

La política exterior desde el Poder Legislativo*

María Amparo Canto**

Introducción

Nuevos y viejos actores han irrumpido en las últimas décadas en el escenario internacional, aunque no necesariamente en la política exterior, debido en principio al fenómeno de la globalización, entre otras causas. En particular, destacan el Poder Legislativo y las organizaciones de la sociedad civil, incluyendo estas últimas a viejos actores como partidos políticos, asociaciones empresariales, laborales, religiosas, académicas y, sobre todo, a Organizaciones No Gubernamentales (ONG). Otros actores internacionales nuevos y de creciente peso son los gobiernos estatales y municipales. Sin embargo, el presente trabajo se centra en estudiar al Congreso de la Unión de nuestro país, debido al papel preponderante que desempeña en la coyuntura actual.

En el periodo posrevolucionario se constituyó un sistema político peculiar en México, caracterizado por la hegemonía de un partido único en el poder y por rasgos centralistas y corporativistas que, en materia de política exterior, se tradujeron en la ejecución de acciones cuyos puntos centrales eran compartidos por el Ejecutivo y el Legislativo. 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 un holgado margen de maniobra para cualquier asunto que se tratara de negociar. Así, la apertura económica, y gradualmente la política, favoreció la transición del sistema político mexicano hacia una democracia más participativa.

* Ponencia presentada en el XIV Foro de Política Exterior de México, organizado por el Centro de Relaciones Internacionales de la FCPYS-UNAM, y celebrado del 22 al 24 de noviembre de 2006.

** Directora de Asuntos Internacionales de la LX Legislatura del Senado de la República.

El papel del Congreso en la política exterior mexicana

Como resultado de la transformación del sistema político, en las dos últimas décadas el Poder Legislativo ha incrementado su papel en la vida nacional. La sociedad mexicana, compleja y plural, como se aprecia en sus reivindicaciones y formas de organización social y política, reconoce en el Congreso de la Unión un medio de representación de sus intereses. La legislatura que emanó de la elección de 1988 fue de alguna manera inusitada por el incremento en el número de legisladores de oposición; posteriormente, le siguieron dos más caracterizadas por el predominio priísta; sin embargo, la LVII Legislatura de la Cámara de Diputados, emanada de los comicios de julio de 1997, fue un parteaguas, ya que fue la que provocó un cambio en la composición del poder político y en los personajes que detentaron el mayor peso al perder la mayoría el Partido Revolucionario Institucional (PRI), puesto que inició con 239 diputados y terminó con 246 gracias al proceso de anexiones de otros partidos. Cabe señalar que en el caso de la legislatura actual, la LX, en el Senado, el PRI perdió la mayoría relativa que detentó durante las legislaturas LVIII y LIX.

Marco jurídico

Antes que nada, es necesario distinguir las atribuciones que corresponden al Congreso de la Unión, al Senado y a la Cámara de Diputados, respectivamente. En el artículo 73 de la Constitución se establece que el Congreso tiene facultades muy claras en materia de política exterior, a saber:

- VIII. Definir las bases sobre las cuales el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos sobre el crédito de la nación, para aprobar esos mismos empréstitos y para reconocer y mandar pagar la deuda nacional;
- XII. Declarar la guerra;
- XIII. Expedir leyes relativas al derecho marítimo de paz y guerra;
- XVI. Dictar leyes sobre nacionalidad, condición jurídica de los extranjeros, ciudadanía, naturalización, colonización, emigración e inmigración;
- XVIII. Dictar reglas para determinar el valor relativo de la moneda extranjera;
- XX. Expedir leyes de organización del cuerpo diplomático y del consular mexicano;
- XXIX. Establecer contribuciones sobre el comercio exterior (párrafo 1º); y
- XXIX. Expedir leyes tendientes a la promoción de la inversión mexicana y la regulación de la extranjería.

En lo que al Senado respecta, sus atribuciones, de acuerdo con Emilio O. Rabasa, tienen como propósito establecer un principio de colaboración con el *Ejecutivo en un ánimo de respeto al pacto federal*. Añade que la actuación internacional compete, sin embargo, fundamentalmente al Ejecutivo y para ello contará con la concurrencia del Legislativo.

Al Senado le corresponde, de acuerdo con el artículo 76 constitucional, analizar la política exterior desarrollada por el Ejecutivo Federal sobre la base de los informes anuales y del despacho, así como aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que celebre el Ejecutivo. Asimismo, le compete ratificar los nombramientos de los agentes diplomáticos y los cónsules generales; autorizar la salida de tropas nacionales fuera de los límites del país, el paso de tropas extranjeras por el territorio nacional y la estación de escuadras de otra potencia, por más de un mes, en aguas nacionales, así como consentir que el presidente disponga de la Guardia Nacional fuera de sus respectivos estados, fijando la fuerza necesaria.

En las facultades exclusivas de la Cámara de Diputados plasmadas en el artículo 74 de nuestra Carta Magna no se menciona ninguna en materia internacional. Sin embargo, esta institución participa en el otorgamiento del permiso al presidente de la República para ausentarse del territorio nacional, según el artículo 88. De igual forma, participa en la glosa de política exterior derivada del informe anual que el presidente dirige a la nación. En la práctica y bajo acuerdos parlamentarios, la Cámara de Diputados sí participa en la mayor parte de las actividades internacionales a través de grupos de amistad, reuniones interparlamentarias, foros bilaterales y multilaterales, entre otros.

En la Ley Orgánica del Congreso, artículo 85, numeral 1, se enuncia que la Cámara de Senadores contará con el número de comisiones ordinarias y especiales que requiera para el cumplimiento de sus funciones; el artículo 90, numeral 1, incluye como parte de las comisiones ordinarias a la de Relaciones Exteriores, y el artículo 104, numeral 4, menciona que, a propuesta de la Junta de Coordinación Política, el pleno podrá constituir "grupos de amistad" para la atención y seguimiento de los vínculos bilaterales con órganos de representación popular de países con los que México sostenga relaciones diplomáticas.

A nivel internacional no conocemos un instrumento que regule la diplomacia parlamentaria, como es el caso de la diplomacia formal con las convenciones de Viena sobre Relaciones Diplomáticas y sobre Relaciones Consulares. Si tomamos en consideración que los parlamentos no son sujetos de derecho internacional, no podríamos afirmar que sea posible una jurisdicción internacional. Esta es una materia que valdría la pena estudiar de manera más profunda.

El Senado y la política exterior

El impacto de la nueva agenda global en los debates parlamentarios ha derivado en que las atribuciones del Senado citadas sean hoy objeto de análisis para una mayor participación de esta cámara en la política exterior, tales como la revisión de algunos principios de política exterior, en especial el de no intervención (aunque respecto a este punto no existe consenso); o la incorporación de nuevos principios, como la protección de los derechos humanos y la promoción de la democracia. Otras propuestas o iniciativas se refieren a la necesidad de ampliar el término: "analizar la política exterior", para darle una mayor atribución al Senado, pero no para satisfacer trámites o protocolos. Se dice también que los permisos que se otorgan al presidente para ausentarse del territorio nacional, por extensión, deberían tener un mandato conciso y expreso, sujeto a balance y calificación, y que el hecho de ratificar los nombramientos de los miembros del Servicio Exterior debería incluir también la evaluación de su desempeño. Asimismo, se ha señalado que debe examinarse la posibilidad de que el canciller sea ratificado por el Senado.

A pesar de que los partidos se han afanado en los últimos años en plantear reformas de fondo y de forma en esta materia, en la letra no se ha dado ningún cambio, aunque sí en la práctica. De hecho, en la fracción del artículo 89 constitucional correspondiente a las atribuciones del presidente de la República se cambió la facultad de dirigir las negociaciones diplomáticas sustituyéndola por la actual, que habla de dirigir la política exterior y de conducirla conforme a los principios que la propia Carta Magna consigna.

De acuerdo con el ex senador César Camacho, si bien se le otorgó al presidente la responsabilidad sobre las relaciones internacionales de México, a la vez se estableció que tal atribución no sería discrecional, sino que se sujetaría a las definiciones de la propia Constitución. Camacho señala al respecto: "... y por supuesto a la función sancionadora del Senado que, aquí también pasó, por efecto de dicha reforma, a ser instancia de aprobación y no sólo de ratificación", y va más allá al decir que de "analizar la política exterior", se colige la posibilidad de que este órgano colegiado decida aprobar o no la gestión del Ejecutivo en la materia y, a partir de su análisis, proponer medidas encaminadas a mejorar o corregir lo observado.¹

La Cámara de Diputados también ha buscado hacerse presente en los últimos años en dicha materia, a pesar de no tener expresamente ninguna

¹ César Camacho Quiroz, "El Congreso mexicano: su nueva participación en la toma de decisiones de política exterior", ponencia presentada en el xv Congreso de la Asociación Mexicana de Estudios Internacionales, Guadalajara, 25 de octubre de 2001.

facultad constitucional. Sin embargo, su participación ha aumentado en el análisis de los temas, los cuales ha vinculado a los problemas nacionales, como en el caso del tema migratorio, o bien su creciente participación en temas internos de interés para gobiernos y ONG de otros países, como es el caso de los derechos humanos.

La actividad desplegada por las comisiones y el pleno obliga y coadyuva a consolidar posturas y a determinar programas de acción más enérgicos o activos en materia de política exterior. Como dijimos antes, la temática externa es atendida actualmente por ocho comisiones al interior del Senado que tienen una representación plural. Cada una se encarga de diversas áreas geográficas, de los foros multilaterales y de la relación con las ONG. Dichas comisiones son las siguientes: 1) Relaciones Exteriores; 2) Relaciones Exteriores, América del Norte; 3) Relaciones Exteriores, América Latina y el Caribe; 4) Relaciones Exteriores, Asia Pacífico; 5) Relaciones Exteriores, Europa; 6) Relaciones Exteriores, África; 7) Relaciones Exteriores, Organismos Internacionales, y 8) Relaciones Exteriores, Organizaciones No Gubernamentales Internacionales.

Dado que la política exterior es una materia en la que suelen converger las diversas fuerzas políticas, ha sido frecuente encontrar posiciones comunes, por ejemplo, en casos como la guerra de Kosovo y el conflicto en Bosnia. Esto nos permite hablar, en algunos casos, de políticas de Estado, es decir, de posturas en las que convergen el Senado y el Poder Ejecutivo y presentan una posición común. Sin embargo, también hay interpretaciones que plantean que sólo puede hablarse de una política de Estado en la medida en que el Senado equilibre y modere al Ejecutivo, no sólo como entidad legisladora, sino como un auténtico contrapeso al que hay que solicitar su aval y posteriormente rendir cuentas; asimismo, para que la observancia de los principios no sea una simple formalidad sino que de sustento a un sistema de control que, sin ser vinculatorio, influya, en forma decisiva, en la actuación del Ejecutivo Federal.

El tema de política exterior refleja muy bien el nuevo equilibrio entre los dos poderes. La simbiosis entre el Senado y el Ejecutivo fue muy clara hasta el gobierno del presidente Salinas, tal vez sólo alterada por algunas voces de la oposición.

La administración del presidente Zedillo fue diferente en la forma, más no en los resultados. La holgada mayoría del PRI contribuyó a que iniciativas en materia de política exterior, como la negociación y posterior ratificación del Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación con la Unión Europea, los nombramientos de agentes diplomáticos y las solicitudes de permiso para ausentarse del territorio nacional resultaran positivos, aunque no estuvieron exentos de cuestionamientos. Incluso al final del camino el PRI pretendió demostrar que el Ejecutivo tenía que negociar con él para

obtener sus fines. Aún así, de la agenda legislativa en materia internacional no hay registro de un asunto que no haya sido votado a favor.

En la Legislatura LVIII hubo diferencias sustanciales en esta materia desde el principio. La presencia de una mayoría relativa de senadores del PRI, el cuidado de los legisladores panistas para suscribir posiciones, la mayor complejidad de la vida internacional, la estrecha conexión entre la política nacional y la internacional, pero sobre todo el hecho de estar expuestos todos a la opinión pública, convirtieron los temas internacionales en materia de constante polémica.

Como bien dijo el senador Héctor Osuna en uno de los congresos de la Asociación Mexicana de Estudios Internacionales, la Legislatura LVIII inició el ejercicio efectivo de muchas de sus facultades constitucionales relativas al control y la rendición de cuentas del Ejecutivo Federal sobre la política exterior. Esto se constata en un análisis más profundo de los instrumentos internacionales, más cuidado en la ratificación de nombramientos de embajadores y cónsules, pero sobre todo en un meticuloso seguimiento de las acciones y posiciones en materia internacional.

El Ejecutivo, por su parte, entró a una confrontación peligrosa con el Legislativo, señal de que la transición no se ha completado. No cabe duda de que la materia internacional fue uno de los temas que más confrontaciones creó entre los dos poderes, y no era para menos, debido a que la globalización ha propiciado una revisión de los paradigmas todavía vigentes en nuestra legislación y en nuestras vidas. Así, estos "viejos actores" han entrado a una dinámica diferente en donde el posicionamiento de ambos ante la opinión pública es su reto más importante.

La pluralidad que atestigüamos hoy en el Senado nos permite hablar de una nueva era en la política exterior, pero sobre todo se trata del cambio de un presidencialismo todopoderoso a uno más vulnerable a los embates de la oposición. Ciertamente existe un hecho contundente: hay una mayor participación del Poder Legislativo mexicano en la política exterior y aquí nos referiremos a varios ámbitos.

Podría decirse que el Congreso mexicano aún no alcanza un impacto externo, como se ha visto en el caso de los parlamentos de algunos países, pero es notable su creciente participación en el exterior, en diversos foros y, por consiguiente, como un nuevo actor internacional. Parlamentarios de Canadá, Italia, España, entre otros, tienen una presencia interna y externa de peso; incluso su papel se amplía en el sentido de que operan ya no sólo en materia legislativa en sus países, sino que se convierten en actores importantes en otras latitudes. Entre 1998 y 1999 se constató la presencia en México de parlamentarios europeos y estadounidenses que venían en misiones de

observación y de evaluación de conflictos internos, en especial el de Chiapas, pero que por su impacto era objeto de observación internacional, sobre todo de los nacionales de aquellos países con los que México ha abierto una relación comercial. Los parlamentarios europeos pusieron un especial énfasis en el respeto a la cláusula democrática y de derechos humanos contenida en el Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación, con la finalidad de asegurar que en México estos dos temas son objeto de especial respeto por parte del gobierno.

Podemos afirmar que la dinámica actual de los diferentes congresos es el resultado de su configuración, misma que responde al interés ciudadano por contar con instituciones políticas democráticas. Al establecer esta disociación tradicional entre el Estado y el poder, se reconoce que la construcción de la democracia no es una tarea política que le corresponda única y exclusivamente al Estado o a los partidos, sino que también es una tarea de la sociedad que supone cambios en las relaciones de poder existentes.

Es esta nueva representación democrática, con una opinión independiente, la que plantea nuevas formas de comunicación y de diplomacia del Congreso mexicano en el extranjero. Con ello se busca un respaldo sobre posiciones específicas relacionadas con el quehacer internacional de México, a la vez que propicia un efecto multiplicador de las opiniones que, en torno a ciertos temas, surgen al interior del Congreso de la Unión.

En efecto, las relaciones con grupos parlamentarios del extranjero se han hecho más frecuentes, ya no sólo con países con los que tenemos relaciones muy intensas, sino también con países que buscan un sitio en la comunidad de naciones. Encontramos también que los propios parlamentos reciben una presión constante por parte de sus electores para incidir, a través de sus homólogos, en temas globales que hoy preocupan a la humanidad: derechos humanos, medio ambiente, narcotráfico y migración, entre otros.

Luis Felipe Bravo Mena señala, sin embargo, que la multiplicación de acciones de política exterior en las que intervienen los miembros del Poder Legislativo no siempre se comprende, si bien agrega una nueva dimensión al trabajo de los representantes populares. Entre las principales destacan:

1) *la diplomacia de delegaciones parlamentarias permanentes en organizaciones internacionales.* Este es el caso de la Unión Interparlamentaria, que agrupa a los congresos de todo el mundo e impulsa temas de interés general en la Organización de Naciones Unidas. Al integrarse en sus respectivas delegaciones, los congresos tienen derecho a voz y participan en la toma de decisiones sobre asuntos internacionales de la mayor envergadura;

2) *los encuentros interparlamentarios institucionalizados.* Se tratan en

ellos temas de carácter multilateral o bilateral. Destacan las reuniones interparlamentarias bilaterales anuales, las comisiones en el exterior, los encuentros con sus homólogos o incluso con miembros del Poder Ejecutivo de otros países que visitan México, así como reuniones con parlamentos. Estos últimos proyectan y desarrollan la representación popular en el ámbito de regiones amplias y con peso específico en el diseño y la ejecución de políticas. Este es el caso del Parlamento Europeo, que no sólo ha logrado una fuerza definitiva en la construcción de la Unión Europea, sino que desarrolla por sí mismo una intensa labor diplomática con otras regiones del mundo. El Parlamento Centroamericano, el Parlamento Andino y el Parlamento Latinoamericano son otras instancias de este tipo de diplomacia que están madurando y en los que participan activamente los legisladores mexicanos;

3) los grupos de amistad que se establecen entre los congresos de diversos países contribuyen, por su parte, a impulsar la buena relación entre naciones y a apoyar el diálogo y la cooperación mutua, y

4) finalmente, las actividades de los presidentes de las cámaras con sus pares de otros pueblos, como la Conferencia Iberoamericana de Presidentes de Congreso, la Reunión Internacional de Jefes de Congresos, entre otras. Éstas permiten identificar temas de interés común y mejorar al funcionamiento de dichos órganos.

Por último, resulta de interés la reflexión que realiza Bravo Mena en torno a otras ventajas de la diplomacia parlamentaria para los gobiernos, como la posibilidad de tener un impacto en áreas y sectores en las que al Ejecutivo no le resulta fácil; la opción de tener un carácter plural, pues en la política exterior oficial no siempre está representado todo la gama de opiniones que hay en los congresos; y fortalecer el control de los parlamentos sobre el Ejecutivo, con lo que contribuye a que la política externa sea una verdadera política de Estado.

Las organizaciones parlamentarias internacionales

Las organizaciones internacionales, en general, pueden jugar diversos papeles en la política mundial, siendo los tres los más importantes: a) pueden ser usados por los Estados como instrumentos de política exterior de acuerdo con la visión tradicional centrada en el Estado; b) pueden servir para modificar el comportamiento de los Estados, y c) pueden llegar a tener una cierta autonomía y operar como actores en su propio derecho.

De hecho, en el mundo parlamentario encontramos organismos diversos: universales, internacionales, regionales, hemisféricos, temáticos, etc., igual que en el mundo de los organismos gubernamentales.

No es el momento de hacer un recuento de ellos, pero sí de mencionar que el Congreso mexicano es parte de 15 foros parlamentarios de todas partes del mundo, unos de mayor importancia que otros, pero que finalmente nos sirven para desplegar una serie de relaciones personales, partidistas, ideológicas, geográficas, etc. Hay también un buen número de foros insertos dentro de organismos no parlamentarios, en especial dentro de Naciones Unidas, que buscan el aval de los parlamentarios como un reforzamiento de su legitimidad y para la ratificación de futuros instrumentos internacionales. Estos cubren en general temas de la agenda global en la que el Senado participa de manera muy importante, principalmente en el ámbito de los derechos humanos, de la protección de niños y niñas, del avance de las mujeres, de los discapacitados, de los indígenas, entre otros. Como puede observarse, entre los parlamentarios son más importantes los temas que atañen a la gente.

Conclusiones

- 1) Los parlamentos en general, y de manera particular en México, son cada vez más activos en materia de política exterior;
- 2) la diplomacia parlamentaria es más flexible que la formal, pues las relaciones no están tan constreñidas a prácticas que dejan poco espacio;
- 3) la diplomacia parlamentaria no tiene los alcances de la diplomacia formal;
- 4) el Congreso puede ser un gran coadyuvante del Poder Ejecutivo en materias en las que puede avanzar o negociar más fácilmente;
- 5) a pesar de que la prioridad regional en el Senado, como en el caso del Ejecutivo, es Estados Unidos, las relaciones del primero están más diversificadas;
- 6) el Senado puede llenar espacios que deja vacíos el Ejecutivo sin que se produzcan choques o confrontaciones, por ejemplo en el caso del tema migratorio;
- 7) también puede poner en la agenda temas y relaciones que no sean tan importantes para el otro poder, y
- 8) los retos de la diplomacia parlamentaria tienen que ver con la prevalencia de escaso *expertise*, la falta de continuidad de la carrera parlamentaria, el bajo impacto de su desempeño, el poco conocimiento sobre el mismo, los organismos parlamentarios poco novedosos, entre otros.