

RELACIÓN ENTRE EL PODER EJECUTIVO Y EL PODER LEGISLATIVO EN MATERIA DE POLÍTICA EXTERIOR, EL CASO DE VICENTE FOX (2000-2006)

Relationship between the Executive and Legislative power in foreign policy, the case of Vicente Fox (2000-2006)

Roberto Rafael Reyes Díaz

Resumen

Este documento tiene por objetivo presentar la interrelación en materia de política exterior entre el poder ejecutivo y el poder legislativo durante el periodo 2000-2006. En ésta se manifestó una compleja relación entre poderes derivada de las facultades constitucionales de cada institución que participa en la elaboración, ejecución y evaluación de la política exterior. Además, se expondrá el control legislativo en la materia a través de los resultados del análisis de comparecencias, puntos de acuerdos e iniciativas de modificaciones jurídicas para el consenso de la política internacional.

Palabras clave: Política exterior, relación entre poderes, presidencialismo, legislaturas, control legislativo.

Abstract

This paper aims to describe the relationship in foreign policy between the executive and legislative branches during the period 2000-2006. In this was manifested a complex relationship between the powers derived from the constitutional powers of each institution that participates in the development, implementation and evaluation of foreign policy. In addition, legislative control will be discussed in the field through the analysis results of hearings, points of agreements and initiatives of legal changes to the consensus of international politics.

Key words: Foreign policy, relations between powers, presidentialism, legislatures, legislative control.

INTRODUCCIÓN

En los albores del siglo XXI, en el sistema político mexicano se culminó un largo proceso de democratización. En el 2000, el Partido Revolucionario Institucional (PRI), perdía electoralmente el cargo político de mayor jerarquía del país: la presidencia de la República. La alternancia política derivada del ascenso a la presidencia de Vicente Fox, del Partido Acción Nacional (PAN), repercutiría en las modificaciones en la política exterior del país, así como en los mecanismos de control del poder legislativo de sus acciones (Whitehead, 2008:370). Asimismo, en el poder legislativo, se consolidaba una representación multipartidista sin mayorías en ambas Cámaras. Efectivamente, el presidente Fox, contó durante todo el periodo de su sexenio con gobiernos divididos. Al encontrarse su gobierno en minoría ante los

Recibido el 29 de septiembre de 2011
Aceptado el 27 de enero de 2012

legisladores, éstos podrían indicar las bases de la política (Colomer, 2001: 179). A través del sexenio de Vicente Fox, la política exterior mexicana se enmarcó en situaciones de coyuntura política interna; aunque él propuso incorporar al poder legislativo, en la práctica no propuso modificaciones en el diseño institucional que lo permitiesen. Asimismo, las desavenencias entre los legisladores de la oposición y el ejecutor de la política exterior se derivaron de cuestionamientos sobre su accionar, posicionamientos y expresiones que afectaron la imagen del país en el sistema internacional y, finalmente, el rompimiento de relaciones con países de América Latina.

Ambos procesos, dieron pauta al análisis riguroso de las instituciones políticas: por una parte, se profundizaron los estudios sobre el diseño institucional, las características orgánicas y la interdependencia de los poderes. Y por otra parte, se comenzó a reflexionar sobre el funcionamiento y equilibrio de esta separación. El sistema presidencial se caracteriza por la división de poderes en tres órganos: Poder Ejecutivo, Poder Legislativo y Poder Judicial. Al contar cada uno de los órganos con determinadas funciones constitucionales la coordinación es una condición para su eficacia, donde los controles y límites provienen de un mecanismo de pesos y contrapesos (el sistema de *checks and balances*). Entonces, la relación entre poderes es una manifestación del sistema político con distintos niveles de interés. Al ser en ocasiones conflictiva deben establecerse mecanismos de negociación y cooperación (Espinoza Toledo, 2003:240). En materia de política exterior, al ser una facultad la dirección del ejecutivo, el legislativo sólo puede ser reactivo ante las circunstancias que acontecen en el exterior, o en su defecto a las decisiones, actitudes y comportamientos de los integrantes del poder Ejecutivo.

La división de poderes en los sistemas políticos ha otorgado un privilegio al Ejecutivo en materia de política exterior, reduciendo al legislativo a una función de control (Merle, 1984:487). La democratización, en la política exterior, redujo el margen de predictibilidad e hizo visible las dificultades en las negociaciones entre poderes para establecer objetivos y estrategias conjuntas (González, 2006:172-173). Para este trabajo, se presentará una breve exposición de las facultades constitucionales de cada uno de los actores e instituciones políticas que participan en la elaboración, ejecución y evaluación de la política exterior. De la misma forma, se abordará una tipología de la interdependencia en esta materia. Por último, se presentarán los resultados de tal relación, derivados del análisis de comparecencias, puntos de acuerdos e iniciativas de modificaciones jurídicas para el consenso de la política internacional.

El Presidente al ser Jefe de Estado, mantiene la prioridad constitucional sobre el Poder Legislativo en materia de política exterior, esto le permite desarrollar actividades internacionales sin intervención directa del legislativo. Asimismo, se le proporciona una amplia capacidad de obtención de información que conlleva a que el legislativo conserve una desventaja en la toma de decisiones. El régimen político del PRI, se caracterizaba por la subordinación del poder legislativo a las decisiones presidenciales. Los presidentes tenían como atributos: el uso de las facultades constitucionales y las *metaconstitucionales* (Carpizo, 1996:115), las cuales eran utilizadas regularmente, permitiéndoles el control de la política

interna y externa del país. Asimismo, el propio diseño constitucional limitaba la autonomía de los legisladores al anular la división de poderes (Casar, 1996:92). En consecuencia, la integración multipartidista presentaría al legislativo como un poder autónomo y con fortaleza institucional (Casar, 1999:103).

La disyuntiva se manifestó en dos opciones: la primera, mantener el *status quo* de subordinación del legislativo hacia el ejecutivo; y la segunda, la activación de una dinámica de consenso de las políticas. El poder legislativo, en el caso concreto de la política exterior; presenta actualmente una multiplicidad de grupos parlamentarios: aunque no es factor de contrapeso en la toma de decisiones (Hernández Rodríguez, 2005: 186-187; v. González, 2006:211). A partir de una matriz conceptual de diez autores, se concretó la siguiente noción de política exterior: *Es el conjunto de principios, objetivos y acciones de un Estado frente a otros Estados, que se establecen en la toma de decisiones surgidas de la relación institucional interna. Tal conjunto permite diferenciar a cada Estado de los demás al reafirmar su autonomía e independencia.* En el caso mexicano, la historia es la fuente primordial de la política exterior (Ojeda, 2006:131), a tal grado que se encuentra establecida en la Carta Magna. Debido a esto, la especialización y concentración de las decisiones política internacionales en el Presidente y sus agentes evita la incorporación formal o informal de otros actores, sean internos o externos (Merle, 1984:530).

Con estas bases, se presenta la siguiente hipótesis: *El tipo de relación entre el poder ejecutivo y el poder legislativo en materia de política exterior, se modificó con la alternancia política del ejecutivo (la presidencia de Vicente Fox) y por mecanismos de control del legislativo sobre éste.* Los estudios de este tema se encuentran en ciernes, surgieron a partir de la alternancia, los gobiernos divididos y por la relación de poderes por la política exterior. Para el estudio de la relación entre poderes, en materia de política exterior, se utilizará la teoría de toma de decisiones (Putnam, 1988; Allison, 1988) que permite analizar las características de cada actor, sus relaciones y sus decisiones.

Robert Putnam presentó elementos teóricos como “el juego de dos niveles”, que contribuye en el análisis de la interacción simultánea de los planos internos e internacionales, le otorga a la política interna una participación directa en la política internacional. Con la misma idea, Allison, dentro del modelo de política burocrática, favorece el análisis de actores internos y la toma de decisiones para la política exterior. Esta teoría, el juego de dos niveles, requiere del conocimiento de las circunstancias políticas internas y externas del país. Es necesario el consenso interno para la colaboración exterior, sin embargo los opositores no determinan las acciones del ejecutivo, sólo pueden ratificar sus compromisos. Entonces, el Ejecutivo al eliminar la politización y negociar con la oposición permite evadir los riesgos del rechazo legislativo. Desde una perspectiva institucional, sí la toma de decisiones ocurre de manera centralizada sólo por el ejecutivo, los grupos opositores tienen mayores incentivos para negociar sus posturas estableciendo una política exterior de Estado.

Esta teoría reconoce la inevitabilidad de los conflictos internos y establece que los tomadores de decisiones, los ejecutivos, deben negociar en lo interno y en lo externo al mismo tiempo. Dado que los intereses internos pueden ser más heterogéneos, la oposición puede

negociar al convertirse en una coalición legislativa que apruebe o denegué las acciones del presidente y su canciller. Por lo tanto, esta ponencia intenta comprender la dinámica y sus actores, para establecer las continuidades y las rupturas de la ejecución de la política exterior mexicana. Asimismo, se dilucidan los momentos de conflictos y consensos entre los poderes, determinados por sus atribuciones legales, y en ocasiones, por cuestionamientos informales de los legisladores.

En este estudio, se señalaron dos poderes federales. El primero de ellos, el Ejecutivo, se limitó al Presidente de la República, Vicente Fox, y a los titulares de la Secretaría de Relaciones Exteriores, Jorge G. Castañeda Gutman y Luis Ernesto Derbez Bautista (SRE). Por el segundo, el Legislativo, se analizaron las atribuciones del Congreso de la Unión, el Senado de la República, la Cámara de Diputados y la Comisión Permanente. Además, se puntualizaron las acciones de las Comisiones Ordinarias y Unidas, así como el Pleno de cada Cámara, respectivamente.

LOS DISEÑOS INSTITUCIONALES Y LAS FACULTADES DE LOS PODERES

El diseño institucional del Ejecutivo

Comenzaremos señalando las características del sistema presidencial. Este modelo, se originó en Estados Unidos, adaptándose posteriormente en diversos países, en especial la región de América Latina. En la política exterior, tiene como características primordiales la separación del Ejecutivo respecto al Legislativo. El primero, es Jefe de Estado y de Gobierno, al tener el acceso a la información le consiente una predominancia en la toma de decisiones y sólo un control *a posteriori* del legislativo (Merle, 1984:479). La jefatura de Estado, les confiere a los presidentes: la representación política, la diplomacia y la negociación de tratados internacionales (Espinoza Toledo, 2007:190). Estas características definitorias del sistema, se trasladaron a México, donde existe una delimitación constitucional y administrativa de las facultades del poder Ejecutivo y del poder Legislativo en materia de política exterior. Al poder Ejecutivo, se le atribuyeron una amplia gama de funciones en el artículo 89, fracciones II, III, VI, VIII y X. Son estas fracciones las que establecen la autoridad del Presidente de nombrar y remover a los agentes diplomáticos, ministros y cónsules generales; así como el preservar la seguridad nacional y declarar la guerra en nombre del país.

Debe destacarse la fracción X, que establece el predominio del Ejecutivo en la política exterior del país: “Dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, sometidos a la aprobación del Senado. En la conducción de tal política, el titular del Poder Ejecutivo debe observar los principios normativos.”¹ El análisis de las atribuciones permite determinar que la relación entre los poderes es a través de los órganos administrativos. Se incorpora como intermediario la Dirección General de Coordinación Política de la SRE,

¹ Los principios son: la autodeterminación de los pueblos; la no intervención; la solución pacífica de controversias; la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales; la igualdad jurídica de los Estados; la cooperación internacional para el desarrollo; y la lucha por la paz y la seguridad internacionales.

que coadyuva en el intercambio de información con los legisladores y concreta las comparecencias del secretario de Despacho. Es el Secretario quien sobrelleva la relación más cercana con las Cámaras. El Presidente sólo tenía contacto con el Legislativo al presentar su informe de gobierno.

El diseño institucional del Legislativo

El Congreso de la Unión está facultado por el artículo 88 constitucional, que señala el proceso bicameral para aprobar la ausencia del presidente del país; se rescata también en el 76 (González, 2008:73), que puntualiza los empréstitos y la organización diplomática. La Comisión Permanente, facultada por el 78 de la Carta Magna, funciona en los recesos legislativos, limitada a aprobaciones consulares y permisos de salida. La Cámara de Diputados, con atribuciones en el artículo 93, participa en la evaluación del Informe de Gobierno y en las comparecencias administrativas que lo ameriten. Por último, es el Senado (y dentro de él, las Comisiones Ordinarias) el órgano encargado de analizar la política exterior. Tiene dos facultades exclusivas (artículo 76, fracciones I, II y III): la aprobación de tratados y convenciones internacionales que signara el Presidente y la evaluación de las actividades internacionales realizadas por el Ejecutivo. Además, se encuentra facultado para permitir la salida de escuadras y tropas fuera del territorio (Cossío Díaz y Rodríguez Huerta, 2003:290).

El sesgo de la participación legislativa en la política exterior, adicionándose a la imposibilidad de ratificar a los miembros del gabinete, concretamente, al titular de la SRE, estableció la debilidad del poder y una mínima participación en la toma de decisiones. Sucintamente, del Senado depende la existencia de un equilibrio de poderes en la política exterior mexicana.

LA ALTERNANCIA DEL EJECUTIVO Y LA INTEGRACIÓN DEL LEGISLATIVO

Presidencia de Fox y titulares de la SRE

Con la alternancia política del Ejecutivo, se modificaron dos aspectos esenciales de la hegemonía de éste sobre el Legislativo. Dos condiciones básicas del presidencialismo mexicano declinaron (Weldon, 1997:225-227): primera, no se conformó un legislativo disciplinado (al menos, no como en el periodo del PRI); segunda, con la incorporación de legisladores de oposición disminuyó la fortaleza legislativa del PAN. Fox, planteó desde su candidatura, una relación de consenso de la política exterior. Ciertamente, en los primeros años de su gobierno, el “bono democrático” le incitaba a justificar sus acciones internacionales (PND, 2001:68). Presentaba una política exterior activa en el sistema internacional, centrada en cinco ejes: 1) promoción de un México democrático y plural en el exterior; 2) la defensa de derechos humanos y democracia; 3) un papel activo del país en el sistema internacional; 4) la defensa de los mexicanos en el extranjero, y 5) la política exterior como eje de desarrollo socioeconómico.

Durante el sexenio, asumieron la titularidad de la SRE, como en el régimen del PRI, dos personajes ajenos al servicio diplomático. Jorge Castañeda, ocupó la cancillería de 2000 a

2003; por su parte, Luis Ernesto Derbez, los últimos tres años de gobierno. Ambos, tuvieron sus discrepancias con legisladores opositores; éstos realizaron constantes críticas a los fallos y desaciertos del accionar de la SRE; principalmente a las conductas impropias y personalistas de los Cancilleres. Castañeda, terminó renunciando a principios de 2003, al ser desconocido como interlocutor válido entre los poderes; causando una crisis en el gabinete de Fox por los reajustes que tuvo que enmendar. Derbez, continuó en el cargo, posteriormente se enfrentó a dos momentos álgidos del sexenio: las crisis políticas con Cuba y Venezuela.

La integración legislativa

El surgimiento del legislativo como un actor, dejando atrás la subordinación por las reglas formales (e informales del sistema) es un punto de inflexión de la democracia mexicana. La politización de la política exterior es una manifestación de los procesos internos. En el periodo sexenal, la presidencia de Vicente Fox, mantuvo una interdependencia con tres legislaturas: a) la LVIII, de 2000 a 2003; b) la LIX, de 2003 a 2006; y, c) de octubre a noviembre de 2006 con la LX. Las integraciones multipartidistas de las cámaras; los periodos de sesiones; las iniciativas de reformas en la política exterior; así como la integración de las comisiones, muestran la importancia que cada grupo parlamentario y cada legislador, le otorgaba a la coyuntura política internacional que atravesaba el país. La participación legislativa, consecuente con la división de poderes, centraba sus objetivos en políticas de Estado (Cortés Campos y Reigosa Sotelo, 2003:37).

En el Senado de la República se realizó una ampliación administrativa legislativa.² Previamente al inicio de sesiones, se conformó un Consejo de Política Exterior senatorial. Para ello, a la Comisión de Relaciones Exteriores (CRE) se le sumaron siete subcomisiones especializadas y regionales.³ Asimismo, debe destacarse, que la integración de las comisiones procede con la misma regla de proporcionalidad.⁴ El control del Poder Legislativo sobre el ejecutivo se enmarca en las acciones de las comisiones y del Pleno de cada Cámara. Las comisiones tienen como funciones dictaminar, controlar, aprobar y analizar el accionar del gobierno. La importancia de éstas reside en la recopilación de información, en el análisis del contenido y en los dictámenes emitidos. El poder de las comisiones se determina en su capacidad política y legal, así como en la posibilidad de modificar los contenidos de las propuestas y contar con poderes extensivos (Puente, 2009:110). En efecto, en el funciona-

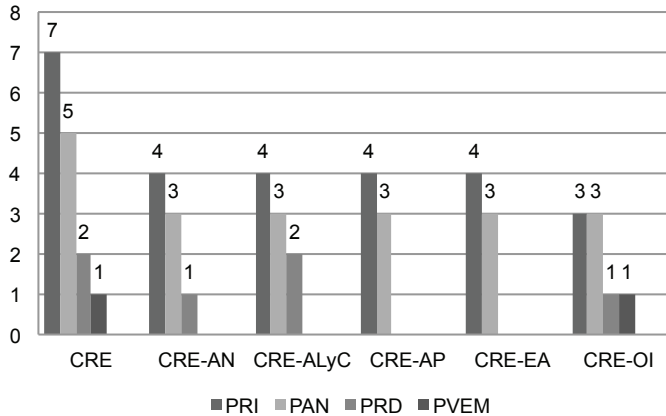
² *Gaceta Parlamentaria del Senado de la República*, Año 2000, no. 12, 1er. Año de ejercicio, 1er. Periodo Ordinario, Jueves 5 de octubre 2000. Para revisar el proceso de integración de comisiones véase José Ramón Cossío, *Los Órganos del Senado de la República, Senado de la República*, México, 2003, pp. 238-241.

³ Las comisiones son: Relaciones Exteriores; Relaciones Exteriores América Latina y El Caribe; Relaciones Exteriores Asia – Pacífico; Relaciones Exteriores Europa - África; Relaciones Exteriores Organismos Internacionales; Relaciones Exteriores Organizaciones No Gubernamentales; y, Relaciones Exteriores América del Norte.

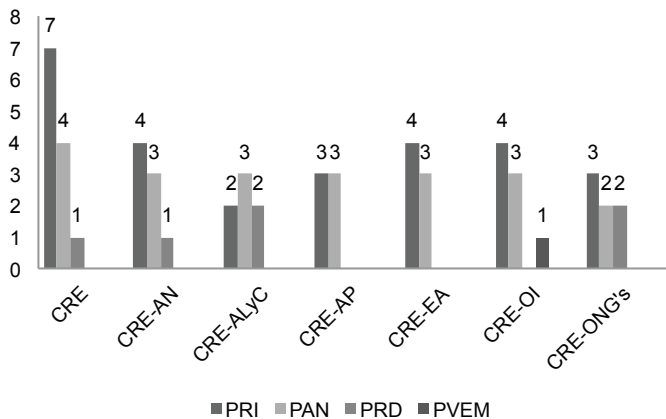
⁴ Aspecto previsto en el artículo 16, del Reglamento Interino del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

miento de las comisiones, aunque mantenían los procedimientos legislativos, no modificaban el contenido de las propuestas, mostrando con ello, rasgos de nula institucionalización.

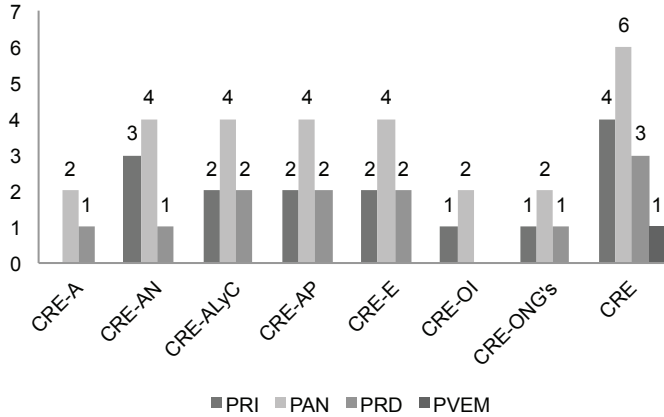
Las comisiones se integraron por senadores del PRI, del PAN y del Partido de la Revolución Democrática (PRD); las directivas de cada comisión, compuestas por un presidente y dos secretarios, también se concentraron por senadores con trayectoria partidista (Camacho Vargas, 2008:118). Así, en los seis años de gobierno, los grupos de oposición, fueron mínimamente incorporados a la toma de decisiones. (Gráficas I, II y III).



Gráfica I. Integración de Comisiones de Relaciones Exteriores del Senado de la República 2000-2006, número de legisladores por partido: LVIII Legislatura



Gráfica II. Integración de Comisiones de Relaciones Exteriores del Senado de la República 2000-2006, número de legisladores por partido: LIX Legislatura



Gráfica III. Integración de Comisiones de Relaciones Exteriores del Senado de la República 2000-2006, número de legisladores por partido: LX Legislatura

Fuente: Elaboración propia con datos del Sistema de Información Legislativa, <<http://sil.gobernacion.gob.mx/>>, Revisado el 12 de marzo de 2010

Durante dos periodos senatoriales, fue notorio que las comisiones encargadas de tomar decisiones legislativas realizaban un control parlamentario positivo, al aprobar dictámenes y resoluciones en materia de política exterior. En particular la relación con el poder Ejecutivo se fortaleció sólo el primer año: no se declinó ninguna petición de éste, ni tampoco se declaró ninguna propuesta como improcedente. El tamaño del Senado y la distribución de los integrantes en las comisiones, supone la especialización de las comisiones y un mayor margen de autonomía respecto a los líderes de partido (Nacif, 2005:55). Implicaba una mayor coordinación y negociación entre los grupos parlamentarios; los líderes de bancada establecieron las prioridades de cada tema a fin de que se consolidara la especialización de las comisiones en particular y de la política exterior en lo general.

Incluso, en la Cámara de Diputados, la integración y aprobación de peticiones y propuestas por parte del Ejecutivo, también señaló una relación aprobatoria. De manera similar, la colegisladora procedió en la integración de las Comisiones, excluyendo a los partidos minoritarios. El Congreso, se convirtió en el centro de la democracia representativa. Desde los primeros gobiernos, esta soberanía intenta ser un eje del sistema político contemporáneo. La pluralidad partidista asumió los costos de su autonomía respecto al ejecutivo. En este proceso de consolidación como contrapeso, el legislativo, se adjudicó la interpretación de las facultades jurídicas, administrativas y legislativas.

La relación entre poderes en el ámbito de la política exterior, se refleja en estas actividades: a) las comparecencias del titular de la Secretaría de Relaciones Exteriores (así como de otros elementos administrativos que sean solicitados) ante el poder legislativo; b) nombramientos de diplomáticos; c) solicitudes de permiso del Ejecutivo para ausentarse del país; d) solicitudes para usar y recibir condecoraciones; e) ratificación de instrumentos diplomáticos

(tratados); f) iniciativas de ley; y, g) reformas al marco legal y proposiciones con punto de acuerdo para exhortar, emitir un extrañamiento, solicitar comparecencias o información al Ejecutivo en materia internacional. Efectivamente, el legislativo como poder autónomo, comenzó a ejecutar el mecanismo de control parlamentario: comparecencias y análisis de los informes. El diseño constitucional señala la interdependencia formalmente; sin embargo el mecanismo de control parlamentario se determina por dos características: temporalidad *ex ante* o *ex post* y el control político o administrativo.

La primera de ellas, refiere al control *ex ante* o *ex post*. Los puntos de acuerdo camerales en el legislativo son el método *ex ante*; todas las demás son *ex post*. El control político consiste en el análisis de los informes de gobierno. Por su parte, el control administrativo, consiste en las citas a comparecer a los elementos administrativos de la SRE, principalmente al canciller. Las comparecencias de los elementos administrativos ante los legisladores, son métodos de interacción entre los poderes, en ellas se presentan posturas, posicionamientos y observaciones de los legisladores a las acciones realizadas por la Cancillería. Estos diálogos provienen de los acuerdos internos de las Comisiones y las Cámaras; en éstas se trata de informar al Senado, para que tome una disposición en su trabajo legislativo (Cortés y Reigosa, 2003:102). Teniendo ambas Cámaras facultades de citación, acudían los cancilleres. El Pleno del Senado, sólo se realizó una evaluación de la política exterior de Fox, fue el caso del Primer Informe de Gobierno, acudiendo a ella Jorge G. Castañeda Gutman. Después de ésta, hubo una modificación de formato, estableciéndose su realización ante las Comisiones especializadas; no se volvió a citar ante el Pleno al canciller. Ante la Cámara de Diputados, sólo acudió en una ocasión Castañeda en el 2001. El canciller Luis Ernesto Derbez Bautista, que ocupó la Secretaría del 2003 a 2006, se entrevistó cuatro ocasiones ante las Comisiones Unidas de Relaciones Exteriores y de Asuntos Fronterizos. (Tabla I)

Las comparecencias permitieron revisar las críticas y el análisis de las acciones del Ejecutivo. Sin embargo, los posicionamientos de partidos opositores estuvieron enmarcados en las decisiones y declaraciones del Presidente; en el comportamiento de los Cancilleres; en las modificaciones de la política exterior mexicana dentro del sistema internacional. El PAN defendió éstas, definiéndolas como parte de la alternancia, de su ideología, de los cambios en el sistema internacional, así como de la necesidad de incorporar al país dentro de la realidad mundial. El PRI, al principio mostró una postura aprobatoria del accionar del Ejecutivo, transcurriendo el sexenio criticó los desatinos del Ejecutivo. Principalmente, los grupos parlamentarios del PRI, puntualizaban los cambios a la política exterior que se desarrolló durante su etapa de gobierno. Asimismo, los partidos de ideología de izquierda, desarrollaron una postura crítica ante los conflictos diplomáticos con gobiernos de su misma ideología en América Latina.

La relación entre poderes durante el sexenio de Vicente Fox

Durante el sexenio de Fox, se intentó desarrollar una política exterior activa en el sistema internacional. Los límites y los contrapesos fluctuaron a lo largo de los seis años. Por ejemplo, en el primer año (2000-2001), el accionar internacional mexicano tuvo el respaldo de la totalidad del Congreso; fue un año de cordialidad y confianza. Después de los ataques te-

TABLA I. RELACIÓN DE COMPARECENCIAS DE CANCELERES EN EL SEXENIO 2000-2006.

Canciller	Fecha	S	D	C. P.	Temas
Jorge G. Castañeda	a) 5 de diciembre de 2000	X			Presentación de la política exterior del PND de Vicente Fox. Búsqueda de corresponsabilidad
	b) 17 de marzo de 2001	X			Migración y relación con Estados Unidos
	c) 13 de septiembre de 2001	X			Informe de Gobierno: Presentación de los cinco ejes de política exterior
	d) 26 de septiembre de 2001		X		Informe de Gobierno: Presentación de los cinco ejes de política exterior
	e) 11 de diciembre de 2001	X			Migración y revisión de la política exterior
Luis E. Derbez	f) 18 de septiembre de 2003	X			Política exterior en disyuntiva por la invasión a Irak
	g) 7 de marzo de 2004			X	Conflicto y rompimiento diplomático con Cuba
	h) 29 de septiembre de 2004	X			Migración: Muro fronterizo, uso de balas sobre inmigrantes
	i) 27 de octubre de 2004		X		IV Informe de Gobierno: Migración, conflicto con Cuba
	j) 21 de septiembre de 2005		X		V Informe de Gobierno: Migración, cambios en la política exterior: Cuba y Estados Unidos
	k) 4 de octubre de 2006		X		VI Informe de Gobierno: Críticas a la política exterior del sexenio

Fuente: Elaboración propia. Con información de Informes de Gobierno 2001-2006.

rroristas en septiembre de 2001, el presidente Fox, demostró un apoyo a los posicionamientos de Estados Unidos. A partir de ese momento, los legisladores de la oposición comenzaron a cuestionar el desapego a la política tradicional mexicana, criticando las declaraciones del Presidente y de su Canciller. Las plataformas de los partidos permitieron comprender las directrices que cada uno de ellos tomó como prioritarios en el transcurso de sus respectivos periodos y funciones. La alternancia política del sexenio de Vicente Fox, señaló que los principios constitucionales que se utilizaron como guías en la política exterior del régimen del PRI, se intentaron adecuar a los posicionamientos ideológicos del Partido Acción Nacional (Rodríguez Rudich, 2001: s/n). Además, el problema migratorio fue una constante en los temas debatidos en el Senado y en la Cámara de Diputados. Las amonestaciones, de los legisladores, al Presidente, se sustentaban en la gravedad de la situación irresoluble.

La incorporación temática de la defensa y promoción de los derechos humanos como sustento de las decisiones diplomáticas, provocaron desencuentros con el régimen cubano. Las posturas de un libre mercado y alineamiento con Estados Unidos, incitó en lo interno,

una profunda crisis con los partidos PRI y PRD; asimismo, el alejamiento de América Latina, aún cuando el PAN en su plataforma partidista y el Ejecutivo en su PND exclamaban lo contrario, causó controversias entre los poderes (Rodríguez Rudich, 2001:s/n).

A diferencia de las negociaciones dentro de las comisiones, cada partido opositor señalaba sus prioridades respecto a la política exterior del país en el Pleno. En especial, el Pleno del Senado, se convirtió en el punto de discusión política de los partidos. La finalidad de solventar las diferencias se cimentó en los intentos de modificar los dictámenes a los que los partidos sin legisladores en comisiones no tenían acceso, denegándose con ello la aprobación plenaria de las actividades del Presidente. El uso del artículo 88 constitucional, que establece los permisos de ausencia del país, se ejecutó como un método de bloqueo sobre la política exterior del presidente, siendo un mecanismo de control efectivo. Los debates legislativos, señalaban la “temporalidad” del mecanismo con las circunstancias mundiales, puesto que desde su concepción hasta el presente, las dinámicas de las relaciones exteriores se han modificado profundamente.

El nueve de abril de 2002, se denegó el permiso de salida a Vicente Fox; el debate funcionó como un mecanismo propicio al marcar límites de los poderes y facultades presidenciales. Mientras que la oposición señalaba los yerros políticos del Presidente, el grupo parlamentario del PAN defendía las prioridades del país. Fue, hasta ese momento, la crisis entre poderes más grave de la historia del país. Después de esa fecha, la relación entró en una etapa de anquilosamiento. A finales de su sexenio, el nueve de noviembre de 2006, nuevamente se le negó la salida, esta vez, los argumentos fueron el cúmulo de errores cómo Jefe de Estado y de Gobierno. Durante las LVIII y LIX Legislaturas, los legisladores convocaron en varias ocasiones a la reformulación jurídica para establecer nuevas dinámicas de la relación, así como de la conducción de la política exterior por parte del Ejecutivo. La cronología de las iniciativas y los argumentos que las sustentaban, señalaron las prioridades partidistas de éstas.

El ejecutivo presentó iniciativas de modificaciones en la política exterior, en especial sobre seguridad nacional y sobre comercio internacional. Destacable es el hecho, que ninguna de ellas se refiera a modificaciones constitucionales respecto a los principios de la política exterior ni a las facultades para convertir al poder Legislativo en un contrapeso en la materia. Las iniciativas, las temáticas argumentativas y la cronología de las éstas, se caracterizaron por ser reactivas a las actividades ejercidas en la política exterior. La búsqueda de la oposición legislativa, de conformar un contrapeso institucional, señaló que las reformas provenían de acontecimientos coyunturales internacionales o deslices protocolarios del Ejecutivo. Durante el sexenio de Vicente Fox, se presentaron en el Senado 19 iniciativas para la modificación de los artículos 76, 88, 89 y 133 constitucionales. Por parte de la Cámara de Diputados totalizaron 25 iniciativas, siendo ésta la de mayor actividad y disposición para modificar el marco jurídico de la política exterior, aún cuando la facultad exclusiva le pertenece a su colegisladora (Trejo García, 2006:12-13).

Es notorio, que ni el Presidente Fox ni los grupos parlamentarios panistas impulsaron propuestas de modificación de las normas legales para permitir una relación de consenso sobre política exterior. El grupo parlamentario del PAN, en la Cámara de Diputados, sólo presentó cinco iniciativas con temáticas en promoción de los derechos humanos y tres

respecto a los tratados internacionales. Asimismo, en el Senado, presentaron una iniciativa sobre los derechos y dos sobre los tratados. Puntualizando: “la ratificación del Senado sobre algunos tratados permite la influencia legislativa en el ámbito ejecutivo de la política exterior” (Shugart & Carey, 1992:19), materia en la que no se propiciaron cambios formales en el diseño institucional.

CONCLUSIONES

Como sucinta reducción de los resultados de la investigación se señalan los siguientes:

- a) El proceso de democratización en el país afectó también a la política exterior del país. Hubo continuidades, pero resaltaron las rupturas.
- b) La relación entre el poder Ejecutivo y el poder Legislativo en materia de política exterior tiene una cimentación constitucional. El diseño institucional, aún no concede una interdependencia equilibrada entre ambos. La participación del segundo en la toma de decisiones está limitada por el marco legal. Sin embargo, las aproximaciones teóricas que se trataron señalan una postura de consenso; del mismo modo que la teoría de la división de poderes implica una colaboración y un control entre poderes y funciones de los mismos.
- c) El sexenio de Vicente Fox, mantuvo un gobierno dividido, debido a que los legisladores buscaron ampliar la autonomía de las Cámaras, al controlar o negociar con el ejecutivo a través de posicionamientos partidistas.
- d) Fue notoria la participación de los grupos parlamentarios de oposición, quienes presentaron iniciativas, puntos de acuerdo, las excitativas y los exhortos, exclamando sus posturas e inconformidades. El poder legislativo incursionó en la política exterior al señalar constantemente los errores diplomáticos del Presidente.
- e) Los mecanismos de control sirvieron para establecer una relación reactiva y conflictiva entre los poderes. Al presidente se le denegó en dos ocasiones su ausencia del país; recibió, junto a sus cancilleres, críticas sobre sus actitudes, comportamientos, exclamaciones y equívocos en las relaciones con América Latina y Estados Unidos.

BIBLIOGRAFÍA

- Allison, Graham T. 1988. *La esencia de la decisión. Análisis explicativo de la crisis de los misiles en Cuba*. Buenos Aires, gel, p. 387.
- Camacho Vargas, José Luis. 2008. *El ABC del Senado de la República*, México, Instituto Mexicano de Estudios sobre el Poder Legislativo.
- Carpizo, Jorge. 1996. *El presidencialismo mexicano*, Siglo xxi, México.
- Casar, María Amparo. 1996. “Las bases políticas institucionales del poder presidencial en México”, en *Política y Gobierno*, vol. III, núm. 1, primer semestre 1996, pp. 61-92.

- _____. 1999, “Las relaciones entre el poder ejecutivo y el legislativo: el caso de México”, en *Política y Gobierno*, vol. IV, núm. 1, primer semestre 1999, pp. 83-128.
- Cortés Campos, Josefina y Luís Raigosa Sotelo. 2003. *Las facultades de control del Senado de la República*, México, Senado de la República.
- Cossío Díaz, José Ramón y Gabriela Rodríguez Huerta. 2003. *El Senado de la República y las relaciones exteriores*, México, Miguel Ángel Porrúa/Senado de la República-ITAM.
- Espinoza Toledo, Ricardo. 2003. “La necesaria revalorización del Congreso”, en Béjar Algazi, Luisa y Rosa María Mirón Lince, *El Congreso Mexicano después de la alternancia*, México, AMEP/Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República.
- _____. 2007a. *Sistemas parlamentario, presidencial y semipresidencial*, México, IFE.
- _____. 2007b. “Parlamentarismo, presidencialismo y sistema mixto”, en Emmerich, Gustavo Ernesto y Víctor Alarcón Olgún (coords.), *Tratado de Ciencia Política*, México, Antrophos/UAM-I, pp. 183-200.
- González González, Guadalupe. 2006. “Bases internas de la política exterior: realidades y retos de la apertura económica y la democracia”, en Luis Herrera-Lasso M. (coord.), *México ante el mundo: tiempo de definiciones*, México, FCE, pp. 155-235.
- _____. 2008. “Democratización y política exterior: ¿El fin del predominio presidencial?” en Sotomayor Velázquez, Arturo C. y Gustavo Vega Cánovas (coords.), *El mundo desde México. Ensayos de política internacional Homenaje a Olga Pellicer*, México, El Colegio de México, p. 283.
- Hernández Rodríguez, Rogelio. 2005. “Conflicto y colaboración entre poderes. La experiencia reciente de los gobiernos divididos”, en *Mexican Studies / Estudios Mexicanos*, vol. 21, no. 1 Invierno, pp. 186-187.
- Merle, Marcel. 1984. “La política exterior”, en Grawitz, Madeleine y Jean Leca (dirs.), *Traité de science politique, 4. Les politiques publiques*, París, PUF, Traducción de José María Ímaz Gispert, pp. 467-533.
- Nacif, Benito. 2005. *El poder legislativo de los Estados Unidos Mexicanos*, México, Nostra Ediciones.
- _____. 2004. “Las relaciones entre los poderes ejecutivo y legislativo tras el fin del presidencialismo en México”, en *Política y Gobierno*, vol. XI, núm. 1, primer semestre 2004, pp. 9-41.
- Puente, Khemvirg. 2009. “De la productividad legislativa a la eficiencia parlamentaria en el sistema de comisiones del Senado mexicano”, en Béjar Algazi, Luisa, *Qué hacen los legisladores en México. El trabajo en comisiones*, México, UNAM / Porrúa.

- Putnam, Robert. 1988. "Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games" en *International Organization*, vol. 42, no. 3 Verano, 1988, pp. 427-460.
- Rodríguez Rudich, Edgar. 2001. *Política exterior a revisión: aportaciones del Partido Acción Nacional, Comisión de Relaciones Exteriores, Caja 1, Glosa política exterior, 1er. Informe.* (Septiembre 2001), Archivo Histórico y Memoria Legislativa del Senado de la República, s/n.
- Shugarth Mathew y John M Carey. 1992. *Presidents and Assemblies, Constitutional Design and Electoral Dynamics*, Nueva York, Cambridge University Press.
- Trejo García, Elma del Carmen. 2006. *Análisis para el procedimiento interno para la aprobación de un Tratado Internacional en México*, México, Servicio de investigación y análisis/Subdirección de Política Exterior/LX Legislatura Cámara de Diputados, SPE-ISS-13-06, noviembre de 2006.
- Weldon, Jeffrey. 1997. "The Political Sources of Presidentialism in Mexico", en Scott Mainwaring y Matthew Soberg Shugart (comps.) *Presidentialism and Democracy in Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Whitehead, Lawrence, 2008, "Consecuencias de la democratización en la política exterior de México", en Covarrubias, Ana (coord.), *Temas de política exterior*, México, El Colegio de México-Centro de Estudios Internacionales, pp. 365-388.

DOCUMENTOS OFICIALES

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Gaceta Parlamentaria del Senado de la República, Año 2000, no. 12, 1er. Año de ejercicio, 1er. Periodo Ordinario, Jueves 5 de octubre 2000

Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006

Reglamento Interior de la Secretaría de Relaciones Exteriores

ROBERTO RAFAEL REYES DÍAZ

Maestro en Estudios Sociales, Línea Procesos Políticos, Universidad Autónoma Metropolitana-Unidad Iztapalapa. Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública, Universidad Autónoma de Aguascalientes. Investigador del Instituto de Investigaciones Legislativas del Congreso del Estado de Aguascalientes. Correo electrónico: roberto_reyes_diaz@hotmail.com