.

Durante este mismo periodo (2000-2012), se emitieron treinta y un solicitudes de comparecencias extraordinarias.⁴⁶ En estas ocasiones, se demuestra un rastreo continuo de la política exterior. Son los intentos más inmediatos por cambiar el rumbo de algunos aspectos de las relaciones internacionales del país; sin embargo, el éxito ha sido modesto. A diferencia de las ordinarias, éstas surgen a partir de un evento puntual, ya sea por su contingencia o porque la información ofrecida por parte del Ejecutivo parece insuficiente.⁴⁷

En este sentido, el Senado llamó a comparecer al titular de la S.R.E. para que ampliara información sobre las propuestas concretas de México y los acuerdos específicos alcanzados en el marco de la XXI Reunión Binacional México-Estados Unidos, celebrada en noviembre de 2004, al tiempo que hacía un llamado para que se incluyera al Senado en la construcción de la política exterior del país.⁴⁸ Dentro de la misma temática, en marzo de 2006, de cara a la Reunión Cumbre entre los jefes de gobierno de los tres países de América

gobierno en el ramo de política exterior, Comparecencia de la Emb. Patricia Espinosa Cantellano, secretaria de Relaciones Exteriores”, 11 septiembre 2012.

⁴⁶ Estimaciones hechas con base en el Sistema de Información Legislativa.

⁴⁷ Estas conclusiones se derivaron de la lectura y análisis de las versiones estenográficas de las comparecencias del Secretario de Relaciones Exteriores, de 2001, 2002, 2009, 2011, 2012, porque el resto no estaba disponible.

⁴⁸ Jesús Ortega Martínez (PRD), “Relativo a los resultados de la XXI Reunión Binacional México-Estados Unidos”, *Proposición con Punto de Acuerdo*, Senado de la República, 18 de noviembre de 2004.

del Norte, se llamó a comparecer al secretario de Relaciones Exteriores para que les adelantara la agenda de la reunión y las propuestas mexicanas e hiciera una evaluación de la Alianza de Seguridad y Prosperidad para América del Norte (A.S.P.A.N).⁴⁹

Otra solicitud de comparecencia muy ilustrativa fue aquella relacionada con el Plan Puebla-Panamá (P.P.P), en marzo de 2004. El objetivo general era ampliar la información sobre los alcances del Plan, después de que el presidente Fox divulgara en Nicaragua, durante una reunión con sus pares centroamericanos, grandes logros que el Senado desconocía. La iniciativa fue del senador yucateco Rubio Barthell, del P.R.I, fincada en las dudas que le externaron algunos miembros del Parlamento Centroamericano, donde legisladores mexicanos participan como observadores, y en la desaparición del Programa Mundo Maya, en el que su estado desempeñaba un papel importante.⁵⁰

Entre otras ocasiones en las que se llamó a comparecer en este caso tras eventos esporádicos, están la solicitud que se hizo, en abril de 2008, para conocer la evolución de la Iniciativa Mérida y de la A.S.P.A.N, ambas caracterizadas por el secretismo en su ejecución. También se llamó a comparecer al titular de la S.R.E. para que explicara las razones e intenciones de la candidatura de México de ocupar un puesto no permanente en el Consejo de Seguridad y para que hiciera una evaluación de los trabajos de México en torno a la delimitación de la plataforma continental con Estados Unidos, de cara al vencimiento contemplado en el IV Tratado entre México y este país, sobre yacimientos transfronterizos.⁵¹

⁴⁹ Raymundo Cárdenas Hernández (PRD), “Relativo a la reunión cumbre que tendrá lugar en nuestro país entre los mandatarios de México, EUA y Canadá”, *Proposición con Punto de Acuerdo*, Senado de la República, 16 de marzo de 2006.

⁵⁰ Eric Rubio Barthell (PRI), “En relación al Plan Puebla Panamá”, *Proposición con Punto de Acuerdo*, Senado de la República, 30 de marzo de 2004.

⁵¹ Silvano Aureoles (PRD), “Por el que se cita la comparecencia de las titular de la Secretaría de Relaciones Exteriores”, *Proposición con Punto de Acuerdo*, Senado de la República, 03 de abril de 2008.

En general, las comparecencias ordinarias o extraordinarias tienen en común haberse convertido en una alternativa para exigir explícitamente que se tome al Senado en consideración al momento de formular la política exterior. Por ejemplo, el entonces senador Serafín Ríos, del P.R.D, dijo que “la política exterior de un país... debe representar formal y materialmente no sólo a un gobierno o a un poder del Estado, sino al conjunto de actores políticos que conforman la soberanía..., debe ser... construida democráticamente, con participación del Congreso y la sociedad, no sólo por el presidente”.⁵²

En esa misma línea, el entonces senador Héctor Camarena, del P.R.I, preguntó al secretario Castañeda: “¿acaso se ha olvidado que la política exterior mexicana expresa la suma de nuestras fuerzas internas y representa al mismo tiempo las síntesis de nuestros valores, objetivos y capacidades?”, con el ánimo de recordar el papel del Senado en las relaciones exteriores.⁵³ Años más tarde, el entonces senador Julio César Aguirre, del P.R.D, criticó: “... en nuestro país, la política exterior aún no refleja la pluralidad y la diversidad política e ideológica que define a la sociedad mexicana de nuestros días”.⁵⁴ El reclamo del Senado por aumentar su participación superaba incluso las divisiones partidistas. La entonces senadora Adriana Gonzáles, del P.A.N, señaló una tendencia de la S.R.E a querer monopolizar las relaciones exteriores del país, que la obligaba a utilizar mecanismos de control, que superan la simpatía partidista, e incluso acuerdos con otros partidos para lograr introducir temas en la agenda de política exterior.⁵⁵

⁵² Senado de la República, “Análisis del primer informe de gobierno en materia de política exterior, Comparecencia del Lic. Jorge Castañeda Gutman, secretario de Relaciones Exteriores”, 13 de septiembre de 2001.

⁵³ *Loc. cit.*

⁵⁴ Senado de la República, “Análisis del quinto informe de gobierno en el ramo de política exterior, Comparecencia de la Emb. Patricia Espinosa Cantellano, secretaria de Relaciones Exteriores”, 27 de septiembre de 2011.

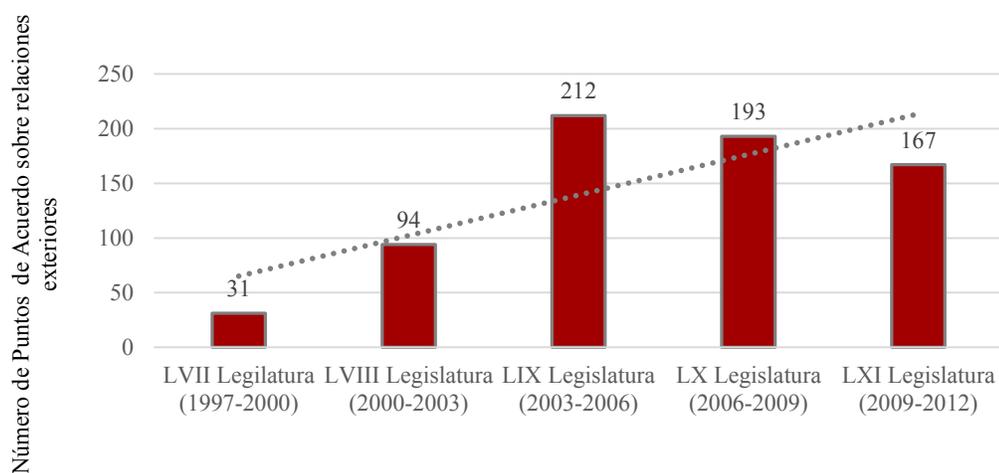
⁵⁵ Jean Paul Madrigal Rodríguez, entrevista con Adriana González Carrillo, México D.F., 21 de abril de 2015.

En cuanto a los puntos de acuerdo, éstos han demostrado ser una herramienta valiosa para participar en la creación de la política exterior. Mediante estos instrumentos, el Senado ha manifestado su interés en esta política y ha mostrado el monitoreo constante que ejerce sobre su conducción a fin de orientarla e influir en ella. Los puntos de acuerdo se han utilizado para solicitar información; cuando ello no parece suficiente, también pueden ser un llamado a comparecer dirigido a los involucrados en determinado evento; asimismo, se han utilizado para crear comisiones de trabajo en torno a alguna temática. Si el problema no es falta de claridad sobre cierto hecho y hay una posición al respecto, entonces los puntos de acuerdo toman forma de exhortos o bien de declaraciones.

Una vez inaugurado el ambiente de fragmentación de poder, en 2000, como muestra el segundo gráfico, los senadores han tenido mayores márgenes de libertad para poder presentar puntos de vista propios y peticiones al Ejecutivo en asuntos de política exterior.⁵⁶ Desde entonces, la tendencia general refleja un aumento en el número de puntos de acuerdo relacionados con el ámbito internacional, como muestra el gráfico 2.

⁵⁶ Rafael Velázquez y Karen Marín, *op. cit.*, p. 7.

Gráfico 2: Proposiciones con Punto de Acuerdo sobre temas de relaciones exteriores presentados por los senadores y senadoras



Elaboración propia con base en el Sistema de Información Legislativa

Durante los dos primeros sexenios de este siglo, el Senado emitió casi siete centenas de puntos de acuerdo vinculados con las relaciones exteriores del país.⁵⁷ En su análisis, los puntos de acuerdo, a pesar de ser votados por todos los grupos parlamentarios, dejan ver aquellos intereses que éstos defienden y promueven en términos de política exterior o, en algunos casos, manifestaciones de su descontento con la forma en la que se tratan ciertos asuntos. Por ejemplo, de cada diez puntos de acuerdo que propuso el P.R.I, alrededor de cuatro giraban en torno a la relación de México con Estados Unidos. Por su lado, el P.R.D mostró profundo interés en poner sobre la mesa temas de derechos humanos y migrantes. Previsiblemente, cerca de la mitad de puntos de acuerdo con autoría del P.V.E.M correspondían a tópicos ambientales. No obstante, estos temas no son los únicos en la

⁵⁷ De acuerdo con el Sistema de Información Legislativa, han sido 666 proposiciones con puntos de acuerdo en torno al tema de relaciones exteriores.

agenda de los senadores. La gran variedad de contenido de sus puntos de acuerdo demuestra seguimiento y fiscalización de la política exterior.

La crisis diplomática con Cuba evidencia muy bien la disposición del Senado a orientar algunos asuntos internacionales. Los puntos de acuerdo fueron un instrumento efectivo en abril de 2001, en vísperas de la votación en la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas (C.D.H.-O.N.U) sobre la resolución que implícitamente condenaba el estado de los derechos humanos en la Isla. Entonces, la mayoría de senadores exhortaron a la S.R.E. para que continuara con la posición tradicional mexicana frente al régimen de Castro: la abstención, izando así la tradicional bandera priísta de la no injerencia.

A raíz de la presión casi unánime del Senado —excepto por algunos representantes panistas—, el Ejecutivo secundó esa posición y se abstuvo en dichas votaciones. Ello a pesar de que iba contra los principios que pregonaba el gobierno; a saber, la promoción de la democracia y el respeto a los derechos humanos. Lo cierto era que el presidente Fox había enviado su iniciativa de reforma fiscal a la Cámara de Diputados el 3 de abril de ese mismo año, la cual se tenía que someter eventualmente a la aprobación de los senadores.⁵⁸ Todo parece indicar que el Ejecutivo prefirió evitar enfrentamientos con los demás partidos políticos en cualquier otro tema que pudiera afectar la discusión de la reforma fiscal.

Era claro que la abstención en ese momento no era la opción preferida del Ejecutivo. De hecho, el secretario de Relaciones Exteriores, Jorge Castañeda, y el de Gobernación, Santiago Creel, pregonaban la ruptura con la política exterior tradicional, lo cual pasaba por una defensa incondicional de la democracia y los derechos humanos.⁵⁹ En La Habana

⁵⁸Noticieros Televisa, “Entrega Fox iniciativa de Reformar Fiscal”, 3 de abril de 2001, <http://www.esmas.com/noticierostelevisa/elsexenio/112953.html>, consultado el 20 de noviembre de 2014.

⁵⁹ *Revista Proceso*, “Fox ignora al Legislativo: México, contra Cuba en la ONU”, 18 de abril de 2002, <http://www.proceso.com.mx/?p=241281>, consultado el 29 de noviembre de 2014.

estaban enterados de ello, por lo que la abstención no destensó la relación entre ambos países. Fidel Castro dijo públicamente que, desde el 20 de abril del 2001, un día después de la votación, Felipe Pérez Roque, Ministro de Relaciones Exteriores de Cuba, le informó que el canciller Castañeda había hecho todo lo posible para tratar de que México cambiara su posición y Cuba fuese señalada. Según él, a lo largo de todo ese año, el Canciller Castañeda se dedicó a intrigar y conspirar en esa dirección.⁶⁰

Como se verá en el capítulo siguiente, el Senado se mantuvo pendiente de las votaciones de México en la C.D.H-O.N.U sobre el régimen de Castro año tras año. En el 2002, el Ejecutivo ignoró la posición del Senado y votó a favor de la resolución que reprobaba la situación de los derechos humanos en la Isla. En 2003, los senadores no lograron aprobar un punto de acuerdo, debido a la división de posiciones que ocasionó el fusilamiento de algunos miembros de la disidencia cubana, que corrieron tal suerte tras un juicio sumario. No obstante, en 2004, los puntos de acuerdo y las comparencias extraordinarias se ejercieron con gran ímpetu, debido a las graves consecuencias del voto mexicano en la C.D.H-O.N.U.

En ese año, el Ejecutivo de nuevo ignoró un punto de acuerdo del Senado, solicitando la abstención de México en la votación de la C.D.H-O.N.U y, el 15 de abril de 2004, la delegación de México votó a favor de la resolución que iba en contra de los intereses del régimen cubano. A diferencia de las veces pasadas, un día antes de la votación, el gobierno de Washington reveló un diálogo entre los presidentes de Estados Unidos y México, donde se aseguraba el apoyo mexicano a la resolución que se votaría en Ginebra,

⁶⁰ “Gobierno de Cuba, Declaración Política del Presidente del Consejo de Estado de la República de Cuba”, 22 de abril de 2002, <http://www.cuba.cu/gobierno/discursos/2002/esp/f220402e.html>, consultado el 20 de noviembre de 2014.

la cual reprobaba al gobierno de Cuba.⁶¹ Por consecuencia, los senadores arremetieron contra el gobierno

La participación de Estados Unidos fue, sin duda, lo que más causó escozor entre algunos senadores. Fue el voto de la ingenuidad y la ineptitud, advirtió la oposición, porque no suponía ninguna ganancia para el país, más que ganar la simpatía de Washington. Además, senadores del P.R.I, P.R.D, Partido del Trabajo (P.T) y Convergencia argumentaron que México había perdido credibilidad ante la comunidad internacional porque se había convertido en portador de la agenda estadounidense de política exterior.⁶² Poco tiempo después, el gobierno cubano extraditó a un empresario mexicano acusado de fraude y declaró que el prestigio internacional de México se había reducido a cenizas por secundar las políticas de Estados Unidos. Frente a esto, Fox decidió expulsar al embajador cubano y retirar a su embajadora en La Habana, dejando la relación muy lastimada.⁶³

Los partidos políticos de oposición criticaron y calificaron la decisión de “precipitada, lamentable, errática y desatinada”. El P.A.N fue el único que apoyó la medida.⁶⁴ Después de múltiples discusiones, el Senado aprobó un punto de acuerdo en el que exigían a los secretarios de Gobernación y de Relaciones Exteriores comparecer ante el pleno para explicar el estado de las relaciones con Cuba. Asimismo, emitió otro exhorto para que el gobierno normalizara las relaciones con la Isla. El 7 de mayo de 2004, ambos secretarios comparecieron. Meses más tarde, debido a la intensa presión que ejerció el Senado —y el Congreso en general—, los gobiernos de México y Cuba hicieron esfuerzos

⁶¹ José Antonio Roman, “México condenará otra vez a Cuba, afirma Estados Unidos”, *La jornada*, México D.F., 14 de abril de 2004, (sec. Política).

⁶² Enrique Méndez *et al*, “Severo extrañamiento a Fox”, *La Jornada*, México D.F., 16 de abril de 2004, (sec. Política).

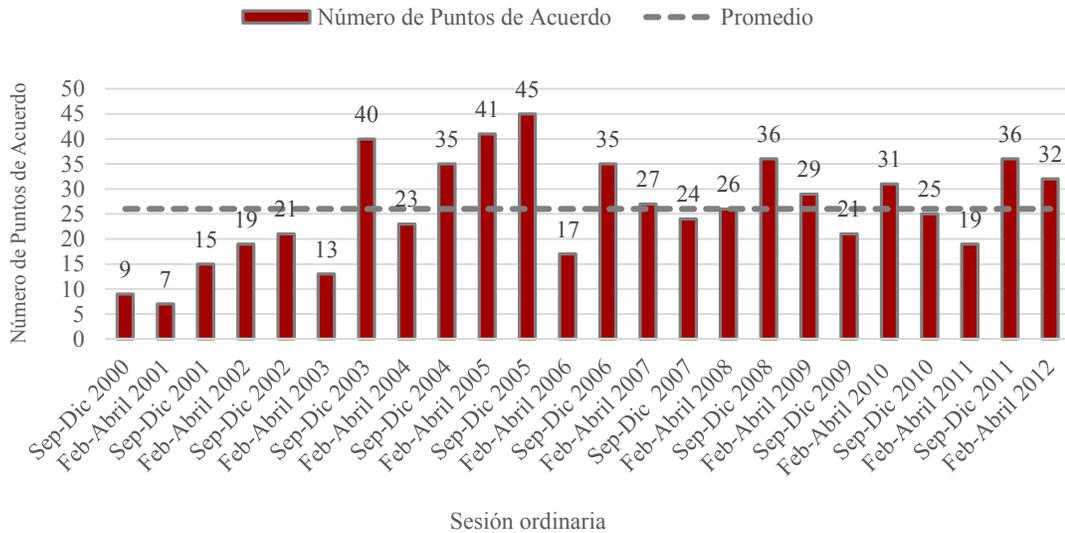
⁶³ “Rompe México con Cuba”, *El Siglo de Torreón*, Torreón, 3 de mayo de 2004, (sec. Nacional).

⁶⁴ Rafael Velázquez, art. cit., *passim*.

por mejorar sus relaciones y nombrar sus respectivos embajadores. En ese momento, se puso fin a una crisis sin paralelo en la historia diplomática entre ambas naciones.

Otro tema que reveló un aumento en las intenciones de influir en política exterior fue la crisis diplomática de México con Venezuela y Argentina. El periodo de sesiones ordinario que corre de septiembre a diciembre de 2005 revela una cantidad extraordinaria de puntos de acuerdo. La razón tiene que ver con el desempeño del presidente Fox durante la IV Cumbre de las Américas, celebrada en noviembre de ese año, en Argentina. Sólo en ese mes, se emitieron diecinueve exhortos, de los cuarenta y cinco emitidos en ese periodo.

Gráfico 3: Número de Puntos de Acuerdo sobre relaciones exteriores presentados por sesión ordinaria



Elaboración propia con base en el Sistema de Información Legislativa

Ante la insistencia de Fox en promover el Acuerdo de Libre Comercio de las Américas (A.L.C.A), en ese espacio, Argentina, Brasil y Venezuela respondieron que la reunión no era para discutir el libre comercio y que no estaban de acuerdo en la

conformación del A.L.C.A. El presidente de México replicó de manera poco afortunada e inauguró una crisis diplomática con Argentina, al declarar que:

...no se vale que Maradona llame asesino a [G. W. Bush], que le ponga el calificativo de 'basura humana'. Es una cabeza llena de humo, llena de ideología; tiene un buen pie para patear, pero no tiene un buen cerebro para hablar porque dijo muchas tonterías [...]. [Además, dijo que] el Presidente argentino, como anfitrión, debió haber actuado como facilitador de acuerdos, en vez de tratar de quedar bien con la opinión pública de su país [...]. [De igual manera, acusó a su homólogo venezolano, Hugo Chávez; al declarar que se había dejado llevar por la euforia] cuando afirmó que el A.L.C.A está muerto, pues el A.L.C.A está vivo y coleando.⁶⁵

El problema con Argentina se superó pronto, mediante un comunicado conjunto entre los cancilleres de ambos países; sin embargo, algunos senadores criticaron a Fox por involucrar nuevamente a México en problemas diplomáticos y exigieron a la S.R.E, mediante un punto de acuerdo, dar un informe sobre la política de impulso al A.L.C.A.⁶⁶ El problema se agravó cuando Caracas respondió al presidente Fox, pues resultó en una crisis diplomática mucho más profunda. El entonces presidente venezolano dijo:

El presidente de México salió diciendo no sé cuántas cosas contra Kirchner y contra mí, pero hay que responderle desde Caracas. Da tristeza usted, presidente Fox. Da tristeza el entreguismo del presidente Fox, da verdaderamente tristeza. Qué triste como un presidente se presta para ser un cachorro del imperio. Le digo al presidente de México lo mismo que le dijo Kirchner: que se ocupe de los mexicanos, no de Argentina ni de Venezuela, bastantes problemas tiene en México.⁶⁷

⁶⁵ “Fox critica a Kirchner, Chávez y Maradona por Mar de Plata”, *Nación*, Santiago de Chile, 7 de noviembre de 2005, (sec. Mundo).

⁶⁶ José Vales, *et al*, “Kirchner revira a Fox; cancilleres pactan tregua”, *El Universal*, México D.F, 9 de noviembre de 2005, (sec. Primera).

⁶⁷ “Chávez ataca a Fox: es ‘cachorro del imperio’”, *Crónica*, México D.F., 10 de noviembre de 2005, (sec. Nacional).

El resultado de este intercambio de opiniones y señalamientos poco medrados fue el retiro, por parte de ambos gobiernos, de sus embajadores, por lo que la relación quedó en manos de los encargados de negocios. Frente a ello, los senadores se lamentaron y calificaron de errónea la decisión; argumentaron que se trataba de descalificaciones mutuas, no de verdaderos intereses contrapuestos.⁶⁸ Sin embargo, la oposición coincidió en que Chávez incurrió en una falta de respeto a la figura presidencial y, en ese sentido, Fox tuvo el apoyo del Senado. Enrique Jackson, del P.R.I, dijo que, a pesar de no compartir la posición de Fox, no aceptaba que se insulte ni amenace al jefe de gobierno del Estado mexicano. Desde el P.R.D, César Ojeda mencionó que, en el caso específico de los adjetivos utilizados por el presidente Chávez, Fox tenía todo el respaldo de su bancada.⁶⁹

Con todo, los senadores activaron algunos mecanismos de control, como los puntos de acuerdo y las comparecencias, para tratar con la crisis diplomática. Lo cierto es que el apoyo mexicano al A.L.C.A, molestó a la oposición, que lo interpretó como apoyo incondicional a Estados Unidos. La reacción del P.R.D y del P.R.I no se hizo esperar e, inmediatamente después de la Cumbre, senadores de esos partidos dieron a conocer su descontento y pidieron aclaraciones al respecto.⁷⁰ Producto de ese encuentro, la relación con Venezuela resultó muy lastimada, lo que provocó otro tanto de puntos de acuerdo;⁷¹

⁶⁸ Jorge Teherán, “Lamentan senadores enfriamiento de relación México-Venezuela”, *El Universal*, México D.F., 14 de noviembre de 2005, (sec. Nacional).

⁶⁹ Noticieros Televisa, “Apoyan senadores a Fox, en diferendo con Chávez”, 15 de noviembre de 2005, <http://www.esmas.com/noticierostelevisa/mexico/490618.html>, consultado el 26 de noviembre de 2014.

⁷⁰ Por ejemplo, ver: Raymundo Cárdenas Hernández (PRD), “La Participación de México en la IV Cumbre de las Américas”, *Proposición con Punto de Acuerdo*, Senado de la República, 08 de noviembre de 2005. Antonio García Torres (PRI), “Sobre la Política Exterior de México”, *Proposición con Punto de Acuerdo*, Senado de la República, 15 de noviembre de 2005.

⁷¹ Por ejemplo, ver: Antonio Soto Sánchez (PRD), “Diferendos entre los presidentes de México y Venezuela”, *Proposición con Punto de Acuerdo*, Senado de la República, 15 de noviembre de 2005. Partido Revolucionario Institucional, “Política Internacional de México”, *Proposición con Punto de Acuerdo*, Senado de la República, 15 de noviembre de 2005. El PAN, por su parte, emitió un punto de acuerdo, pero como respaldo al gobierno de Fox; ver: Partido Acción Nacional, “Relaciones bilaterales de México con la República Bolivariana de Venezuela”, *Proposición con Punto de Acuerdo*, Senado de la República, 15 de noviembre de 2005.

asimismo, dio pie a que se cuestionara la relación general de México con Estados Unidos, incluso, en otros ámbitos fuera de la Cumbre, como el de migración o el comercial.

Para los senadores, se trataba de un conflicto que Fox “se había buscado”. El P.R.I pedía a Fox corregir su política exterior, darse a respetar y recuperar el respeto que siempre tuvo la diplomacia mexicana. El P.R.D cuestionó la necesidad del presidente de andar provocando estas reacciones; para ellos, Fox tenía que conducirse como manda la Constitución y la política exterior tradicional de autodeterminación y respeto a la soberanía de otras naciones.⁷² Aunque los mecanismos de control no fueron muy efectivos en esta ocasión, el Senado decidió utilizar mecanismos alternativos con el propósito de incidir en la situación. Como se verá en el siguiente capítulo, las facultades legislativas y de representación estuvieron entre las alternativas de los senadores.

Las escaladas en los puntos de acuerdo no sólo responden a temas o eventos coyunturales. Otra explicación yace en la personalidad de los senadores. El P.A.N, como partido oficialista, demostró tener relativamente pocos incentivos para incidir en política exterior. Sus aportaciones desde el Senado tenían que ver con hechos aislados; por ejemplo, felicitaciones a algún gobierno, celebraciones de efemérides o condolencias por decesos en el exterior. No obstante, esta agrupación dio un salto cuantitativo durante el último sexenio analizado, incrementado en 83% el número de puntos de acuerdo emitidos durante los años 2006-2012. En promedio, los senadores del P.A.N guardaron un récord de dos puntos de acuerdo cada uno sobre temas internacionales.⁷³ Singularmente, la entonces

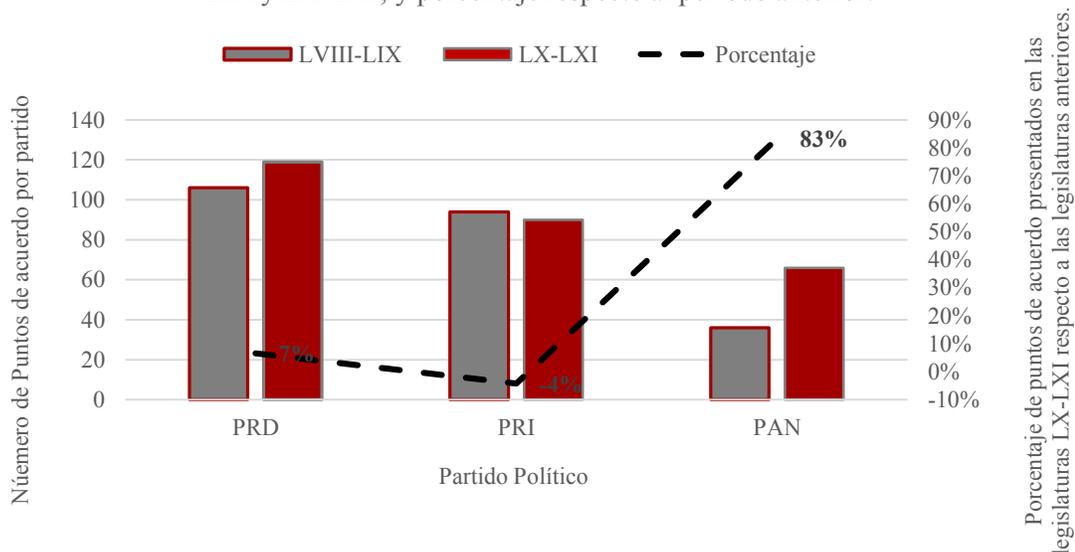
⁷² Andrea Becerril y Víctor Ballinas, “Plantean senadores del PRI condiciones estrictas para aprobar viajes de Fox”, *La Jornada*, México D.F., 11 de noviembre de 2005, (sec. Política).

⁷³ Estimaciones hechas con base en datos del Sistema de Información Legislativa.

Senadora Adriana González Carrillo propuso 45% de los puntos de acuerdo con autoría del PAN, lo cual explica la casi duplicación en el uso de esta herramienta.

La Senadora González no sólo cuenta con una licenciatura en Relaciones Internacionales y una maestría en Derechos Humanos, fue secretaria de la C.R.E y presidente de la C.R.E. para América del Norte, durante el sexenio 2006-2012. En general, guarda larga trayectoria en temas internacionales.⁷⁴ Durante la LIX legislatura de la Cámara de Diputados, la nombraron presidente de la C.R.E de esa Cámara. Asimismo, desde 2004, ha sido miembro del Consejo Mexicano de Asuntos Internacionales (C.O.M.E.X.I) y ha escrito un sinnúmero de artículos sobre temas internacionales y política exterior. La Senadora González ha mostrado tener conocimiento, compromiso e interés en temas internacionales, lo cual ha llevado a la discusión senatorial.⁷⁵

Gráfico 4: Número de puntos de acuerdo sobre relaciones exteriores propuestos por el P.R.D, el P.R.I y el P.A.N durante las legislaturas LVIII-LIX y LX-LXI; y porcentaje respecto al periodo anterior.



Elaboración propia con base en el Sistema de Información Legislativa

⁷⁴ Ver: Secretaría de Gobernación, “Sistema de Información Legislativa”, http://sil.gobernacion.gob.mx/Librerias/pp_PerfilLegislador.php?SID=f20b12c3f9486addf952ace35eee7a36&Presentador=2572699&Referencia=2300258, consultado el 10 de marzo de 2015.

⁷⁵ Adriana González Carrillo, “Perfil y semblanza”, <http://www.adriagonzalez.org.mx/semblanza.html>, consultado el 10 de marzo de 2015.

Además de la personalidad, valdría la pena señalar que algunos senadores el P.A.N tuvieron mayores razones para incidir en temas internacionales durante el gobierno de Calderón. Ello se debe a que, para muchos —entre ellos, la senadora González Carrillo—, el acercamiento de las preferencias de política exterior de ese gobierno a las tradicionales posiciones del P.R.I significó un retroceso en términos de la promoción internacional de los derechos humanos y la democracia, estandartes de la política exterior del presidente Fox y símbolos de la nueva manera en la que México se relacionaría con el mundo.⁷⁶ Este viraje en la política exterior de México, estimuló a aquellos legisladores que apostaban por una agenda reformista. Esto lo impulsó a actuar más con el fin de incidir en la modificación de costumbres o prácticas heredadas del siglo pasado.

2. 3. Conclusión: Dirección de las funciones de control ¿a favor o en contra?

Ciertamente, las funciones de control se comprenden mejor si las analizamos mediante sus efectos, considerando que, incluso, cuando no sean en forma de límites explícitos, el Senado puede ejercer control sobre las acciones internacionales del Ejecutivo. Ello permite, entre otras cosas, entender al control de manera integral y, por ende, desmitificar aquella percepción de que el Senado controla sólo cuando se opone al gobierno. El control es mucho más amplio y puede ir a favor o en contra del Ejecutivo, sin que ello signifique inoperancia por parte de los senadores. Lo importante, entonces, es entender los timones que definen en cierta medida la dirección de las funciones de control.

Por una parte, cuando las funciones de control intentan limitar la acción del Ejecutivo, los senadores parecen alinearse casi siempre del lado presidencial. Como quedó

⁷⁶ Jean Paul Madrigal Rodríguez, entrevista con Adriana González Carrillo, México, D.F., 21 de abril de 2015.

demostrado en párrafos previos, el Senado aprobó la mayoría de solicitudes que el Ejecutivo emitió durante los doce años que comprende este análisis. No obstante, hubo algunas excepciones que tienen gran valor en la historia política mexicana. Si bien es cierto que las dos negativas ante la petición del presidente para salir del país representan un minúsculo 3% frente al 97% de veces en las que sí se aprobó ese permiso,⁷⁷ esas dos ocasiones significan mucho en términos de un órgano que ha sido caracterizado por varios analistas como el despacho legislativo del presidente por varios decenios. Ese pequeño porcentaje abrió posibilidades impensadas durante el siglo pasado. Ello no supone que el Senado participó únicamente en esos dos momentos, pero sí sugiere que ha habido participación real, dentro de la cual se puede abrir la posibilidad a denegaciones.

Otro aspecto importante de la relación Senado-Ejecutivo que deriva de este análisis es que las designaciones ya no son una orden ejecutiva. Hay límites, aunque sean informales. A pesar de que 100% de las ratificaciones se llevaron a cabo, se debe reconocer que hubo cuestionamientos y necesidad de negociación detrás de esas aprobaciones: una novedad en periodos de fragmentación del poder. Los casos de Goicochea Luna o del Estatuto de Roma evidencian muy bien esta nueva tendencia, en que el apoyo de la Cámara Alta no se puede tomar como dado. Por tanto, la escasez de límites contundentes por parte del Senado se puede explicar en gran medida por las conversaciones previas que se llevan a cabo a fin de asegurar apoyo a ciertas disposiciones ejecutivas. Esto quiere decir que la participación de los senadores no es mínima, sólo alternativa.

Por otra parte, aquellas herramientas con las que se busca influir, orientar o fiscalizar la política exterior, como la facultad de análisis o los puntos de acuerdo, suelen

⁷⁷ Rafael Velázquez Flores, art. cit., p. 123.

caracterizarse por ir en contra de las disposiciones del Ejecutivo. Éstas se han utilizado generalmente para expresar la divergencia con las visiones del gobierno, en un intento por afectar los resultados de política exterior. Las solicitudes de información, los exhortos, los llamados a rendir cuentas, la introducción de temas en la agenda internacional del país, entre otras formas de ejercer control, son esfuerzos por atraer la atención del Ejecutivo al momento de diseñar e implementar la política exterior.

En resumen, la facultades de control suelen ir en contra de los intereses ejecutivos cuando se genera una percepción de exclusión por parte de los senadores, lo cual se traduce en una férrea defensa de los ámbitos de acción. Es decir, las intenciones de convertirse en un actor considerable en el proceso de elaboración de política exterior, ha provocado, en primera instancia, que el Senado se convierta en un defensor vehemente de sus ámbitos de acción. Otro factor que provoca la contrariedad del papel del Senado es los puntos de vista distintos. La relación con Estados Unidos y Cuba ilustran muy bien esta tendencia.

Los tiempos electorales, a la inversa de lo que sostienen los trabajos escritos hasta ahora, no desempeñan un papel importante en la definición del papel del Senado en política exterior. Ni las negativas, ni las llamadas a comparecer, ni los picos en el número de puntos de acuerdo guardan relación con periodos electorales. El único evento relacionado estrechamente con asuntos electorales fue la negativa para que el presidente visitara Australia y Vietnam. No obstante, esa oposición se generó en Cámara de Diputados. Ello tiene que ver con la idea de que sería muy arriesgado pensar que los temas internacionales tienen gran peso en los resultados de las jornadas electorales, como se verá adelante.

Finalmente, en términos de funciones de control, el Senado ha mostrado maduración y potencial, pero sus alcances han sido medianos. El control es una práctica

que va más allá de la capacidad para establecer límites a la acción del Ejecutivo en el ámbito internacional, se extiende hasta abarcar la evaluación del buen cumplimiento de objetivos, mediante la fiscalización y, sobre todo, la habilidad para influir y orientar los programas o las formas si sus resultados no son eficientes ni eficaces. En este sentido, el ejercicio de estas funciones ha dado cuenta del extraordinario trabajo que ha hecho el Senado por fiscalizar la política exterior y sus objetivos; asimismo, resaltan algunos intentos para orientarla e influir en ella. No obstante, su capacidad para limitar las acciones ejecutivas en la materia es todavía exigua. Consecuentemente, los mecanismos expuestos parecen insuficientes para completar la rendición de cuentas o el control en sí. Ante ello, se han empleado mecanismos alternos que buscan suplir esta necesidad, como se verá en el capítulo siguiente.

Tercer capítulo

SENADO Y POLÍTICA EXTERIOR: DECISIONES

Análisis de las funciones legislativas, de agregación y articulación de intereses, de representación y de socialización política

El Senado ha demostrado utilizar varias de sus funciones para incidir en política exterior, sin tener la obligación explícita de hacerlo. Se ha tratado más bien de decisiones que surgen a partir de su nuevo carácter autónomo. La legislación, la articulación y agregación de intereses, la representación y la socialización han afectado la política exterior, a pesar de no estar estipuladas específicamente para ese fin. Observar estas otras funciones permite abrir una nueva dimensión sobre el análisis del papel del Senado en la materia.

En efecto, estas otras formas de participación complementan, refuerzan o son alternativas a las facultades de control. En su función legislativa, por ejemplo, el Senado ha buscado asegurar un flujo de información más continuo y completo sobre las acciones que lleva a cabo el Ejecutivo y ha procurado cerrar brechas legales por las que éste podría escapar del control senatorial. Mediante la función de articulación y agregación de intereses, los senadores han logrado quitar, introducir o mantener temas en la agenda internacional del país. El ejercicio de representación, entendida como diplomacia parlamentaria, se ha convertido en una fuente de autonomía, puesto que permite construir criterios independientes a partir de las experiencias internacionales de los senadores y, en ocasiones, ha funcionado como una suerte de acompañante en la búsqueda de objetivos en el exterior. Finalmente, en su labor de socialización política, el Senado ha cumplido un papel importante promoviendo temas internacionales o puntos de vista entre la opinión

pública y reafirmado su lugar en estos asuntos. En conjunto, el uso de estas funciones revela igualmente el gran interés que ha demostrado el Senado de manera sostenida: convertirse en un actor de peso en los procesos de elaboración de la política exterior.

3. 1. Funciones de legislación: cambiando las reglas de la política exterior

Ya se ha mencionado el valor de aquella teoría sobre la división de poderes, escrita por Montesquieu, en el siglo XVIII, para entender la relación del Senado con el Ejecutivo. Por tanto, sería inimaginable referirse a la labor legislativa sin tomar en cuenta sus reflexiones. Según él, el objetivo último de las leyes es regular comportamientos para lograr determinados fines; ya sean leyes naturales, divinas o humanas.¹ En los sistemas republicanos, las normas son producto, habitualmente, de un diálogo público canalizado y llevado a cabo a través de diferentes instituciones. La intención es garantizar un mecanismo que le permita al pueblo, como depositario de la soberanía nacional, establecer en cierta medida las normas que le regirán. Al respecto, Montesquieu sostiene que el pueblo soberano debe hacer por sí mismo todo lo que pueda, pero lo que materialmente no pueda hacer, ni hacerlo bien, es menester que lo delegue a quienes lo hagan mejor; por ejemplo, la tarea de legislar.² De aquí deriva la función legislativa de las asambleas republicanas.

En sentido amplio, entonces, la labor de legislar se define como la potestad de dictar leyes temporales o permanentes y de abrogar o modificar las que antes se había puesto en vigor.³ No obstante, tratándose del Senado mexicano, esta definición no es la

¹ Charles Louis de Secondat, Señor de la Brède y Barón de Montesquieu, *El espíritu de las leyes*, Lb. I, Cap. I.

² *Loc. cit.*

³ *Loc. cit.*

más adecuada, porque éste no es el poder legislativo, sino una parte de un sistema legislativo más amplio. Por tanto, tal función se define mejor como aquella que se cumple mediante la participación en la elaboración o reforma de normas de carácter general.⁴

3. 1. 1. Funciones de legislación en México: control ex ante

A diferencia de las facultades de control del Senado, las legislativas no están explícitamente definidas para influir en política exterior. No obstante, existe la posibilidad de que se utilicen para ese fin. De hecho, durante estos años, la actividad legislativa de los senadores no ha pasado por alto la política exterior. Más de cien iniciativas se han formulado con el objetivo de incidir de alguna manera en ese ámbito. Como lo muestra el cuadro uno, desde el Senado, se han impulsado proyectos dirigidos a crear o modificar el entramado legal que rige la elaboración y conducción de ciertos aspectos de la relaciones exteriores; lo ha hecho, mediante reformas constitucionales, leyes secundarias y la propia normatividad interna de la Cámara. Ello contrasta notablemente con el siglo pasado, cuando, por ejemplo, todas las reformas constitucionales en materia de política exterior aprobadas por el Congreso fueron propuestas iniciadas y cabildeadas desde el Ejecutivo.⁵ Durante estos años, la utilización de funciones legislativas ha demostrado claros deseos de ganar terreno en la materia. Para ello, se ha legislado como contrapeso al presidente y a su equipo, a fin de que se restrinja su papel en temas internacionales y se aumente la participación senatorial.

⁴ Luis Raigosa Sotelo, *op. cit.*, p. 107.

⁵ Guadalupe González, “Las bases internas de la política exterior...”, *op. cit.*, p. 31.

Cuadro 1: Iniciativas presentadas y dictaminadas por los senadores sobre temas de relaciones exteriores (2000-2012)

Iniciativas presentadas por los senadores	Por tipo de iniciativa												Total de iniciativas			
	Reformas Constitucionales				Leyes secundarias				Gobierno interior							
	Publicadas D.O.F	Desechadas	Total	Tasa de éxito	Publicadas D.O.F	Desechadas	Total	Tasa de éxito	Publicadas D.O.F	Desechadas	Total	Tasa de éxito	Publicadas D.O.F	Desechadas	Total	Tasa de éxito
	7	33	40	18%	8	53	61	13%	2	0	2	100%	17	86	103	17%
P.R.I	2	11	13	15%	4	10	14	29%	1	0	1	100%	7	21	28	25%
P.R.D	1	8	9	11%	1	13	14	7%	1	0	1	100%	3	21	24	13%
P.A.N	1	2	3	33%	1	20	21	5%	0	0	0	0	2	22	24	8%
P.V.E.M	1	6	7	14%	1	4	5	20%	0	0	0	0	2	10	12	17%
P.T	0	2	2	0%	0	2	2	0%	0	0	0	0	0	4	4	0%
Convergencia	0	1	1	0%	0	0	0	0%	0	0	0	0	0	1	1	0%
Dos o más partidos	2	3	5	40%	1	4	5	20%	0	0	0	0	3	7	10	30%

Fuente: Elaboración propia con base en el Sistema de Información Legislativa

El porcentaje de proyectos legislativos sobre temas afines a la política exterior que se han concretado es, de hecho, mayor al porcentaje del total de propuestas senatoriales aprobadas. El segundo cuadro evidencia que la tasa de aprobación de iniciativas sobre temas de relaciones exteriores supera la tasa de aprobación del total de iniciativas que propone el Senado. No obstante, hay que reconocer que las primeras representan solamente 3% de total. Lo importante es subrayar que ese 17% en la tasa de éxito de las propuestas senatoriales orientadas a influir la política exterior no es mínimo; es, en realidad, un fuerza notable en aras de participar más en la relaciones internacionales del país.

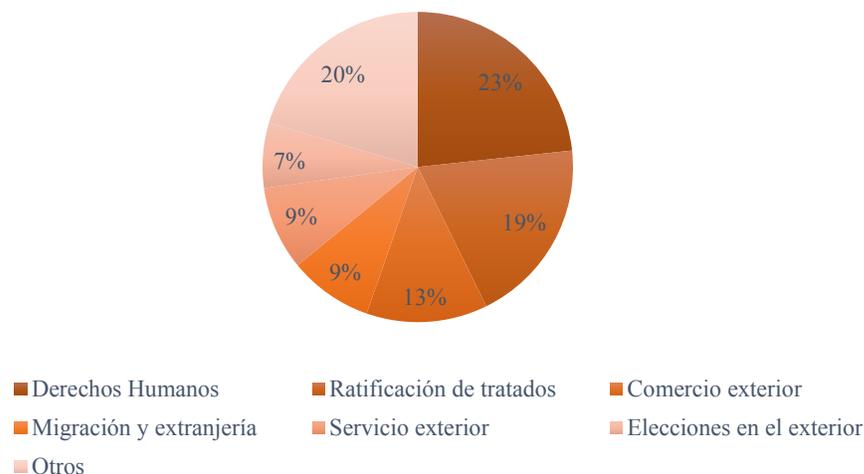
Cuadro 2: Total de iniciativas propuestas por el Senado

Total de iniciativas				Iniciativas sobre relaciones exteriores			
Aprobadas	Desechadas	Total	Tasa de éxito	Aprobadas	Desechadas	Total	Tasa de éxito
549	3034	3583	15%	17	86	103	17%

Fuente: Elaboración propia con base en el Sistema de Información Legislativa

Otra observación que vale la pena acentuar es el éxito que tuvieron las iniciativas según el proponente. Si lo ordenamos de mayor a menor, se distingue que aquellas presentadas en equipo —dos o más partidos— ocupan el primer lugar, con 30% de aprobación. Se trata de un comportamiento hasta cierto punto esperable, reconociendo la forma en que se toman decisiones en un parlamento: votación. A las propuestas mancomunadas le siguen los proyectos presentados por el grupo parlamentario opositor más importante en términos cuantitativos, es decir el P.R.I (Ver gráfico 1). Esto se entiende también si se toma en cuenta su condición como opositor, lo que incentiva mayor participación en la materia, y la amplitud de su fracción parlamentaria en el Senado que facilita, en buena medida, el éxito.

Gráfico 5: Porcentaje de iniciativas sobre relaciones exteriores según temas recurrentes



Fuente: Elaboración propia con base en el Sistema de Información Legislativa

Los asuntos en política exterior que han tratado los senadores mediante la legislación son heterogéneos; no obstante, resaltan algunos que fueron recurrentes en estos años. Como ilustra el quinto gráfico, los derechos humanos (23%) y la ratificación de tratados internacionales (19%) han sido los temas predilectos. No es fortuito que estos resalten entre las iniciativas publicadas en el D.O.F (Ver anexo 1). Dado ese sobresaliente interés, esta investigación se concentrará en estas dos áreas de las relaciones exteriores.

En lo relativo a los derechos humanos, la primera propuesta, desde el Senado, para incluirlos como un principio rector de la política exterior ocurrió en 2002 por parte del grupo parlamentario del P.R.I. Cinco senadores, integrantes de ese partido, propusieron añadir *el desarrollo y estímulo del respeto a los derechos humanos y la promoción de la democracia* a la lista que se estableció en 1988; además, propusieron el carácter

constitucional que tendrían los tratados internacionales que versen sobre derechos humanos.⁶ La decisión de los senadores se podría atribuir a una tendencia del gobierno de México desde la década de 1980, entonces unificado en torno al P.R.I, de responder a la internacionalización del estado de los derechos humanos en el país.⁷ Esta reacción obedecía a fuertes presiones sobre el gobierno, una vez que se tejieron redes transnacionales de derechos humanos que transmitían versiones distintas a las que exponía el Ejecutivo.⁸ Las respuestas de los últimos dos presidentes priístas del siglo pasado consistieron en enviar señales al exterior a fin de demostrar su compromiso en la materia, aunque siempre con mucha precaución y cautela.⁹ Es comprensible que aquella tendencia que comenzó durante gobiernos unificados haya persistido en este siglo entre algunos representantes del P.R.I, a sabiendas de que la mirada internacional sobre los derechos humanos en México es un fenómeno transexenal.

La iniciativa priísta se desechó al parecer por cuestiones administrativas propias del proceso de legislación, pero se conservó entre los intereses senatoriales. En diciembre 2003, el presidente de la C.R.E, Fernando Margáin Berlanga, del P.A.N, replanteó la iniciativa, aunque su proyecto en específico consistía en añadir *respeto a los derechos humanos*.¹⁰ A esta propuesta, se unió aquella de las senadoras Adriana González, del P.A.N, y Rosalinda López, del P.R.D, en diciembre de 2008. En esta ocasión, ambas

⁶ Genaro Borrego Estrada, César Camacho Quiroz, Silvia Hernández Enríquez, Oscar Lubbert Gutiérrez y Dulce María Sauri Riancho (PRI), “Iniciativa que adiciona la fracción X del artículo 89 y reforma el artículo 133 de la Constitución Política”, *Iniciativa de Ley*, Senado de la República, 10 de diciembre de 2002.

⁷ Ana Covarrubias, “El problema de los derechos humanos y los cambios en la política exterior”, *Foro Internacional*, vol. 39, núm. 4, 1999, p. 438 ss.

⁸ *Ibid.*, p. 437.

⁹ Entre las señales o respuestas del gobierno a la internacionalización de problemas de derechos humanos están: el mantenimiento de un discurso no intervencionista, la invitación a representantes de organismos internacionales a visitar el país, un lenguaje de cambio, la reglamentación de la actividad de observadores extranjeros en el país y el reconocimiento de la jurisdicción de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. *Ibid.*, p. 450-451.

¹⁰ Fernando Margáin Berlanga (PAN), “Iniciativa con proyecto de decreto que reforma diversos artículos de la Constitución Política en materia de política exterior”, *Iniciativa de ley*, Senado de la República, 12 de diciembre de 2003.

legisladoras propusieron incluir *la defensa y la promoción de los derechos humanos*, como principios rectores de la política exterior.¹¹ Tanto el P.A.N cuanto el P.R.D han sostenido una retórica pro derechos humanos con mucho ahínco; de hecho, se han constituido a sí mismos como “estandartes” de la democracia y los derechos humanos.¹² El nuevo ambiente político representaba una oportunidad para promover sus principios. En 2010, el P.R.I volvió a presentar un proyecto de ley idéntico al de las senadoras González y López.¹³ Presumiblemente, tenga que ver con el deseo de mantener el tema vigente en la agenda legislativa. El 10 junio de 2011, la reforma entró en vigor. La propuesta aprobada fue la que presentó el P.A.N y el P.R.D en equipo. A la postre, se añadió *respeto, protección y promoción de los derechos humanos* a la fracción X del artículo 89 constitucional, en un esfuerzo por agregar las cuatro propuestas.

Es cierto que los principios de política exterior se han criticado desde su establecimiento constitucional, en 1988, por su alto grado de abstracción y por funcionar como una especie de “camisa de fuerza” para la acción internacional del Ejecutivo. No obstante, también es verdad que suponen una plataforma a partir de la cual el Senado puede evaluar la política exterior, al establecer parámetros que se pueden utilizar para legitimar su posición frente a las decisiones que el presidente tome. Así, esta propuesta pretendía, en alguna medida, orientar la política exterior e involucrar más al Senado en la materia.

Sumar este principio no fue la única acción legislativa que motivó el Senado. Otra propuesta destacable es aquella sobre la internalización de los derechos humanos

¹¹ Adriana González Carrillo (PAN) y Rosalinda López Hernández (PRD), “Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 89 fracción X de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, *Iniciativa de ley*, Senado de la República, 11 de diciembre de 2008.

¹² Steven Whus, *Savage democracy: institutional change and party development in Mexico*, Pennsylvania, Pennsylvania State University Press, 2008, p. 7.

¹³ María Elena Orantes López (PRI), “Iniciativa que reforma la fracción X del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, *Iniciativa de Ley*, Senado de la República, 07 de octubre de 2010.

reconocidos en los tratados internacionales. El P.R.I presentó en diciembre de 2002 una reforma al artículo 133 para conceder rango constitucional a los tratados que versaran sobre derechos humanos. Esa fue la primera vez que se planteó. En marzo de 2003, el P.R.D presentó dos reformas más. Una fue casi la misma que la del P.R.I; otra fue agregar un párrafo al artículo 16 constitucional para establecer que “*Las garantías y derechos humanos determinados... en los instrumentos internacionales vigentes serán directa e inmediatamente aplicables por y ante cualquier juez...*”.¹⁴ Ninguna se aprobó. No obstante, ambos proyectos introdujeron el tema en la agenda legislativa por dos vertientes. Por un lado, equiparar la Constitución con los instrumentos internacionales de derechos humanos; por el otro, equiparla con los derechos humanos contenidos en los tratados de los que México es parte.

Nueve meses después de la propuesta del P.R.D, el presidente de la C.R.E, el panista Fernando Margáin, se inclinó por la segunda opción y propuso una modificación al artículo 133 constitucional para establecer que *Los derechos reconocidos en los tratados de los que México sea parte, que contengan normas protectoras de la persona humana, formaran parte integral de [la] Constitución y complementan y adicionan los derechos humanos en ella reconocidos.*¹⁵ Más tarde, en 2007, miembros del P.R.I, el P.A.N, el P.R.D, el P.V.E.M y Convergencia formaron un equipo para presentar una cuarta opción de reforma; era exactamente la misma que había planteado Margáin, pero se incluía dentro de un paquete de reformas adicionales.¹⁶ En 2010, se intentó replantear la otra alternativa

¹⁴ Leticia Burgos Ochoa (PRD), “Iniciativa por el que se adicionan dos párrafos al artículo 16 y se modifica y reforma el artículo 133, ambos de la Constitución Política”, *Iniciativa de Ley*, Senado de la República, 25 de marzo de 2003.

¹⁵ Fernando Margáin Berlanga (PAN), *op. cit.*

¹⁶ Manlio Fabio Beltrones (PRI), Santiago Creel Mirando (PAN), Carlos Navarrete Ruiz (PRD), Francisco Agundis Arias (PVEM), Dante Delgado Rannauro (Convergencia), “Iniciativa con proyecto de decreto que reforma diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, *Iniciativa de ley*, Senado de la República, 29 de noviembre de 2007.

mediante un proyecto del P.T que reformaba el mismo artículo a fin de que *los Tratados celebrados por el Estado mexicano en materia de Derechos Humanos [tuvieran] rango Constitucional*, pero no prosperó.¹⁷ Para junio de 2011, la propuesta mancomunada ya se había hecho realidad.

Además del nuevo lugar que ocupan los derechos humanos reconocidos por la Constitución y los tratados, los miembros de estas cinco fracciones parlamentarias impulsaron varias reformas para reforzar el nuevo compromiso nacional e internacional con los derechos humanos. Hay que subrayar, por ejemplo, la reforma al artículo 15, cuya nueva versión establece que *no se autorizará la celebración... de convenios o tratados en virtud de los que se alteren los derechos humanos reconocidos por esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte*.¹⁸ También, ocho meses después de aprobar estas reformas, en febrero 2012, se planteó por iniciativa del P.R.I una modificación al Reglamento del Senado de la República con el fin de analizar y discutir de forma inmediata y preferente los tratados internacionales que involucren derechos humanos.¹⁹

En el fondo, la legislación en este asunto ha girado en torno a la intención de orientar la acción internacional del Ejecutivo. Las reformas al artículo 15, 89 y 133 han mostrado un claro deseo de encaminar la política exterior hacia una nueva revalorización de los derechos humanos en la actividad internacional del país. Ello se ha hecho anclando

¹⁷ Ricardo Monreal Ávila (PT), “Iniciativa de ley que reforma el artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, *Iniciativa de ley*, Senado de la República, 26 de octubre de 2010.

¹⁸ En realidad, hubo mucho más cambios al respecto, pero por razones prácticas no serán mencionadas. Para una exposición detallada de la reforma constitucional en materia de derechos humanos, véase: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, “Cuadro comparativo de la reforma constitucional en materia de derechos humanos”, <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/7/3033/15.pdf>, consultado el 20 de noviembre de 2015.

¹⁹ La iniciativa se aprobó en 2014. Rosario Green Macías y Renán C. Zoreda Novelo (PRI), “Iniciativa que adiciona el artículo 238 del Reglamento del Senado de la República”, *Iniciativa de Ley*, Senado de la República 21 de febrero de 2012.

estos temas a la Constitución a fin de que se cierren en alguna medida los márgenes de acción del Ejecutivo en el exterior y se ensanchen, aunque sea un poco, las oportunidades del Senado de involucrarse más, mediante elementos normativos que le permitan opinar a nombre de la Constitución cuando la política exterior se distancie de estos nuevos preceptos. En el caso específico del artículo 15, se vislumbra también la intención de evitar que el Ejecutivo firme instrumentos internacionales que vayan en contravención a lo que estipula este artículo.

Esta suerte de control *ex ante* se identifica mejor en los proyectos dirigidos a la construcción de un entramado legal que regule la negociación, celebración y aprobación de instrumentos internacionales. Este fue el segundo tema que más motivó la función legislativa del Senado en política exterior. En 1992 fue la primera vez que se legisló en esa dirección; se creó la Ley sobre la Celebración de Tratados Internacionales. El objetivo en ese momento era reglamentar los procedimientos que debía seguir el Ejecutivo en torno a la suscripción de un tratado; surgió a partir de sus necesidades e intereses. Esta ley permitió, por ejemplo, que las negociaciones del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (T.L.C.A.N) se condujeran con un grado de secretismo inaceptable para las nuevas fuerzas políticas del país.²⁰ Lo cierto es que entonces la mayoría priísta que conformaba la Cámara de Senadores parecía confiar enteramente en la labor del Ejecutivo y no consideraba necesario desafiar al presidente y a su equipo en términos de exigirle transparencia. La pequeña oposición, por su parte, no pensaba igual, pero sus clamores eran difícilmente escuchados.²¹

²⁰ Manuel Becerra Ramírez, “Ley sobre la Autorización de Negociaciones Comerciales con el Exterior”, *Anuario Mexicano del Derecho Internacional*, vol. 5., 2005, p. 698.

²¹ Desde los años noventa, hubo varios esfuerzos legislativos en esa dirección, pero no prosperaron probablemente por la poca participación política que tenían los impulsores de esos proyectos. Entre junio de 1991 y octubre de 1992, el PRD presentó tres iniciativas de reforma para asegurar la participación de ambas cámaras y/o la introducción de la figura del referéndum en el

Una vez que el ambiente político cambió, en 2000, aquellas voces disidentes ganaron poder y no esperaron a utilizarlo. En abril de 2001, siete meses después de que el P.R.I perdiera la mayoría en la Cámara Alta, la senadora tlaxcalteca María del Carmen Ramírez García, amparada bajo el artículo 93 constitucional,²² presentó una iniciativa a fin de que el presidente solicitara autorización al Senado para iniciar negociaciones comerciales con otros Estados y que, en el transcurso de las mismas, se le informara periódicamente sus avances.²³ Esta propuesta era parte de los nuevos esfuerzos para fortalecer al Poder Legislativo.

El origen de la iniciativa tenía una dimensión retrospectiva y otra prospectiva. Desde la primera, la gran amenaza que supuso el T.L.C.A.N para la industria textil mexicana impulsó la necesidad de tomar medidas al respecto.²⁴ La senadora Ramírez García mostró gran preocupación, porque, en Tlaxcala, 40% de la industria correspondía al sector textil y generaba alrededor de 50% del empleo local.²⁵ Desde la segunda, el Senado lograría mayor involucramiento sobre las negociaciones que se vislumbraban en aquel momento, por ejemplo, la del A.L.C.A, la de algunos acuerdos comerciales con los miembros del Foro de Cooperación Económica Asia Pacífico y las negociaciones con la

proceso de ratificación de tratados internacionales. En septiembre de 1996, el PAN se sumó a esta corriente y presentó dos proyectos de reformas constitucionales a fin de que la Cámara de Diputados pudiera intervenir en materia de tratados. A pesar de la movilización de los partidos de oposición en el Congreso, la nueva Ley de Tratados promulgada en 1992 no incorporó ningún tipo de mecanismo que condujera a un sistema de aprobación bicameral de tratados o convenios internacionales. Guadalupe González, "Las bases internas de la política exterior...", *op. cit.*, p. 33.

²² Artículo 93 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: Los Secretarios del Despacho... darán cuenta al Congreso del estado que guarden sus respectivos ramos. Cualquiera de las Cámaras podrá convocar a los Secretarios de Estado... para que informen bajo protesta de decir verdad, cuando se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a sus respectivos ramos o actividades... Las Cámaras... tienen la facultad de integrar comisiones para investigar el funcionamiento de dichos organismos... [...]. Las Cámaras podrán requerir información o documentación a los titulares de las dependencias y entidades del gobierno federal... la cual deberá ser respondida en un término no mayor a 15 días naturales a partir de su recepción.

²³ María del Carmen Ramírez García (PRD), "Proyecto de Ley para la Autorización de Negociaciones Comerciales con el Exterior", *Iniciativa de Ley*, Senado de la República, 26 de abril de 2001.

²⁴ María Carmina Solís Romano, *La Industria textil en Tlaxcala: situación ante el TLC y perspectivas*, UNAM, Tesis de licenciatura, 1999, pp. 58-61.

²⁵ *Ibid.*, p. 27. De ahí, el motivo por el cual la senadora decidió actuar, aunado al hecho de que su esposo era gobernador del estado y ella mostró interés en competir por sucederlo; de manera que la línea entre los intereses locales que ella representaba y el interés por la política exterior parecía ser muy delgada.

República Popular China a propósito de su ingreso a la Organización Mundial del Comercio (O.M.C). Tres años más tarde, en septiembre de 2004, la iniciativa se votó positivamente con el nombre de Ley sobre la Aprobación de Tratados Internacionales en Materia Económica.

La ley de 2004 fue la primera estrategia, durante este siglo, orquestada desde el Senado para aumentar su papel y disminuir el del Ejecutivo al momento de adquirir compromisos internacionales a nombre del Estado. No obstante, esta nueva reglamentación no tomó en cuenta la ley de 1992, como se esperaba, a sabiendas que el gran objetivo detrás de su promoción era fortalecer al Poder Legislativo. Resultó una disposición muy particular, motivada por razones muy específicas; no abona sustancialmente al papel del Senado en política exterior, puesto que prioriza el tema comercial y deja intactos otros, que también se pueden comprometer mediante tratados, como derechos humanos o seguridad. Tratar de resolver esos vacíos provocó que el tema estuviera vigente por varios años.

Ahora bien, exigir al Ejecutivo que solicite permiso para iniciar negociaciones con otros países no fue el único interés del Senado. Desde ahí, en marzo de 2003, el P.V.E.M propuso modificar el artículo 76 para incluir, como facultad exclusiva de esta Cámara, la aprobación de *las denuncias de tratados internacionales y convenciones diplomáticas, que realice el Ejecutivo*.²⁶ El propósito era evitar que el cese de algún compromiso internacional fuera decisión de una persona. En efecto, el retiro del país del Tratado de Río, anunciado por el presidente Vicente Fox, el 7 de septiembre de 2001, fue el factor decisivo para la presentación de esta iniciativa, aprobada en febrero de 2007. En diciembre de ese año, se votó también una reforma que el P.R.I expuso en 2005 para ajustar la ley de 1992 y de

²⁶ Gloria Lavara Mejía, *et al.* (PVEM), “Iniciativa con proyecto de decreto que reforma la fracción I del artículo 76 de la Constitución Política”, *Iniciativa de ley*, Senado de la República, 20 de marzo de 2003.

2004 al nuevo precepto constitucional.²⁷ En adelante, la decisión de terminar, denunciar, suspender, modificar, enmendar, retirar reservas y formular declaraciones interpretativas de instrumentos internacionales ha sido una corresponsabilidad del Senado y el Ejecutivo.

Otro aspecto que incentivó a los senadores a legislar en materia de política exterior fue la celebración de Acuerdos Interinstitucionales o Ejecutivos que, por no ser tratados internacionales, tampoco son ley suprema de toda la Nación y, por ende, pueden prescindir de la aprobación senatorial; además, con los marcos normativos actuales, ni siquiera hay necesidad de notificar a la Cámara Alta. Frente a esa situación, los senadores argumentaban limitaciones para ejercer adecuado análisis de política exterior, como establece el artículo 76 constitucional. El lanzamiento de la Alianza para la Seguridad y Prosperidad de América del Norte (A.S.P.A.N), en 2005, fue la oportunidad para advertir con claridad la insuficiencia de las únicas dos leyes que regulaban la celebración de tratados internacionales.²⁸ La A.S.P.A.N comprendía una serie de acuerdos entre dependencias gubernamentales mexicanas y estadounidenses en materia de seguridad, cuyo rasgo principal era su hermetismo.

Después de la creación esta alianza, el grupo parlamentario del P.R.I presentó una iniciativa para extender la participación del Senado en la aprobación y denuncia de *los acuerdos interinstitucionales, convenios ejecutivos, memoranda, convenciones, pactos, protocolos, entendimientos y convenciones diplomáticas, cuando su naturaleza material tenga que ver con la seguridad nacional, inteligencia, fronteras, soberanía o cualquier*

²⁷ Adrián Alanís Quiñones (PRI), “Iniciativa que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley sobre la Celebración de Tratados y la Ley sobre la Aprobación de Tratados Internacionales en materia económica”, *Iniciativa de Ley*, 22 de septiembre de 2005.

²⁸ La A.S.P.A.N consistía en un modelo de cooperación e integración [...], mediante la figura de Acuerdos Ejecutivos e Interinstitucionales, que no requerían ni del conocimiento ni de la aprobación del Senado por no ser tratados internacionales en sentido estricto. (Nydia Egremy, “Comando del Norte engulle a México”, 20 de enero de 2007, <http://www.voltairenet.org/article144607.html>, consultado el 17 de marzo de 2015.

otro tema que compete al interés esencial de la nación.²⁹ Sin embargo, esta modificación sigue sin ser parte del texto constitucional. La inconformidad del Senado iba ahora en dos sentidos; por un lado, le vigencia de sólo dos leyes incompletas a opinión de muchos; por otro, los Acuerdos Ejecutivos que podían eludir el control senatorial.

Con la renovación de la Cámara de Alta, la senadora Rosalinda López, del P.R.D, presentó en julio de 2007,³⁰ una iniciativa que cinco meses más tarde se unificaría con otra propuesta de la senadora Adriana González Carrillo, del P.A.N. En diciembre de ese año, las dos presentaron un proyecto para reformar la Ley de 1992, con el fin de fortalecerle y sortear los vacíos que dejaba la de 2004. Se buscaba que el Ejecutivo informara sobre todo tipo de acuerdo que comprometiera al Estado mexicano; e incluía una reforma al Diario Oficial de la Federación (D.O.F), para que dichos acuerdos se publicaran en ese medio.³¹ La propuesta no tuvo éxito; de hecho, ninguna de las presentadas posteriormente lo tuvo.

En 2008, el P.R.D retomó el tema.³² En marzo, planteó abrogar la ley de 1992 y remplazarla con una nueva que retomaba las propuestas de las senadoras, pero incluía la responsabilidad, por parte de la S.R.E, de armonizar la actividad internacional que realizaban las diferentes dependencias de los gobiernos federal, estatal y municipal, con el fin de identificar a un solo responsable de la comunicación con la Cámara Alta, sobre estos

²⁹ César Camacho Quiroz (PRI), “Iniciativa de reformas al artículo 76 fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como los artículos 2º y 7º de la Ley Sobre la Celebración de Tratados”, *Iniciativa de Ley*, Senado de la República, 14 de abril de 2005.

³⁰ Rosalinda López García, “Que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley sobre la Celebración de Tratados y la Ley del Diario Oficial de la Federación y Gacetas Oficiales, para que se publiquen los tratados en el DOF”, *Iniciativa de Ley*, Senado de la República, 31 de julio 2007.

³¹ Adriana González Carrillo (PAN), Rosalinda López Hernández (PRD), “Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley sobre la Celebración de Tratados y de la Ley del Diario Oficial de la Federación y Gacetas Gubernamentales”, *Iniciativa de Ley*, Senado de la República, 13 de diciembre de 2007.

³² Tomás Torres Madero (PRD), “Ley sobre Celebración y Aprobación de Tratados Internacionales”, *Iniciativa de Ley*, Senado de la República, 26 de marzo de 2008.

temas.³³ En octubre, un grupo de senadores de este grupo parlamentario presentó otra propuesta que reformaba y adicionaba ciertas disposiciones a la Ley de 2004. Entre otros fines, buscaba crear una Comisión Especial del Senado de la República que acompañara al Ejecutivo en las negociaciones comerciales del país, con el fin de analizar *a priori* el posible impacto que pudiera causar un tratado en los sectores sociales, productivos e industriales mexicanos.³⁴

Demostrada la prioridad del tema entre los senadores, Adriana González hizo un llamado a un encuentro multidisciplinario para analizar la problemática. Rosario Green Macías, presidente de la C.R.E en ese momento, celebró la propuesta e instruyó de manera inmediata su organización. En noviembre de 2008, se llevó a cabo el *Seminario sobre Legislación en Materia de Tratados*, el cual contó con la participación de funcionarios del Ejecutivo, académicos y legisladores expertos en la materia.³⁵

A partir de ello, en febrero 2009, la senadora Green presentó, a nombre del P.R.I, una iniciativa más: la creación de Ley General sobre Celebración y Aprobación de Tratados, que reemplazaría las dos leyes vigentes. El proyecto proponía integrar en un marco legal todos los elementos que permitan al Ejecutivo y al Senado celebrar y aprobar

³³ Cabe mencionar que, en muchas ocasiones, diversas instituciones estatales suelen firmar acuerdos interinstitucionales sin informar a la S.R.E., a pesar de su obligación de remitirlo al Registro de Acuerdos Interinstitucionales (R.A.I.) de esa secretaría, que establece al capítulo séptimo de la Ley sobre Celebración de Tratados (1992).

³⁴ Antonio Mejía Haro, Claudia Corichi García, Alfonso Abraham Sánchez Anaya, Silvano Aureoles Conejo, Yeidckol Polevnsky Gurwitz, Rubén Velázquez López y José Luis Máximo García Zalvidea (PRD), “Proyecto de Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley sobre la Aprobación de Tratados Internacionales en materia económica”, *Iniciativa de ley*, Senado de la República, 21 de octubre de 2008.

³⁵ Entre las conclusiones que se derivaron del encuentro estaban: consolidar en una sola ley todos los aspectos relativos a la celebración de tratados; fortalecer los canales de comunicación entre la Cámara de Senadores y el Gobierno Federal durante el proceso de celebración; obligar a la Secretaría de Relaciones Exteriores a elaborar un dictamen de impacto legislativo al momento de someter un tratado a aprobación; limitar los alcances de la formalización y los contenidos de los acuerdos interinstitucionales, sometiéndolos, obligatoriamente, a la consideración de la Cancillería antes de ser firmados; y sancionar a las autoridades que celebren este tipo de acuerdos sin la aprobación de la Secretaría de Relaciones Exteriores. Véase: Senado de la República, “Dictamen por el que se expide la Ley General sobre Celebración y Aprobación de Tratados, y se abrogan la Ley sobre la Celebración de Tratados y la Ley sobre la Aprobación de Tratados Internacionales en Materia Económica”, 13 de abril de 2010. Dictamen de impacto legislativo quiere decir un análisis de todas las repercusiones que haya en la estructura normativa del Estado al momento de aprobar un tratado internacional.

tratados internacionales, así como establecer los lineamientos a los que debe sujetarse la suscripción de Acuerdos Interinstitucionales que gestionen las dependencias y entidades de los tres órdenes de gobierno.³⁶ Para entonces, tanto la A.S.P.A.N como la Iniciativa Mérida, creada en 2008, comprendían una serie de acuerdos, legalmente legítimos; por ejemplo, aquellos de la Procuraduría General de la República con agencias de seguridad estadounidenses. La falta de transparencia irritaba a los Senadores, quienes se sentían burlados por el Ejecutivo.

El senador Torres Mercado, del P.R.D, presentó, en marzo de 2009, una reforma para adicionar un artículo a la Ley de 1992, con la finalidad de prohibir la suscripción de instrumentos internacionales que posibiliten el traslado de extranjeros cuando estos fueran juzgados por delitos con relación a la delincuencia organizada.³⁷ El senador Luis David Ortiz Salinas, del P.A.N, presentó, en abril de 2009, una iniciativa parecida a la de la senadora Green. Entre los cambios que proponía, resaltaban la determinación de materias que sólo podrían ser comprometidas mediante tratados, no con acuerdos,³⁸ anular los instrumentos celebrados en contravención de esa normatividad; y la publicación obligatoria de los Acuerdos Interinstitucionales en el D.O.F.³⁹ La senadora Adriana González suscribió la última propuesta, en diciembre de 2009. El objetivo era reformar diversas disposiciones a la Ley sobre Celebración de Tratados y derogar la Ley sobre Aprobación de Tratados

³⁶ Rosario Green Macías (PRI), “Iniciativa con Proyecto de Decreto que expide la Ley General sobre la Celebración y Aprobación de Tratados y abroga la Ley Sobre la Celebración de Tratados y la Ley sobre la Aprobación de Tratados Internacionales en Materia Económica, vigentes”, *Iniciativa de Ley*, Senado de la República, 10 de febrero de 2009.

³⁷ Tomás Torres Mercado (PRD), “Iniciativa con proyecto de decreto por el que se adiciona un nuevo artículo 4 a la Ley sobre Celebración de Tratados”, *Iniciativa de Ley*, Senado de la Republica, 24 de marzo de 2015.

³⁸ Los temas eran: Seguridad nacional y seguridad pública, economía nacional, derechos humanos, migración, energía, recursos naturales, cooperación militar, fronteras, ciencia y tecnología.

³⁹ Luis David Ortiz Salina (PAN), “Iniciativa con Proyecto de Decreto que expide la Ley General sobre la Celebración y Aprobación de Tratados y abroga la Ley Sobre la Celebración de Tratados y la Ley sobre la Aprobación de Tratados Internacionales en Materia Económica”, *Iniciativa de Ley*, Senado de la Republica, 30 de abril de 2009.

Internacionales en Materia Económica.⁴⁰ Con ella, la senadora retomó el marco legal de 1992 como única fuente reglamentaria. Además, contemplaba la prohibición de Acuerdos Interinstitucionales y Ejecutivos que comprometieran financieramente a la Nación.

En vista de la concurrencia de propósito que tenían las numerosas iniciativas formuladas sobre el mismo tema, se diagnosticó un solo proyecto, cuyo contenido estaba destinado a crear un nuevo ordenamiento jurídico que sustituyera las leyes de 1992 y 2004.⁴¹ La C.R.E., la Comisión de Comercio y Fomento Industrial y la de Estudios Legislativos emitieron, en abril de 2010, el primer dictamen. En él, se expedía la nueva Ley General sobre Celebración y Aprobación de Tratados y se abrogaban las dos leyes vigentes en la materia. La propuesta se envió a Cámara de Diputados quien, dos años más tarde, en abril de 2012, la aprobó parcialmente y la devolvió al Senado.⁴² Desde su retorno, el proyecto de ley ha permanecido bajo el estatus de pendiente.

Aunque se logró concretar la Ley sobre Aprobación de Tratados Internacionales en Materia Económica y de la corresponsabilidad para denunciar compromisos con el exterior, no se pudo construir un nuevo esquema legal que regulara la negociación, celebración y aprobación de tratados internacionales, a pesar de que el Senado sí logró acordar y aprobar

⁴⁰ Adriana González Carrillo (PAN), “Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley sobre la Celebración de Tratados y se deroga la Ley sobre Aprobación de Tratados Internacionales en Materia Económica”, *Iniciativa de ley*, Senado de la República, 3 de diciembre de 2009.

⁴¹ Senado de la República, “Dictamen por el que se expide la Ley General sobre Celebración y Aprobación de Tratados, y se abrogan la Ley sobre la Celebración de Tratados y la Ley sobre la Aprobación de Tratados Internacionales en Materia Económica”, 13 de abril de 2010.

⁴² En realidad, las dos modificaciones de fondo que presentó la Cámara Baja buscaban ampliar las facultades legislativas sobre los procesos de celebración de tratados. La primera tenía que ver con la facultad de proponer reservas o declaraciones interpretativas al Ejecutivo, durante el proceso de aprobación de tratados, sin importar la materia sobre la que versara el mismo, porque la primera versión exceptuaba a los tratados relacionados con temáticas económicas. Y la segunda consistía en conminar al Ejecutivo a que todos los acuerdos interinstitucionales establecieran una fecha de vigencia y cláusulas expresas sobre su terminación anticipada, en contraposición a la propuesta original que imponía el término del gobierno en turno como fecha límite del acuerdo. Véase: Centro de Estudios Internacionales Gilberto Bosques, “Análisis de Proyecto de Ley General sobre Celebración de Tratados”, *Serie Apuntes de Derecho Internacional*, no. 1, Senado de la República, 2012, pp. 6-8. Aunque las disposiciones de los diputados rebasan los márgenes espaciales de este análisis, es importante reconocer su participación, pues, como se introdujo, desde una perspectiva funcional o *ad extra*, la participación del Senado en política exterior está relacionada con sus funciones y su posición en el régimen político.

un proyecto de ley en esa dirección. La razón tiene que ver con que suponía tomar gran parte del ámbito de acción del Poder Ejecutivo, lo cual provocaba que, en un ambiente de equilibrio de poderes, se desatara una lucha por proteger márgenes de operación. El Ejecutivo mexicano representó un gran obstáculo para lograr que se aprobara la nueva ley, según una de sus promotoras, la senadora panista Adriana González.⁴³ Según la legisladora, la oposición más fuerte a la propuesta provino del Ejecutivo y no tanto de sus compañeros opositores, por lo que el impase del proyecto se entiende mejor observándolo como un tema de balance de poder y no de competencia político-partidista.

No obstante, el valor analítico de esta iniciativa no depende enteramente de su aprobación. En el fondo, los senadores han cuestionado dos aspectos de la forma en la que se celebran los tratados internacionales.⁴⁴ El primero es el papel del Senado en el proceso de negociación, con lo que han buscado aumentar su involucramiento y no limitarse únicamente a ratificar o no el compromiso que se está asumiendo. Y el segundo es la figura de los Acuerdos Interinstitucionales y Ejecutivos, puesto que no les permite conocer mejor la actividad internacional del presidente y su equipo. Ambos cuestionamientos se han inspirado en el deseo de que acciones pasadas no se repitan.

Aunado al tema de derechos humanos y de celebración de instrumentos internacionales, vale la pena mencionar algunos procesos legislativos que inició y negoció el Senado con éxito. Por ejemplo, la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo, que propuso la senadora Green en marzo de 2007, la cual, cuatro años después, en abril de

⁴³ Jean Paul Madrigal Rodríguez, en entrevista con Adriana González Carrillo, México D.F., 21 de abril de 2015.

⁴⁴ Se entiende por procedimiento de celebración de tratados a los actos consecutivos que tienen como finalidad la elaboración y la adopción de un acuerdo internacional. Este procedimiento debe concluir necesariamente en la aplicación o entrada en vigor del tratado, tanto en el Derecho Interno como en el Derecho Internacional correspondientemente. Véase: Pablo Alarcón, *Derecho Internacional Público. Bases, fuentes, sujetos del derecho internacional público y el derecho de los tratados*, La Paz, Editorial Gente Común, 2011, p. 113.

2011, ya se había convertido en ley.⁴⁵ Parte de las aspiraciones de la iniciativa era crear un organismo que sustituyera al Instituto Mexicano de Cooperación Internacional (I.M.E.X.C.I), creado en 1998, cuando Green era secretaria de Relaciones Exteriores, pero disuelto por el primer gobierno del P.A.N, mediante una modificación del reglamento interno de la S.R.E. Concederle rango de ley era fundamental para evitar los vaivenes sexenales que suponía la novedosa alternancia. Aunque contar con una administración coherente y ordenada de la cooperación es *per se* muy importante, también, gravitaba la idea de facilitar el rastreo y la contabilidad nacional de los recursos puestos al servicio de la cooperación internacional.⁴⁶

Otro ejemplo es la reforma al artículo 88 constitucional para flexibilizar las ausencias del presidente del territorio nacional, propuesta en diciembre de 2006 por la senadora Adriana González y el senador Guillermo Tamborrel, miembros del P.A.N.⁴⁷ En agosto de 2008, se votó positivamente. Esta iniciativa es extraordinaria, porque, a diferencia de las anteriores, limita el campo de acción del Senado en política exterior. En general, se trata de un esfuerzo que se inició en los años noventa por varios grupos parlamentarios con el fin de adecuar la Constitución a la nueva dinámica de las relaciones internacionales del país: más intensa, más expedita. Se argumentaba que la disposición se

⁴⁵ Entre sus motivos, resaltó la necesidad de contar con una estructura que reuniera y sistematizara las acciones que llevaban a cabo ciertos actores en torno a la cooperación internacional, siendo ésta uno de los principios de política exterior constitucionales y uno de los elementos más importante de la relaciones internacionales de México por ser donante, receptor y vínculo para terceros países. Rosario Green Macías (PRI), “Iniciativa con proyecto de decreto que expide la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo”, *Iniciativa de ley*, Senado de la República, 08 de marzo de 2007.

⁴⁶ Rosario Green Macías (PRI), “Iniciativa con proyecto de decreto que expide la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo”, *Iniciativa de ley*, Senado de la República, 08 de marzo de 2007.

⁴⁷ De acuerdo con la iniciativa, el titular del Poder Ejecutivo puede salir del país sin necesidad de solicitar permiso a la Cámara de Senadores, siempre y cuando el periodo en el extranjero sea menor a siete días naturales y se avise con anticipación las razones del viaje. Véase: Adriana González Carrillo y Guillermo Tamborrel Suárez (PAN), “Proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 88 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, *Iniciativa con proyecto de ley*, Senado de la República, 19 de diciembre de 2006.

basaba en los tiempos de la Cortez de Cádiz, por lo que estaba absolutamente desfasada.⁴⁸ En específico, el momento en que el P.A.N planteó este cambio tiene que ver, según la senadora proponente, con que la autorización de viajes al extranjero, se estaba utilizando para dar golpes políticos por cualquier razón, sin en el más mínimo reparo por conocer las consecuencias de las negativas.⁴⁹ Esto le ofendía y fue lo que verdaderamente motivó su proyecto de ley.⁵⁰

Por su parte, también es necesario mencionar algunas iniciativas de ley que no se aprobaron pero que demuestran el interés del Senado en ganar más terreno en política exterior. La Cámara Alta propuso cinco reformas constitucionales para tener la facultad de ratificar el nombramiento del titular de la S.R.E. Igualmente, formuló un proyecto para que el retiro de embajadores y cónsules generales fuera efectivo sólo después de la ratificación senatorial. Además, planteó la necesidad de que los informes que elabora la S.R.E se presentaran semestralmente para posibilitar un rastreo más minucioso de la política exterior. Inició también un proceso legislativo para crear la figura de *mandamientos*, los cuales estaban pesados para que fueran una directriz obligatoria en temas de política exterior, una vez que el Senado los había aprobado por mayoría calificada. Estos esfuerzos,

⁴⁸ Jorge González Chávez, “Ausencias del presidente de la República: Modificaciones al artículo 88 constitucional”, *Serie Reportes*, Servicio de Investigación y Análisis de la Cámara de Diputados, México D.F., 2000.

⁴⁹ Esta iniciativa parece neutralizar los esfuerzos de otros senadores por sujetar la aprobación de salidas presidenciales a parámetros más severos. En efecto, después de la crisis diplomática que protagonizaron los presidentes de México y Venezuela, en 2005, tanto el P.R.I como el P.R.D impulsaron y apoyaron un proyecto que establecía condiciones estrictas para la aprobación de viajes al extranjero, entre las que resaltaba la exposición previa y detallada de la agenda, los temas y los objetivos del viaje. El senador César Ojeda, del P.R.D, presentó en noviembre de 2005 un proyecto que contenía la ley reglamentaria al artículo 88, con el fin de endurecer el proceso mediante el cual el presidente solicitaba permiso para ausentarse del territorio nacional. Sin embargo, la iniciativa no prosperó en virtud de las presiones y trabas que ejerció en P.A.N. Lo cual abona a la percepción de González Carrillo como promotora de la iniciativa. Por ejemplo: César Raúl Ojeda Zubieta (P.R.D), “Iniciativa que reforma los artículos 76 fracción I y 89 fracción X de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y emite la Ley Reglamentaria del artículo 88 Constitucional, relativa al proceso de autorización por el que el Congreso de la Unión concede permisos al presidente de la República para ausentarse del territorio nacional”, *Iniciativa con proyecto de ley*, Senado de la República, 15 de noviembre de 2005

⁵⁰ Jean Paul Madrigal Rodríguez, en entrevista con Adriana González Carrillo, México D.F., 21 de abril de 2015.

aunque infructuosos hasta ahora, evidencian que durante estos años la función legislativa del Senado en temas internacionales ha sido más amplia, variada y ambiciosa.

3. 1. 2. Conclusión. Funciones legislativas en la definición de la relación Senado-Ejecutivo

A través de la legislación, el Senado ha encontrado mecanismos para fortalecerse a sí mismo y ganar terreno en la materia. Para ello, los senadores han legislado en dos vertientes. Por una parte, estableciendo límites en la elaboración y ejercicio de la política exterior. Esto lo han hecho tratando de restringir funciones y prerrogativas del Ejecutivo en la materia, así como orientando en la medida de lo posible el curso que debe seguir la política exterior. Por otra parte, buscando alternativas para aumentar el papel senatorial en temas internacionales. En ese sentido, los senadores han se han asegurado mejor acceso a la información y han establecido parámetros más amplios que definan su papel en la política exterior.

No obstante, hay que reconocer que han sido más los proyectos orquestados por el Senado no aprobados que aquellos que sí. Es cierto que muchas iniciativas se desechan por cuestiones administrativas, dado que la idea permanece en otras propuestas iguales o muy semejantes; sin embargo, hay un buen número de proyectos singulares que no se aprueban. Estos últimos tienen que ver, por lo general, con aquellas iniciativas cuyo fin primordial es redistribuir las responsabilidades del Senado y el Ejecutivo en detrimento del segundo. El uso de las funciones legislativas ha manifestado la tensión que genera el equilibrio de poderes en el nuevo ambiente político mexicano.

Con todo, no se puede negar que en estos años el Senado logró orientar en cierta medida la política exterior, aumentar relativamente su participación, sus responsabilidades

y su fortalecimiento en la materia, así como crear nuevas reglas que limitan al encargado de las relaciones exteriores del país para que no cometa acciones que en el pasado vulneraron el control senatorial. Así, el ejercicio de las facultades legislativas complementa en gran medida a las facultades de control que, en muchas ocasiones, parecen insuficientes. Como se dijo al principio, se podrían definir como una especie de control *ex ante*.

3.2. *Funciones de articulación y agregación de intereses: agenda de política exterior*

La diversidad misma de los integrantes dentro de una sociedad define la multiplicidad de sus intereses. Al ser algunos de ellos inevitablemente opuestos, otorgan a la sociedad un carácter conflictivo innegable, permanente. A partir de ese reconocimiento, los parlamentos han sido los esfuerzos más desarrollados por institucionalizar el conflicto de intereses, dada su idónea heterogeneidad que permite a estos no sólo coexistir, sino interactuar.⁵¹ Las legislaturas pueden verse como una de las arenas en las cuales el conflicto ocurre, o como un foro en donde diferentes demandas se identifican, se exponen y se comunican entre sí. Intereses sectoriales, demandas de grupos particulares, esfuerzos de segmentos del electorado organizados para promover u oponerse a ciertas decisiones políticas, todo ello se puede articular dentro de la esfera de una legislatura nacional.⁵²

Así pues, la articulación de intereses se entiende como la inclusión de demandas que los legisladores hacen a nombre de su electorado o de la sociedad en general, dentro del debate legislativo. No obstante, ello no es la única tarea. Una vez que las demandas se

⁵¹ De esta manera, las asambleas se han convertido en una suerte de vértice que hace coincidir los insumos (*inputs*) y los productos (*outputs*) del proceso político, dando cuenta de los problemas relativos a la mediación de intereses. Véase: Mauricio Cotta, "Parlamentos y representación", en *Manual de ciencia política*, Madrid, Alianza, 1988, p. 280.

⁵² Joseph La Palombara, *op. cit.*, p. 155.

hayan articulado, las legislaturas pueden desempeñar un papel importante agregándolas; es decir, llevando a cabo algún tipo de reconciliación o compromiso entre ellas.⁵³

Al realizar estas tareas, los legisladores responden a un sinnúmero de estímulos difíciles de rastrear. Los partidos políticos, las circunscripciones geográficas, los grupos de presión e, incluso, los gustos personales pueden motivar la apropiación y defensa de ciertos intereses. Por esa razón, en términos de política exterior, esta función se debe ejercer y analizar con cautela. Como bien señala Hubert Humphrey, hay muchas posibilidades de que los senadores puedan resultar secuestrados por los intereses de grupos particulares que operan en beneficio propio y no de la Nación, como se esperaría de la política exterior. Aunque es necesario que los senadores escuchen los intereses de toda ciudadanía, deben ser capaces de pensar más allá de ellos, decidiendo sobre la base de intereses nacionales, no sectoriales.⁵⁴

En esta misma línea, Robert Pastor subraya los riesgos que existen en el ejercicio de la articulación y agregación de intereses. Al estudiar el papel del Congreso estadounidense en temas de política exterior económica, Pastor identificó dos tendencias comunes que le inquietaban. La primera es que los parlamentarios se preocupan más por temas relacionados con su electorado; en este sentido, procuran actuar en dirección a los intereses de sus votantes, asegurando beneficios particulares por encima de los comunes, con el agravante de que permiten que los demás hagan lo mismo a fin de ganar su tolerancia. La segunda tendencia es que, sobre cuestiones de política nacional, los legisladores son libres de votar según los criterios que ellos definan o, dicho de otra forma, según su sistema de creencias. Ello puede facilitar que las negociaciones se reduzcan a una

⁵³Para ambas definiciones, ver: *Loc. cit.*

⁵⁴ Hubert Humphrey, art. cit.

política de *pork-barrel*, en la que se intercambie apoyo parlamentario por beneficios privados.⁵⁵ Por lo tanto, tener en cuenta el sentir ciudadano no significa que los senadores “deben ser como una veleta que siga los vientos cambiantes de las pasiones del público”, como alerta Humphrey.⁵⁶

Múltiples factores definen la interacción de diversos intereses en una legislatura. No obstante, para este análisis, considero que el papel de los partidos políticos es fundamental. Estos no sólo son las instituciones a través de las cuales distintos intereses llegan al seno de los parlamentos, también son los encargados de llevar a cabo los procesos de agregación de los mismos.⁵⁷ Así, la voz de los parlamentos resulta de la transacción entre opiniones o intereses divergentes, previamente articulados y agregados por la acción de los partidos.⁵⁸ Por tanto, cuando se habla de pluralidad de opinión, los partidos políticos tienen intereses, preferencias y temas en política exterior que buscan llevar al debate senatorial e incluir en la agenda de las relaciones internacionales del país. Su papel es doblemente significativo en casos como los del Senado mexicano a principios de siglo, en donde ningún partido obtuvo la mayoría de curules, por lo que la negociación era ineludible.

A propósito de la relación entre partidos políticos y política exterior, la literatura sostiene tres enfoques principales. Al primero le llamo *Partido-Tema*, es decir, se trata de estudiar la vinculación entre un tema específico de la agenda internacional y los intereses de un partido. El segundo es *Partido-Funciones*, el cual utiliza la teoría general sobre

⁵⁵ Robert A. Pastor, *Congress and the Politics of U.S. Foreign Economic Policy 1929-1976*, California, University Press, 1980, p. 42.

⁵⁶ Hubert Humphrey, art. cit.

⁵⁷ Los partidos políticos son un grupo social organizado, al tiempo que son un sistema de actividades con un patrón y una lógica propias, que opera dentro de una sociedad más amplia. Véase: Samuel Eldersveld, *Political Parties: A behavioral Analysis*, Chicago, Rand McNally, 1964, p. 1. Así, es posible ver a estos grupos más allá de su estructura interna y dar cuenta de su interacción con otros partidos. Véase: Anthony King, “Political Parties in Western Democracies: Some Skeptical Reflections”, *Polity*, núm. 2, 1969, p. 115.

⁵⁸ Luisa Béjar, “Democracia y representación parlamentaria en México”, *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 60, núm. 2, 1998, pp. 300-301.

partidos políticos en temas de relaciones exteriores; por ejemplo, conceptos como reclutamiento de élites, diseño de políticas públicas, integración partidista y estructura del voto. Finalmente, el tercer enfoque es *Partido-Oposición*, que entiende la relación en términos de la dialéctica gobierno-oposición.⁵⁹ Este trío de enfoques resulta indispensable para entender la participación de los partidos en la materia; cada uno atiende diferentes aspectos de una misma acción, de manera que permite comprenderle integralmente.

3. 2. 1. Articulación y agregación de intereses en México: acciones y reacciones

En México, se sabe que la deliberación y el debate partidista son recientes; al menos, al grado que se ha desarrollado en los últimos años. Como se dijo, la concentración de poder en el Ejecutivo durante gran parte del siglo XX hacía que cualquier intento por debatir perdiera sentido. No obstante, en el Senado, el año 2000 representó una etapa fundamental para la diversificación de intereses pues la idea de sentarse a conversar entre partidos, más que posible, pasó a ser necesaria. Aunado a ello, la dinámica internacional que genera el proceso globalizador ha abierto vínculos internacionales entre actores no estatales, como las agrupaciones políticas. En otras palabras, el avance democrático interno y la globalización van de la mano de un incremento en la participación de los partidos en temas internacionales y de mayor influencia en el proceso de toma de decisiones sobre política exterior.⁶⁰

Durante estos años, los partidos políticos han demostrado interés y han hecho esfuerzos por introducir o inhibir temas a la agenda de política exterior, a través de sus

⁵⁹ William Paterson, "Political Parties and the Making of Foreign Policy: The Case of the Federal Republic", *Review of International Studies*, núm. 4, 1981, pp. 229-234.

⁶⁰ Consuelo Dávila Pérez. "La relación de los partidos políticos y la política exterior. Los casos español y mexicano", *Revista de Relaciones Internacionales*, núm. 109, 2011, p. 14.

respectivas fracciones parlamentarias. Lo han hecho de forma proactiva y reactiva. Por tanto, conviene estudiar el papel de los partidos a partir de una definición dual de sus intereses. Por un lado, están los intereses estructurales, es decir, compromisos estatutarios que se asumen a propósito de temas internacionales; en este sentido, el enfoque *Partido-Tema* resulta muy útil, porque liga a un partido con un tema o una posición específica *a priori*. Por otro lado, están los intereses coyunturales, que toman lugar ante una eventualidad que les obliga a pronunciarse; para analizar estos casos, las propuestas de *Partido-Funciones* y *Partido-Oposición* ofrecen herramientas analíticas funcionales.

3. 2. 1. 1. *Intereses estructurales*

Aunque la característica principal de este tipo de intereses es la vinculación de un tema con los principios de un partido, el caso del P.R.I merece atención especial. Este partido no sólo fue la fuerza de oposición más grande durante el periodo de análisis, sino que sus intereses en la materia son más integrales. Resulta difícil identificar un tema particular. Ello tiene que ver con su trayectoria en la conducción de los asuntos políticos, económicos y sociales del país, que le distingue sustancialmente de las demás fuerzas políticas. Es un partido con tradición, tanto en el exterior como en el interior. Por eso, su papel en la materia se define mejor a partir de su interés por proteger su legado.⁶¹

Así pues, la promulgación de la Ley de Cooperación Internacional logró restaurar iniciativas priístas. Las discusiones en torno a la Ley General sobre Aprobación de

⁶¹ De manera que el P.R.I sentó las bases a partir de las cuales se puede definir el cambio o la continuidad en política exterior. Por ejemplo, se han visto diferencias sustanciales en cuanto al concepto de soberanía: mientras que este partido siempre ha defendido una concepción bastante estricta del Estado soberano, el P.A.N reconoce temáticas que sobrepasan los límites de la soberanía, como la protección de los derechos humanos. Por su parte, existen ciertos elementos de continuidad como la defensa de los principios de política exterior, redactados a partir de la historia de las relaciones exteriores de México, que partidos políticos, como el P.R.D, reivindican hoy por hoy.

Tratados pusieron de manifiesto la inconformidad con la forma en que se condujo la relación con Estados Unidos, se consideró como una lesión a la soberanía nacional y una reducción de los márgenes de maniobra de México en el exterior: temas muy importantes durante los gobiernos del P.R.I. Ello se ilustra bien en su declaración de principios:

El P.R.I asume un renovado nacionalismo que concibe a la soberanía como el fundamento estratégico para influir en el proceso de globalización y para orientar la política exterior. [...] El P.R.I reivindica la tradición de una política internacional de principios y... su compromiso de... exigir que se mantenga un diálogo soberano y digno con todas las naciones del mundo.⁶²

Pese a tal amplitud, hay un tema que evidencia muy bien la defensa de intereses estructurales por parte de este partido: la protección de los migrantes. En su declaración de principios, se sostiene que: “el P.R.I se pronuncia por la activa defensa de los derechos humanos y laborales de los migrantes y en la superación de los modelos de desarrollo Norte-Sur que, en su desigualdad, estimulan los procesos migratorios [...]. El proceso de mundialización al que se aspira ha de estar fundado en un nuevo diálogo político de irrestricto respeto a la cultura de cada nación y en nuevos criterios frente a la migración”.⁶³ En consonancia con esto, el P.R.I fue quien propuso más puntos de acuerdo referentes a la situación de los migrantes mexicanos en Estados Unidos, con 71 propuestas propias y nueve grupales de los 152 que se emitieron al respecto; es decir, alrededor de 50%.⁶⁴ Empero, como se verá adelante, este tema es de los pocos que hizo converger a la mayoría de partidos.

⁶² Partido de la Revolución Institucional, “Declaración de Principios”, http://genero.ife.org.mx/docs/pp2012/DP_PRI_genero.pdf, consultado el 21 de marzo de 2015

⁶³ *Loc. cit.*

⁶⁴ Estimación propia con base en el Sistema de Información Legislativa.

Por otra parte, la evidencia más clara de intereses estructurales la presenta el P.V.E.M. Esta agrupación no dedica un apartado a la política exterior en su declaración de principios, pero su compromiso con el Medio Ambiente es un eje transversal en el manifiesto y en su forma de operar. Un extracto de ese documento demuestra el predominio de estos temas:

Consideramos indispensable la necesidad de adoptar una conciencia universal fraterna que cultive la hermandad, la cooperación e independencia de todos los seres vivos, ampliando nuestro actual concepto de solidaridad, hasta incluir a todas las especies vivientes con las que compartimos la vida en el mundo. El P.V.E.M busca defender y representar los intereses de la sociedad y la naturaleza.⁶⁵

Durante todo este tiempo, la fracción parlamentaria del P.V.E.M ha impulsado la protección del Medio Ambiente en la agenda internacional del Senado; presentó 65% de los puntos de acuerdo sobre estos temas. Es cierto que en otros asuntos siempre ha estado muy cerca de las posiciones del P.R.I, especialmente, después de la alianza entre ambos — Alianza por México—, pero el campo ambiental ha sido su pilar en el ámbito internacional. Además, ha dado seguimiento a las acciones que lleva a cabo el Ejecutivo sobre temas ambientales en el exterior y propuso la preservación del ambiente como principio de política exterior.⁶⁶

El vínculo entre el P.R.D y el principio de autodeterminación y no injerencia es también muy sugerente. Este partido, integrado entre otros grupos por miembros que

⁶⁵ Partido Verde Ecologista de México, “Declaración de Principios”, http://www.ine.mx/documentos/PPP/docs_pdf/PVEM_DECLARACION_DE_PRINCIPIOS.PDF, consultado el 22 de marzo, 2015.

⁶⁶ Gloria Lavara Mejía, Sara Isabel Castellanos Cortés, Emilia Patricia Gómez Bravo, Verónica Velasco Rodríguez y Jorge Emilio González Martínez (P.V.E.M), “Iniciativa de ley que reforma la fracción X del artículo 89 de la Constitución”, *Iniciativa de Ley*, Senado de la República, 18 de septiembre de 2003.

pertenecieron al Partido Comunista y otros partidos de izquierda, conserva una tradición anti-imperialista, que pasa por un rechazo absoluto a la intervención de un país en otro, y una posición nacionalista que lo ha llevado a ser crítico de Estados Unidos. Su declaración de principios es enfática al respecto; sostiene que:

En el P.R.D se pronuncian por la autodeterminación de los pueblos, la no intervención, la igualdad jurídica de los estados, la cooperación para el desarrollo y la soberanía nacional [...]. Defienden el principio de independencia como fundamento del derecho del pueblo a tomar sus propias decisiones sin interferencia exterior [...]. Y se oponen a cualquier forma de uso de organismos internacionales con propósitos de explotación, dominación, intervención política y militar.⁶⁷

En este tenor, el P.R.D ha sido constante durante los doce años que analiza este estudio. De los diez puntos de acuerdo sobre la autodeterminación de Palestina, este partido suscribió seis.⁶⁸ Asimismo, promovió 24 de los 38 puntos de acuerdo que apelaban al derecho de autodeterminación de Cuba y siempre firmaba los exhortos grupales con tal propósito. Su posición se endurecía cuando el gobierno, apelando a la promoción internacional de la democracia, señalaba al régimen cubano en la C.D.H-O.N.U.⁶⁹ Igualmente, se pronunció, en varias ocasiones, contra la ocupación estadounidense en Iraq.

Finalmente, el P.A.N consideró la promoción internacional de la democracia y los derechos humanos como su compromiso principal. En parte, se trató de un esfuerzo por deslindarse de la política tradicional que apelaba más a la autodeterminación y a la no

⁶⁷ Partido de la Revolución Democrática, “Declaración de Principios”, http://www2.ine.mx/docs/IFE-v2/DS/DS-CG/DS-SesionesCG/CG-resoluciones/2014/Marzo/CGext201403-04-2/CGex201403-4_rp_1_a1.pdf, consultado el 22 de marzo de 2015

⁶⁸ Estimación propia con base en el Sistema de Información Legislativa.

⁶⁹ *Loc. cit.*

injerencia. Siendo el partido del gobierno, esto significaba una ruptura trascendental en la historia diplomática mexicana. En su declaración de principios, el P.A.N señala que:

No es posible el orden internacional sin la normalidad política interna de los estados, que se estructura sobre la vigencia real de los derechos humanos y de la justicia social. La normalidad política interna exige que la actividad y las instituciones políticas estén organizadas para la realización del bien común y que la legitimidad de la autoridad se funde en la representación del pueblo expresada mediante el voto libre y respetado. [...]. Al concepto anacrónico de la soberanía, que ignora que la sola convivencia entre los pueblos engendra obligaciones para todos ellos, corresponden conceptos desviados de la autodeterminación y de la no intervención. Ningún gobierno, ningún estado o grupo de estados, pueden invocar la autodeterminación para exportar subversiones, para justificar la violación de derechos humanos en contra de sus propios pueblos o para cometer injusticias, mediante el abuso de su prepotencia militar o económica, en contra de otro estado o de la Humanidad entera. No pueden condenarse las justas actuaciones de autoridades internacionales, imparciales, no unilaterales, competentes y previamente establecidas, en defensa de los derechos humanos, cuando las exijan el bien común de un pueblo o de toda la Humanidad.⁷⁰

Desde el Senado, la posición del P.A.N quedó manifiesta en el apoyo que ofrecieron al Ejecutivo durante las votaciones de la C.D.H-O.N.U, cuando, por primera vez, la delegación mexicana no se abstenía o votaba en contra de la resolución que invitaba al régimen cubano a mejorar la situación de los derechos humanos. Además, la propuesta panista para reformar el artículo 89 constitucional, con el fin de incluir los derechos humanos entre los principios de política exterior, es reflejo del compromiso que asumió ese partido.

⁷⁰ Partido Acción Nacional, “Declaración de Principios”, <http://www.pan.org.mx/wp-content/uploads/2013/04/Principios-de-doctrina-2002.pdf>, consultado del 22 de marzo de 2015.

Ahora bien, estos intereses no son los únicos que promovían estas agrupaciones, pero sí eran temas exclusivos entre sus respectivas declaraciones de principios. En la práctica, los partidos políticos lograron mantener sus intereses predilectos en la agenda de política exterior. Aunque es cierto que muchos temas responden al proceso de globalización que ha experimentado el mundo recientemente, sería un descuido subestimar la transformación del sistema de partidos en México. En ocasiones, la discusión sobre estos intereses se llevó a cabo en el marco del fortalecimiento del Legislativo en términos del control sobre la política exterior. No obstante, el proceso de articulación y agregación de intereses no se puede limitar a la interacción de un conjunto de ideas predeterminadas, especialmente, porque se trata de sus posiciones frente al ambiente internacional, tan impredecible como incontrolable.

3. 2. 1. 2. Intereses coyunturales

A propósito de intereses coyunturales, se podrían señalar tres temas que evidencian muy bien la función de articulación y agregación durante estos doce años. El primero es la relación con Estados Unidos; específicamente, los esquemas de cooperación en materia migratoria, después de los atentados de 2001 en Nueva York, y la integración económica, de cara a los resultados del T.L.C.A.N. El segundo tiene lugar en 2003, año que la muerte de algunos disidentes cubanos complicó la convergencia de intereses entre los senadores a propósito de la dirección del voto mexicano en la C.D.H-O.N.U sobre la situación de Cuba. Y el tercero tiene que ver con la sensación de “fatiga” que transmitió el Senado respecto a las negociaciones comerciales; en especial, ante el acuerdo con Colombia y Perú, pero no

únicamente. Estos tres momentos ilustran las reacciones de los senadores ante eventos contingentes, que les incitan a definir, exponer y defender intereses.

En cuanto a la relación con Estados Unidos, desde los atentados de aquel 11 de septiembre en Nueva York, el Estado mexicano recibió fuertes presiones externas que le obligaban a reajustar la política exterior a las nuevas demandas de seguridad en su región geográfica. Este hecho inesperado suscitó una serie de temas de la agenda bilateral sobre los cuales los diversos grupos parlamentarios del Senado se pronunciaron; entre ellos, los nuevos esquemas de cooperación regional en materia migratoria.

A partir de los atentados, la migración de mexicanos hacia Estados Unidos empezó a confundirse con temas de seguridad, desde el punto de vista de ese país. Aunque el gobierno de Fox había hecho esfuerzos por negociar un acuerdo que regularizara la situación de los mexicanos en el exterior y velara por el respeto de sus derechos, desde ese 11 de septiembre no quedó margen de maniobra al respecto. En Washington, por ejemplo, se aprobó la *Border Protection, Antiterrorism and Illegal Immigration Control Act*, de 2005, y el *HR 4437 Plan* que propuso la construcción de un muro que abarcaría la frontera con México en los estados de California, Nuevo México, Arizona y Texas, lo cual iba en contra de todos los esfuerzos que había hecho el Estado mexicano en materia migratoria.⁷¹ Asimismo, se intensificaron las redadas anti-migrantes en el sur de Estados Unidos.⁷²

Desde el Senado, la fracción parlamentaria del P.R.I, consecuente con su declaración de principios, se manifestó en contra e instó en repetidas ocasiones al Ejecutivo Federal para que llevara a cabo acciones en defensa de los migrantes. También hizo un

⁷¹ Consuelo Dávila Pérez, art. cit., p. 29.

⁷² Héctor Antonio Astudillo Flores (PRI), “Nuevas redadas en contra de migrantes mexicanos en los Estados Unidos de América”, *Punto de Acuerdo*, Senado de la República, 30 de octubre de 2003.

llamado a analizar las reformas migratorias estadounidenses y se llevaron a cabo algunas acciones de diplomacia parlamentaria para conocer, de primera mano, las implicaciones de las medidas unilaterales que Estados Unidos tomaba en la materia.⁷³ No obstante, el P.R.I no estuvo solo en esto.

El P.R.D también se pronunció en contra del Programa Lateral de Repatriaciones, instrumentado por Estados Unidos, argumentado la violación sistemática de los derechos humanos.⁷⁴ En este mismo sentido, rechazó la construcción del muro y el uso de equipo militar en la frontera para la vigilancia anti-migrante, dado que constituía una amenaza al espíritu de cooperación y buena vecindad.⁷⁵ El P.A.N señaló que algunas iniciativas estadounidenses iban en contra del progreso de las condiciones de vida de los mexicanos que radican en ese país. Además, exhortó al Ejecutivo para que intensificara las acciones dirigidas a la promoción y defensa de los derechos e intereses de los mexicanos en el exterior; e hizo un llamado para que se activaran mecanismos de diplomacia parlamentaria con ese fin.⁷⁶

Los intereses de los partidos que componían el Senado convergieron no sólo entre ellos, sino con los del Ejecutivo. En esta ocasión, se logró, según el enfoque *Partido-Funciones*, la integración partidista a partir de elementos externos. Específicamente, de la percepción de Estados Unidos como amenaza para los connacionales en el exterior. Otro factor que promovió el consenso en torno a la protección de migrantes fue el voto en el

⁷³ Silvia Hernández Henríquez (PRI), “En relación con la reforma Migratoria en Estados Unidos de América”, *Punto de Acuerdo*, Senado de la República, 01 de febrero de 2005. Miguel Sadot Sánchez Cerreño (PRI), “En relación a la propuesta 200”, *Punto de Acuerdo*, Senado de la República, 08 de febrero de 2005.

⁷⁴ Leticia Burgos Ochoa (PRD), “Relativo a las violaciones a los derechos humanos de nuestros connacionales, derivadas de la aplicación del programa lateral de repatriaciones instrumentado por el gobierno de los Estados Unidos de Norteamérica”, *Punto de Acuerdo*, Senado de la República, 13 de noviembre de 2003.

⁷⁵ Silvano Auroles Conejo (PRD), “Por el que propone que el Senado se pronuncie contra las decisiones unilaterales transfronterizas de los Estados Unidos de América”, *Punto de Acuerdo*, Senado de la República, 05 de octubre de 2006.

⁷⁶ Partido Acción Nacional, “Sobre la iniciativa de ley denominada Real ID Act o HR-418”, *Punto de Acuerdo*, Senado de la República, 15 de febrero de 2005.

extranjero y la influencia que estas personas pudieran tener en sus comunidades de origen. Desde 2006, los mexicanos en el exterior pueden votar en las sedes consulares; esto ha motivado a los partidos a tomar en cuenta sus intereses.⁷⁷ Es decir, es un tema de estructuración del voto: una función básica de los partidos políticos.⁷⁸

Otro tema que se revaluó a partir de la estrecha relación entre México y Estados Unidos fue el capítulo agropecuario del T.L.C.A.N. La intención, desde el Senado, era persuadir al Ejecutivo para que renegociara ese capítulo. El P.R.D era quien promovía con mayor ahínco este interés, pero no lo hizo solo; participó en la Coalición Por el Bien de Todos (C.P.B.T), que incluía al P.T y a Convergencia. Esta alianza reconocía la inevitabilidad de la globalización, pero criticaba sus resultados, como la mayor desigualdad entre países. A cambio, proponía elaborar una política que permitiera aprovechar los beneficios de la globalización para el desarrollo nacional, cuyo eje central era la revisión del capítulo agropecuario de ese tratado.⁷⁹ Paradójicamente, el P.R.I, quien había negociado y suscrito el tratado entre 1993 y 1994, se sumó a las demandas de la C.P.B.T e hizo un llamado a analizar las consecuencias de ese capítulo para México.⁸⁰ Y, junto al

⁷⁷ Desde 1996, el P.A.N y el P.R.D habían hecho gestiones para posibilitar el voto extranjero en las elecciones de 2006, mientras que el P.R.I era el único y férreo opositor. Véase: Leticia Calderón y Nayamín Martínez, “La democracia incompleta: la lucha de los mexicanos por el voto en el exterior”, en Leticia Calderón (coord.), *Votar en la distancia: La extensión de los derechos políticos a migrantes, experiencias comparadas*, México, Instituto Mora - Coordinación General para la Atención al Migrante Michoacano, 2a ed., 2004, pp. 225-239. La justificación de estas posiciones es sencilla: los partidos que suponían poder captar ese voto apoyaban su adopción y aquellos que podían resultar perjudicados se oponían. Véase: Horacio Boneo, “La perspectiva de la división de asistencia electoral de las Naciones Unidas” (conferencia), *cit. por* Jorge Carpizo y Diego Valadés, *El voto de los mexicanos en el extranjero*, México, UNAM - Porrúa, 3a ed., 2002, p. 91. Aprobada la reforma, los partidos se dieron cuenta de la importancia de tomar en consideración a estos votantes cuando hacen sus cálculos electorales. No es fortuito que haya sido el P.R.I quien institucionalizó su posición, incluyéndola en la declaración de principios, pues era el que más amenaza percibía.

⁷⁸ Estructuración del voto se entiende como las acciones y estrategias que emplean los partidos para ganar votos.

⁷⁹ Consuelo Dávila, art. cit., p. 25.

⁸⁰ P.R.I y P.R.D, “Por lo que se propone que el Senado de la república conforme un grupo de trabajo para la evaluación de los impactos del TLCAN en el sector agropecuario”, *Punto de Acuerdo*, Senado de la República, 12 de octubre de 2006.

P.V.E.M, solicitó la revisión del capítulo agropecuario en varias ocasiones y sus efectos para el campo mexicano.⁸¹

A la inversa, el PAN fue absolutamente categórico al afirmar, desde 2001, que:

“En efecto, no se ha planteado la renegociación del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y Canadá. La posición del gobierno de México, al igual que la posición del candidato Vicente Fox durante las elecciones [...] y del anterior presidente de México, es que el Tratado no está abierto a renegociación. Es una realidad, podemos agregarle cosas al lado, podemos discutirlos, pero la postura del Gobierno es que no está abierto a la renegociación del Tratado.”⁸²

Desde la C.P.B.T, los motivos que impulsaban este interés tenían que ver, según la propuesta *Partido-Funciones*, con el deseo de contribuir a la formación de la política exterior en relación la política de comercio internacional e integración económica. Es decir, es un compromiso que asumió ante los resultados del T.L.C.A.N en materia agropecuaria, sobre la base de sus principios, ideas e intereses. También consistió en una tarea de estructuración del voto. En este punto, el P.R.I compartió la estrategia. Durante los años que cubre este análisis, los congresos locales de Oaxaca, Zacatecas, Veracruz, Jalisco y Tamaulipas demandaron al Senado que tomara acciones con miras a renegociar tal capítulo agropecuario.⁸³ Desde luego, recoger y canalizar intereses de diferentes sectores locales

⁸¹Luis Antonio Ramírez Pineda (PRI), “En relación con la entrada en vigor de las cláusulas del Tratado de Libre Comercio en su Capítulo Agropecuario”, *Punto de Acuerdo*, Senado de la República, 14 de abril de 2004. Jorge Emilio González Martínez, Verónica Velasco Rodríguez, Sara Isabel Castellanos Cortés y Gloria Lavara Mejía (PVEM), “Por el que se exhorta al titular del Ejecutivo Federal para que la Secretaría de Economía realice una investigación para la imposición de medidas de salvaguardas a aquellos productos agropecuarios previstos por el TLCAN que hayan causado un daño al sector agropecuario mexicano”, *Punto de Acuerdo*, Senado de la República, 30 de octubre de 2003.

⁸² Senado de la República, “Análisis del primer informe de gobierno en materia de política exterior, Comparecencia del Lic. Jorge Castañeda Gutman, secretario de Relaciones Exteriores”, 13 de septiembre de 2001.

⁸³ En el caso de Oaxaca, ver: Secretaría de Gobernación, “Sistema de información legislativa”, http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2004/04/asun_949754_20040414_955089.pdf, consultado el 25 de marzo de 2015. En el caso de Tamaulipas, ver: Secretaría de Gobernación, “Sistema de información legislativa”, http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2007/05/asun_2344242_20070509_1178732365.pdf, consultado el 25 de marzo de 2015. En el caso de Veracruz, ver: Secretaría de Gobernación, “Sistema de información legislativa”, http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2008/02/asun_2417432_20080228_1204211454.pdf, consultado el 25 de

suponía una oportunidad extraordinaria para simpatizar con segmentos importantes del electorado, pues, finalmente, eran quienes les habían otorgado la oportunidad de ocupar una curul en la Cámara Alta.

Una segunda circunstancia que obligó a pronunciarse a las diferentes fuerzas políticas fue la crisis con La Habana. Aunque hubo intercambio de opiniones al respecto durante casi todo el sexenio del presidente Fox, el año 2003 fue icónico por lo contingente de los hechos. Como se ha visto, en 2001 la decisión de México en la C.D.H-O.N.U sobre el régimen cubano se basó en la propuesta del Senado: abstención. No obstante, en 2002, el Ejecutivo ignoró al Senado y votó a favor de la resolución, argumentado que “no permitirían la imposición de una ley mordaza, cuando el pueblo había votado por un cambio, pues los derechos humanos valen en todos los lugares y en todos los tiempos”.⁸⁴

La situación en abril de 2003 fue diferente. En este momento, Uruguay, Perú y Nicaragua presentaron una propuesta ante la C.D.H-O.N.U para que Cuba aceptara el ingreso de observadores en su territorio a fin de que dieran cuenta del asesinato de tres miembros de la disidencia en ese país. La gravedad de los hechos en esa ocasión dividió a los senadores, quienes, por primera vez, no lograron aprobar un punto de acuerdo que exhortara al Ejecutivo a abstenerse en esa votación.⁸⁵

marzo de 2015. En el caso de Zacatecas, ver: Secretaría de Gobernación, “Sistema de información legislativa”, http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2008/04/asun_2434715_20080410_1207837039.pdf, consultado el 25 de marzo de 2015. Y ver: Secretaría de Gobernación, “Sistema de información legislativa”, http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2007/11/asun_2637637_20071106_1268092624.pdf, consultado el 25 de marzo de 2015. En el caso de Jalisco, ver: Secretaría de Gobernación, “Sistema de información legislativa”, http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2006/11/asun_2292024_20061123_619.pdf, consultado de 25 marzo de 2015.

⁸⁴ *Revista Proceso*, “Fox ignora al Legislativo: México, contra Cuba en la ONU”, <http://www.proceso.com.mx/?p=241281>, 18 de abril de 2002, consultado el 22 de marzo de 2015. Ante esto, los senadores de oposición respondieron que se trataba de una actitud injerencista e incongruente, porque había una despreocupación exagerada del gobierno por la violación de las garantías individuales de los indocumentados en Estados Unidos, además, advirtieron que la decisión era parte de la política exterior de Washington, a la que México se había sumado. Véase: Andrea Becerril, “Viola el gobierno principios constitucionales al votar en contra de Cuba, afirman senadores”, *La Jornada*, México D.F., 19 de abril de 2002, (sec. Política).

⁸⁵ “Divide al Senado postura sobre Cuba”, *El Universal*, México D.F., 15 de abril de 2003, (sec. Nación).

El P.A.N, desde luego, reforzó su posición en defensa de los derechos humanos. Senadores del P.R.D se negaron a avalar, bajo ninguna circunstancia, el asesinato de personas debido a sus posiciones políticas, por lo que Cuba no podía ser la excepción.⁸⁶ Mientras tanto, el P.R.I reconoció que era una situación difícil y manifestó su deseo de que los derechos humanos fueran vigentes para toda la humanidad.⁸⁷ De manera que los intereses de los senadores no lograron encontrar un punto de convergencia que definiera la dirección en que se debía votar, concediendo libertad para que el Ejecutivo lo decidiera.⁸⁸

Las fuerzas opositoras, sin embargo, lograron una posición común frente a las violaciones de derechos humanos por parte de Estados Unidos y declararon que México no podía ser selectivo y condenar únicamente a la Isla. El líder de los senadores del P.R.D, Jesús Ortega, coincidió con su similar del P.R.I y demandó al gobierno que exigiera a Washington el levantamiento del bloqueo contra Cuba, porque es inhumano e injusto. Ellos argumentaron que, suponiendo que estarían de acuerdo en la visita de un comisionado a la Isla, México debía presentar un proyecto de resolución para que también fuera un comisionado a ver la violación de los derechos humanos en Irak y en Estados Unidos, porque “ahí también hay violaciones graves a derechos humanos y falta de respeto a la legalidad internacional”.⁸⁹

Lo que se discutía, entonces, no era la preocupación sobre el tema de los derechos humanos en Cuba *per se*, sino el acercamiento o distanciamiento de la política exterior mexicana respecto a la estadounidense. Claramente, los senadores tenían que su silencio

⁸⁶ Noticieros Televisa, “México debe abstenerse ante ONU en el caso de Cuba: CNDH”, 14 de abril de 2003, <http://www.esmas.com/noticierostelevisa/mexico/288066.html>, consultado el 20 de noviembre de 2014.

⁸⁷ “Divide al Senado postura sobre Cuba”, art. cit.

⁸⁸ Noticieros Televisa, “Evade Senado pronunciamiento en torno a Cuba”, 15 de abril de 2003, <http://www.esmas.com/noticierostelevisa/mexico/288308.html>, consultado el 20 de noviembre de 2014.

⁸⁹ “Difieren senadores sobre voto mexicano contra Cuba”, *Crónica*, México D.F., 17 de abril de 2003, (sec. Nacional).

fuera muestra de apoyo a la posición agresiva que había sostenido Washington frente a La Habana.⁹⁰ Aún más, porque, tres días antes de la votación, el 15 de abril de 2003, el entonces embajador de Cuba en México, Jorge Bolaños, había anticipado la dirección del voto mexicano y lo había atribuido a la presión estadounidense.⁹¹ Lo cierto es que la crisis con Cuba, significó para México algo más que un choque de principios; más bien, tiene que entenderse a luz de la relación con Estados Unidos, especialmente, por el significado de Cuba para la política exterior mexicana: símbolo de la autonomía de las relaciones internacionales del país. Una herencia indudable de los tiempos del P.R.I.

El tercer momento se trata de la política de comercio exterior del presidente Felipe Calderón. En los años de su gobierno, imperaba entre los sectores productivos cierta percepción de “fatiga de negociaciones comerciales”. Las cúpulas del sector privado agrupadas en la Coordinadora de Organismos de Comercio Exterior, la Confederación de Cámaras Industriales y el Consejo Nacional Agropecuario (C.N.A), por mencionar los principales, no sólo cuestionaron abiertamente la política y agenda de negociaciones comerciales de México, sino que se hicieron de apoyos políticos a nivel de gobiernos estatales y el Poder Legislativo para tratar de frenarla.⁹² La respuesta de muchos partidos fue recoger ese desdén por los T.L.C e introducirlo en la agenda de política exterior.

En efecto, en septiembre de 2008, el Consejo Coordinador Empresarial solicitó al presidente de la Junta de Coordinación Política del Senado, Manlio Fabio Beltrones (P.R.I),

⁹⁰ La preocupación por Estados Unidos se demuestra en las críticas y comentarios que hacían los senadores. Ver, por ejemplo: Renato Ávalos y Andrea Becerril, “Lamentable, que Fox se pliegue a los intereses de Estados Unidos, coinciden senadores”, *La Jornada*, México D.F., 19 de abril de 2003, (sec. Política). Según, la nota: Senadores de P.R.I, P.R.D y P.V.E.M advirtieron que el gobierno de Vicente Fox debe asumir la responsabilidad de pasar por encima de los principios constitucionales de política exterior, al votar en contra de Cuba en la Comisión de Derechos Humanos de la ONU, para plegarse a los designios de Estados Unidos

⁹¹ Adriadna García, “Prevén voto de México contra Cuba”, *El Universal*, México D.F., 15 de abril de 2003, (sec. Nación).

⁹² Luz María de la Mora, “La política comercial de México”, *Foro Internacional*, vol. 53, núm. 3-4, 2013, p. 795.

no ratificar más T.L.C. La oposición del sector privado, que ya venía desde el gobierno del presidente Fox, llevó a impedir, con ayuda de los senadores, negociaciones comerciales con países como Australia, Brasil o Nueva Zelanda y a descarrilar las que se tenía con Corea del Sur. Entre otros casos, resalta el retraso en la aprobación del ajuste del T.L.C con Colombia, con el que se buscaba ampliar sus alcances. Ello respondía al compromiso de los presidentes de México y Colombia, Felipe Calderón y Álvaro Uribe, de incluir productos en el acuerdo comercial, sobre todo del sector agropecuario, que quedaron fuera del calendario de desgravación cuando éste se pactó en los años noventa. Las negociaciones se concluyeron el 12 de agosto de 2009, pero el Senado mexicano no las aprobó sino hasta abril de 2011, con 64 votos a favor y 20 en contra, por la reticencia del C.N.A.⁹³

El acuerdo de integración comercial (A.I.C) con Perú también hace patente la articulación y agregación de intereses comerciales por parte del Senado. Las negociaciones de este acuerdo empezaron en 2005 y seis años más tarde, en 2011, se presentó ante la Cámara Alta para su respectiva ratificación. No obstante, se mantuvo ahí sin respuesta, lo cual reflejó la politización de la agenda comercial. La parte más delicada del acuerdo era que incluía la totalidad del sector agropecuario, por lo que el C.N.A se oponía férreamente. A raíz de los intereses que recogía el Senado de diferentes sectores de la sociedad, por primera vez, la Comisión de Comercio y Fomento Industrial rechazó por siete votos en contra y cinco a favor la ratificación del A.I.C con Perú, argumentando que éste representaba un riesgo para el sector agropecuario nacional. No obstante, cuatro días después, el 15 de diciembre de 2011, el Pleno lo ratificó por 55 votos a favor, del P.A.N y

⁹³*Ibid.*, p. 806.

del P.V.E.M, y 47 en contra, del P.R.I y del P.R.D. La votación más cerrada para un T.L.C en la historia del país.⁹⁴

En suma, vale pena subrayar que el Ejecutivo enfrentó gran reticencia en el ejercicio de la política comercial, debido, en gran parte, a que muchos sectores organizados han identificado en el Senado de nuestros días un canal para plantear sus demandas y hacerlas escuchar. La politización de estas negociaciones comerciales no ha sido el único ejemplo de esta nueva faceta de interlocutor que ha desarrollado el Senado. Las peticiones para que se renegociara el capítulo agropecuario del T.L.C.A.N también respondieron a presiones que ejercían ciertos sectores. Ambos casos con el símil de ser temas económico-comerciales. En efecto, para algunos autores, la apertura comercial es el factor explicativo más importante para entender la participación de nuevos actores en la formulación de la política exterior, lo cual permite comprender el activismo del C.N.A, por ejemplo. La lógica detrás es que esta apertura económica genera nuevos agentes que pueden resultar empoderados por la condiciones político-económicas y que, por tanto, buscarán influir de manera directa o indirecta en la gestión de la política exterior para que sus intereses y preferencias se incluyan.⁹⁵ De ahí la importancia, de las consideraciones de Robert Pastor.

3. 2. 2. Conclusión. Articular y agregar de intereses en la dialéctica gobierno-oposición

Las prioridades que promueve cada partido político en torno a la política exterior, ya sean estructurales o coyunturales, interactúan entre sí para producir resultados que buscan incidir en la agenda internacional del Ejecutivo. Los partidos, siendo los principales

⁹⁴*Ibid.*, p. 800.

⁹⁵ Luis F. Fernández y Jorge A. Schiavon, “La coordinación en la política exterior de Brasil y México: un estudio comparado”, *Revista de Relaciones Internacionales*, núm. 6, 201, p. 46.

actores que realizan la articulación y agregación de intereses, han empleado la defensa de principios, las alianzas estratégicas, la estructuración del voto y la crítica pública como herramientas que permiten aumentar su poder de negociación frente al partido de gobierno.

Por un lado, la defensa de aquellos intereses que los partidos defienden desde sus estatutos suele ocasionar roces con el partido en el gobierno. Previsiblemente, cada agrupación política espera que el Ejecutivo conceda la misma importancia que ellos conceden a sus temas prioritarios. No obstante, al poner en marcha la política exterior, el gobierno tiene su propia agenda de prioridades. Ello provoca insatisfacción entre los miembros de la oposición que se traduce en enfrentamientos entre ambos poderes. No obstante, el resultado de esta promoción de temas predilectos entre las diferentes fracciones parlamentarias es la preservación de dichos temas en la agenda de política exterior, especialmente, porque esas agrupaciones han mostrado congruencia entre lo que defienden en su declaración de principios y los intereses que promueven en política exterior.

Por otro lado, la interacción de intereses coyunturales ha estado marcada por temas que afectan directamente a ciertos sectores de la sociedad. Es evidente que el tema migratorio respondía, en buena parte, a los intereses de las comunidades emigrantes y el tema del capítulo agropecuario del T.L.C.A.N era reflejo de los intereses de diferentes actores públicos y privados que ejercían presión. En este mismo sentido, la inhibición de varias negociaciones comerciales frente a la fatiga que percibían muchos sectores fue posible en virtud de la intermediación del Senado. Sobre ello, aunque la percepción del Senado como un canal para exponer demandas permite mayor participación en la formulación de la política exterior desde diferentes sectores de la sociedad, vale la pena subrayar que abre oportunidades para satisfacer intereses particulares en detrimento de

intereses nacionales. La evidencia que he recabado hasta ahora no permite asegurar que esta situación haya pasado en México, además no es la intención de este trabajo; sin embargo, consideraría que hay probabilidades de que suceda, particularmente, en temas económicos comerciales, donde sectores privados, con mucho poder, podrían competir por fines propios y no comunes.

También es cierto que el P.R.I ha reaccionado en ciertos momentos, en un esfuerzo proteger su legado en política exterior. Ello se ve más claro con el análisis de la crisis entre México y La Habana. A simple vista, parecería que la crisis con Cuba respondía a un enfrentamiento de principios: promoción internacional de los derechos humanos contra la no injerencia en asuntos internos; que también. No obstante, entenderlo así significaría observar la dimensión superficial, retórica. En el fondo, lo que suscitó las crisis entre ambos poderes era la pugna entre continuidad y cambio en la relación México-Estados Unidos. Se trataba de dos intereses opuestos a propósito del acercamiento que debería tener el país con Washington. La oposición trataba de preservar anchos márgenes de libertad, mientras que el partido en el gobierno apostaba por acercamientos más intensos.

Finalmente, la función de articulación y agregación de intereses ha cobrado mucho valor a partir nuevo del balance político de este siglo, en el cual, la negociación y el intercambio de perspectivas es característico y necesario. Incluso, esta Cámara ha experimentado un importante fortalecimiento como alternativa para canalizar demandas de diversos sectores sociales. Una verdadera innovación, que conlleva un verdadero riesgo.

3. 3. *Funciones de representación: actividades internacionales paralelas*

El concepto de representación ha estado en el corazón de las legislaturas desde sus inicios, indistintamente del tipo de régimen.⁹⁶ Desde un punto de vista sociológico, representación significa el reflejo del electorado por parte de los legisladores.⁹⁷ No obstante, esta definición no es fiel a la realidad, más bien, constituye un tipo ideal que no permite observar los alcances de la función representativa; además, aun si se asumiera esta definición como referente, supondría, en términos analíticos, que el fin último de los parlamentos es legislar para suplir los intereses de individuos votantes y no del público en general. Conviene otro punto de vista.

La perspectiva política parece más adecuada para los fines de este trabajo. Desde este ángulo, la representación supone tres elementos básicos: (a) la vinculación entre los votantes y el votado, pues los primeros desempeñan un papel importante en la emisión de reglas al consentir, mediante elecciones, las leyes promulgadas; (b) la pertenencia de los gobernadores a la comunidad gobernada, es decir, no hay enajenación entre uno y otro; y (c) la rendición de cuentas y responsabilidad por parte de los representantes hacia la comunidad en su conjunto.⁹⁸ Esto permite ver no sólo la atención a los deseos o instrucciones del electorado, sino también los límites y el marco dentro del cual la legislación u otras funciones ocurren.

⁹⁶ Incluso, la idea de legislaturas como cuerpos representativos no se limita a las sociedades occidentales o democracias pluralistas; en lugares donde predomina un solo partido o donde la idea representación no es muy amplia, las legislaturas han sido consideradas mecanismos idóneos para alcanzar alguna forma de representación. Véase: Joseph La Palombara, *op. cit.*, p. 141.

⁹⁷*Ibid.*, 140.

⁹⁸ *Loc. cit.*

Es decir, a partir de ese concepto, una vez que los candidatos han obtenido su curul, se convierten en responsables frente a la sociedad, no sólo ante sus votantes; de ahí, la importancia de la rendición de cuentas. En el caso de México, el artículo 56 constitucional establece que la Cámara de Senadores representa a los estados y a los ciudadanos de manera directa, pero en proporciones distintas;⁹⁹ por tanto, se puede asumir que es representante de la Nación en su conjunto. Así, cuando el Senado actúa frente a actores externos, lo hace a nombre de la Nación, aunque sin despegarse de su carácter legislativo.

En términos de política exterior, hay que tener en cuenta dos aspectos para entender la función de representación. Por un lado, la separación del Poder Legislativo respecto al Ejecutivo y, por el otro, el Senado como representante de la Nación. De tal suerte que el Senado es también un actor internacional. Por tanto, cuando se aplica la representación en el ámbito de las relaciones internacionales, se está hablando de aquellas actividades propias de la diplomacia parlamentaria, siendo el instrumento predilecto para extender la comunicación fuera de las fronteras, más que otra forma de influir la política exterior, dominio del Poder Ejecutivo. Así, diplomacia parlamentaria se define como:

La respuesta por parte de los parlamentos, en calidad de actores internacionales, al proceso de internacionalización en todos los ámbitos de las relaciones sociales [...]. Además, implica, por parte de parlamentos y parlamentarios, la asunción de la representación de uno de los poderes tradicionales del Estado, en calidad de entidad depositaria de la soberanía [nacional] y, por tanto, capaz de representar legítimamente los intereses nacionales sin transgredir las potestades que en materia de Relaciones Exteriores competen al [Poder Ejecutivo].¹⁰⁰

⁹⁹ Luis Raigosa Sotelo, *op. cit.*, p. 188.

¹⁰⁰ Jaime Mario Trobo, "La diplomacia parlamentaria, una nueva dimensión de la política exterior", *Revista Parlamentaria Iberoamericana*, Madrid, no. 7, 1998, pp. 196-197.

La práctica diplomática en los parlamentos ha mostrado mayores avances que sus reflexiones. No obstante, en los últimos años, la combinación de los procesos de globalización y democratización ha catapultado el uso, desarrollo y estudio de esta herramienta.¹⁰¹ En virtud de estos dos procesos, la diplomacia parlamentaria se ha tornado más activa, plural y amplia. Especialmente porque se han abierto nuevos espacios en los que toma lugar. A saber, organizaciones parlamentarias supranacionales, foros interparlamentarios, instancias legislativas de instituciones internacionales, reuniones parlamentarias bilaterales, grupos de amistad, comisiones parlamentarias mixtas, así como las acciones *ad hoc* de los parlamentos en el ámbito internacional.¹⁰²

Es importante reconocer, también, que la estructura legal que regula la actividad internacional del Senado no existió sino hasta después de que la fragmentación del poder fuera un hecho en el régimen político mexicano.¹⁰³ Desde el establecimiento de la agenda de Reforma del Estado, en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, se institucionalizó el compromiso entre los diferentes actores políticos de alentar iniciativas del Legislativo que fortalecieran su independencia y garantizaran el pluralismo político; para ello, se empezó a analizar los marcos normativos que contribuyeran a ese fin.¹⁰⁴

Los resultados de las elecciones de 1997 fueron claves para ese objetivo. Una vez, que el P.R.I ya no dominaba la Cámara Baja, los diversos partidos que le componían

¹⁰¹ Algunos esfuerzos se han hecho desde el mismo Senado por entender mejor su involucramiento en temas internacionales. Desde ahí, se ha definido que el objetivo central de la diplomacia parlamentaria es crear vínculos entre Congresos y Parlamentos del mundo con el fin de intercambiar información sobre temas de interés recíproco y establecer iniciativas, bajo la lógica del entramado de relaciones institucionales e informales que vinculan a las Cámaras legislativas y a sus miembros. Véase: Centro de Estudios Internacionales Gilberto Bosques, “México y la diplomacia parlamentaria...”, *op. cit.*, p. 5. Es importante añadir que el uso de este instrumento no se limita a la relación entre cuerpos legislativos, también se dirige a agencias diplomáticas u otros actores extranjeros.

¹⁰² Para un análisis detallado de cada una de estas, véase: *Ibid.*, cap. 3.

¹⁰³ En términos normativos, este instrumento se enmarca en el Reglamento del Senado, título IX, *De otras actividades del Senado*, capítulo I, *De la diplomacia parlamentaria y las relaciones internacionales*.

¹⁰⁴ Susana Thalía Pedrosa del Llave, “La nueva Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos de 1999 y su funcionamiento interno”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, núm. 99, 2000, p. 1308.

demandaron reformas al entramado jurídico que reglamentaba las actividades del Congreso de la Unión. No es fortuito que en ese periodo legislativo se fundara la Junta de Coordinación Política, cuya función y objetivo es expresar la pluralidad política del Congreso, sentando en la misma mesa a representantes de las diferentes agrupaciones.¹⁰⁵ Así, antes de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos de 1999, no había antecedentes jurídicos que normaran la diplomacia parlamentaria.¹⁰⁶ Fue entonces cuando se le reconoció formalmente y se le dio valor fundamental como mecanismo de acompañamiento en las tareas del ejecutivo federal.¹⁰⁷

3. 3. 1. *Funciones de representación en México: puntos de contacto*

Si bien la diplomacia parlamentaria se utiliza para entablar relaciones internacionalmente, no tanto para intervenir en la formulación de la política exterior, existen importantes vínculos entre uno y otro. El uso de esta herramienta es una práctica compartida por ambas Cámaras del Congreso de la Unión; no obstante, teniendo el Senado

¹⁰⁵ La Junta de Coordinación Política es uno de los órganos más importantes en el desarrollo de esta investigación, principalmente, porque es producto de los clamores de aquellas fuerzas que buscaban mayor participación en los espacios públicos. Con la pérdida de mayorías en la Cámara de Diputados, entre 1997 y 2000, se dio cabida a la nueva pluralidad partidista mediante el establecimiento de la Junta de Coordinación Política, constituida por los coordinadores de los grupos parlamentarios y tres senadores adicionales: dos del grupo mayoritario y uno del grupo que constituye la primera minoría de la legislatura. Aquel coordinador que cuente con mayoría absoluta del voto de la junta, se convierte en su presidente. Si no hay mayoría absoluta, la presidencia se ejerce en forma alternada por cada año legislativo entre los coordinadores que representen a un número de senadores de al menos 25% del total; en este caso, el orden se establecería de acuerdo al número de integrantes por grupo. Véase: Roberto Rives, “El Senado mexicano, una organización de Estado: Senado mexicano”, en Patricia Galeana (coord.), *Organización y Funciones del Senado*, México D.F., Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2010, p. 35.

¹⁰⁶ Sostengo que esta Ley Orgánica de 1999 es producto del ambiente de fragmentación del poder, porque fueron los partidos de oposición los principales promotores. “Desde principios de 1998, distintos grupos de diputados y diputadas en lo particular presentaron diversas iniciativas para reformar la Ley Orgánica de 1979 reformada en 1994. Se reunieron las iniciativas presentadas el 28 de abril de 1998 por el P.A.N; el 30 de abril por P.A.N, P.R.D y P.T; el 30 de abril otra diferente presentada por el P.R.D; el 29 de octubre una iniciativa presentada por P.A.N; el 19 de noviembre otra por el P.A.N; el 12 de diciembre una iniciativa presentada por la Comisión de Equidad y Género; otra iniciativa presentada por la Comisión de Protección Civil el 14 de diciembre de 1998; el 7 de abril de 1999, el P.V.E.M y, al día siguiente, el 8 de abril el mismo partido presentó otra iniciativa; el 22 de abril el P.A.N y el P.R.D presentaron nueva iniciativa; el 30 de abril P.A.N presentó otra iniciativa y el P.R.I presentó una iniciativa el 28 de mayo de 1999. Todas estas iniciativas se dictaminaron conjuntamente y el resultado fue la actual Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, aprobada el 31 de agosto de 1999”. Jorge Garabito Martínez, “Reseña de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos”, *Quorum Legislativo*, núm. 81, 2005, p. 32.

¹⁰⁷ Emilio Suárez Licona, “Paradiplomacia y diplomacia parlamentaria”, *Excelsior*, México D.F., 16 de febrero de 2015, (sec. Opinión). Emilio Suárez Licona es Director general de Coordinación Política Secretaría de Relaciones Exteriores

facultades exclusivas en política exterior, la relación entre su actividad internacional y esta política es mucho más directa y significativa.¹⁰⁸ Se pueden identificar cuatro puntos de contacto entre la actividad internacional del Senado y la política exterior. Estos son: obteniendo información independiente que contribuya a calificar la acción internacional del Ejecutivo; acompañando algunos procesos de construcción de arreglos internacionales; apoyando la consecución de algunos objetivos de política exterior; y facilitando acercamientos donde los canales de la diplomacia tradicional parecen insuficientes.

En referencia al primer vínculo es importante tener en cuenta que, desde 1977, el Senado cuenta con el deber y el derecho de analizar la política exterior, con base en criterios propios. La experiencia que los senadores obtienen en el exterior se ha convertido en un insumo irremplazable que contribuye a definir los parámetros a partir de los cuales se somete a escrutinio esta política. Constituiría un error analizar los informes de actividades sobre política exterior a partir del propio criterio que establece la S.R.E. Se caería en un problema de endogeneidad que no permite opiniones diferentes a lo que el controlado expone. En otras palabras, este instrumento ha permitido al Senado tener opinión propia en temas internacionales, fundamentada, enriquecida, que es posible contrastar con el punto de vista del presidente y su equipo. Por ejemplo, como se vio en el capítulo anterior, las críticas al P.P.P desde el Senado resultaban de la insuficiencia de información que ofrecía

¹⁰⁸ Ello no quiere decir que la Cámara de Diputados no tenga nada que hacer en la materia. Aun cuando la Constitución otorga al Senado facultades exclusivas en política exterior, algunas de ellas no son privativas, pues en su desarrollo se deben ejercer en forma concurrente con la Cámara Baja. De hecho, en su inmensa mayoría, las facultades del Senado en temas internacionales se ejercen en nombre del Congreso de la Unión. Entre ellas, la diplomacia parlamentaria, cuyo ejercicio casi siempre se debe llevar a cabo por senadores y diputados por igual. Pese a la gran importancia de la Cámara de Diputados en la definición de las relaciones internacionales del país, en general, y en la formulación de la política exterior, su análisis rebasa los límites espaciales de esta investigación. Por tanto, el eje central de esta sección es analizar el vínculo entre las actividades internacionales del Senado y su papel en la construcción de la política exterior, sin dejar de lado aquellos momentos en que el papel de la Cámara Baja es esencial para comprender dicho vínculo.

el Ejecutivo; por lo que las reuniones con miembros del Parlamento Centroamericano sirvieron de insumo para cuestionar con sustento los avances del Plan.¹⁰⁹

La senadora Rosario Green, cuando fue presidente de la C.R.E (2006-2012), confirmó que la diplomacia parlamentaria había sido un instrumento valioso para esclarecer asuntos relacionados con la Iniciativa Mérida, en virtud de las conversaciones que mantenían con sus pares estadounidenses,¹¹⁰ dada la probada reticencia del Ejecutivo para ampliar la información al respecto. Por ejemplo, después del errado operativo Rápido y Furioso, el presidente del Mesa Directiva, Manlio Fabio Beltrones, del P.R.I, se reunió con homólogo estadounidense, el demócrata Harry Reid, para hacer una evaluación de los mecanismos de cooperación establecidos en el marco de la Iniciativa Mérida. En esa reunión, decidieron adoptar un papel más activo en la supervisión de estos acuerdos.¹¹¹ Es importante reconocer que se llegó a ese arreglo toda vez que el Grupo Consultor de Alto Nivel sobre la Iniciativa Mérida, encargado del desarrollo y evaluación de la estrategia, no incluía a ningún representante del Poder Legislativo mexicano ni estadounidense.¹¹²

Se ha construido un segundo vínculo a partir de la participación del Senado en las Instancias legislativas de instituciones internacionales.¹¹³ La característica fundamental de estos espacios es que su agenda está predefinida por las actividades que se llevan a cabo en las instituciones originarias, en las que participa el Ejecutivo Federal, lo cual constituye

¹⁰⁹ Por ejemplo: Eric Rubio Barthell (P.R.I), “En relación al Plan Puebla Panamá”, *Proposición con Punto de Acuerdo*, Senado de la República, 30 de marzo de 2004.

¹¹⁰ R. Green., “Ires y venires de la diplomacia parlamentaria”, *El Universal*, México D.F., 2 de julio de 2011, (sec. Opinión).

¹¹¹ Elena Michel, “Beltrones pacta supervisar Iniciativa Mérida”, *El Universal*, México, 26 de marzo de 2011, (sec. Nación).

¹¹² “Nueva reunión México-EU para enfrentar narco”, *El Universal*, México D.F., 25 de marzo de 2011, (sec. Nación).

¹¹³ Las instancias legislativas de instituciones internacionales se pueden confundir con los Foros Interparlamentarios, especialmente porque sus actividades se contextualizan mediante la celebración de foros. Sin embargo, su función y sus motivos están predeterminados por las instituciones originarias de las que ellas dependen. A diferencia de los Foros, la agenda de estas instancias está definida por los procesos que se desarrollan en las instituciones originales; su labor principal consiste en brindar apoyo legislativo a tales procesos. Véase: Centro de Estudios Internacionales Gilberto Bosques, “México y la diplomacia parlamentaria...”, *op. cit.*, p. 30.

el vínculo inexorable entre la diplomacia parlamentaria del Senado y la política exterior.¹¹⁴ La participación en estos encuentros no es privativa de Cámara de Senadores, diputados también participan en ellos; sin embargo, dada la facultad exclusiva del Senado de ratificar los compromisos internacionales que asume el Estado, hace que su participación en estas instancias tenga vínculos más explícitos y directos con la política exterior.

La participación en estas instancias ha permitido a los senadores dar seguimiento e informarse de primera mano sobre los acuerdos a los que llega el Poder Ejecutivo en estas instituciones. Sin embargo, no lo hace de forma aislada, sino que le permite comprender el proceso y las justificaciones por las cuales se llega a determinado arreglo; es decir, se trata de un seguimiento integral a las acciones del gobierno en el ámbito externo. Abierta esta oportunidad, los senadores tienen la posibilidad de intervenir en los procesos de construcción de acuerdos, ofrecer sus opiniones, expresar sus desencantos, por lo que no se limita a una tarea reactiva en el que su único papel sería asentir o rechazar los arreglos hechos por el Ejecutivo. Asimismo, esta participación activa ha probado ser un mecanismo para sensibilizar a los parlamentarios sobre algunos temas, de manera que puedan generar el respaldo legislativo necesario para cumplir ciertas metas de política exterior.

Por ejemplo, en la Asamblea Parlamentaria Euro-Latinoamérica, en febrero 2012, los senadores lograron poner sobre la mesa la importancia de estrategias contra el narcotráfico desde una perspectiva regional y multidimensional, que van más allá del enfrentamiento directo con las empresas criminales. Ello lo han hecho mediante declaraciones conjuntas que posteriormente se exponen en las cumbres de jefes de Estado

¹¹⁴ En efecto, gran parte de la relaciones internacionales de la Cámara Alta toma lugar este tipo de espacios; entre ellos, se pueden mencionar: La Asamblea Parlamentaria Euro-Latinoamericana, brazo legislativo de la Asociación Estratégica Birregional; el Foro Parlamentario Iberoamericano, derivado de la Conferencia Iberoamericana; el Foro de Presidentes de Parlamentos del G-20; la Red de Parlamentarios de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico; la Comisión de Seguimiento Parlamentario al Acuerdo Marco de la Alianza del Pacífico.

y de Gobierno de la Unión Europea y Latinoamérica, en el marco de la Asociación Estratégica Birregional.¹¹⁵ Por su parte, en el Foro de presidentes de parlamentos del G-20, en mayo 2011, se acordó dar apoyo legislativo a todas aquellas medidas que contribuyeran a alcanzar las Metas del Desarrollo del Milenio, asumidas por las representaciones gubernamentales en la O.N.U, entre ellas la mexicana. Asimismo, se pactó la colaboración legislativa en aquellas iniciativas de los gobiernos que conforman el G-20 en torno a temáticas sobre paz mundial y antiterrorismo.¹¹⁶

Desde su nacimiento, en 2005, el Foro Parlamentario Iberoamericano estableció como objetivo principal el apoyo legislativo a la labor de la Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, incluso estipula en su estatuto que se celebrará anualmente en el país encargado de organizar la Cumbre. Ello como un intento por dar continuidad y coherencia a la labor ejecutiva. En este sentido, en su edición de 2009, se acordó apoyar dos proyectos específicos definidos por los integrantes de la Cumbre: la creación del Banco Iberoamericano de Buenas Prácticas y la ratificación del Convenio Iberoamericano de Seguridad Social.¹¹⁷

El tercer punto de contacto entre la actividad internacional del Senado y la política exterior es la posible colaboración para alcanzar objetivos conjuntos. Ello ocurre, más que todo, con ayuda del grupo parlamentario oficialista, pero no únicamente. De hecho, en diversas ocasiones, la eficiencia en la asunción de compromisos internacionales por parte del Estado se atribuye a la inclusión de la diplomacia parlamentaria dentro de la estrategia

¹¹⁵ Revista Proceso, “Parlamento Euro-Latinoamericano critica estrategia de Calderón contra las drogas”, 17 de febrero de 2012, <http://www.proceso.com.mx/?p=298609>, consultado el 17 de marzo de 2015.

¹¹⁶ Coordinación General de Asuntos Internacionales y Relaciones Parlamentarias, *La Diplomacia Parlamentaria del Senado de la República en la LXI Legislatura*, México D.F., Senado de la República, Tomo I, 2012, pp. 118-120.

¹¹⁷ *Ibid.*, p. 318.

de negociación.¹¹⁸ Por ejemplo, algunos convenios internacionales contra el lavado de dinero se ratificaron, con relativa prontitud, gracias al apoyo y sensibilización que se generaba en foros como la Organización Mundial de Parlamentarios contra la Corrupción (G.O.P.A.C), cuyo capítulo nacional se creó en el Senado en 2005 y un año después en Cámara de Diputados.¹¹⁹

No obstante, a evidencia más clara sobre el uso de la diplomacia parlamentaria en apoyo a algunos objetivos de política exterior es aquel caso relativo a la imposición de visas para mexicanos por parte del gobierno canadiense. En este sentido, durante la XVII Reunión Interparlamentaria Binacional México-Canadá, en 2010, la presidente de las Junta de Coordinación Política, Josefina Vázquez Mota, del P.A.N, manifestó la necesidad de analizar la implementación de visas que Ottawa impuso a los mexicanos un año antes. El senador y copresidente de la delegación mexicana, Luis Alberto Villarreal, también del P.A.N, dijo que tan importante era tratar aquellos temas en los que coincidían, como en los que no, por eso, solicitó que se acelerara la eliminación de visas a sus connacionales.¹²⁰

Un año más tarde, en la XVIII Reunión, el senador panista José González Morfín, en su calidad de presidente de la delegación mexicana, hizo hincapié en el tema de las visas canadienses para visitantes mexicanos. Su argumento era que tal situación no es óptima para ninguno de los dos países y, por tanto, consideró la necesidad de facilitar las visitas de mexicanos a Canadá, por parte de ese país, y de garantizar una migración ordenada y apegada a la legislación canadiense, por parte de México.¹²¹ Pese al activismo sobresaliente

¹¹⁸ Comisión de Relaciones Exteriores Organismo Internacionales, “México en el Mundo”, <http://mexicoenelmundo.senado.gob.mx/Com-de-Rel-Ext-Organismos-internacionales.php>, consultado el 23 de marzo 2015.

¹¹⁹ Centro de Estudios Internacionales Gilberto Bosques, “México y la diplomacia parlamentaria...”, *op. cit.*, p. 27.

¹²⁰ “México pide a Canadá reconsiderar visas”, *El Universal*, México D.F., 20 de noviembre de 2010, (sec. Nación).

¹²¹ Patricia Torres, “Concluye sin acuerdos concretos la Interparlamentaria México-Canadá”, *La Prensa*, México, D.F., 23 de noviembre de 2011, (sec. México). La XX edición de esta reunión escapa del periodo de análisis porque se celebró en noviembre de 2013 pero vale la pena señalar que la delegación panista promovió con igual ahínco el tema migratorio entre ambos

que mostró el P.A.N para que Canadá se retractara en su decisión, hay que reconocer que los demás partidos siempre apoyaron y se manifestaron a favor de esa propuesta.

Por último, hay que reconocer que este instrumento abre la oportunidad a los legisladores de entablar un diálogo más directo e informal, que amplía los esquemas rígidos de la diplomacia tradicional.¹²² Es decir, permite tender puentes y facilitar acercamientos ahí donde el Ejecutivo no ha conseguido tales propósitos. Algunos legisladores argumentan que su actividad internacional complementa la acción diplomática de los gobiernos. Ésta puede llegar a sectores e instituciones que los canales oficiales no han alcanzado, al menos no formal o abiertamente, y resultar en el desarrollo de redes de influencia importantes.¹²³

En México, por ejemplo, se ha utilizado para enmendar roces diplomáticos o evitar que algunas diferencias dañen profundamente la relación entre países, especialmente, cuando se trata de desacuerdos entre gobiernos y no tanto entre Estados. Las crisis con el gobierno de Cuba, durante la presidencia de Fox, ilustran muy bien la reacción del Senado ante un evento de ese calibre. En ese caso, se intensificaron las reuniones interparlamentarias en un intento por dejar claro que el único responsable del mal momento era el Ejecutivo; que, en realidad, la Nación mexicana se mantenía como un país amigo y respetuoso de los asuntos internos ajenos, una voz que emanaba desde el P.R.I, P.R.D, P.V.E.M, Convergencia y P.T.

El caso de la crisis con Venezuela también es muy revelador en cuanto al uso de la diplomacia parlamentaria para enmendar roces diplomáticos originados por el Ejecutivo. Al igual que con las crisis entre México y Cuba, el acercamiento con Estados Unidos

países. Véase: “Piden legisladores eliminar visa canadiense para mexicanos”, *Milenio*, México D.F., 15 de noviembre de 2013, (sec. Política).

¹²² Isabel Allende Bussi, “La nueva diplomacia parlamentaria: el Congreso de Chile y las relaciones internacionales”, *Foreign Affairs en español*, núm. 4, 2014, p. 90.

¹²³ Centro de Estudios Internacionales Gilberto Bosques, “México y la diplomacia parlamentaria...”, *op. cit.*, p. 55.

representó una fuente de enfrentamientos, no sólo con otros países, sino dentro de las fronteras nacionales. Después de que la tensión diplomática con Caracas desembocara en el retiro de embajadores por parte de ambos países, los senadores activaron varias de sus funciones en aras de palear los estragos diplomáticos que ocasionó el presidente.

Dado que no se vislumbraba mejoría alguna en la relación con Venezuela, los congresistas —senadores y diputados— aprobaron un punto de acuerdo con el que se conformaba un grupo interparlamentario, para limar asperezas diplomáticas e iniciar conversaciones entre los Congresos de México y Venezuela con el propósito de contribuir, por medio de la diplomacia parlamentaria, a la superación de las diferencias surgidas entre ambos mandatarios.¹²⁴ El presidente de la C.R.E. celebró las intenciones de ambos Congresos por sanar las relaciones entre ambos países.¹²⁵ La aprobación por mayoría reflejaba que, al menos en este asunto en particular, había consenso entre las principales fuerzas políticas de México para que el Congreso asumiera una posición activa como mediador en los conflictos diplomáticos que se habían generado.¹²⁶ La decisión de los legisladores confirmó la tendencia de que el Congreso proyectara una posición, independiente del Ejecutivo, en temas de política exterior cuando había situaciones de crisis diplomáticas.

El esfuerzo por asegurar que el caso de Florence Cassez no lastimara la relación entre el pueblo francés y el mexicano también evidencia la intención de usar canales

¹²⁴Jorge Octavio Ochoa, “Establecerá Congreso puente parlamentario con Venezuela”, *El Universal*, México D.F., 24 de noviembre 2005. (sec. Nacional). Cit por. Rafael Velázquez, *op. cit.* p. 152.

¹²⁵Dijo, por ejemplo: “Los países latinoamericanos, como México y Venezuela, tenemos mucho por delante para trabajar juntos, y qué bueno que el congreso de Venezuela promueva y busque el restablecimiento de relaciones, y esto también lo ha manifestado el Senado mexicano”. Véase: Víctor Ballinas, “Es fundamental una disculpa del gobierno de Venezuela: Margáin”, *La Jornada*, México D.F., 22 de noviembre de 2005, (sec. Política).

¹²⁶Rafael Velázquez, art. cit., p.152.

alternos para enmendar roces diplomáticos.¹²⁷ En varias ocasiones, senadores de ambos países se reunieron con el fin de superar la crisis.¹²⁸ Los legisladores franceses argumentaban que la nacionalidad de Cassez no le hacía inocente,¹²⁹ mientras que los mexicanos señalaban los vicios de su proceso judicial. Esta simpatía mutua, producto de la diversidad política, abrió la oportunidad de tender puentes de diálogo que matizaran el desgaste que estaba sufriendo la relación entre ambos países, con declaraciones incómodas o la cancelación del Año de México en Francia.

3. 3. 2. *Conclusión. Diplomacia parlamentaria: reafirmando la autonomía*

La diplomacia parlamentaria, entendida como las relaciones internacionales de la Cámara Alta, ha probado ser una herramienta funcional para el papel del Senado en la formulación de la política exterior. Es cierto que el desarrollo extraordinario que ha tenido este instrumento en los últimos años se debe, en cierta medida, al proceso de fragmentación del poder que ha vivido México, desde finales del siglo pasado, especialmente, en términos de su impulso y reconocimiento formal; sin embargo, factores externos, relacionados con los nuevos espacios que ha abierto la globalización han contribuido ampliamente en su desarrollo. Incluso, es importante mencionar que no sólo el Senado mexicano ha procurado utilizar y sacar más provecho de la diplomacia parlamentaria en los últimos años, sino que es una práctica bastante compartida entre los parlamentos en general.¹³⁰

¹²⁷ Rosario Green, “Ires y venires de la diplomacia parlamentaria”, art. cit.

¹²⁸ CNN México, “Senadores de México y Francia intentan superar el caso Florence Cassez”, 23 de mayo de 2011, <http://mexico.cnn.com/nacional/2011/05/23/>, consultado el 28 de marzo de 2015.

¹²⁹ CNN México, “Legisladores franceses critican a Sarkozy por defender a Florence Cassez”, 16 de febrero de 2011, <http://mexico.cnn.com/mundo/2011/02/16/>, consultado el 28 de marzo de 2015.

¹³⁰ Centro de Estudios Internacionales Gilberto Bosques, “México y la diplomacia parlamentaria...” *op. cit.*, p. 3-4.

Los senadores han buscado fortalecer su autonomía respecto al presidente y su equipo, mediante el uso de esta herramienta. Vale la pena prestar atención a la tendencia que ha habido por parte del Senado de ampliar su intervención en política exterior más allá de la relación directa con el Ejecutivo. Para el Senado de hoy, sus opciones de intervenir en las relaciones exteriores del país no se agotan en su relación con el presidente. En ocasiones en las que la comunicación directa parece insuficiente, la diplomacia parlamentaria surge como una alternativa para tratar los desacuerdos con el gobierno. Ello puede ocurrir mediante la formación de opiniones propias que fortalezcan la posición de los senadores frente al ejecutivo. O bien mediante la proyección de posiciones independientes ante determinados eventos con el fin de palear o matizar ciertos efectos de política exterior.

De igual forma, se han hecho esfuerzos por aumentar las capacidades técnicas e intelectuales del Senado para trabajar estos temas. En este sentido, vale la pena subrayar la creación del Centro de Estudios Internacionales Gilberto Bosques, cuyo fin es ayudar a los órganos directivos y las Comisiones de Relaciones Exteriores en la elaboración de proyectos de dictamen sobre tratados internacionales, convenciones diplomáticas y demás instrumentos internacionales, así como con las actividades de diplomacia parlamentaria.¹³¹ Al mismo tiempo, el uso de esta herramienta ha probado ser un factor que contribuye a aumentar la pericia de los senadores en temas internacionales.

El gran interés en que se considere al Senado en el momento de elaborar la política exterior también queda patente al analizar las funciones de representación. Los senadores han demostrado que incluirlos en los cálculos del ejecutivo aumenta las probabilidades de

¹³¹ Elena Michel, "Senado crea centro de estudios globales", *El Universal*, México D.F., 06 de enero de 2012, (sec. Nación).

apoyo hacia los arreglos internacionales en los que se compromete el Estado. Dicho de otra forma, la diplomacia parlamentaria puede contribuir a la creación de consensos en el proceso de toma de decisiones, lo cual evita que la posición del Senado sea radicalmente distinta al momento de acordar o no con propuestas ejecutivas.

A partir del ejercicio de la diplomacia parlamentaria, los senadores han ganado oportunidades para participar más en la formulación y puesta en práctica de la política exterior y hacerlo de manera más informada y certera, han favorecido la consecución de metas en la materia y han procurado mantener en pie importantes relaciones con países claves para México. La actividad internacional del Senado ha evidenciado mayor involucramiento en la política exterior.

3. 4. Funciones de socialización política: fortaleciendo la posición del Senado

Identificar los orígenes de la socialización política entre los ciudadanos es una tarea difícil. La familia, el vecindario, la escuela, la iglesia, entre otros, forman parte en ese proceso. Por ello, aquí no intentamos concentrarnos en la socialización política en general, sino el papel de los parlamentos en ese proceso. Lo cierto es que, entre los poderes del Estado, las legislaturas desempeñan un papel sobresaliente, dado que la discusión y la deliberación que toman lugar ahí están vinculadas en gran medida con la opinión pública.¹³² Las asambleas transmiten la idea de un público ampliamente representado, lo cual legitima al sistema político. En ese sentido, su capacidad para articular y agregar diferentes intereses

¹³² Laura Valencia Escamilla, “Modernidad institucional y cambios en la función pública”, *Cuestiones Internacionales*, núm. 7, 2002, p. 183.

hace que sus productos (*outputs*) se acepten comúnmente, dado que hay mayor comprensión de puntos de vista opuestos y mayor integración política en sí.¹³³

Así pues, los parlamentos tienen gran poder de legitimación frente a las acciones que realiza el Ejecutivo aun si éste es dominante.¹³⁴ Lo anterior no quiere decir que las asambleas deban aprobar cada acción que el Ejecutivo realice, particularmente en sistemas republicanos donde las elecciones cumplen un papel medular legitimando al gobierno; no obstante, sí es cierto que las críticas u opiniones de los asambleístas tienen importantes consecuencias sobre las acciones del presidente y de su equipo y sobre sí mismos.

Por lo tanto, esta función se define como “procesos [originados en las legislaturas] mediante los cuales la gente desarrolla percepciones, actitudes y sentimientos acerca de normas, instituciones y actores políticos en la sociedad. Presumiblemente, esas actitudes y sentimientos influyen en el comportamiento político de los ciudadanos y su forma de reaccionar ante determinadas decisiones políticas”.¹³⁵ Estos procesos se pueden desencadenar como una estrategia o como una consecuencia no buscada. En cualquiera de los dos casos, sin embargo, es imprescindible el papel de los medios de comunicación y de la opinión pública, como transmisores y receptores de la información, respectivamente.

En términos de política exterior, los parlamentos en general suelen difundir asuntos en la sociedad. En un ambiente de pluralidad política, el debate parlamentario constituye

¹³³ Hay cuatro razones por las cuales los parlamentos desempeñan una función importante en el proceso de socialización política. 1. Legislaturas crean la idea de un público ampliamente representado; nada es más propenso a legitimar un sistema político que el sentimiento de que aquellos que gobiernan son representantes de grupos de interés en la sociedad. 2. La legitimación que otorgan las legislaturas a las acciones del ejecutivo, incluso cuando éste es dominante. 3. La capacidad para reunir representantes de diferentes áreas geográficas e intereses; la interacción entre esas personas ayuda a alcanzar definiciones a problemas comunes, mayor comprensión de puntos de vista opuestos y mayor integración política en sí. 4. La tendencia a vincular a los representantes y los representados, de manera que las normas o reglas legislativas se acepten comúnmente y se acepte, a su vez, el sistema político, neutralizando grupos radicales o anti-sistemas. Véase: Joseph La Palombara, *op. cit.*, pp. 158-159

¹³⁴ *Loc. cit.*

¹³⁵ *Ibid.*, p. 158.

en sí una fuente de información y, por ello, fomenta la socialización de estos temas entre los ciudadanos y en especial entre las élites.¹³⁶ Ello a pesar de que la política exterior es responsabilidad del presidente y su gabinete. El objetivo es, entonces, influir en la opinión pública para que ésta, de alguna manera, incida, en una dirección u otra, en los resultados de política exterior o bien en el fortalecimiento del papel del Senado en la materia.

Así pues, la información que llega a los ciudadanos desde los parlamentos sobre temas internacionales busca, por lo general, dos objetivos. Por un lado, más esporádicamente, encausar a la opinión pública hacia un lado u otro, en temas o situaciones específicas a fin de incidir en la formulación de las relaciones exteriores del país. Es decir, los parlamentos ya no buscan construir una verdad general que sea aceptable para todos, sino explicar y promover la adhesión ciudadana a favor de determinadas decisiones políticas, adoptadas por los partidos.¹³⁷ Por otro lado, de manera más sostenida, el objetivo es reforzar su posición en temas internacionales; esto es, transmitir la idea de que ellos tienen una voz al respecto, ganar credibilidad. Esto fortalece progresivamente el papel de los parlamentos en el proceso de toma de decisiones de la política exterior. Algunos autores le llaman toma de posición o *position taking*.¹³⁸ Los legisladores encuentran en esta estrategia una herramienta útil para tratar asuntos relacionados con el exterior, puesto que

¹³⁶ Gabriel Almond, *et al*, *Comparative Politics Today. A world View*, New York, Longman Editions, 7ma ed., 2000, p. 114.

¹³⁷ Véase: Eloy García, *Inmunidad parlamentaria y Estado de partidos*, Madrid, Tecnos, 1989, p. 118.

¹³⁸ El término lo acuñó David Mayhew; para él, es la enunciación pública de declaraciones de juicio sobre cualquier tema que muy probablemente sea de interés para actores políticos. El autor lo escribe en referencia a las estrategias de comunicación que llevan a cabo los legisladores para lograr la reelección en Estados Unidos. Véase: David Mayhew, *Congress: The Electoral Connection*, New Heaven, Yale University Press, 1974, p. 61 ss. No obstante, yo utilizo la interpretación que hace Michael Roca y Stacy Gordon, quienes creen el valor del *position taking* tiene que ver más con enviar señales a un público más atento que con la comunicación directa con los votantes. Es decir, a otros miembros del congreso, a la burocracia o al Poder Ejecutivo. Según ellos, este último es particularmente importante cuando se habla de política exterior. Según estos dos autores, al tomar posición, los legisladores no sólo tienen interés en dirigir determinada acción, sino de vigorizar su papel en el proceso de toma de decisiones. Véase: Michael Roca y Stacy Gordon, "The Position-taking Value of Bill Sponsorship in Congress", *Political Research Quarterly*, vol. 63, núm. 2, 2010, p. 389.

en ese tema el Ejecutivo es el principal responsable, mientras que ellos buscan alternativas para intervenir.

Como se dijo anteriormente, en cualquier caso el desafío es lograr que el público se interese en estos temas. Es cierto que hay sociedades más informadas que otras, pero, en términos generales, los ciudadanos no muestran gran preocupación por temas de política exterior. Especialistas en el área sostenían, en los años cincuenta y sesenta, que la población generalmente no ha sido capaz de tomar decisiones en materia de política externa dadas las complejidades de la misma.¹³⁹ Otros más severos argumentaron que la política exterior es compleja y ajena a los intereses del público en general, por lo que sus percepciones no son estrictamente necesarias.¹⁴⁰ Sin embargo, en el presente no se puede negar el efecto que ha tenido la llamada “era de la información” entre los ciudadanos, la cual ha promovido y motivado la voz pública en múltiples temas nacionales e internacionales.

Por eso, frente a esas propuestas, es importante agregar la idea de que, aun cuando en materia externa la opinión pública no sea suficiente para definir o determinar una decisión, sí cuenta con la capacidad de afectar los límites de la misma una vez puesta en marcha o de reducir el margen de alternativas disponibles dentro de un gran abanico de decisiones.¹⁴¹ Desde luego, ello depende del tema en cuestión, pues ha habido correlación positiva entre la participación del público y los temas que tiene o pueden tener mayores consecuencias directas en su entorno. Asimismo, depende de la cobertura que concedan los medios de comunicación a ciertos temas.

¹³⁹ Gabriel Almond, *The American People and Foreign Policy*, New York, Praeger, 1950.

¹⁴⁰ Philip Converse, “The nature of belief systems in mass publics”, en David Apter (ed.), *Ideology and Discontent*, New York, Free Press, 1964, pp. 206-261.

¹⁴¹ Esta idea se construyó a partir de: Richard Sobel, *The Impact of Public Opinion on U.S. Foreign Policy since Vietnam: Constraining the Colossus*, New York, Oxford University Press, 2001. Y Jorge Schiavon y Rafael V., *op. cit.*

3. 4. 1. Socialización Política en México: entre la indiferencia y la esperanza

Con el fortalecimiento del pluralismo partidista, el Congreso la Unión se ha convertido, en cierto grado, en un espacio en el cual se expresan diversidad de opiniones y puntos de vista a propósito de asuntos internacionales, lo que, a su vez, le ha transformado en una plataforma de difusión sobre temas de política exterior. Por consecuencia, los debates en el Senado ya no se llevan a cabo para convencer al contrincante, sino que se dirige a los ciudadanos a fin de incidir en sus percepciones. Los senadores utilizan conceptos como la soberanía del pueblo o el mandato popular que remiten inexorablemente a la sociedad civil. De esta manera, la Cámara Alta se ha encargado de llevar a la discusión pública conflictos entre los diferentes puntos de vista suyos y del Ejecutivo. Las tareas de socialización política del Senado han buscado atraer la atención de los ciudadanos a la política exterior.

Conviene reconocer, sin embargo, que, por lo general, el público ha mostrado poco interés en estos temas. Ello supone grandes desafíos a los esfuerzos que se han gestado desde esta Cámara para difundirlos. Entre las razones de esa indiferencia, es importante recordar que, por mucho tiempo, el régimen político concentraba el poder de decisión en el presidente y sus círculos más cercanos, limitando el acceso a la información sobre asuntos internos y externos, por lo que los ciudadanos no se enteraban bien a bien del acontecer internacional. Además, durante los tiempos de régimen autoritario la mayoría de los medios gozaban de poca independencia con respecto al gobierno. Esto indicaba que su papel en la difusión de la política exterior era muy reducido.¹⁴² Todo ello aunado al hecho

¹⁴² Jorge Schiavon y Rafael Velázquez, *La incidencia de la opinión pública en la política exterior de México: Teoría y realidad*, México, D.F., C.I.D.E, 2010, p. 10.

de que los temas internacionales casi nunca han sido prioritarios para el público, como se vio líneas previas.

En este siglo, con las consecuencias de la globalización, que permiten a los ciudadanos tener mayor contacto con tramas extranjeras, y con el advenimiento de la fragmentación del poder que ha convertido al Senado en una fuente de información, dado el intercambio de opiniones que toma lugar ahí, el interés ha aumentado. No obstante, ese interés sigue circunscrito a aquellos temas que afectan de manera más directa a los ciudadanos; a saber, crimen organizado transnacional, migración y algunos asuntos de economía internacional o comercio exterior.¹⁴³ Esto ha sido una de las razones por las cuales las funciones de socialización política han sido las menos desarrolladas en el caso mexicano con relación a las otras que incluye este estudio. Lo anterior aunado al hecho de la juventud institucional del Senado de la República, como se verá adelante. Con todo, hay varia evidencia empírica que sostiene tanto el interés de adherir ir a los ciudadanos a ciertos puntos de vista en la materia cuanto el deseo de fortalecer el papel de la Cámara Alta en el proceso de toma de decisiones en política exterior.

En el términos de dirigir la opinión pública hacia un lado u otro para incidir en política exterior hay poca evidencia, pero existente. En estos doce años resaltan dos temas por la cobertura mediática que recibieron, lo cual se transformó más tarde en presiones para que el Ejecutivo tomara determinadas decisiones. Se trata de la posición de México frente a la decisión unilateral de Estados Unidos de invadir Irak, en 2004, y la respuesta de México frente al operativo Rápido y Furioso, orquestado desde Washington, en el marco de los nuevos esquemas de seguridad regional en América del Norte, en 2010. Ambos temas se

¹⁴³ *Ibid.*, pp. 11-16.

caracterizan por una cobertura mediática bastante amplia y por lograr presionar de alguna manera en la política exterior a través de la opinión pública. Ello justifica su selección.

En el primer caso, cuando Estados Unidos decidió atacar Irak, bajo el argumento de una supuesta guerra preventiva, planteó un dilema para el sistema internacional. México no fue la excepción. Para el Ejecutivo, se trataba de una disyuntiva entre apoyar la decisión de Estados Unidos, en el marco del acercamiento intenso por el que había optado el primer gobierno del P.A.N, o rechazarla y apostar por una política multilateralista, que dejara en manos de las Naciones Unidas la resolución del conflicto, respetando el derecho internacional. Esto suponía, para la Casa Blanca, estar a favor o en contra suyo.

El dilema aplicaba únicamente para Los Pinos y el partido oficialista pues el Senado, especialmente los partidos de oposición, tenía muy claro su punto de vista contrario al uso de la fuerza, con base en los principios rectores de la política exterior resguardados en la Constitución. Desde las fracciones parlamentarias del P.R.I y el P.R.D, emanaron voces críticas que condenaban la decisión unilateral de Estados Unidos e, incluso, hubo una iniciativa que llamaba a comparecer al representante de México ante el Consejo de Seguridad, que no prosperó.¹⁴⁴ Se llevaron a cabo conferencias de prensa con la C.R.E. de América del Norte, en las que se expresaban puntos de vista antagónicos a la guerra contra Iraq.¹⁴⁵ A pesar de la pronunciada importancia que el gobierno de Fox daba a la relación con Estados Unidos, apoyar la decisión de ese país suponía ir en contra del parecer de entre 70% y 85% de la población mexicana,¹⁴⁶ que se sumaba aquellas voces

¹⁴⁴ Marcos Carlos Cruz Martínez (PRD), “Para que se cite a comparecer ante la Comisión de Relaciones Exteriores del Senado al Representante de México ante el Consejo de Seguridad de la ONU, a fin de analizar el tema de Irak”, *Punto de Acuerdo*, Senado de la República, 08 de octubre de 2002.

¹⁴⁵ “Expresan senadores del PRI rechazo a guerra contra Irak”, *El Universal*, 18 de febrero de 2003, (sec. Nación).

¹⁴⁶ Jorge A. Schiavon, “Cohabitando en el Consejo de Seguridad: México y Estados Unidos ante la guerra contra Iraq”, *Revista Mexicana de Política Exterior*, vol. 72, 2004, p. 217.

críticas del Senado. Esto definitivamente limitaba las opciones de decisión que tenía el Ejecutivo en ese momento.

En última instancia, Estados Unidos, reconociendo la poca popularidad de su propuesta, no presentó la iniciativa de resolución que autorizara el uso de la fuerza.¹⁴⁷ Ello alivió significativamente la presión sobre el gobierno mexicano, porque ya no se veía obligado a votar a favor o en contra de los intereses estadounidenses. Más tarde, iniciada la guerra, el gobierno de Fox la condenó y manifestó que hubiera votado en contra si se hubiera planteado en el Consejo de Seguridad.¹⁴⁸ No es posible saber si hubiera votado o no en contra de los intereses estadounidenses, pero lo que sí se supo fue el evidente distanciamiento entre ambos países a partir de esas declaraciones claramente dirigidas al público mexicano.¹⁴⁹

En el segundo caso, las consecuencias inesperadas del operativo Rápido y Furioso que se llevó a cabo entre 2009 y 2010 incentivó la difusión de asuntos internacionales por parte del Senado. Este evento, incluso, se podría describir como aquel más difundido entre los medios de comunicación durante los doce años que comprende este análisis. Algunos periodistas definieron esa cobertura como un escándalo. De hecho, la difusión de las fuertes críticas de los senadores obligó a la S.R.E a tomar decisiones al respecto.

La operación era parte de un proyecto más amplio del gobierno estadounidense, que inició en 2005, llamado *Gunrunner*, cuyo objetivo era rastrear el tráfico ilegal de armas desde Estados Unidos hacia México e identificar a los responsables.¹⁵⁰ Para eso se

¹⁴⁷ *Ibid.*, p. 216.

¹⁴⁸ *Ibid.*, p. 17.

¹⁴⁹ *Loc. cit.*

¹⁵⁰ Univisión, “Cronología del operativo Rápido y Furioso”, 30 de septiembre de 2012, <http://noticias.univision.com/article/1278757/2012-09-30cronologia-rapido-y-furioso>, consultado el 31 de marzo de 2015.

emplearon cuatro operativos: *Wide receiver* entre 2006 y 2007, Caso Hernández en 2007, Caso Medrano en 2008 y Rápido y Furioso. Este último fue el más amplio y el que permitió mayor entrada de armamento a México.¹⁵¹ La controversia surgió en diciembre de 2010, después de que dos rifles de asalto, vendidos en el marco de la operación Rápido y Furioso, se utilizaron para asesinar al agente de fronteras estadounidense Brian Terry.¹⁵²

Para el gobierno mexicano, el problema era que conocía las acciones que implicaba el operativo —entre ellas, sobrevuelos de aviones militares estadounidenses no tripulados en territorio nacional— y las había avalado, sin consultar al Senado. Su argumento era que no se lastimaba la soberanía nacional ni había necesidad de solicitar aprobación de esa Cámara, porque se trataban de acuerdos interinstitucionales que no comprometían al Estado ni se convertirían en leyes de la Nación. Insatisfecha, la senadora Rosario Green, presidente de la C.R.E. en ese momento, propuso, en febrero de 2011, llamar a comparecer a la secretaria Patricia Espinosa, para que aclarara tal situación. El resultado fue el reconocimiento parcial de la responsabilidad de las autoridades mexicanas, pues la titular de la S.R.E argumentó que Estados Unidos no había sido claro ni extensivo al exponer su propuesta. Según ella:

[...] Esto es de lo cual las contrapartes mexicanas estaban informadas: operativos que pretendían incrementar las detenciones y la detección de tráfico ilícito de armas de Estados Unidos hacia México, pero que de ninguna manera, en ningún momento, contemplaron el trasiego de armas de Estados Unidos hacia México.¹⁵³

¹⁵¹ “*Rápido y furioso*, cuarto plan de Estados Unidos sobre trasiego de armas en 5 años”, *La Jornada*, México D.F., 1 de febrero de 2012, (sec. Política).

¹⁵² Aristegui Noticias, “‘Rápido y Furioso’, cronología del escándalo”, 20 de junio de 2012, <http://aristeginoticias.com/2006/mexico/rapidola-cronologia-del-escandalo/>, consultado el 31 de marzo de 2015.

¹⁵³ Leticia Robles de la Rosa, “La S.R.E sí sabía del operativo Rápido y Furioso; encontronazo en el Senado”, *Excélsior*, México D.F., 18 de marzo de 2011, (sec. Nacional).

La vehemencia y dureza con que los senadores cuestionaron a la secretaria de Relaciones Exteriores y expusieron sus puntos de vista encontraron eco en gran parte de los medios de comunicación. Ello suponía la reprobación del gobierno por parte de la opinión pública, cuya lectura de los eventos se hacía a la luz de conceptos ampliamente utilizados por los senadores, como la falta de respeto a la constitución, sumisión y entreguismo. La cobertura mediática fue un factor imprescindible para incidir en la respuesta mexicana ante el fallido operativo. Consecuentemente, la secretaria del ramo se comprometió a pedir explicaciones a su contraparte estadounidense.¹⁵⁴

Ambos casos evidencia la promoción de ciertas posiciones entre la opinión pública a propósito de incidir en política exterior. Esto es quizás la forma más directa de intervenir en estos asuntos, pero no es la única consecuencia de los procesos de socialización política desde el Senado. Como se vio antes, también hay que subrayar la intención de vigorizar el papel y la autoridad de los senadores en las relaciones exteriores del país; es decir, reforzar su posición en la materia. Valdría la pena señalar algunos de los esfuerzos que ha hecho el Senado al crear eventos públicos a fin de promover temáticas internacionales entre la población. Los senadores no sólo difunden información, sino que también sondan las posiciones generales de la opinión pública y de expertos en la materia.

En este tenor, es importante reconocer el aliento formal que otorgó el Poder Ejecutivo, mediante el Acuerdo sobre los lineamientos para la participación de la sociedad civil en temas de política exterior, en marzo de 2005.¹⁵⁵ A partir de ello, ha habido mayor

¹⁵⁴ *Loc. cit.*

¹⁵⁵ Vicente Fox emitió un decreto, en marzo de 2005: Acuerdo por el que se establecen los lineamientos para la participación de las organizaciones de la sociedad civil en temas de Política Exterior. Este acuerdo procuraba promover mayor participación y compromiso de la sociedad en la formulación de la política exterior; informar a la sociedad civil sobre los principales temas en la materia; consultarla a través de diversos foros; propiciar mayor coordinación entre gobierno y sociedad civil; y estimular la transparencia y construcción de consensos. Véase: Jorge Schiavon y Rafael V., *op. cit.*, p. 8.

disponibilidad por parte de los funcionarios de la S.R.E para participar y ofrecer información en estos eventos que, de alguna manera, complementan las comparecencias, percibidas, en ocasiones, como sancionatorias. Esta decisión, producto del ambiente de pluralidad política que caracteriza estos años, ha contribuido al papel del Senado en política exterior, especialmente si se toma consideración sus funciones de socialización política.

Entre los eventos públicos que organiza el Senado sobre temas de política exterior, podemos mencionar el Seminario de Política Exterior, celebrado en noviembre de 2000. Éste agrupaba a los senadores miembros de todas las comisiones de relaciones exteriores y a representantes de la S.R.E.¹⁵⁶ Con este evento se inauguró una serie de actividades similares durante los siguientes doce años, aunque de manera intermitente. Lo importante de estos espacios es que permiten conocer tanto a los senadores cuanto a la sociedad civil interesada más información sobre los planes del Ejecutivo en la materia, otorgándole mayores elementos de juicio que podría incentivar más participación, mejor informada.

Asimismo, vale la pena señalar reuniones de trabajo, seminarios de análisis y mesas de discusión sobre la política exterior que han permitido a la sociedad civil externar sus expectativas y preocupaciones al respecto.¹⁵⁷ Por ejemplo, la Comisión de Relaciones Exteriores de Asia-Pacífico, en conjunto con el Instituto para la Integración de América Latina (I.N.T.A.L), adscrito al Banco Interamericano de Desarrollo, organizaron, en marzo de 2007, la VII Reunión de la Red de América Latina y el Caribe sobre Asia del Pacífico,¹⁵⁸

¹⁵⁶ En el evento, se habló sobre cuáles habían sido los lineamientos de la política exterior hacia América del Norte y Europa y se revisó el desempeño en los principales organismos internacionales, mientras que el análisis de la relación con Asia y América Latina se tuvo que cancelar, por cuestiones de agenda legislativa.

¹⁵⁷ Adriana González Carrillo, “La diplomacia parlamentaria en la construcción de una Política Exterior de Estado”, http://www.mexicodiplomatico.org/lecturas/diplo_parlametaria.pdf, consultado el 31 de marzo de 2015.

¹⁵⁸ En la actualidad forman parte de esta red más de treinta instituciones, que comprenden casi la totalidad de los países de América Latina y algunos del Caribe. Compuesta por instituciones y expertos de la región de América Latina y el Caribe, el objetivo es apoyar el desarrollo de actividades de investigación y difusión en torno a las relaciones con Asia Pacífico, con miras a contribuir a la creación de estrategias públicas y privadas referidas al vínculo entre ambas regiones.

en torno al tema: *Asia del Pacífico y América Latina: ¿Competencia o Cooperación?* En su organización, buscaron el acompañamiento de instituciones académicas como El Colegio de México y la Universidad Nacional Autónoma de México.

Durante los días del evento, se decidió, entre otras cosas, organizar talleres para analizar temas ligados a la agenda de los responsables de la toma de decisiones en el ámbito de las relaciones de los países latinoamericanos con Asia.¹⁵⁹ El entonces presidente de la C.R.E. para Asia Pacífico, Alfredo Octavio Millán Alarid, participó en varias conferencias, entre las que destaca *La política de México hacia Asia-Pacífico: Una aproximación desde el Senado de la República*, ofrecida en la Universidad Asia Pacífico, en el estado de Sinaloa. A partir de ese encuentro, se acordó organizar por parte del Senado el I Congreso Internacional México y el Asia Pacífico, aunque éste no se materializó.¹⁶⁰

También resalta la celebración de la Semana de África en México, un evento anual que se organiza desde 2006 con participación de la C.R.E. para África, en conjunto con representaciones diplomáticas de países de ese continente acreditadas en México y otras instituciones públicas y privadas.¹⁶¹ De igual forma, se han organizado seminarios como aquel sobre la Legislación en Materia de Tratados, en noviembre de 2008. Asimismo, a través del Foro Interparlamentario de las Américas y la Organización Mundial del Comercio, en mayo de 2010, se llevó a cabo un taller para miembros de los poderes

¹⁵⁹ Banco Interamericano de Desarrollo, “Reunión de la REDEALAP”, <http://www10.iadb.org/intal/cartamensual/cartas/Articulo.aspx?>, consultado el 20 de marzo de 2015.

¹⁶⁰ Universidad Asia Pacífico, “Congreso internacional: el noroeste de México y el Asia Pacífico”, <http://www.asiapacifico.edu.mx/index.php?>, consultado el 20 de marzo de 2015.

¹⁶¹ S.R.E., “Quinta semana de África en México”, 17 de agosto 2011, <http://www.sre.gob.mx/108-semana-africa-en-mexico/quinta-semana-africa-en-mexico/1099-quinta-semana-de-africa-en-mexico>, consultado el 20 de marzo de 2015.

legislativos americanos, titulado: *La Ronda de Doha para el Desarrollo: Desafíos y Oportunidades para la región*.¹⁶²

Sin embargo, hay que reconocer que estos esfuerzos resultan insuficientes, entre otras razones, porque se limitan en su mayoría a la población capitalina, lo que provoca que sus alcances entre la opinión pública sean modestos. Se podrían señalar tres factores que explican en alguna medida la poca iniciativa en la creación de espacios que socialicen temas de política exterior. En primer lugar, hay escaso de interés por parte de los senadores en general; usualmente, los senadores interesados en la materia son los menos. En segundo, no hay la organización necesaria; por lo general, responden a iniciativas de diferentes instancias de la Cámara Alta que trabajan de forma independiente y, por ende, desarticulada. En tercer lugar, no hay suficiente interés por parte de los sectores sociales como para que demanden o convoquen este tipo de eventos; en el caso de México, hemos visto, el interés público en la política exterior está atado a aquellos temas que le afectan directamente.¹⁶³ Estos factores han provocado que el despegue de proyectos que involucren a la sociedad civil en asuntos de política exterior sea lento y modesto.

A pesar del impacto reducido que puede tener estas actividades gestionadas desde el Senado, no se puede negar la tendencia creciente de aumentar la propagación de temas internacionales en el país. Vale la pena señalar los esfuerzos relacionados con la creación del Canal del Congreso. Ello se podría entender como un intento de sortear la poca cobertura mediática que en muchas ocasiones reciben los temas internacionales. En efecto,

¹⁶² La intención del taller era invitar expertos que ofrecieran su opinión a los parlamentarios para promover mayor conocimiento del sistema multilateral de comercio y del estado de las negociaciones del Programa de Doha para el Desarrollo, debatir e intercambiar ideas y puntos de vista sobre el contenido de las negociaciones y sus eventuales efectos en los países de la región y fomentar un debate abierto sobre el papel que pueden desempeñar los parlamentos.

¹⁶³ Jean Paul Madrigal Rodríguez, en entrevista con Jacaranda Guillén, México D.F., 23 de marzo de 2015. (Subdirectora de la Dirección de Estudios y Análisis de instrumentos internacionales del Centro de Estudios Internacionales Gilberto Bosques)

el Congreso de la Unión ha promovido y fortalecido su canal para suplir esta brecha que hay entre la discusión parlamentaria y la opinión pública. Al cerrar el siglo veinte, diputados y senadores de la LVII Legislatura, decidieron dar una nueva dimensión comunicativa, pronunciándose no sólo por el derecho a la información pública, sino también por un cambio de largo alcance: abrir nuevos cauces de expresión para colocar en el espacio público los intereses de la nación y fomentar el análisis y debate de los problemas nacionales. Así, en 1998, nació este canal.¹⁶⁴

Con la creación formal de un canal de televisión y su reconocimiento en la Ley Orgánica del Congreso General en agosto de 1999, el Congreso asumió el compromiso de hacer públicos los debates y trabajos legislativos. Desde su creación, el legislativo se ha ocupado de establecer normas y políticas de autorregulación que aseguren el cumplimiento de los principios que rigen al Canal: pluralidad, equidad, veracidad y oportunidad, entre otros.¹⁶⁵ Independientemente, de su número de seguidores, no se podrá negar que este espacio se ha convertido en el principal referente de la actividad legislativa y de los temas de la agenda nacional e internacional que se debaten en el Congreso de la Unión.

En cuanto a las relaciones exteriores del país, se debe señalar el programa *Vértice Internacional* que el 5 de mayo de 2009 salió al aire por primera vez, transmitido por el Canal del Congreso; es decir, un esfuerzo más para la difusión de temas sobre relaciones internacionales. En ese programa, “se informa y analiza el quehacer legislativo y su vinculación con los asuntos globales que se articulan por el papel fundamental del Senado

¹⁶⁴ Para darle solidez estructural y normativa, al tiempo se creó un órgano colegiado para someter al debate plural las decisiones sobre la conducción del Canal, denominado *Comisión Bicameral del Canal de Televisión del Congreso*, instalada el 17 de marzo de 1988 en la Cámara de Diputados y el 24 de marzo del mismo año en el Senado de la República. El Canal del Congreso, “Historia”, <http://www.canaldelcongreso.gob.mx/>, consultado el 25 de marzo de 2015.

¹⁶⁵ Para ello, aprobaron, en mayo de 2005, el Reglamento del Canal de Televisión del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, políticas internas, y una serie de manuales básicos para su operación y orientación.

de la República en materia de política exterior y en la diplomacia parlamentaria”.¹⁶⁶ Además, trata el tema migratorio y la agenda fronteriza de México, tomando en cuenta la posición de este país como origen, tránsito y destino de migrantes y los múltiples temas y escenarios que convergen alrededor de esta realidad no sólo en México sino en el mundo entero.¹⁶⁷ Para ello, el programa presenta entrevistas con académicos, legisladores, activistas, diplomáticos y funcionarios sobre temas de política exterior e internacional.

Más allá del impacto directo que tenga el Canal del Congreso y en específico *Vértice Internacional*, no se podrá negar que hay interés y una tendencia progresiva por socializar estos temas, lo cual eventualmente tendrá consecuencias tanto en la política exterior cuanto en el papel del Senado en la materia. La socialización política es un proceso paulatino, a veces imperceptible, pero real. En este sentido, el Senado ha hecho esfuerzos notables, motivados por el deseo de ganar autoridad y pericia en temas internacionales. Con todo, es necesario rememorar la maduración institucional del Senado. Se requiere de tiempo para comprender, definir y articular bien a bien la ingeniería interna de la Cámara.

3. 4. 2. *Conclusión. Socialización política, intermediación de la relación Senado-Ejecutivo*

Dos han sido los efectos del uso de esta función. Por un lado, la adhesión de la opinión pública hacia ciertos puntos de vista en temas de política exterior; especialmente, cuando hay una mayoría de senadores que convergen en el mismo sentido. Los casos de 2004 y 2010 son ejemplo de ello. Por otro lado, el refuerzo de la posición de los senadores para ganar autoridad en el ejercicio de otras funciones a propósito de temas internacionales.

¹⁶⁶ Vértice Internacional-Canal del Congreso, <http://iberoleonri.blogspot.mx/2013/05/vertice-internacional-canal-del-congreso.html>, consultado el 29 de noviembre de 2015.

¹⁶⁷ *Loc. cit.*

El Senado ha identificado en la publicitación de sus acciones en las relaciones exteriores del país una fuente de legitimidad. Los seminarios, mesas redondas y conferencias, por citar algunos ejemplos, evidencian muy bien el deseo de los senadores de no ser invisibles en estos asuntos, una señal que va dirigida al Ejecutivo y a la opinión pública que en el fondo es quien da sustento a las posiciones de los senadores en la materia.

Ambos usos de las funciones de socialización política han contribuido al objetivo general que buscado la Cámara de Senadores: convertirse en un actor de peso en los procesos de elaboración de la política exterior. Las fracciones parlamentarias han reconocido el gran poder de legitimación que ostentan y que puede utilizar para participar más en estos temas u en otros, al tiempo que refuerza progresivamente su papel. Así pues, la docilidad extraordinaria del Senado pertenece al pasado, especialmente, porque el ejercicio de esta función está motivada por la defensa de los ámbitos de acción y la insuficiencia de la facultades constitucionales para involucrarse más en política exterior.

En el proceso de llevar estos temas a la opinión pública, sin embargo, el Senado ha lidiado con la indiferencia de los medios de comunicación y del público. En efecto, en las dos ocasiones que se logró participar visiblemente en política exterior fueron excepcionales, porque contaron con significativa cobertura mediática. Ello favoreció a que el Ejecutivo tomara decisiones que, de una u otra manera, buscaban apaciguar las reacciones de la opinión pública, alentadas en alguna medida por el debate entre las diferentes fuerzas políticas. Ciertamente, la indiferencia ha sido un problema, pero ha habido esfuerzos al respecto. En ese sentido, es loable la instrumentación de algunas acciones, como foros, seminarios y talleres, así como el impulso y fortalecimiento del

Canal del Congreso y del programa *Vértice Internacional*, que ha favorecido el acceso a la información sobre estos temas.

En suma, el Senado mediante la socialización de ciertos temas internacionales ha buscado convertirse en un elemento considerable en los procesos de formulación de la política exterior. Aunque los esfuerzos que ha hecho para que la ciudadanía se interese más en estos temas son exiguos, es necesario reconocer que ha habido una tendencia creciente, que, a la luz de consideraciones temporales y de maduración institucional, parece razonable. Esta función pone de manifiesto el papel que ha desempeñado el Senado para estimular la opinión pública en estos temas. Ello se ha hecho en virtud de la importancia que tiene el público para el fortalecimiento de la participación senatorial en política exterior, puesto que, sin la opinión pública, sus críticas y posiciones hacia el Ejecutivo no tendrían respaldo.

CONSIDERACIONES FINALES

Durante los primeros años del siglo XXI, el papel del Senado mexicano en la formulación de la política exterior ha sido amplio, alternativo y complejo. Los senadores han demostrado un claro deseo de participar más al tiempo que han hecho esfuerzos para fortalecerse a sí mismos en el proceso de toma de decisiones. Ambas conclusiones tienen que ver con que, por el momento, el interés general del Senado es convertirse en un actor considerable en la formulación de la política exterior. En busca de ese objetivo, la incidencia del Senado ha ocurrido mediante diversos canales y funciones que van más allá de las facultades de control que otorga la Constitución. Aunque esos preceptos son quizás más visibles en materia internacional, parecen insuficientes a la hora de analizar la participación del Senado al respecto, porque le asigna una posición mecánica dentro de un sistema normativo y no lo reconocen como una institución política multifuncional.

De manera que la participación del Senado en política exterior se define como una configuración de funciones que confluyen, se comunican y se apoyan entre sí, provocando que su análisis sea complejo. Para analizar ese entramado de funciones, la experiencia del ex senador estadounidense Hubert Humphrey, las reflexiones de Jean Blondel y la tipología de Joseph LaPalombara sirvieron como una herramienta invaluable que permite identificar una amplia variedad de formas de incidencia; no obstante, fue necesario apoyarse en otros autores para comprender cómo y por qué influye el Senado, mediante tales funciones, en la elaboración de la política exterior. A partir de ello, es posible extraer una imagen de la

participación senatorial en las relaciones exteriores del país que contribuya a entender en sentido amplio las tendencias de participación de la Cámara Alta en este ámbito.

Para simplificar la explicación, se podría asignar a cada una de las funciones analizadas un efecto en los procesos de elaboración de la política exterior. Por ejemplo, las facultades de control del Senado limitan, influyen, fiscalizan y orientan las acciones del Poder Ejecutivo. Asimismo, la legislación modifica la manera en la que se formula y ejecuta la política exterior. La articulación y agregación de intereses permite incluir, mantener o inhibir temas en la agenda internacional del gobierno. La representación, entendida como diplomacia parlamentaria, se utiliza para reunir información independiente que permita participar de manera más certera e informada en estos temas, así como para complementar las acciones internacionales del Ejecutivo y manejar la diferencia de posiciones en algunos temas. La socialización política difunde algunos temas entre la opinión pública, para influir mediante ésta en la política exterior y para fortalecer su lugar en la materia. Esta investigación tuvo por objeto analizar cada una de esas funciones e inducir algunas consideraciones generales.

En primer término, como hemos visto, las funciones de control merecen atención especial no porque sean necesariamente más importantes, sino porque son las más explícitas y evidentes en materia internacional. Durante los años que comprende el análisis, los límites a la acción del Ejecutivo no han sido tan estrictos como los intentos por influir, supervisar y orientar la política exterior. Las ocasiones en que se ha limitado la libertad de acción del ejecutivo han sido bastante pocas; en este aspecto específico, el Senado se ha caracterizado por respaldar las decisiones presidenciales. La evidencia recabada parece indicar que ello no tiene que ver tanto con un dominio político sobre la Cámara Alta, sino,

más bien, con las conversaciones previas, no oficiales, para acordar posiciones comunes. Así se evidencia la necesidad de negociar y persuadir a los senadores, lo cual responde al nuevo ambiente de fragmentación del poder que caracteriza nuestros días. El análisis de la política exterior y los puntos de acuerdo, por su parte, se han ejercido con más fuerza. Sería imposible sostener la idea de un Senado sumiso, que siempre esté de acuerdo lo que dispone el presidente en política exterior. La supervisión ha obligado al Ejecutivo a tomar en cuenta el parecer de los senadores y, en ocasiones, le han hecho cambiar de posición.

Además, las funciones de control se han apoyado en las otras tareas del Senado a fin de involucrarse más en este ámbito. Su utilización ha demostrado que hay varias grietas legales que permiten al Ejecutivo escapar del control senatorial. En este sentido, los senadores han echado mano de sus facultades de legislación en un intento por fortalecer sus capacidades de control. Las funciones de representación también han desempeñado un papel central en el mejoramiento de las capacidades técnicas y profesionales de los senadores, que contribuyen a emitir juicios mucho más certeros e informados sobre las acciones y decisiones del ejecutivo. En el caso de la socialización política, es importante mencionar que ha dado sustento a las facultades de control, pues las críticas y calificaciones sobre política exterior no importarían tanto si no involucrara la legitimación frente a la opinión pública.

Ahora bien, las cuatro funciones restantes significaron una nueva dimensión en el análisis del Senado en asuntos externos. Las funciones legislativas, por ejemplo, se han empleado generalmente en dos sentidos. Por un lado, para limitar el campo de acción del Ejecutivo, mediante la orientación de la política exterior hacia ciertos temas y modificando o creando nuevas reglas, más estrictas, que regulen la elaboración y puesta en práctica de

la política exterior, impulsadas por el deseo de que acciones pasadas no se repitan. Por otro lado, para vigorizar el papel de la Cámara de Senadores, mediante el anclaje de ciertos intereses en la Constitución o en leyes secundarias, el fortalecimiento institucional interno, el acceso más amplio a la información y expandiendo su responsabilidades en la materia.

Hay que reconocer, sin embargo, que la dificultad de aprobar proyectos legislativos iniciados por el Senado aún es alta, no sólo porque es una responsabilidad compartida con la Cámara de Diputados, quien debe estar de acuerdo también, sino porque el Ejecutivo ha demostrado y defendido su interés en evitar que se disminuyan sus márgenes de acción. En cuanto a la interacción con otras funciones, se debe señalar que los avances que se han hecho desde la legislación no hubieran sido posibles sin un ejercicio oportuno de la agregación y articulación de intereses o sin la inconformidad manifestada durante las comparecencias, propias de las funciones de control. Mucho menos sin la comunicación que tuvieron varios senadores con otros actores internacionales al hacer uso de sus facultades de representación, que garantizaron conocimiento necesario e independiente para tomar decisiones.

La articulación y agregación de intereses, como se ha expuesto, se debe comprender a través del origen dual de los intereses partidistas: estructurales y coyunturales. Los primeros se entienden mediante la vinculación de temas prioritarios, inscritos en los documentos oficiales de los partidos políticos, con la participación de estos en política exterior. Los segundos, en cambio, son respuestas ante determinados eventos del ámbito internacional que ameritan el pronunciamiento de las fuerzas partidistas. En general, vale la pena subrayar que el ejercicio de esta función ha convertido al Senado en un canal mediante el cual varios sectores pueden exponer sus intereses. Ello le ha dado

autonomía frente al ejecutivo y ha contribuido a su fortalecimiento como actor considerable en los diferentes procesos que se generan en torno a la política exterior. Al mismo tiempo vale la pena señalar que puede ser un factor de riesgo en función de lograr una política coherente, con unidad de propósito. En última instancia, hay que reconocer, sin embargo, que esta función se basa en un proceso que se lleva a cabo dentro del Senado y que incide en la política exterior sólo a través de otras formas de participación, como el ejercicio del control, la legislación y la socialización.

Las funciones de representación y de socialización, a diferencia de las anteriores, pueden atribuirse en menor medida a la pluralidad política que ha predominado en México desde el año 2000. La realidad internacional de este siglo ha acercado cada vez más a diferentes actores —parlamentarios o sociedad civil— a asuntos globales, sin importar necesariamente el sistema político interno. Así pues, aunado al ambiente de fragmentación del poder, hay que tomar en cuenta la globalización, la apertura económica y política del país hacia el exterior como parte de la ecuación que ha llevado al Senado a tener una participación más activa en temas internacionales. No obstante, en ningún caso, se podría ignorar la nueva diversidad política que se ha desarrollado durante este periodo, porque ha sido central para expresar el nuevo carácter autónomo del Senado, lo cual favorecido el aprovechamiento de los nuevos vínculos internacionales que se han abierto en virtud de la globalización y de la intensificación de la relaciones de México con el mundo.

En cuanto al ejercicio de las funciones de representación en política exterior o de diplomacia parlamentaria, las diferentes fuerzas políticas han utilizado estas herramientas para aumentar su capacidad profesional y conocimiento sobre temas específicos del ámbito internacional. Esta función ha incidido en política exterior en la misma dirección del

Ejecutivo o en direcciones opuestas. En el primer caso, la diplomacia parlamentaria ha contribuido en la búsqueda de objetivos comunes; también, se ha garantizado el apoyo legislativo cuando el Senado participa en las dependencias legislativas de instituciones internacionales. En el segundo caso, esta función ha servido para paliar efectos de acciones ejecutivas en el plano internacional, como en las crisis con Cuba, Venezuela o Francia. En esos casos, las diferencias de opinión entre el Senado y presidente se llevaron fuera de las fronteras y de la dialéctica Ejecutivo-Legislativo a fin de aminorar las crisis diplomáticas que ocasionaron las acciones y declaraciones del presidente.

Las funciones de socialización son las que menos desarrollo han presentado en el caso mexicano, quizás, porque se necesita mucho tiempo para involucrar más a la opinión pública en estos temas, especialmente, si se considera que por más de medio siglo la política exterior se reservaba exclusivamente para el presidente y sus círculos más cercanos y que por lo general estos temas no están entre las preocupaciones más comunes de los ciudadanos. Es cierto que el interés de los ciudadanos ha crecido últimamente, pero sigue circunscrito a aquellos temas que les afecta de manera directa. Por tanto, el despegue de la socialización política ha sido lento. Con todo, en el uso de esta función, el Senado ha reconocido su importante poder de legitimación para orientar la opinión pública hacia un lado u otro, de manera que se cree la presión suficiente para disminuir el abanico de decisiones que tiene el Ejecutivo frente a cierto tema de la agenda internacional, siempre y cuando se cuente con amplia participación de los medios. De igual manera, los senadores han encontrado en la difusión de estos temas una manera de fortalecer su posición en el proceso de toma de decisiones en política exterior, demostrando que en efecto tienen opinión al respecto.

En general, aunque se han hecho esfuerzos por promover algunos temas, lo cierto es que han sido insuficientes. El verdadero reto del Senado ha sido ganar la atención de los medios de comunicación y del público. Por ello la creación del Canal del Congreso y, en particular, del programa *Vértice Internacional* es plausible como un esfuerzo para sortear el desinterés generalizado y así promover asuntos de política exterior e internacional entre la población. Por último, al igual que la interrelación entre las otras funciones, la socialización política se ha convertido en un instrumento para reforzar el control de las acciones ejecutivas en el extranjero, las iniciativas de ley y posiciones políticas respecto a temas específicos, de manera que se fortalezcan ciertos puntos de vistas a la hora de conciliar intereses.

Como se puede ver, ninguna forma de participación es independiente de la otra. El papel del Senado en política exterior es un entramado de funciones que se interrelacionan entre sí para llevar a cabo ciertos objetivos. La incidencia de la Cámara Alta ha demostrado ser amplia, compleja y alternativa, más que modesta, como afirman la mayoría de los autores. Sin embargo, esta conclusión sólo es posible con un análisis que observe más allá de las facultades explícitas que dispone la Constitución en materia de relaciones exteriores. Es necesario entender al Senado a la luz de su posición en el régimen político en general.

La investigación ha evidenciado tres circunstancias que incentivan la acción de los senadores en temas internacionales. Desde luego, se trata de tendencias que han predominado en estos años. En primer lugar, la defensa de los ámbitos de acción; en segundo, la diferencia de intereses o posiciones en varios temas; y, en tercer lugar, las acciones de política exterior que tengan efectos directos en el entorno inmediato de los

ciudadanos. Esas tres circunstancias activan, de algún modo, la participación del Senado y definen su relación con el Ejecutivo. Asimismo, las tres comparten un objetivo general que responde en gran medida a la juventud de esta cámara: el interés en convertirse en un actor considerable en los procesos de formulación de la política exterior.

En el primer caso, la defensa de los ámbitos de acción es el recurso más inmediato que tienen los senadores para fortalecer su papel en política exterior. Desde principios de siglo, se puede decir que el Senado mexicano ha sufrido procesos de autodescubrimiento que le invitan a entender mejor su lugar en las relaciones exteriores del país. Hemos visto, incluso, algunos esfuerzos académicos desde esta Cámara que promueven la comprensión de responsabilidades senatoriales en el ámbito internacional. En el fortalecimiento de su autonomía y formalidad, el Senado se ha convertido en un férreo defensor de sus ámbitos de acción. En otras palabras, después de su reinención, el primer recurso que tenía el Senado para fortalecer su participación en la materia es entender y defender sus facultades.

En esta línea, la negativa para que el presidente visitara Estados Unidos y Canadá en 2002 tiene que ver con el incidente de Mongolia y la reunión con la disidencia cubana. Ambos casos provocaron que los senadores se sintieran ignorados. En el primer caso, argumentaron que el viaje a Mongolia era inconstitucional, porque no se solicitó el permiso de salida al Senado; en el segundo caso, reclamaron su derecho a conocer las verdaderas razones de los viajes presidenciales. Asimismo, el tema de los acuerdos interinstitucionales, especialmente de aquellos relativos a seguridad nacional, motivó la acción del Senado sobre la base de la defensa de su derecho a ratificar acuerdos internacionales que comprometieran la soberanía y seguridad nacional. De igual manera, el Senado mostró constantemente su interés por conocer más a fondo las negociaciones

internacionales que llevaba a cabo el Ejecutivo, bajo el argumento de que la responsabilidad de evaluar la política exterior no se podía resumir a la lectura de los informes de labores que año con año elabora la S.R.E.

A propósito de la segunda circunstancia, la divergencia de intereses es, desde luego, un estimulante de la participación senatorial en la materia. En este sentido, es necesario prestar atención a los partidos políticos, quienes se esfuerzan por promover, sobreponer o articular posiciones o preferencias sobre temas internacionales. Inaugurado el ambiente de fragmentación del poder, diferentes fuerzas políticas ganaron terreno en los asuntos internos y externos del país; empezaron a percibir posibilidades de influencia, incentivos para participar, lo cual aumentó su interés en asuntos internacionales. A partir de entonces, surgieron variedades de voces que se pronunciaban sobre la política exterior y que tenía capacidad de hacerse escuchar. Esto provocaba que muchos de esos intereses divergieran entre ellos y se desencadenara una lucha por prevalecer.

Al respecto, vale la pena señalar las crisis diplomáticas entre México y Cuba, Venezuela y Francia. En las tres ocasiones hubo gran participación del Senado, motivada por la diferencia de opiniones frente a la relación con esos países. Los senadores, quienes se dirigieron al Ejecutivo con regularidad y vehemencia a raíz de esas crisis, activaron varios mecanismos de diplomacia parlamentaria para lidiar con la situación. El fin era proyectar posiciones independientes con el objeto de matizar las consecuencias que había provocado el jefe de Estado. En el fondo, consistió en una estrategia para tratar la divergencia de intereses entre ambos poderes. Los senadores demostraron su autonomía, llevando su participación en la materia más allá de la relación con el presidente, pues la

diplomacia parlamentaria en ocasiones surge como alternativa cuando la relación con éste parece insuficiente para tratar desacuerdos.

También vale la pena subrayar el interés del gobierno en estrechar la relación con Estados Unidos y las respuestas de algunas fracciones parlamentarias del Senado. El acercamiento de la política exterior mexicana a la estadounidense es un promotor de disconformidades entre algunos grupos de senadores y el Ejecutivo. Este análisis ha dado cuenta a lo largo de su desarrollo de la extraordinaria capacidad del “*Factor Washington*” para estimular el pronunciamiento de las diferentes agrupaciones políticas desde el Senado. Éstas, por lo general, apelaban al interés de resguardar lo más posible los márgenes de autonomía respecto a la influencia estadounidense, mientras que el partido en el gobierno se inclinaba por un acercamiento más acentuado con ese país.

En relación a la tercera circunstancia, los senadores han recogido ciertas preocupaciones sobre política exterior de algunos sectores de la sociedad. Ello ha provocado que las temáticas internacionales que tengan consecuencias relativamente directas entre los ciudadanos inciten la participación del Senado en la materia. Los deseos de que esta Cámara se convierta en un actor relevante en la elaboración de la política exterior no derivan únicamente de sus integrantes. Algunos actores políticos y sociales han identificado en ella la posibilidad de transmitir sus demandas e intereses en política exterior. Esto se debe a la autonomía, formalidad y uniformidad que ha ido ganando la Cámara Alta desde principios de siglo. Entre esos actores, se pueden subrayar los Poderes Legislativos subnacionales o algunos grupos de presión económicos, como el C.N.A.

Los asuntos de comercio internacional, que afectan a gran cantidad de sectores sociales, han motivado a los senadores para que participen más al respecto. Distintos

congresos locales exigieron al Senado que abogara por la renegociación del capítulo agropecuario del T.L.C.A.N. En virtud de ello, las fracciones parlamentarias de oposición tomaron esas demandas como suyas y las manifestaban al Poder Ejecutivo cada vez que tenían oportunidad, a pesar de que éste había rechazado contundentemente retomar el tema. Asimismo, algunos sectores productivos buscaron el apoyo del Senado para impedir que se negociaran más tratados comerciales sin tomar en cuenta la competitividad del país; en conjunto, senadores y sectores sociales organizados lograron impedir varias negociaciones inminentes y retrasar la formalización de algunas que ya se habían concluido.

El tema de la migración evidencia también el estímulo que suponen aquellas temáticas internacionales que afectan a los ciudadanos. Aunque las diferentes fuerzas políticas no han unificado esfuerzos para atender la migración de nacionales hacia Estados Unidos, todos han mostrado interés en este tema. Todos se han pronunciado al respecto. Sobra decir que las acciones o inacciones del gobierno frente al tema de la migración afectan a gran parte de los ciudadanos. Lo mismo sucedió con la imposición de visas canadienses para mexicanos. En este último tema, cada una de las fracciones parlamentarias se mostró interesada y participativa, con la diferencia de que en esta ocasión sí hubo trabajo conjunto.

Finalmente, esta investigación permitió reconocer que aquellos tiempos de armonía casi perfecta entre el Senado y el presidente en torno a la política exterior quedaron en el pasado. A lo largo de estos capítulos, se evidenció que la afinidad indiscutible entre ambos poderes obedecía a un conjunto de factores y prácticas políticas que garantizaban la supremacía extraordinaria del Ejecutivo y no sólo a un desbalance en la distribución formal de

funciones entre ambas partes, característico de los regímenes presidenciales. Se demostró que el ambiente de fragmentación de poder, inaugurado en 2000, modificó ciertas variables, esencialmente políticas, que han llevado a la revalorización de las funciones del Senado en política exterior. Estas funciones van más allá de aquellas que la Constitución resguarda y, juntas, configuran el nuevo papel de la Cámara de Senadores en la materia.

**ANEXO 1: PROYECTOS DE LEY PROPUESTOS POR SENADORES Y
SENADORAS EN MATERIA DE RELACIONES EXTERIORES (2000-2012)**

Reformas constitucionales				
Nombre	Descripción	Proponente	Fecha de presentación	Fecha de publicación en D.O.F
Reforma al artículo 37 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	La iniciativa propone adicionar el artículo 37 inciso A) de la Constitución, para establecer que los mexicanos que hayan perdido su nacionalidad por nacimiento en virtud de haber adquirido voluntariamente una nacionalidad extranjera, puedan beneficiarse de la disposición contenida en dicho precepto, la cual establece que ningún mexicano por nacimiento podrá ser privado de su nacionalidad.	P.R.I	12/03/2003	22/07/2004
Proyecto de decreto que reforma la fracción I del artículo 76 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	La iniciativa propone elevar a rango constitucional la facultad exclusiva del Senado para aprobar o denunciar –retirar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que realice el Poder Ejecutivo.	P.V.E.M	20/09/2003	12/02/2007
Reformas a diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de política exterior.	La iniciativa busca adecuar la visión de la política exterior y la soberanía mexicanas al derecho internacional actual.	P.A.N	12/12/2003	09/12/2005
Proyecto de decreto que reforma el	La iniciativa propone establecer con precisión que dentro de las facultades exclusivas del Senado,	P.R.I	14/04/2005	12/07/2007

artículo 76, fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	relacionadas con la ratificación de Tratados internacionales, se abarcan los acuerdos interinstitucionales, convenios ejecutivos, memorándum, convenciones, pactos, protocolos, entendimientos y convenciones diplomáticas que celebre el Ejecutivo de la Unión.			
Proyecto de decreto que reforma diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	La iniciativa tiene por objeto: 1) equiparar las garantías constitucionales a los derechos humanos contenidos en los tratados internacionales; 2) modificar el nombre del capítulo I del Título Primero, que actualmente se denomina De las Garantías Individuales por el de los Derechos Humanos; 3) fortalecer la autonomía de nombramiento de funcionarios y la capacidad presupuestal de los organismos públicos de derechos humanos; 4) incluir el respeto a los derechos humanos como principio de la acción estatal de la seguridad pública y de la educación en México. Para ello, se plantea reformas los artículos 1, 3, 21, 102 y 103 de la Constitución.	P.R.I P.A.N P.R.D P.V.E.M Convergencia	29/11/2007	10/06/2011
Reformas al artículo 89 fracción X de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	La iniciativa propone incorporar la defensa y promoción de los derechos humanos dentro de los principios que norman la política exterior de México.	P.R.D P.A.N	09/12/2008	10/06/2011
Reformas al inciso g) de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	La iniciativa propone adecuar el marco constitucional para que los derechos humanos que se han reconocido internacionalmente, a través de los tratados firmados y ratificados por el Senado, cuenten con un mecanismo de control del alcance que tienen las acciones de inconstitucionalidad	P.R.D	18/03/2010	10/06/2011
Leyes secundarias				

Proyecto con decreto de Ley para la Autorización de Negociaciones Comerciales con el Exterior	La iniciativa tiene por objeto crear mecanismos legales en materia de negociación, celebración y aprobación de tratados, convenios, acuerdos y renegociaciones internacionales sobre comercio de mercancías y servicios, inversiones, transferencia de tecnología, propiedad intelectual, doble tributación y cooperación económica.	P.R.D	26/04/2001	02/09/2004
Reformas a diversas disposiciones del Código Penal Federal, del Código Federal de Procedimientos Penales y de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada.	La iniciativa pretende contribuir a hacer más eficiente los mecanismos de combate al terrorismo plantea: i) tipificar como delitos graves los actos terroristas; ii) asegurar el enjuiciamiento de las personas que participen en los mismos; iii) en caso de que el país no tenga jurisdicción conforme a los convenios internacionales, proceder a la extradición de los probables responsables; y, iv) establecer penas de 20 a 45 años de prisión y de 600 a 1 mil 200 días de multa, al que provea o recolecte fondos para realizar actos de terrorismo.	P.V.E.M	16/03/2004	28/06/2007
Proyecto de decreto por el que se reforma el artículo cuarto transitorio de la Ley de Nacionalidad	La iniciativa propone que los connacionales que hayan perdido su nacionalidad mexicana por haber adoptado una segunda, puedan solicitar su reintegración ante las dependencias que la Secretaria de Relaciones Exteriores tiene en el país o fuera de él.	P.R.I	22/04/2004	02/12/2004
Que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley sobre la Celebración de Tratados y la Ley sobre la Aprobación de Tratados Internacionales en	La iniciativa pretende facultar al senado de la República en materia de tratados internacionales para que no sólo pueda ratificarlos sino suspender los compromisos que adquiera México cuando ya no sean de utilidad o perjudiquen los intereses de la nación, de forma tal que la firma y celebración de tratados internacionales sean	P.R.I	22/09/2005	12/02/2007

materia económica.	consensuados por el Senado. Para ello reforma el artículo 5 de la Ley Sobre la Celebración de Tratados, y los artículos 9 y 10 de la Ley Sobre la Aprobación de Tratados Internacionales en Materia Económica.			
Proyecto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley de Comercio Exterior	La iniciativa pretende armonizar la citada ley con los acuerdos firmados entre México y la OMC sobre posibles prácticas de dumping. Consiste en otorgar a los exportadores el plazo establecido en dichos acuerdos para responder el formulario cuando se realicen investigaciones sobre prácticas desleales, en caso de que los exportadores no reciban dicho formulario en el momento inicial de la investigación y que comparecen posteriormente. Para ello se reforman los artículos 53, 64, 68, 89, 93 y 97, asimismo se adiciona el artículo 65 A de la Ley de Comercio Exterior	P.A.N	24/10/2006	21/12/2006
Proyecto que expide la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo.	La iniciativa tiene por objeto establecer el régimen jurídico de la cooperación internacional entre el gobierno de México y los de otros países, así como con organismos internacionales, no gubernamentales, fundaciones o asociaciones sin fines de lucro, para fomentar la transferencia, recepción e intercambio de conocimientos y experiencias educativas, culturales, técnicas, científicas, económicas y financieras.	P.R.I	08/03/2007	06/04/2011
Proyecto de decreto que modifica y adiciona el artículo 2 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial.	La iniciativa tiene por objeto hacer compatible la obligación patrimonial de las recomendaciones de la Corte y Comisión Interamericana de Derechos Humanos con las que emita la CNDH para dar cumplimiento a las recomendaciones, a efecto de	P.R.I	26/02/2008	30/04/2009

	brindar al agraviado la posibilidad de acceder a una reparación de daño a través del sistema no jurisdiccional de protección de los derechos humanos previsto en orden jurídico nacional. Asimismo, propone que la CNDH y sus servidores públicos no sean sujetos de responsabilidad patrimonial por las opiniones y recomendaciones que formulen, así como por los actos que realicen en ejercicio de sus funciones.			
Proyecto de decreto que reforma la fracción III del artículo 1347A del Código de Comercio y la fracción III del artículo 571 del Código Federal de Procedimientos Civiles	La iniciativa tiene por objeto fortalecer los diversos tratados internacionales que México tiene celebrados con otras naciones en materia de ejecución de sentencias, resoluciones y laudos emitidos por tribunales extranjeros.	P.R.D P.A.N	27/08/2008	30/12/2008
Gobierno interior				
Reforma a diversos artículos del Reglamento del Senado de la República	La iniciativa tiene por objeto fortalecer las actividades del Centro de Estudios Internacionales del Senado para que tenga a su cargo tareas de investigación, estudio y seguimiento de los tratados internacionales, la política exterior, medidas de comercio exterior y prácticas comerciales internacionales. Para tal fin modifica los artículos 300 y 301 del Reglamento del Senado.	P.R.D	29/11/2011	20/11/2011
Reforma al artículo 238 del Reglamento del Senado de la República	La iniciativa tiene por objeto establecer que el Senado dará trámite de análisis y discusión de forma inmediata y preferente a los tratados internacionales que involucren los derechos humanos.	P.R.I	21/02/2012	1/12/2014

Fuente: Sistema de Información Legislativa (<http://sil.gobernacion.gob.mx>)

BIBLIOGRAFÍA

A) Libros y capítulos de libros:

- Almond, Gabriel, *et al*, *Comparative Politics Today. A world View*, Nueva York, Longman Editions, 7ma ed., 2000.
- , *The American People and Foreign Policy*, Nueva York, Praeger, 1950.
- Alarcón, Pablo, *Derecho Internacional Público. Bases, fuentes, sujetos del derecho internacional público y el derecho de los tratados*, La Paz, Editorial Gente Común, 2011.
- Calderón, Leticia (coord.), *Votar en la distancia: La extensión de los derechos políticos a migrantes, experiencias comparadas*, México, Instituto Mora-Coordinación General para la Atención al Migrante Michoacano, 2a ed., 2004.
- Carlsnaes, Walter, “Foreing Policy”, en Walter Carlsnaes, Thomas Risse, Beth A Simmons (eds.), *Handbook of International Relations*, California, SAGE Publications, 2002.
- Carpizo McGregor, Jorge, *El presidencialismo mexicano*, México, D.F., Siglo XXI Editores, 19° ed., 2006.
- y Diego Valadés, *El voto de los mexicanos en el extranjero*, México, UNAM - Porrúa, 3a ed., 2002.
- Cassar, María Amparo, “Executive-Legislative Relations: The Case of Mexico (1946-1997)”, en Scott Morgenstern y Benito Nacif (eds.), *Legislative Politics in Latin America*, Cambridge, University Press, 2002.
- Cecil Cohen, Bernard, *The Political Process and Foreign Policy: The Making of the Japanese Peace Settlement*, Connecticut, Greenwood Press, 1980.
- Charles Louis de Secondat, Señor de la Brède y Barón de Montesquieu, *El espíritu de las leyes*.
- Converse, Philip, “The nature of belief systems in mass publics”, en David Apter (ed.), *Ideology and Discontent*, Neva York, Free Press, 1964.
- Copeland, Gary W. y Samuel Patterson (eds.), *Parliaments in the Modern World. Changing Institutions*, Michigan, The University of Michigan Press, 1994.
- Cosío Villegas, Daniel, *El sistema político mexicano*, México, D.F., Joaquín Mortiz, 1972.

- Cotta, Mauricio, "Parlamentos y representación", en *Manual de ciencia política*, Madrid, Editorial Alianza, 1988.
- Eldersveld, Samuel, *Political Parties: A behavioral Analysis*, Chicago, Rand McNally, 1964.
- Galeana, Patricia (coord.), *Organización y Funciones del Senado*, México D.F., Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2010.
- García, Eloy, *Inmunidad parlamentaria y Estado de partidos*, Madrid, Tecnos, 1989.
- Guadalupe González González, "Democratización y política exterior", en Arturo Sotomayor y Gustavo Vega (coords.), *El mundo desde México. Ensayos de política internacional. Homenaje a Olga Pellicer*, México D.F., El Colegio de México, 2008.
- , *Las bases internas de la política exterior: realidades y retos de la apertura económica y democrática*, México D.F., Centro de Investigación y Docencia Económica, 2005.
- Hernández Rodríguez, Rogelio, "El presidencialismo mexicano: ¿cuándo es indispensable limitarle?", en Fernando Serrano Migallón (coord.), *Homenaje a Rafael Segovia*, México D.F., El Colegio de México, 1998.
- Hill, Christopher, *The Changing Politics of Foreign Policy*, Nueva York, Palgrave Macmillan, 2003.
- LaPalombara, Joseph, *Politics within Nations*, Nueva Jersey, Prentice Hall, 1974.
- Linz, Juan José, *Totalitarian and Authoritarian Regimes*, Colorado, Lynne Rienner Publishers, 2000.
- Mayhew, David, *Congress: The Electoral Connection*, New Heaven, Yale University Press, 1974.
- Montaño, Jorge, "El Senado de la república en la formulación de la política exterior", en Fernández de Castro Rafael (coord.), *En la frontera del Imperio*, México D.F., Ariel, 2003.
- Pastor, Robert A., *Congress and the Politics of U.S. Foreign Economic Policy 1929-1976*, California, University Press, 1980.
- Raigosa Sotelo, Luis, *Las Funciones legislativas y no legislativas del Senado. Serie El Senado de la República: Nuevas Perspectivas*, México D.F., ITAM-Porrúa-Senado de la República, 2003.

- Ramón Cossío, José y Gabriel Rodríguez, *El Senado de la República y las relaciones exteriores. Serie El Senado de la República: Nuevas Perspectivas*, México D.F., ITAM-Porrúa-Senado de la República, 2003.
- Schiavon, Jorge y Rafael Velázquez, *La incidencia de la opinión pública en la política exterior de México: Teoría y realidad*, México, D.F., CIDE, 2010.
- Sepúlveda Amor, Bernardo, “El Senado y política exterior”, en Fernando Serrano Migallón (coord.), *Homenaje a Rafael Segovia*, México D.F., El Colegio de México, 1998.
- Sobel, Richard, *The Impact of Public Opinion on U.S. Foreign Policy since Vietnam: Constraining the Colossus*, Nueva York, Oxford University Press, 2001.
- Trueba Lara, José Luis, *Los dos cuerpos del Presidente*, México, D.F., Times Editores, 1998
- Velázquez, Rafael y Karen Marín, *Política exterior y diplomacia parlamentaria: el caso de los puntos de acuerdo en la LX legislatura*, México D.F., Centro de Investigación y Docencia Económica, 2010.
- Weldom, Jeffrey, “The Political Source of Presidentialism in Mexico”, en Scott Mainwearing y Matthew Soberg (comps.) *Presidencialism and Democracy in Latinamerican*, Cambridge, Cambridge University Press, 1997.
- Whus Steven, *Savage democracy: institutional change and party development in Mexico*, Pennsylvania, Pennsylvania State University Press, 2008.

B) Artículos de revistas:

- Allende Bussi, Isabel, “La nueva diplomacia parlamentaria: el Congreso de Chile y las relaciones internacionales”, *Foreign Affairs en español*, núm. 4, 2014.
- Becerra Ramírez, Manuel, “Ley sobre la Autorización de Negociaciones Comerciales con el Exterior”, *Anuario Mexicano del Derecho Internacional*, vol. 5., 2005, pp. 707-740.
- Béjar, Luisa, “Democracia y representación parlamentaria en México”, *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 60, núm. 2, 1998.
- Blondel, Jean, “Evaluando el poder efectivo de los Congresos”, *Política*, núm. 47, 2006, pp. 9-26.
- Botton Bukla, Flora y L. P. Singh, “Equilibrio de poder político interno y política exterior en Indonesia”, *Estudios Orientales*, vol. 5, núm. 2, 1970. p. 170-188.

- Casar, María Amparo, “Las relaciones entre el poder ejecutivo y el legislativo: el caso de México”, *Política y Gobierno*, vol. IV, núm. 1, 1999, pp. 83-128.
- Covarrubias, Ana, “El problema de los derechos humanos y los cambios en la política exterior”, *Foro Internacional*, vol. 39, núm. 4, 1999, pp. 429-452.
- Dávila Pérez, Consuelo, “La relación de los partidos políticos y la política exterior. Los casos español y mexicano”, *Revista de Relaciones Internacionales*, núm. 109, 2011, pp. 11-32.
- De la Mora, Luz María, “La política comercial de México”, *Foro Internacional*, vol. 53, núm. 3-4, 2013, p. 794-815.
- Fernández, Luis F. y Jorge A. Schiavon, “La coordinación en la política exterior de Brasil y México: un estudio comparado”, *Revista de Relaciones Internacionales*, núm. 6, pp. 9-47.
- Gardini, Gian Luca, “Executive–Legislature Relations in Foreign Policy: A Case Study in Incipient Regional Integration”, *Bulletin of Latin American Research*, vol. 29, núm. 2, 2010, pp. 224–237
- Humphrey, Hubert H., “The Senate in Foreign Policy”, *Foreign Affairs*, núm. 37, 1 de julio de 1959.
- King, Anthony, “Political Parties in Western Democracies: Some Skeptical Reflections”, *Polity*, núm. 2, 1969, pp. 111-141.
- Labastida Martín del Campo, Julio y Miguel Armando López Leyva, “México: una transición prolongada”, *Revista Mexicana de Sociología*, núm. 66, 2004, pp. 749-806.
- Mendoza Berrueto, Eliseo, “Política exterior y la acción de los parlamentos. El caso de México”, *Revista de Administración Pública INAP*, núm. 33, 1978.
- Paterson, William, “Political Parties and the Making of Foreign Policy: The Case of the Federal Republic”, *Review of International Studies*, núm. 4, 1981, pp. 227-235.
- Pedrosa del Llave, Susana Thalía, “La nueva Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos de 1999 y su funcionamiento interno”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, núm. 99, 2000, p. 1303-1318.
- Pinheiro Leticia, “Autoría y participación en la política exterior brasileña”, *Foreign Affairs Latinoamérica*, vol. 9, núm. 2, 2009.

- Prado, Elizabeth y Carlos Moreno, “La participación del poder legislativo en la política exterior mexicana en un escenario de apertura democrática”, *Latin American Journal of International Affairs*, vol. 3, núm. 3, pp. 82-99.
- Reyes Díaz, Roberto Rafael, “Relación entre el poder ejecutivo y el poder legislativo en materia de política exterior: el caso de Vicente Fox (2000-2006)”, *Revista Mexicana de Análisis Político y Administración Pública*, vol. 1, núm. 1, 2012, pp. 181-194.
- Roca, Michael y Stacy Gordon, “The Position-taking Value of Bill Sponsorship in Congress”, *Political Research Quarterly*, vol. 63, núm. 2, 2010, p. 387-397.
- Ruiz Pérez, Andrés, “Los factores internos de la política exterior mexicana: los sexenios de Carlos Salinas y Vicente Fox”, *Foro Internacional*, vol. 51, núm. 2, 2011, p. 304-335.
- Russell, Roberto y Mónica Hirst, “Democracia y política exterior: los casos de Argentina y Brasil”, *Estudios Internacionales*, vol. 20, núm. 80, 1987, pp. 442-490.
- Schiavon, Jorge A., “Cohabitando en el Consejo de Seguridad: México y Estados Unidos ante la guerra contra Iraq”, *Revista Mexicana de Política Exterior*, vol. 72, 2004, pp. 195-222.
- Trobo, Jaime Mario, “La diplomacia parlamentaria, una nueva dimensión de la política exterior”, *Revista Parlamentaria Iberoamericana*, Madrid, no. 7, 1998, pp. 193-207.
- Velázquez, Rafael, “La relación entre el ejecutivo y el congreso en materia de política exterior durante el sexenio de Vicente Fox: ¿cooperación o conflicto?”, *Política y Gobierno*, vol. 10, núm. 30, 2008, pp. 113-158.

C) *Documentos oficiales:*

- Alanís Quiñones, Adrián (PRI), “Iniciativa que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley sobre la Celebración de Tratados y la Ley sobre la Aprobación de Tratados Internacionales en materia económica”, *Iniciativa de Ley*, 22 de septiembre de 2005.
- Astudillo Flores, Héctor Antonio (PRI), “Nuevas redadas en contra de migrantes mexicanos en los Estado Unidos de América”, *Proposición con Punto de Acuerdo*, Senado de la República, 30 de octubre de 2003.

Auroles Conejo, Silvano (PRD), “Por el que propone que el Senado se pronuncie contra las decisiones unilaterales transfronterizas de los Estados Unidos de América”, *Punto de Acuerdo*, Senado de la República, 05 de octubre de 2006.

Aureoles, Silvano (PRD), “Por el que se cita la comparecencia de las titular de la Secretaría de Relaciones Exteriores”, *Proposición con Punto de Acuerdo*, Senado de la República, 03 de abril de 2008.

Beltrones, Manlio Fabio (PRI), Santiago Creel Mirando (PAN), Carlos Navarrete Ruiz (PRD), Francisco Agundis Arias (PVEM), Dante Delgado Rannauro (Convergencia), “Iniciativa con proyecto de decreto que reforma diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, *Iniciativa de ley*, Senado de la República, 29 de noviembre de 2007.

Borrego Estrada, Genaro, César Camacho Quiroz, Silvia Hernández Enríquez, Oscar Lubbert Gutiérrez y Dulce María Sauri Riancho (PRI), “Iniciativa que adiciona la fracción X del artículo 89 y reforma el artículo 133 de la Constitución Política”, *Iniciativa de Ley*, Senado de la República, 10 de diciembre de 2002.

Burgos Ochoa, Leticia (PRD), “Relativo a las violaciones a los derechos humanos de nuestros connacionales, derivadas de la aplicación del programa lateral de repatriaciones instrumentado por el gobierno de los Estados Unidos de Norteamérica”, *Proposición con Punto de Acuerdo*, Senado de la República, 13 de noviembre de 2003.

Cárdenas Hernández, Raymundo (PRD), “La Participación de México en la IV Cumbre de las Américas “, *Proposición con Punto de Acuerdo*, Senado de la República, 08 de noviembre de 2005.

Cárdenas Hernández, Raymundo (PRD), “Relativo a la reunión cumbre que tendrá lugar en nuestro país entre los mandatarios de México, EUA y Canadá”, *Proposición con Punto de Acuerdo*, Senado de la República, 16 de marzo de 2006.

Cruz Martínez, Marcos Carlos (PRD), “Para que se cite a comparecer ante la Comisión de Relaciones Exteriores del Senado al Representante de México ante el Consejo de Seguridad de la ONU, a fin de analizar el tema de Irak”, *Proposición con Punto de Acuerdo*, Senado de la República, 08 de octubre de 2002.

García Torres, Antonio (PRI), “Sobre la Política Exterior de México”, *Proposición con Punto de Acuerdo*, Senado de la República, 15 de noviembre de 2005.

González Carrillo, Adriana (PAN), “Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley sobre la Celebración de Tratados y se deroga la Ley sobre Aprobación de Tratados Internacionales en Materia Económica”, *Iniciativa de ley*, Senado de la República, 3 de diciembre de 2009.

----- y Guillermo Tamborrel Suárez (PAN), “Proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 88 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, *Iniciativa con proyecto de ley*, Senado de la República, 19 de diciembre de 2006.

----- y Rosalinda López Hernández (PRD), “Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 89 fracción X de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, *Iniciativa de ley*, Senado de la República, 11 de diciembre de 2008.

----- y Rosalinda López Hernández (PRD), “Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley sobre la Celebración de Tratados y de la Ley del Diario Oficial de la Federación y Gacetas Gubernamentales”, *Iniciativa de Ley*, Senado de la República, 13 de diciembre de 2007.

González González, Felipe (PAN), “Iniciativa con proyecto de Ley de Protección de Mexicanos en el Exterior”, *Iniciativa de ley*, Senado de la República, 3 de septiembre de 2008.

González Martínez, Jorge Emilio, Verónica Velasco Rodríguez, Sara Isabel Castellanos Cortés y Gloria Lavara Mejía (PVEM), “Por el que se exhorta al titular del Ejecutivo Federal para que la Secretaría de Economía realice una investigación para la imposición de medidas de salvaguardas a aquellos productos agropecuarios previstos por el TLCAN que hayan causado un daño al sector agropecuario mexicano”, *Proposición con Punto de Acuerdo*, Senado de la República, 30 de octubre de 2003.

Green Macías, Rosario (PRI), “Iniciativa con Proyecto de Decreto que expide la Ley General sobre la Celebración y Aprobación de Tratados y abroga la Ley Sobre la Celebración de Tratados y la Ley sobre la Aprobación de Tratados Internacionales en Materia Económica, vigentes”, *Iniciativa de Ley*, Senado de la República, 10 de febrero de 2009.

----- “Iniciativa con proyecto de decreto que expide la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo”, *Iniciativa de ley*, Senado de la República, 08 de marzo de 2007.

-----y Renán C. Zoreda Novelo (PRI), “Iniciativa que adiciona el artículo 238 del Reglamento del Senado de la República”, *Iniciativa de Ley*, Senado de la República 21 de febrero de 2012.

- Hernández Henríquez, Silvia (PRI), “En relación con la reforma Migratoria en Estados Unidos de América”, *Proposición con Punto de Acuerdo*, Senado de la República, 01 de febrero de 2005.
- Lavara Mejía, Gloria, *et al.*, (PVEM), “Iniciativa con proyecto de decreto que reforma la fracción I del artículo 76 de la Constitución Política”, *Iniciativa de ley*, Senado de la República, 20 de marzo de 2003.
- Margáin Berlanga, Fernando (PAN), “Iniciativa con proyecto de decreto que reforma diversos artículos de la Constitución Política en materia de política exterior”, *Iniciativa de ley*, Senado de la República, 12 de diciembre de 2003.
- Mejía Haro, Antonio, Claudia Corichi García, Alfonso Abraham Sánchez Anaya, Silvano Aureoles Conejo, Yeidckol Polevnsky Gurwitz, Rubén Velázquez López y José Luis Máximo García Zalvidea (PRD), “Proyecto de Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley sobre la Aprobación de Tratados Internacionales en materia económica”, *Iniciativa de ley*, Senado de la República, 21 de octubre de 2008.
- Monreal Ávila, Ricardo (PT), “Iniciativa de ley que reforma el artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, *Iniciativa de ley*, Senado de la República, 26 de octubre de 2010.
- Ojeda Zubieta, César Raúl (PRD), “Iniciativa que reforma los artículos 76 fracción I y 89 fracción X de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y emite la Ley Reglamentaria del artículo 88 Constitucional, relativa al proceso de autorización por el que el Congreso de la Unión concede permisos al presidente de la República para ausentarse del territorio nacional”, *Iniciativa con proyecto de ley*, Senado de la República, 15 de noviembre de 2005.
- Orantes López, María Elena (PRI), “Iniciativa que reforma la fracción X del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, *Iniciativa de Ley*, Senado de la República, 07 de octubre de 2010.
- Ortega Martínez, Jesús (PRD), “Relativo a los resultados de la XXI Reunión Binacional México-Estado Unidos”, *Proposición con Punto de Acuerdo*, Senado de la República, 18 de noviembre de 2004.

Ortiz Salina, Luis David (PAN), “Iniciativa con Proyecto de Decreto que expide la Ley General sobre la Celebración y Aprobación de Tratados y abroga la Ley Sobre la Celebración de Tratados y la Ley sobre la Aprobación de Tratados Internacionales en Materia Económica”, *Iniciativa de Ley*, Senado de la Republica, 30 de abril de 2009.

Partido Acción Nacional, “Relaciones bilaterales de México con la República Bolivariana de Venezuela”, *Proposición con Punto de Acuerdo*, Senado de la República, 15 de noviembre de 2005.

-----, “Sobre la iniciativa de ley denominada Real ID Act o HR-418”, *Proposición con Punto de Acuerdo*, Senado de la República, 15 de febrero de 2005.

Partido Revolucionario Institucional, Partido Acción Nacional, Partido de la Revolución Democrática, “Iniciativa con proyecto de decreto por el que se expide la ley reglamentaria de las fracciones II del artículo 76 y la VII del artículo 78 constitucionales, en lo relativo a la ratificación de agentes diplomáticos u cónsules generales”, *Iniciativa de ley*, Senado de la República, 29 de marzo de 2011.

-----, “Política Internacional de México”, *Proposición con Punto de Acuerdo*, Senado de la República, 15 de noviembre de 2005.

----- y Partido de la Revolución Democrática, “Por lo que se propone que el Senado de la república conforme un grupo de trabajo para la evaluación de los impactos del TLCAN en el sector agropecuario”, *Proposición con Punto de Acuerdo*, Senado de la República, 12 de octubre de 2006.

Polevnsky Gurtwitz, Yeidckol “Que reforma diversos artículos del Reglamento del Senado de la República para fortalecer las actividades del Centro de Estudios Internacionales del Senado para que tenga a su cargo tareas de investigación, estudio y seguimiento de los tratados internacionales, la política exterior, medidas de comercio exterior y prácticas comerciales internacionales.”, *Iniciativa de ley*, Senado de la República, 29 de noviembre de 2011.

Ramírez García, María del Carmen (PRD), “Proyecto de Ley para la Autorización de Negociaciones Comerciales con el Exterior”, *Iniciativa de Ley*, Senado de la República, 26 de abril de 2001.

Ramírez Pineda, Luis Antonio (PRI), “En relación con la entrada en vigor de las cláusulas del Tratado de Libre Comercio en su Capítulo Agropecuario”, *Proposición con Punto de Acuerdo*, Senado de la República, 14 de abril de 2004.

Rubio Barthell, Eric (PRI), “En relación al Plan Puebla Panamá”, *Proposición con Punto de Acuerdo*, Senado de la República, 30 de marzo de 2004.

Sánchez Cerreño, Miguel Sadot (PRI), “En relación a la propuesta 200”, *Proposición con Punto de Acuerdo*, Senado de la República, 08 de febrero de 2005.

Senado de la República, “Análisis del primer informe de gobierno en materia de política exterior, Comparecencia del Lic. Jorge Castañeda Gutman, secretario de Relaciones Exteriores”, 13 de septiembre de 2001.

-----, “Análisis del tercer informe de gobierno en el ramo de política exterior, Comparecencia de la Emb. Patricia Espinosa Cantellanos, secretaria de Relaciones Exteriores”, 10 de septiembre de 2009.

-----, “Análisis del quinto informe de gobierno en el ramo de política exterior, Comparecencia de la Emb. Patricia Espinosa Cantellano, secretaria de Relaciones Exteriores”, 27 de septiembre de 2011.

-----, “Análisis del sexto informe de gobierno en el ramo de política exterior, Comparecencia de la Emb. Patricia Espinosa Cantellanos, secretaria de Relaciones Exteriores”, 11 septiembre 2012.

-----, “Dictamen por el que se expide la Ley General sobre Celebración y Aprobación de Tratados, y se abrogan la Ley sobre la Celebración de Tratados y la Ley sobre la Aprobación de Tratados Internacionales en Materia Económica”, 13 de abril de 2010.

Soto Sánchez, Antonio (PRD), “Diferendos entre los presidentes de México y Venezuela”, *Proposición con Punto de Acuerdo*, Senado de la República, 15 de noviembre de 2005.

Torres Madero, Tomás (PRD), “Ley sobre Celebración y Aprobación de Tratados Internacionales”, *Iniciativa de Ley*, Senado de la República, 26 de marzo de 2008.

-----, “Iniciativa con proyecto de decreto por el que se adiciona un nuevo artículo 4 a la Ley sobre Celebración de Tratados”, *Iniciativa de Ley*, Senado de la Republica, 24 de marzo de 2015.

D) Prensa:

Aristegui Noticias, “‘Rápido y Furioso’, cronología del escándalo”, 20 de junio de 2012, <http://aristeguinoticias.com/2006/mexico/rapidola-cronologia-del-escandalo/>, consultado el 31 de marzo de 2015.

Ávalos, Renato y Andrea Becerril, “Lamentable, que Fox se pliegue a los intereses de Estados Unidos, coinciden senadores”, *La Jornada*, México D.F., 19 de abril de 2003, (sec. Política).

Ballinas, Víctor, “Es fundamental una disculpa del gobierno de Venezuela: Margáin”, *La Jornada*, México D.F., 22 de noviembre de 2005, (sec. Política).

Becerril Andrea, “Ratificará hoy el Senado la negativa al viaje de Fox a Australia y Vietnam”, *La Jornada*, México D.F., 9 de noviembre de 2006, (sec. Política).

-----, “Retiran propuesta de nombrar embajador Emilio Goicochea”, *Jornada*, México D.F., 26 de agosto de 2015, (sec. Política).

-----, “Viola el gobierno principios constitucionales al votar en contra de Cuba, afirman senadores”, *La Jornada*, México D.F., 19 de abril de 2002, (sec. Política).

-----, “Pese a impugnaciones ratifican a García-Moreno como embajador”, *La Jornada*, México D.F., 15 de febrero de 2006, (sec. Política). “Niega el Senado en definitiva viaje de Fox”, *Crónica*, México D.F., 9 de noviembre de 2006, (sec. Nacional).

----- y Víctor Ballinas, “Plantean senadores del PRI condiciones estrictas para aprobar viajes de Fox”, *La Jornada*, México D.F., 11 de noviembre de 2005, (sec. Política).

“Chávez ataca a Fox: es ‘cachorro del imperio’”, *Crónica*, México D.F., 10 de noviembre de 2005, (sec. Nacional).

CNN México, “Legisladores franceses critican a Sarkozy por defender a Florence Cassez”, 16 de febrero de 2011, <http://mexico.cnn.com/mundo/2011/02/16/>, consultado el 28 de marzo de 2015.

-----, “Senadores de México y Francia intentan superar el caso Florence Cassez”, 23 de mayo de 2011, <http://mexico.cnn.com/nacional/2011/05/23/>, consultado el 28 de marzo de 2015.

“Divide al Senado postura sobre Cuba”, *El Universal*, México D.F., 15 de abril de 2003, (sec. Nación).

“Difieren senadores sobre voto mexicano contra Cuba”, *Crónica*, México D.F., 17 de abril de 2003, (sec. Nacional).

“Expresan senadores del PRI rechazo a guerra contra Irak”, *El Universal*, 18 de febrero de 2003, (sec. Nación).

“Fox critica a Kirchner, Chávez y Maradona por Mar de Plata”, *Nación*, Santiago de Chile, 7 de noviembre de 2005, (sec. Mundo).

García, Adriadna, “Prevén voto de México contra Cuba”, *El Universal*, México D.F., 15 de abril de 2003, (sec. Nación).

Green Macías, Rosario, “Ires y venires de la diplomacia parlamentaria”, *El Universal*, México D.F., 2 de julio de 2011, (sec. Opinión).

Méndez, Enrique *et al*, “Severo extrañamiento a Fox”, *La Jornada*, México D.F., 16 de abril de 2004, (sec. Política).

“México pide a Canadá reconsiderar visas”, *El Universal*, México D.F., 20 de noviembre de 2010, (sec. Nación).

Michel, Elena, “Beltrones pacta supervisar Iniciativa Mérida”, *El Universal*, México, 26 de marzo de 2011, (sec. Nación).

-----, “Senado crea centro de estudios globales”, *El Universal*, México D.F., 06 de enero de 2012, (sec. Nación).

“Niega el Senado en definitiva viaje de Fox”, *La Crónica*, México D.F., 9 de noviembre de 2006, (sec. Nacional)

Noticieros Televisa, “Apoyan senadores a Fox, en diferendo con Chávez”, 15 de noviembre de 2005, <http://www.esmas.com/noticierostelevisa/mexico/490618.html>, consultado el 26 de noviembre de 2014.

-----, “Entrega Fox iniciativa de Reformar Fiscal”, 3 de abril de 2001, <http://www.esmas.com/noticierostelevisa/elsexenio/112953.html>, consultado el 20 de noviembre de 2014.

-----, “Evade Senado pronunciamiento en torno a Cuba”, 15 de abril de 2003, <http://www.esmas.com/noticierostelevisa/mexico/288308.html>, consultado el 20 de noviembre de 2014.

-----, “México debe abstenerse ante ONU en el caso de Cuba: CNDH”, 14 de abril de 2003, <http://www.esmas.com/noticierostelevisa/mexico/288066.html>, consultado el 20 de noviembre de 2014.

“Nueva reunión México-EU para enfrentar narco”, *El Universal*, México D.F., 25 de marzo de 2011, (sec. Nación).

Octavio Ochoa, Jorge, “Establecerá Congreso puente parlamentario con Venezuela”, *El Universal*, México D.F., 24 de noviembre 2005, (sec. Nacional).

“Piden legisladores eliminar visa canadiense para mexicanos”, *Milenio*, México D.F., 15 de noviembre de 2013, (sec. Política).

“Rápido y furioso, cuarto plan de Estados Unidos sobre trasiego de armas en 5 años”, *La jornada*, México D.F., 1 de febrero de 2012, (sec. Política).

Reyes Mariusa, “México: incertidumbre por bombas”, *BBC Mundo*, México D.F., 7 de noviembre de 2006, (sec. Latin America).

Robles de la Rosa, Leticia, “La S.R.E sí sabía del operativo Rápido y Furioso; encontronazo en el Senado”, *Excélsior*, México D.F., 18 de marzo de 2011, (sec. Nacional).

Román, José Antonio, “México condenará otra vez a Cuba, afirma Estados Unidos”, *La jornada*, México D.F., 14 de abril de 2004, (sec. Política).

“Rompe México con Cuba”, *El Siglo de Torreón*, Torreón, 3 de mayo de 2004, (sec. Nacional).

Suárez Licona, Emilio, “Paradiplomacia y diplomacia parlamentaria”, *Excélsior*, México D.F., 16 de febrero de 2015, (sec. Opinión).

Teherán, Jorge, “Lamentan senadores enfriamiento de relación México-Venezuela”, *El Universal*, México D.F., 14 de noviembre de 2005, (sec. Nacional).

-----, “Impugnan propuesta para designar embajador”, *El Universal*, México D.F., 15 de diciembre de 2005, (sec. Nación).

Torres, Patricia, “Concluye sin acuerdos concretos la Interparlamentaria México-Canadá”, *La Prensa*, México, D.F., 23 de noviembre de 2011, (sec. México).

Univisión, “Cronología del operativo Rápido y Furioso”, 30 de septiembre de 2012, <http://noticias.univision.com/article/1278757/2012-09-30cronologia-rapido-y-furioso>, consultado el 31 de marzo de 2015.

Urrutia Alonso, “Deploran senadores del PRI cita con opositores”, *La Jornada*, México D.F., 5 de febrero de 2002, (sec. Política).

Valencia Escamilla, Laura, “Modernidad institucional y cambios en la función pública”, *Cuestiones Internacionales*, núm. 7, 2002, pp. 169-214.

Vales, José, *et al*, “Kirchner revira a Fox; cancilleres pactan tregua”, *El Universal*, México D.F., 9 de noviembre de 2005, (sec. Primera).

Zarate Vite, Arturo, “Hace bien Fox en no entrevistarse con disidencia cubana: senador”, *El Universal*, México D.F., 21 de enero de 2002, (sec. Nación).

E) Documentos de Trabajo:

Centro de Estudios Internacionales Gilberto Bosques, “Análisis de Proyecto de Ley General sobre Celebración de Tratados”, *Serie Apuntes de Derechos Internacional*, núm. 1, Senado de la República, 2012.

-----, “México y la diplomacia parlamentaria: Ámbitos de acción, relevancia actual y tendencias globales”, *Serie Documentos de Análisis*”, núm. 5, Senado de la República, 2015.

Coordinación General de Asuntos Internacionales y Relaciones Parlamentarias, *La Diplomacia Parlamentaria del Senado de la República en la LXI Legislatura*, México D.F., Senado de la República, Tomo I, 2012.

F) Artículos en revista de divulgación:

Castañeda Jorge, “Política exterior y democracia”, *Revista Nexos*, 1 de febrero de 2003, <http://www.nexos.com.mx/?p=10697>., consultado el 23 de agosto de 2014.

Ferrer Mentor, Miguel Ángel, “Fernando Margáin Berlanga, un senador inmoral”, <http://www.razonesdeser.com/vernota.asp?notaid=17953>, consultado el 25 de abril de 2015.

Egremy, Nydia, “Comando del Norte engulle a México”, 20 de enero de 2007, <http://www.voltairenet.org/article144607.html>, consultado el 17 de marzo de 2015.

Revista Proceso, “Fox ignora al Legislativo: México, contra Cuba en la ONU”, 18 de abril de 2002, <http://www.proceso.com.mx/?p=241281>, consultado el 29 de noviembre de 2014.

-----, “Fox y el Congreso: enfrentamiento en pleno”, 9 de abril de 2002 <http://www.proceso.com.mx/?p=241083>, consultado el 26 de mayo de 2015.

-----, “Niegan diputados a Fox permiso para viajar a Australia y Vietnam”, 8 de noviembre de 2006, <http://www.proceso.com.mx/?p=222824>, consultado el 21 de mayo de 2015.

-----, “Parlamento Euro-Latinoamericano critica estrategia de Calderón contra las drogas”, 17 de febrero de 2012, <http://www.proceso.com.mx/?p=298609>, consultado el 17 de marzo de 2015.

Sánchez Mayela, “Servicio diplomático, prebenda política”, 16 de mayo de 2011, <http://www.voltairenet.org/article169879.html>, consultado el 22 de marzo de 2015.

G) Entrevistas:

Arturo Magaña Duplacher, México, D.F., 10 de noviembre de 2014.

Jacaranda Guillén, México, D.F., 20 de febrero de 2015.

Claude Heller Rouassant, México, D.F., 05 de marzo de 2015.

Adriana González Carrillo, México, D.F., 21 de abril de 2015.

Humberto Hernández Haddad, México, D.F., 04 de mayo 2015.

H) Tesis:

Solis Romano, María Carmina, *La Industria textil en Tlaxcala: situación ante el TLC y perspectivas*, UNAM, Tesis de licenciatura, 1999.

I) Conferencias

Canto, María Amparo, *La política exterior desde el poder legislativo*”, México D.F., Centro de Relaciones Internacionales del FCPyS-UNAM, del 22 al 24 de noviembre de 2006 (conferencia).

J) Marcos normativos

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

Reglamento del Senado de la República

K) Páginas de Internet

El Canal del Congreso: www.canaldelcongreso.gob.mx

Partido Acción Nacional: www.pan.org.mx

Partido de la Revolución Democrática: www.prd.org.mx

Partido Revolucionario Institucional: www.pri.org.mx

Partido Verde Ecologista de México: www.partidoverde.org.mx

Secretaría de Relaciones Exteriores: www.sre.gob.mx

Senado de la República: www.senado.gob.mx

Sistema de Información Legislativa: www.sil.gobernación.gob.mx