

La relación de los partidos políticos y la política exterior. Los casos español y mexicano

*The relation between political parties and foreign policy.
The cases of Mexico and Spain.*

Consuelo Dávila Pérez*

Resumen

En el artículo se estudia la manera en que los partidos políticos participan en el diseño de la política exterior en México y de España, señalando que su influencia es cada vez mayor en el contexto actual. La autora parte de la idea de que los partidos políticos son intermediarios entre gobernantes y gobernados y que son los portadores de los deseos y necesidades de estos últimos, pero hace énfasis en que en el caso de regímenes no democráticos esta vinculación no es tan clara. Tal es el caso de México, en el que por muchos años gobernó un partido único, o de España, en donde la dictadura franquista canceló cualquier posibilidad de participación partidista. Sin embargo, con la vuelta a la democracia, la inserción de los partidos políticos en la vida internacional se ha vuelto mucho más evidente en los dos países.

Palabras clave: Sistema político, democracia, política exterior, partidos políticos, México, España, relaciones internacionales.

Abstract

The article explores how the political parties are involved in the design of foreign policy in Mexico and Spain, noting that its influence is growing in the current context. The author argues that political parties are intermediaries between rulers and ruled and is the carriers of desires and needs of the latter, but emphasizes that in the case of non-democratic regimes the link is not clear. Such is the case of Mexico, a country

* Maestra en Relaciones Internacionales por la UNAM. Profesora adscrita al Centro de Relaciones Internacionales de la FCPyS-UNAM. Investigación realizada con el apoyo para el año sabático por parte de la Dirección General de Asuntos del Personal Académico y la FCPyS, ambas de la UNAM, y a la Universidad Complutense de Madrid en su Departamento de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencias de la Información.

ruled by a single party for years, or Spain, where Franco's dictatorship canceled any possibility of party participation. However, with the return to democracy, the inclusion of political parties in international life has become much more evident in both countries.

Key words: Political system, democracy, foreign policy, political parties, Mexico, Spain, international relations.

El objetivo del presente artículo es conocer la manera en que los partidos políticos han ido cobrando mayor interés e influencia en la toma de decisiones sobre temas de política exterior, tomando como ejemplo los casos español y mexicano.

La vinculación entre partidos políticos y política exterior es un tema relativamente nuevo en el estudio de la política exterior, en general, y de España y México, en particular. A medida que los partidos políticos se fortalecen como opciones de gobierno al interior de los Estados, también cobran fuerza en el terreno de la política exterior. El proceso de globalización obliga a que nuevos actores participen en dicho ámbito, como los partidos políticos, el Congreso, los grupos de la sociedad civil, las organizaciones de migrantes, los estados subnacionales, entre otros, a través de diversos espacios en los que se relacionan con el exterior.

En el caso de los partidos políticos, estos vínculos con el exterior se han articulado a través de reuniones interparlamentarias como miembros del Congreso, además de espacios en donde interactúan con otros actores, como las reuniones internacionales de partidos políticos, a saber, la Internacional Socialista o la Socialdemocracia, entre otros. Ello hace que los partidos políticos adquieran más importancia en los temas de la política exterior y tengan mayor incidencia en la toma de decisiones en esta materia.

Algunos estudiosos del tema opinan que “los partidos políticos son una suerte de mediadores entre los gobernados y los gobernantes, en tanto que transmiten al gobierno las demandas de la población”.¹ Sin embargo, en regímenes no democráticos, esta vinculación no ha sido tan obvia, como en el caso de México, donde por muchos años hubo un partido único, o en el caso de España, donde la dictadura canceló cualquier posibilidad de participación partidista. No obstante, con la vuelta a la democracia, el despertar de los partidos políticos a la vida internacional ha sido muy interesante. En España, a pocos años de concluida la dictadura y de haberse sellado el Pacto de La Moncloa, los partidos políticos se enfrentaron a retos importantes no sólo a nivel nacional,

¹ Véase Marcel Merle, *Forces et enjeux dans les Relations Internationales*, Economica, Paris, 1981, 416 pp.

sino también internacional. La adhesión de España a la Comunidad Económica Europea (CEE) y el ingreso a la Organización del Tratado del Atlántico del Norte (OTAN), en los ochenta, no dieron tiempo a los partidos políticos para establecer plataformas de acción en dichos temas. Al respecto, la decisión vía *referendum* de incorporarse a la OTAN le dio a España una gran legitimidad.

Como ya se señaló, el proceso democrático español se inauguró con dos eventos trascendentales para la situación actual de ese país en el concierto internacional. Por un lado, el ingreso a la CEE, hoy Unión Europea (UE), que ha sido decisivo para el desarrollo económico español de las tres últimas décadas. Por otra parte, la incorporación a la OTAN, sellando con ello una fuerte relación económica y de defensa con Estados Unidos que le dio un gran impulso.

Como en otros casos en los que han existido regímenes autoritarios, el desarrollo de entidades políticas y democráticas en España ha sido tardío. Los partidos políticos y las organizaciones civiles han tenido que crecer a la par que lo ha hecho el proceso democrático, enfrentando diversos problemas y obstáculos. El caso de la política exterior no ha sido la excepción. Todo va de la mano con la integración en Europa, donde España participa de manera activa, por lo que se añade el elemento de las políticas comunes que se adoptan en la UE, destacando la política exterior y de seguridad común (PESC).

Es importante analizar la manera en que los partidos políticos españoles han incluido los temas de política exterior en sus plataformas, primero partidistas y luego de gobierno, así como estudiar la forma en que éstas se reflejan en la vida parlamentaria, a fin de tener un punto de comparación entre México y España en este aspecto específico.

En el caso mexicano, la vinculación entre partidos políticos y política exterior es reciente, pues a partir de las elecciones presidenciales de 1988 la composición del Congreso mexicano se diversificó con la participación de institutos diferentes al Partido Revolucionario Institucional (PRI); sin embargo, no fue sino a partir del triunfo del Partido Acción Nacional (PAN) en las elecciones presidenciales del año 2000 que los partidos reorganizaron sus plataformas tomando en consideración temas de política exterior. Primero, explicaron la forma en que los primeros se vinculaban con el Congreso, mostrando una posición común en temas de política exterior y un mayor interés e influencia en temas internacionales. Segundo, y en un momento más reciente, la fuerza que le imprime el tema de la seguridad continental como una bandera importante en la delimitación de posiciones ante la Alianza para la Seguridad y la Prosperidad en América del Norte (ASPA) y la Iniciativa Mérida.

La creciente participación de los partidos políticos en el ámbito de la política exterior obedece a dos elementos fundamentales: 1) a los cambios producidos por el avance democrático interno, que amplía las posibilidades de

participación e incidencia de las diferentes fuerzas políticas en temas que les estaban vedados en los regímenes autoritarios; y 2) a la dinámica internacional que genera el proceso globalizador, en el que operan de manera natural los vínculos internacionales entre actores no estatales.

De esta manera, podemos afirmar que el avance democrático interno y los espacios que abre la globalización van de la mano de un incremento en la participación de los partidos políticos en temas internacionales y de una mayor influencia en el proceso de toma de decisiones en política exterior, lo cual se demostrará al estudiar los casos de México y España.

Partidos políticos y política exterior en España

En España las elecciones de junio de 1977 marcaron el momento en el que se consolidaron las instituciones básicas del sistema parlamentario. A partir de ese año surgieron cuatro partidos con representación parlamentaria relevante: Unión de Centro Democrático (UCD), que alcanzó 166 escaños; Partido Socialista Obrero Español (PSOE) que logró 118; Partido Comunista de España (PCE), 20 y Alianza Popular (AP), 16.

Según Rafael Calduch, estudioso de la política exterior española, durante la etapa franquista el sistema político fue un claro ejemplo de Estado centralista, en donde:

... todas las decisiones de política interior y exterior son adoptadas por unos órganos políticos y/o administrativos únicos para todo el país. Las autoridades e instituciones regionales y locales carecen de competencias políticas propias y, en todo caso, pueden desempeñar aquellas que les son conferidas por delegación de los poderes estatales centrales. El ejercicio de la soberanía del Estado en el contexto internacional sólo puede realizarse por un número limitado de órganos, principalmente el jefe de Estado y de gobierno.²

En un modelo de este tipo, las competencias de política exterior y de defensa son áreas reservadas a los poderes centrales de los Estados. A lo largo de los años, y con la muerte de Franco y el advenimiento de la democracia en España, se estableció un modelo de sistema estatal descentralizado que supuso la cesión de poderes y competencias estatales a las instituciones de las entidades federadas, autonómicas y locales, excepto en áreas como política exterior y

² Rafael Calduch Cervera, *Dinámica de la sociedad internacional*, Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid, 1993, p. 24.

defensa. Por ejemplo, en la Constitución de 1978, el artículo 149, 1, señala que: “el Estado tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias: (...) 3ª. Relaciones Internacionales, 4ª. Defensa y fuerzas armadas”.³

No obstante la creciente complejidad que está experimentando la política exterior y su extensión a los campos de las relaciones económicas y comerciales; científico-educativas; sanitarias; industriales; comunicativas; culturales; humanitarias; etc., en las que las autoridades federadas o autonómicas gozan de importantes poderes, nos obliga a relativizar esta afirmación inicial y reducirla a los estrictos aunque importantes, ámbitos de la diplomacia, la defensa y la política fiscal y monetaria.⁴

Por otro lado, España se caracteriza por tener un sistema parlamentario con una dualidad orgánica y funcional del Poder Ejecutivo, estableciéndose una clara distinción entre el jefe del Estado y el jefe del gobierno, y con la ventaja de que existe una estricta división de poderes entre el Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial.

En la medida en que se presentó el avance democrático, el periodo de la transición y la consolidación de la democracia que se extendió de finales de los años setenta a 1982, también se observó mayor participación de grupos políticos y sociales en temas de política exterior, tales como partidos políticos, grupos de presión y opinión pública.

De acuerdo con Rafael Calduch, en los sistemas pluralistas los partidos ocupan el centro de la vida política nacional y tienen funciones importantes que garantizan la legitimidad del poder estatal y la supervivencia del régimen democrático, a saber: “a) La función de encuadramiento y movilización de los electores y elegibles en el seno de la estructura política del Estado, con objeto de ocupar sus órganos y centros de poder. b) La función de representación o mediación política entre la bases (gobernados) y los órganos de poder del Estado (gobernantes)”.⁵ Esta funcionalidad de los partidos condiciona su participación en el desarrollo de la política exterior, pues a decir de Marcel Merle, éstos actúan como centros de convergencia entre la política interior y la exterior. Para este autor, como ya se había señalado, estos institutos políticos son mediadores entre gobernados y gobernantes, en tanto que transmiten al gobierno las demandas de la población.⁶

Estas tendencias que asumen los partidos políticos en relación con la política exterior se corroboran en el caso de España, pues saltaron de la

³ *Ibidem*, p. 25.

⁴ *Ibidem*, p. 26.

⁵ *Ibidem*, p. 30.

⁶ Véase Marcel Merle, “Partis politiques et politique étrangère” en Marcel Merle, *op. cit.*

clandestinidad a la plena participación en unos cuantos años. Los profesores Roberto Mesa y Francisco Aldecoa realizan un análisis al respecto, revisando las ofertas electorales realizadas por los partidos en las elecciones generales de 1982.⁷ Ambos coinciden en los siguientes aspectos:

- 1) los temas de política exterior ocupan una extensión muy reducida en los programas electorales;
- 2) las referencias programáticas a la política exterior suelen ser incompletas, ya que olvidan cuestiones básicas, y tiene imprecisiones e incoherencias;
- 3) no se aprecian diferencias sustanciales en materia de política exterior entre las diversas ofertas electorales presentadas por los partidos; y
- 4) algunos de los temas más importantes de la política exterior o que movilizan de manera más directa a la opinión pública son los que se abordan de una forma más difusa y vaga, cuando no son abiertamente eludidos y olvidados por los distintos programas.⁸

Algunos intelectuales ubican un primer periodo de la transición entre la muerte de Franco el 20 de noviembre de 1975 y el 6 de junio de 1976, momento en el que estuvo al frente el primer gobierno de la monarquía, encabezado por el presidente Carlos Arias. A esta época se le denomina “el Franquismo sin Franco”, pues no se observan cambios importantes en política interna ni en política internacional, excepto la retirada de España del Sahara Occidental.

En realidad, se considera que la transición política real inició durante el segundo gobierno de la monarquía, presidido por Adolfo Suárez, quien designó a Marcelino Oreja como ministro de asuntos exteriores.⁹ A partir de entonces se dio la “plena normalización de las relaciones diplomáticas de España con los países socialistas y con México el 28 de marzo de 1977”.¹⁰ El 28 de septiembre de 1976 España firmó los pactos internacionales de Derechos Civiles y Políticos y sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales, los

⁷Véase Roberto Mesa, “La política exterior en la España democrática” en *Revista de estudios internacionales*, vol. 3, núm. 1, enero-marzo, Madrid, 1982, pp. 7-69; Roberto Mesa y Francisco Aldecoa, “Las ofertas electorales en materia de política exterior y relaciones internacionales en los programas de los partidos políticos en las elecciones legislativas del 28 de octubre de 1982” en *Revista de estudios internacionales*, vol. 3, núm. 4, octubre-diciembre, Madrid 1982, pp. 1005-1027.

⁸ Rafael Calduch, *op. cit.*, p. 32.

⁹ Francisco Aldecoa, “La transición y la redefinición de la política exterior española” en Rafael Calduch (coord.), *La política exterior española en el siglo xx*, Ediciones de las Ciencias Sociales, Madrid, 1994, p. 160.

¹⁰ *Ibidem*, p. 161.

cuales entraron en vigor en julio de 1977. Obtuvo también la aprobación del Parlamento Europeo para adherirse a la Comunidad Europea.

En ese momento los objetivos de la política exterior de España eran la adhesión a la CEE, el ingreso a la OTAN, la solución del asunto del Sahara Occidental y el establecimiento de relaciones diplomáticas con las antiguas colonias portuguesas (Angola, Mozambique y Cabo Verde). Se considera que de julio de 1977 a diciembre de 1978 se presentó un “periodo central de la transición en materia de política exterior”, que se unió con el futuro y con la política exterior democrática.¹¹

En 1977, como resultado de las elecciones legislativas del 15 de junio, quedaron cinco partidos con una representación parlamentaria considerable:

- 1) UCD, luego denominado Coalición Popular (CP) y más tarde Partido Popular (PP), integrado por diversas familias ideológicas de la nueva derecha y algún sector de la derecha tradicional. Era un partido creado en torno a la figura de Adolfo Suárez que alcanzó 166 escaños en el Congreso de los Diputados en 1977 y en 1982 sólo obtuvo 107;
- 2) Partido Socialista Popular (PSP), liderado por el profesor Tierno Galván,¹² legalizado tras el *referendum* sobre la reforma política en febrero de 1977;
- 3) PSOE, que celebró su XXVII congreso en diciembre de 1976 con la presencia de los más destacados líderes de la socialdemocracia europea.¹³ En 1977 obtuvo 118 lugares en el Parlamento y en 1982 logró 202 de los 350 escaños disponibles;
- 4) PCE, que luego de arduas negociaciones obtuvo la legalización después de la Semana Santa de 1977, una vez que aceptó la monarquía como forma de gobierno y la bandera nacional. Obtuvo 20 escaños en 1977 y cuatro en 1982; y
- 5) AP, que era un partido genuinamente franquista, obtuvo 16 escaños.

Con un parlamento democrático, el 20 de septiembre de 1977 se generó el primer debate sobre política exterior con el discurso del ministro Marcelino Oreja, en el que exponía las líneas centrales de la que España desarrollaría: “Pertenencia al mundo occidental, trato preferente con América Latina y los países árabes, revalorización del tratado con Estados Unidos”. Roberto Mesa afirma que:

¹¹ *Ibidem*, p. 163.

¹² Véase Roberto Mesa, *op. cit.*, pp. 12 y 13.

¹³ *Ibidem*, p. 12.

... la tesis fundamental residía en la aplicación al diseño de la política internacional de la concertación lograda en el plano interno. El gobierno aspira a que la definición de los intereses sea hecha contando con el consenso de toda la comunidad nacional y con sus necesidades globales, de manera que nunca sean particulares aspiraciones de individuos o de grupos los que se confieran abusivamente el carácter de intereses nacionales.¹⁴

El profesor Francisco Aldecoa resume los objetivos centrales de la política exterior de la transición de la siguiente manera:

- a) Consolidar la democracia y no adoptar posiciones que pudieran poner en peligro el proceso democrático.
- b) Reforzar el papel de España en el concierto internacional dentro del bloque occidental, pero con un creciente grado de autonomía y perfil propio de potencia media.
- c) Obtener beneficios políticos generales como consecuencia de la puesta en valor del espacio estratégico español.¹⁵

En cuanto a sus rasgos básicos, el mismo autor destaca, en primer lugar, la participación activa de España en las relaciones internacionales como potencia media mundial y actor regional de primer orden; en segundo, la universalización de sus relaciones internacionales; en tercero, el ingreso a la Comunidad Europea; luego, el desarrollo de una posición particular dentro del esquema de seguridad occidental que se observa a través de pactos de defensa bilateral con Estados Unidos en lugar de pertenecer a la Alianza Atlántica; el mantenimiento de relaciones especiales con América Latina y con el mundo árabe y la mejora de la administración exterior del Estado.¹⁶

Esos lineamientos fueron compartidos por las diferentes fuerzas políticas internas, lo que dio más fuerza a la política exterior española. A decir de los expertos,

lo más característico de esa herencia será el consenso explícito entre las fuerzas políticas, en el proceso de toma de decisiones en las cuestiones de alcance fundamental (...) En ese consenso implícito aparecerá gran parte del arco parlamentario, bien entendido que a veces, parte de la izquierda minoritaria en número de diputados, no significativa, quedará fuera del consenso.¹⁷

¹⁴ *Ibidem*, p 14.

¹⁵ *Ídem*.

¹⁶ *Ibidem*, p. 164.

¹⁷ *Ibidem*, p. 165. Tal fue el caso del acuerdo sobre la adhesión a la OTAN y las condiciones que se establecieron en el *referéndum* de 1986.

Las elecciones de 1982 reestructuraron el sistema de partidos y lo convirtieron en bipartidista, quedando el PSOE como el predominante, ocupando todo el espacio de la izquierda hasta el centro y alcanzando 202 escaños, cuando el PCE sólo obtuvo cuatro. La UCD cambió su nombre al de CP, ocupando la derecha y el centro-derecha con 107 escaños; asimismo, vivió una grave crisis interna y el partido fue refundado y rebautizado como PP en 1989, bajo el liderazgo José María Aznar.¹⁸

La década de los ochenta fue esencial para el posicionamiento internacional de España. Destacan dos sucesos que fueron decisivos para el rumbo de la política exterior: el ingreso a las Comunidades Europeas y la adhesión al Tratado de la Alianza del Atlántico Norte. A decir del profesor Francisco Aldecoa, “Los cambios cualitativos que implica este acontecimiento en la posición internacional de España, son de tal magnitud que serán, prácticamente, los que originen el resto de las variaciones en la política exterior de España”.¹⁹ Asimismo, el proceso de integración fue un “elemento dinamizador esencial en la democratización y modernización del país. Este fue el factor unificador y la base del llamado consenso en materia de política exterior”.²⁰

La formalización de los acuerdos en el ámbito europeo se dio después de muchos años de negociaciones con la firma del Tratado de Adhesión el 12 de junio de 1985, que entró en vigor el 1° de enero de 1986.²¹ España se estaba preparando para ese momento, y en cuanto ingresó a las Comunidades Europeas tuvo un papel relevante dentro de la política de aquella región, concediéndole una gran importancia a dicha faceta. Esta política activa por parte de España contó con el consenso de los partidos de la oposición, lo que legitimó más su postura frente a Europa.

El Centro Democrático y Social casi se desintegró luego de las elecciones locales y regionales de 1991 y de la renuncia de su líder, Adolfo Suárez. El PP estuvo muy cerca de ganar la mayoría relativa en 1993, que sí obtuvo en 1996,

¹⁸ Véase Julián Santamaría, “La transición democrática española revisitada”, en Salustiano del Campo y José Félix Tezanos (dirs.), *España siglo XXI, vol. 2: La política*, editado por Manuel Jiménez de Parga y Fernando Vallespín, Biblioteca Nueva, Madrid, 2008.

¹⁹ Roberto Mesa, *op. cit.*, p. 166.

²⁰ Andrés Ortega, “Las políticas exteriores de la España democrática: 1976- 2007” en Salustiano del Campo y José Félix Tezanos (dirs.), *op. cit.*, Biblioteca Nueva, Madrid, 2008, p. 809.

²¹ En 1962 España solicitó por primera vez su ingreso a la Comunidad Económica Europea, lo cual dio como resultado la firma de un acuerdo comercial preferencial en 1970. Después de las primeras elecciones democráticas del postfranquismo en 1978 iniciaron las negociaciones para la adhesión a las Comunidades Europeas, que concluyeron en 1985 con la firma del Tratado de adhesión. El ingreso se llevó a cabo el 1° de enero de 1986. Véase Esther Barbé, *La política europea de España*, Ariel, Barcelona, 1999, pp. 21-22.

y en el año 2000 logró la mayoría absoluta. A este incremento de la popularidad del PP contribuyó la crisis que experimentó el PSOE a principios de los años noventa a causa de los escándalos financieros, las riñas internas y los asomos de recesión económica.

Después del 2000, el PP empezó a tener problemas. A decir de algunos autores: "...la acción del gobierno que dicho partido encabezó estuvo contaminada por un resabio autoritario",²² en donde mostraba desprecio por el Parlamento y también por los presidentes de las comunidades autónomas gobernadas por el PSOE. "Su proyecto político estaba orientado a la reestructuración del nacionalismo español para enfrentarlo a los nacionalismos periféricos y para reestablecer los privilegios educativos y la influencia política de la Iglesia católica". Julián Santamaría señala que el gobierno "...contrariaba las prioridades de la política exterior española, especialmente en Europa, privilegiando las relaciones con Estados Unidos, lo cual llevó a ignorar a la aplastante mayoría contraria a la participación en la guerra de Iraq".²³

Estas actitudes del PP y del gobierno de José María Aznar, sobre todo al ignorar la opinión de la población sobre la guerra de Iraq y en especial el intento de culpar a la organización *Euskadi Ta Askatasuna* de los atentados terroristas del 11 de marzo de 2004, hicieron que perdieran las elecciones de dicho año.

El sistema político y de partidos español fue derivando en uno bipartidista, a pesar de la existencia de más institutos. La realidad es que la alternancia se genera entre el PSOE y el PP, y entre ambos absorben la mayoría de los votos y de los escaños en el Parlamento. En las elecciones de 2008, entre los dos partidos, concentraron casi 84 por ciento de los votos y 93 por ciento de los escaños.²⁴

En síntesis, podemos afirmar que en España el sistema parlamentario otorga mayores atribuciones y facultades a los diputados y senadores en todos los ámbitos de la política nacional, además de que el Ejecutivo está compartido entre el jefe de Estado y el presidente de gobierno. Por lo tanto, en el ámbito de la política exterior, sus atribuciones también son amplias. Debemos tener presente que el proceso de la democracia en España lleva alrededor de 34 años, considerando como punto de partida la muerte de Franco, y que el inicio de la transición fue muy tajante al salir de un régimen dictatorial y autoritario que había sumido a la nación en un aislamiento internacional que lo diferenciaba

²² Julián Santamaría, *op. cit.*, pp. 497-517.

²³ *Ibidem*, p. 509.

²⁴ *Ibidem*, p. 510.

política y económicamente de sus vecinos europeos. Estos elementos generaron que en la época de la transición a la democracia las diferentes fuerzas políticas, que aún estaban muy confrontadas, coincidieran en ciertos aspectos esenciales sobre el rumbo que debía tomar la nación en el futuro. La prueba más contundente de los acuerdos logrados por los españoles fue el famoso Pacto de La Moncloa y la redacción de la Constitución.

También en el ámbito de la política exterior los partidos políticos pudieron llegar a ciertos acuerdos esenciales, reconociendo la necesidad de salir del aislamiento internacional a través de tres acciones importantes: 1) una política de acercamiento con Europa para ingresar a la CEE; 2) la continuidad en la política bilateral de defensa con Estados Unidos; y 3) la profundización de la política de buenas relaciones con los países del Norte de África, Medio Oriente y América Latina.

Los momentos clave para los consensos más importantes en la política exterior del país se ubicaron en la primera mitad de los años ochenta, cuando el entonces presidente del gobierno, Felipe González, se reunió con los líderes de los partidos de la oposición en el Congreso y logró su apoyo para dos cuestiones fundamentales que marcarían el futuro de la España democrática: el ingreso a las Comunidades Europeas, actual UE, que se llevó a cabo en 1986 y que ha sido un paso decisivo para el desarrollo económico español en las últimas tres décadas; por otro lado, la ratificación de la incorporación a la OTAN después de un *referendum*, con lo cual se selló una fuerte relación con Estados Unidos y con los países pertenecientes a la Alianza Atlántica, dotando de un marco multilateral a la relación con la unión americana en el terreno de la defensa occidental, a cambio de que disminuyera su presencia directa en las bases militares en su territorio.

Podemos afirmar que en esa década se produjeron los consensos más importantes en política exterior y que a partir de entonces ha habido momentos en que se han puesto a prueba, como el caso de la participación de España en la guerra de Iraq en 2003, cuando el gobierno de José María Aznar desoyó el reclamo de los demás partidos políticos (y de la sociedad en su conjunto) y decidió privilegiar la relación atlántica y bilateral con Estados Unidos y Reino Unido, lo cual le costó, junto con sus actitudes después de los atentados terroristas del 11 de marzo de 2004, la pérdida de las elecciones realizadas ese mismo año. A partir de entonces encontramos acuerdos importantes entre las diferentes fuerzas políticas en los temas fundamentales para el país. Por ello, podemos afirmar que la construcción de consensos ha sido la constante en la relación que guarda el presidente de gobierno con las fuerzas políticas representadas en las Cortes españolas sobre los temas esenciales de la política exterior.

Partidos políticos y política exterior en México

El año 2000 marca en México la consolidación de la transición democrática; no obstante, desde los años ochenta inició el cambio en el sistema político que culminó con el fin del dominio del PRI, que durante más de 70 años ocupó la presidencia en México. Dicho partido político fue el heredero de la Revolución Mexicana y de sus principios nacionalistas, y desde entonces articuló una política exterior acorde con ellos. Ésta era considerada progresista, nacionalista y revolucionaria y gozaba de un amplio consenso interno, aunque no tuviese gran vinculación con el curso de la política económica. A nivel político-diplomático, la política exterior mexicana le daba a nuestro país un enorme prestigio, pues éste se mantenía firme en la defensa de los principios de la no intervención y la autodeterminación.

Esta situación se mantuvo por mucho tiempo, coincidiendo con la permanencia continua de un solo partido en el poder, muy autoritario, que prácticamente no tenía oposición en el Congreso y no permitía el desarrollo de otros, de modo que las acciones externas eran incuestionables.

Además, por mandato constitucional, las decisiones de política exterior en México son atribución exclusiva del Poder Ejecutivo Federal, y sólo en algunos casos, como la firma de tratados internacionales o el nombramiento de embajadores, deben contar con la ratificación del Senado.²⁵ Según la Carta Magna, el Ejecutivo es el que goza de facultades casi exclusivas para formular la política exterior.

En este contexto, es fácil entender por qué a lo largo de la historia el tema de la política exterior de México estuvo ausente de las plataformas electorales de los partidos de oposición, mismos que, hasta los años ochenta, estaban más preocupados por la defensa del sufragio en las elecciones y la apertura política del régimen. Ello refleja el hecho de que los institutos políticos tenían expectativas que se enfocaban a los asuntos de orden interno, además de que no existía cuestionamiento alguno a lo que se consideraba una política exterior de corte progresista y nacionalista.

A partir de finales de los años ochenta, la política exterior se enfocaba primordialmente a resolver los problemas de orden económico, dejando de lado su carácter tradicional para adoptar uno más pragmático. Asimismo, la apertura política que se dio de manera forzada en contra del neoliberalismo y del advenimiento de los tecnócratas al poder, derivó en un mejor posicionamiento de los partidos de oposición en las elecciones de 1988, los cuales empezaron a

²⁵ Véanse artículos 89 y 76 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*.

cuestionar algunos de los aspectos del desempeño en el exterior.

El primer tema en el que se mostraban las diferencias entre los principales partidos políticos se presentó en las campañas electorales de 1994. Ese año fue muy convulso, pues inició con el levantamiento del movimiento zapatista en Chiapas como reacción a la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), y también fue asesinado el candidato del PRI a la presidencia de la República, lo cual marcaba la descomposición del sistema político mexicano.

En este contexto, el Frente Democrático Nacional, que surgió de una escisión del PRI antes de las elecciones de 1988, pronto se convirtió en el Partido de la Revolución Democrática (PRD), que se posicionó como la segunda fuerza política nacional. Antes de los comicios de 1994, este partido centraba su discurso en política exterior en la denuncia del TLCAN y en sus implicaciones para la economía mexicana. El tratado era visto como la culminación de la política neoliberal del gobierno, que determinaba una relación de subordinación y sometimiento del país respecto a Estados Unidos.

Por su parte, el PRI se manifestaba a favor de la defensa de la soberanía nacional, pero reconocía de manera abierta, por primera vez en la historia de la diplomacia revolucionaria, la prioridad de la relación con Estados Unidos, al tiempo que establecía la necesidad de diversificar las relaciones internacionales de México. Incluso este partido llegó a plantear un tema novedoso que más tarde se definiría como política exterior de Estado.²⁶

El PAN, si bien no hacía explícita su posición en este terreno, coincidía en gran medida con la política de apertura económica y comercial emprendida por el gobierno y con el acercamiento a Estados Unidos. Se percibía una gran coincidencia en esos momentos entre la política exterior del gobierno del PRI y los planteamientos de Acción Nacional.

El más importante debate entre los tres principales partidos en México giraba en torno a la relación con Estados Unidos a partir de la negociación y entrada en vigor del TLCAN, en donde el PRI y el PAN coincidían y el único que se mostraba en contra era el PRD. Después vinieron las discusiones sobre la crisis económica que tuvo lugar en diciembre de 1994, que continuó en años posteriores y que se convertiría en motivo de acusaciones al interior del PRI y por parte de la oposición.

²⁶ El programa de política exterior del PRI se dio a conocer en un documento titulado *Los diez puntos de la política exterior*; en el que se señalaba: "Política exterior de Estado es una política exterior integral que requiere de la convergencia de las iniciativas políticas, la acción diplomática, la promoción económica y comercial, y un intenso cambio cultural, así como de la participación de todos los poderes de la nación y de una amplia participación ciudadana".

Para las elecciones del 2000 y debido a lo cerrado de la contienda, la política exterior ocupó un lugar secundario en las plataformas de los tres principales partidos contendientes, que privilegiaron los temas que preocupaban de manera más directa a los votantes.

El estudio de la influencia de los partidos en la política exterior de México es pertinente bajo tres premisas que implicaron la transformación del sistema: 1) la apertura económica y la liberalización comercial a partir de los años ochenta; 2) la ola democratizadora,²⁷ que se consolidó en las postrimerías del siglo XX en nuestro país y que en el ámbito político exigió pluralismo en la participación de grupos políticos y sociales; y 3) la alternancia en el Poder Ejecutivo con el triunfo del PAN en 2000 y 2006.²⁸

En materia de política exterior, las tres grandes fuerzas políticas del país presentaron sus propuestas en las plataformas electorales de 2006: 1) el PAN; 2) la Alianza por México (APM), compuesta por el PRI y el Partido Verde Ecologista de México (PVEM); y 3) la Coalición por el Bien de Todos (CPBT), integrada por el PRD, el Partido del Trabajo (PT) y el Partido Convergencia (PC).

El PAN no le otorgó un lugar prioritario a la política exterior, si bien incluyó un apartado con el título “Democracia y política exterior responsable”, que mencionaba que el reto de México era “impulsar una política exterior responsable que tenga como eje principal el desarrollo humano sustentable”.²⁹ Consideraba que México debía ser protagonista del mundo y ponía como primer punto “nuestra vocación latinoamericana” y el compromiso de impulsar “relaciones especiales con las naciones de la región”. Asimismo, se comprometía a crear alianzas estratégicas con otras áreas, dando prioridad a Estados Unidos y Canadá en temas de seguridad, prosperidad y migración, sin olvidar la relación con la UE y Asia-Pacífico. También proponía una “participación activa en la construcción de un mundo más humano”, principalmente en el ámbito multilateral, a través de la participación de México, de nueva cuenta, en el Consejo de Seguridad de la Organización de las Naciones Unidas.

Otras propuestas enunciadas en dicha plataforma fueron las siguientes:

²⁷ Samuel Huntington define las olas democratizadoras como un conjunto de transiciones de un régimen no democrático a otro democrático el cual ocurre en determinado tiempo y supera las transiciones que van en el sentido opuesto durante ese mismo periodo. Una ola usualmente incluye la liberalización o parcial democratización de los sistemas políticos que no alcanzan a ser democráticos del todo. Véase Samuel Huntington, *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*, University of Oklahoma Press, Norman, 1991, p. 15.

²⁸ La alternancia ocurrió primero en el nivel local de gobierno, en 1989, cuando el PRI perdió por primera vez una elección de gubernatura estatal.

²⁹ Disponible en la página de la Plataforma Electoral del Partido Acción Nacional, en <http://www.pan.org.mx/Plataformaelectoral2006.pdf>, diciembre 2006.

el fortalecimiento del Servicio Exterior Mexicano (SEM); la creación de un Consejo Consultivo de Relaciones Exteriores como uno de los órganos asesores de la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE), conformado por ciudadanos expertos en política exterior; la promoción de los productos mexicanos en el exterior a través de la firma de acuerdos y la atracción de inversiones; y la profesionalización de los organismos encargados de la seguridad nacional, mediante la firma de acuerdos con los estados fronterizos.

Aunque el PAN triunfó en las elecciones presidenciales, los demás partidos obtuvieron una importante presencia en el Congreso de la Unión. Entre 2006 y 2009 la Cámara de Diputados quedó compuesta de la siguiente manera:³⁰ el PAN logró 207 curules, el PRD 127, el PRI 106, el PC 18, el PVEM 17, el PT 11, Nueva Alianza nueve y Alternativa cinco. En la Cámara de Senadores,³¹ el PAN obtuvo 52 curules, el PRI 33, el PRD 26, el PVEM seis y el PC y el PT cinco.

Tomando en consideración que los partidos políticos pueden influir en el proceso de toma de decisiones de política exterior a través del Congreso de la Unión, es relevante considerar las propuestas de los principales institutos de oposición aliados con un número de escaños importante en el Congreso de la Unión, es decir, CPBT y APM.

En su plataforma electoral 2006, la CPBT, integrada por el PRD, el PT y el PC, señalaba que México no podía aislarse del proceso de globalización, pero criticaba los resultados que éste le había traído, como la profundización de la desigualdad entre países, la destrucción del medio ambiente, la especulación de capitales financieros, los conflictos sociales y, sobre todo, las limitaciones a la soberanía, por lo que la CPBT proponía promover iniciativas multilaterales a favor de la paz, la democracia y el desarrollo equitativo. De manera abierta, criticaba el desempeño de la política económica exterior de Vicente Fox y, a cambio, proponía: “instrumentar una política que permita aprovechar los beneficios de la globalización para el desarrollo nacional”,³² mediante el replanteamiento de sus relaciones económicas internacionales, la revisión del capítulo agropecuario del TLCAN, el establecimiento de un acuerdo migratorio con Estados Unidos, el mantenimiento de la primacía de los intereses de México frente a los planteamientos del ASPAN y el fortalecimiento de las relaciones con países emergentes como Brasil, India y China.

En términos generales, la CPBT expuso la necesidad de establecer una política exterior de Estado que fuera congruente con las necesidades internas

³⁰ Disponible en la página de la Cámara de Diputados en www.diputados.gob.mx, marzo 2008.

³¹ Disponible en la página de la Cámara de Senadores en www.senado.gob.mx, marzo 2008.

³² Disponible en la página de la Plataforma Electoral del Partido de la Revolución Democrática, en http://www.prd.org.mx/docs/PLAT_ELECTORAL_PBT.pdf, diciembre 2006.

del país, que fomentara la solución multilateral de los principales problemas internacionales, que involucrara a los tres poderes en la toma de decisiones y que buscara fortalecer el SEM a partir de una reforma a su ley. Al igual que el PAN, proponía la creación de un Consejo Nacional de Política Exterior e incluso la ratificación del nombramiento del secretario de Relaciones Exteriores por parte del Congreso de la Unión.

La plataforma electoral que presentó en 2006 la APM, formada por el PRI y el PVEM, puso énfasis en la defensa de la soberanía y la promoción de los intereses nacionales, así como en “reconquistar el prestigio”³³ de la política exterior mexicana; “recuperar el papel activo” de nuestro país en América Latina y el Caribe; establecer una relación “equitativa y respetuosa” con Estados Unidos y Canadá para estrechar los lazos comerciales, destacando la necesidad de establecer una agenda de política exterior y de seguridad con la unión americana consensuada bilateralmente con base en intereses comunes; y estrechar los lazos con Europa y Asia-Pacífico, con el fin de fortalecer la cooperación e incrementar el intercambio comercial.

Al igual que el PAN y la CPBT, la APM pugnaba por el fortalecimiento del SEM y propuso la revisión de su ley, ratificando la vocación pacifista de México; sugirió el desarrollo de estrategias para que la migración fuese un elemento de beneficio compartido, donde la política migratoria fuera acorde a los intereses de México, mejorara el sistema de envío de remesas, garantizara el respeto a los derechos humanos de los migrantes, se ampliara la protección consular y se suscribiera un acuerdo migratorio que “...valore la importancia del trabajo de los migrantes mexicanos en la economía de Estados Unidos y regularice su situación migratoria”.³⁴

Finalmente, otras propuestas iban desde mejorar las relaciones de cooperación e intercambio comercial con África y Medio Oriente –única plataforma que mencionaba estas regiones–, renovar el sistema de organismos internacionales y fortalecer la cooperación frente a la lucha contra el terrorismo y el narcotráfico hasta potenciar la diplomacia preventiva para la solución de conflictos.

Es así que se observa la posibilidad de construir consensos alrededor de temas en los que hay una coincidencia de intereses de los diferentes partidos políticos, por ejemplo: la integración de un órgano consultivo ciudadano de política exterior, la protección a los mexicanos en el exterior, la vocación

³³ Disponible en el sitio oficial del Instituto Federal Electoral en www.ife.org.mx/documentos/PPP/plataformas2006/alianzapomexico_plataforma2006.pdf, diciembre 2006.

³⁴ *Ídem*.

latinoamericanista y el fortalecimiento de los vínculos con otras regiones del mundo, además de Norteamérica.

Sin embargo, desde el inicio de su campaña, la política exterior del gobierno de Felipe Calderón fue denominada como “activa y responsable”.³⁵ En un primer momento su equipo de asesores elaboró un documento³⁶ que identificaba tres tendencias clave de cambio mundial que la afectarían: 1) el debate político e ideológico en torno a la seguridad nacional, en especial después del 11 de septiembre de 2001, tanto en México como en Estados Unidos; 2) la polarización en la discusión respecto a los efectos de la globalización y los réditos de la democracia; y 3) la realineación geoestratégica en la que Asia, en particular China e India, desempeñan un papel cada vez más relevante en el ámbito económico, comercial y de seguridad internacional.

Ya como presidente, Felipe Calderón presentó el *Plan nacional de desarrollo 2007-2012*, estructurado en cinco ejes rectores. El quinto corresponde a “Democracia efectiva y política exterior responsable”. En ese apartado se percibe a la política exterior como una “palanca para promover el desarrollo humano sustentable [lo que significa utilizarla] para mejorar los niveles de vida de los mexicanos, tanto de los que viven en el territorio nacional como de los migrantes [y para] proyectar el compromiso de México con las libertades y derechos humanos”.³⁷

Felipe Calderón llegó a la presidencia en un ambiente de fuerte confrontación entre las diferentes fuerzas políticas del país. Con un margen de apenas 233 831 votos³⁸ por encima de su principal contendiente –Andrés Manuel López Obrador, candidato de la CPBT–, el panista ganó las elecciones del 2 de julio de 2006.

El conflicto postelectoral arrojó saldos negativos entre los que destacan el traspaso de poderes en una ceremonia caótica, con una tribuna “tomada” por legisladores, y la entrega del primer informe de gobierno al Congreso en menos de tres minutos y en ausencia de la presidenta de la mesa directiva de la

³⁵ Felipe Calderón presentó por primera vez su propuesta de gobierno en materia de política exterior el 28 de marzo de 2006. El resumen de su discurso está disponible en http://www.felipe.org.mx/felipeCalderon/Sala+de+Prensa/Boletines/2006/Marzo/bol_28_03_06.htm, diciembre 2006.

³⁶ El documento se encuentra disponible en <http://www.felipe-calderon.org/propuesta/>, diciembre 2006.

³⁷ *Plan nacional de desarrollo 2007-2012*, disponible en <http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx/>, marzo 2008.

³⁸ Mariusa Reyes, “Felipe Calderón, presidente de México”, *BBC News*, Reino Unido, disponible en http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/latin_america/newsid_5318000/5318288.stm, septiembre 2006.

Cámara de Diputados y los diputados y senadores del PRD. Sin embargo, en términos reales, el desencuentro con los partidos políticos en este contexto no ha representado un gran obstáculo para el ejercicio de gobierno ni ha restado legitimidad a las acciones de política exterior.

Una de las primeras acciones de Felipe Calderón fue la composición del gabinete de Política Exterior y de Gobierno, designando a la embajadora Patricia Espinosa Cantellano como titular de la Secretaría de Relaciones Exteriores y nombrando a Arturo Sarukhán como un “elemento estratégico [que manejaría] la relación bilateral más importante y delicada para México: la relación con Estados Unidos”.³⁹ El PAN llegó al poder en 2000 sin cuadros experimentados en política exterior.⁴⁰ Para 2006 esta situación había cambiado poco y, ante los desastres que el gobierno de Fox dejó, se eligió a una secretaria de Relaciones Exteriores que es miembro del Servicio Exterior Mexicano con el más alto rango.

Como era de esperarse, el mayor número de acciones de política exterior se localiza en el ámbito de la relación con Estados Unidos, principalmente respecto al libre comercio, el fenómeno migratorio y la cooperación en materia de seguridad.

En cuanto al libre comercio, hay que recordar que el TLCAN modificó de raíz el proyecto nacional frente a Estados Unidos. A 15 años de su entrada en vigor, es claro que la idea de constituirlo como la plataforma para impulsar el desarrollo económico no ha tenido éxito y esto ha significado un fracaso para la política exterior.

El tema de la migración hacia Estados Unidos sigue pendiente con la propuesta de un acuerdo migratorio que regularice la situación jurídica de los mexicanos en el exterior y vele por el respeto a sus derechos humanos. Se estima que entre 500 mil y un millón de mexicanos cruzan la frontera cada año,⁴¹ pero a partir del 11 de septiembre de 2001 no quedó margen de negociación respecto a asuntos como el de la migración, que en el sentir de los

³⁹ Discurso de presentación del Gabinete de Política Exterior y Gobierno, Sala de prensa de la Presidencia de la República, disponible en <http://www.presidencia.gob.mx/prensa/?contenido=28312>, 28 de noviembre de 2006.

⁴⁰ Vicente Fox tuvo que acudir a personas que no militaban en el PAN para encargarse de la política exterior, pero no confió en diplomáticos experimentados del SEM por la filiación priista de muchos de ellos, por lo que acudió a Jorge G. Castañeda y a Adolfo Aguilar Zinser al inicio de su sexenio y concluyó su administración con un economista con poca experiencia en asuntos internacionales, Luis Ernesto Derbez, como secretario de Relaciones Exteriores.

⁴¹ Fundación Solidaridad Mexicano Americana, *Información sobre la propuesta de reforma migratoria*, disponible en <http://www.fsma.org.mx/espanol/data/docs/FracasoReformaMigratoria.pdf>, p. 4.

legisladores estadounidenses compromete la seguridad nacional de su país.⁴² La aprobación del *Border Protection, Antiterrorism and Illegal Immigration Control Act*, de 2005, y del Plan HR 4437 que propuso la construcción de un muro que abarcaría la frontera con México en los estados de California, Nuevo México, Arizona y Texas, constituyen, en cierta medida, un fracaso para la política exterior. Este tema ha sido debatido por los partidos políticos, pero sin aportar propuestas originales y constructivas.

En cuanto a la cooperación en materia de seguridad, la historia es diferente. En marzo de 2007, los presidentes Felipe Calderón y George W. Bush sostuvieron un encuentro en Mérida, Yucatán, donde acordaron reforzar las labores de procuración de justicia en México y en Estados Unidos y ampliar la cooperación bilateral y regional dirigida a la amenaza que representa la delincuencia transnacional organizada.⁴³ El presidente de Estados Unidos solicitó 550 millones de dólares, correspondientes al año fiscal de 2008, de los cuales 50 serían para Centroamérica y 500 para la adquisición de equipo militar, tecnológico y entrenamiento para el gobierno de México. En total, se calcula que se han recibido 1.4 mil millones de dólares.

Tal vez el tema más controvertido es el de la seguridad hemisférica, que pasa por el ASPAN y la Iniciativa Mérida, los cuales han despertado muchas suspicacias de los sectores más nacionalistas en el Congreso y en el país. Sin embargo, como estos acuerdos se negocian a nivel de los gobiernos, existe desconocimiento sobre los aspectos que abarca y los compromisos que conlleva para México, y por tratarse de una negociación gubernamental, no requiere la autorización del Congreso de la Unión.

En nuestra percepción, los partidos políticos ven la posibilidad de consenso con el Ejecutivo en temas como la mejora de las condiciones de vida de los migrantes, la diversificación de las relaciones de México con el mundo –hay una explícita coincidencia en la necesidad de reforzar la relación con Europa y Asia-Pacífico– en la promoción de los derechos humanos y en lograr la plena vigencia del derecho y los principios democráticos a nivel internacional⁴⁴

⁴² Carlos Heredia Zubieta, “La relación con Estados Unidos: la prueba de ácido de la política exterior mexicana” en Jorge Eduardo Navarrete (coord.), *La reconstrucción de la política exterior de México: principios, ámbitos, acciones*, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades- UNAM, México, 2006, p. 181.

⁴³ Véase *Un nuevo paradigma de cooperación en materia de seguridad*, declaración conjunta sobre la Iniciativa Mérida, disponible en <http://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2007/oct/93817.htm>, 22 de octubre de 2007.

⁴⁴ Esto ha sido una constante en la política exterior de México. Véase Sergio González Gálvez, “La política exterior de principios en tiempos de la globalización” en Jorge Eduardo Navarrete (coord.), *op. cit.*, p. 105.

–porque esto último es lo que en teoría justifica la existencia misma de los partidos–. A pesar de que existen ciertas áreas de coincidencia, el desempeño de los partidos políticos sigue respondiendo a actitudes partidistas y no se observa la voluntad de hacer un esfuerzo por acordar mínimos comunes denominadores para el futuro de la nación.

Durante el sexenio actual, los esfuerzos se han concentrado en construir una política exterior de Estado que responda a los intereses de la nación y le procure beneficio. El sexenio anterior se caracterizó por un desencuentro constante entre los poderes Ejecutivo y Legislativo. Se hizo evidente que la negociación entre las diferentes fuerzas políticas es indispensable para poder llegar a acuerdos y lograr gobernabilidad.

Es así que la política exterior se ha manejado con bajo perfil, por lo que no se han presentado diferencias ni discusiones estridentes al respecto en el Congreso mexicano. Se ha decidido actuar en el plano internacional sin aspavientos, a pesar de que la coyuntura internacional ha dado pie para que fuera de otro modo: la situación en Cuba, las elecciones en Estados Unidos, la posición de Venezuela, el conflicto entre Colombia y Ecuador, entre otros. Tal vez el único espacio en el que México ha tenido una participación más activa, además del tema de la seguridad, es en el proceso de mediación por la crisis en Honduras.

Recientemente, otro tema que ha provocado la reacción de los partidos ha sido el TLCAN, en particular respecto a si se debe o no renegociar su capítulo agropecuario. Hace 14 años que este tratado entró en vigor y, a falta de una política gubernamental que preparara las bases para la apertura, se le culpa de la situación en que se encuentra el campo mexicano. A ello han respondido los diferentes partidos políticos apostados en el Congreso, unos pidiendo la renegociación (PRD y PRI) y los menos (PAN) señalando que resultaría demasiado peligroso.

Conclusiones

La participación de los partidos políticos es esencial en el proceso de toma de decisiones de la política exterior. Sólo a través de la construcción de consensos entre las diferentes fuerzas representadas en el Legislativo se podrá fortalecer y legitimar dicho rubro. Las acciones del Estado fuera de sus fronteras tendrán más peso y contundencia en la medida en que cuenten con el apoyo de las diferentes corrientes políticas internas. En los casos que se han analizado en el presente trabajo hay dos escenarios en los que se presenta un proceso de alternancia después de muchos años de falta de democracia, pero ambos difieren

en los términos de la participación de los partidos en el proceso de formulación de la política exterior.

En el caso de España, el ámbito parlamentario otorga un mayor peso a las fuerzas ahí representadas, pues sus atribuciones en el terreno de la política exterior son mayores. Hay que recordar que el surgimiento del sistema democrático español cumple 35 años y su paso por un régimen dictatorial y autoritario franquista produjo un aislamiento internacional considerable, lo que provocó que las fuerzas políticas de la transición coincidieran en ciertos aspectos esenciales sobre el rumbo del país. El hecho de haber logrado la redacción y aprobación de una constitución mostró el interés común por llegar a ciertos acuerdos básicos. En el ámbito de la política exterior, los partidos políticos también coincidieron en la necesidad de salir del aislamiento internacional a través de un acercamiento estrecho con Europa, de continuar con la relación bilateral de defensa con Estados Unidos y de fomentar el acercamiento con el Norte de África, Medio Oriente y América Latina.

En los años ochenta se presentaron las definiciones más importantes para la política exterior española; el jefe de gobierno a partir de 1982, Felipe González, se reunió con los líderes de los partidos de la oposición en el Congreso y logró su apoyo para dos cuestiones fundamentales que marcarían el futuro de la España democrática: el ingreso del país a las Comunidades Europeas y la ratificación de la adhesión a la OTAN. Esta última medida fue una vía para multilateralizar la relación con Estados Unidos en el terreno de la defensa occidental a cambio de ir disminuyendo la presencia directa de Estados Unidos en las bases militares españolas. A partir de entonces ha habido diferentes momentos en los que los consensos en política exterior se han puesto a prueba, como en el caso de la participación en la guerra de Iraq en 2003. En esa ocasión el gobierno de Aznar ignoró el reclamo de los demás partidos políticos (y de la sociedad en su conjunto) y decidió privilegiar la relación atlántica y bilateral con Estados Unidos. A partir de 2004 volvió a haber acuerdos importantes entre las diferentes fuerzas políticas en los temas fundamentales para España. Al respecto, podemos afirmar que la constante en la relación del presidente de gobierno con el Parlamento en los temas esenciales de la política exterior ha sido la construcción de consensos.

En el caso de México, la situación ha sido diferente, porque si bien la alternancia se presentó de manera formal en el año 2000, el proceso de transición a la democracia inició desde fines de la década de los ochenta, cuando los diferentes partidos políticos de oposición ocuparon algunas gubernaturas, presidencias municipales y un importante número de escaños en el Congreso de la Unión. El país estuvo gobernado por un solo partido durante 70 años, pero en un clima de instituciones y corporaciones que daban estabilidad al

sistema político aún sin el respeto electoral a las fuerzas políticas de oposición. El cambio democrático se presentó de manera paulatina. Pero el problema en este caso es que las fuerzas políticas no creen en el proceso de cambio democrático y no valoran lo importante que puede ser el respeto a la alternancia y, en lugar de pensar en los mínimos necesarios para construir un proyecto de nación, anteponen sus intereses en aras de situarse en la cima del poder. Si en asuntos internos no ha habido consensos y se ha presentado una seria obstrucción de las políticas públicas presentadas por el Ejecutivo en el seno del Congreso, en el ámbito de la política exterior el escenario es aún más complicado. El régimen mexicano otorga al presidente facultades casi exclusivas en lo que concierne a la política exterior, mientras el Senado tiene facultades limitadas en este ámbito. De tal suerte, la influencia de los partidos políticos en política exterior es muy limitada, y a ello debemos agregar el poco interés que muestran respecto a temas de política exterior y la prioridad que otorgan a sus propios intereses, por lo que el resultado es aún más complejo. Se vislumbra aún lejano el día en que el Congreso, a través de las fuerzas ahí representadas, pueda ejercer un contrapeso a la política exterior del Estado mexicano.

De este primer acercamiento comparativo de las relaciones entre los partidos tanto en España como en México en torno a la política exterior, podemos afirmar que los cambios producidos por el avance democrático interno han ampliado las posibilidades de participación e influencia de las diferentes fuerzas en estos temas, que les habían estado vedados durante la existencia de los regímenes autoritarios y centralizados. Con diferentes matices, la tendencia ha sido similar en ambos escenarios. Por otro lado, es esencial reconocer que los cambios en la dinámica internacional han tenido un peso decisivo en la participación de las diversas corrientes políticas internas. En síntesis, el avance democrático interno y los espacios que ha abierto la globalización van de la mano de una mayor participación de los partidos políticos en temas internacionales y tienen una mayor incidencia en el proceso de toma de decisiones en política exterior.