



Diplomacia parlamentaria mexicana: la participación del Congreso en política exterior a través de los puntos de acuerdo durante la LX Legislatura*

Rafael Velázquez Flores**

Karen Marín Hernández***

Resumen

El artículo trata sobre la trascendencia que tuvo la diplomacia parlamentaria en la LX Legislatura. El argumento central de los autores es que el Congreso ha ampliado su participación en el diseño de la política exterior a través de mecanismos legislativos, como los puntos de acuerdo. Es importante señalar que la política exterior de México ha jugado un papel importante en diversos foros e instancias internacionales, por lo que un ejercicio de este tipo nos brinda la oportunidad de conocer algunos elementos de la política exterior nacional.

Palabras clave: Política exterior, Punto de acuerdo, trabajo legislativo, México, Relaciones Internacionales.

Abstract

The article discusses the significance of parliamentary diplomacy in the LX Legislature. The central argument of the authors is that Congress has extended its participation in the design of foreign policy through legislative mechanisms, as the points of agreement. It is important to note that Mexico's foreign policy has played an important role in various international forums and, as an exercise of this kind, gives us the opportunity to meet some elements of the national foreign policy.

Keywords: Foreign Politics, Agreement Act, legislative work, Mexico, International Relations.

Introducción

La diplomacia parlamentaria contempla las actividades que los congresos y los legisladores realizan en el plano internacional. Para el caso de México, la diplomacia parlamentaria se puede dividir en tres grandes grupos. El primero incluye las actividades de carácter constitucional que el Congreso mexicano realiza en materia de política exterior, tales como

* Este trabajo es parte del proyecto de investigación "La relación entre el Ejecutivo y el Congreso en materia de política exterior: ¿Cooperación o conflicto", con apoyo del CONACyT.

** Director de la Licenciatura en Ciencia Política y Relaciones Internacionales del CIDE.

*** Asistente de la Licenciatura en Ciencia Política y Relaciones Internacionales del CIDE.

la aprobación de tratados internacionales, la ratificación de los nombramientos diplomáticos, el análisis de la política exterior, el permiso para que tropas militares puedan salir del territorio nacional, entre otras. El segundo grupo comprende las actividades que, de manera independiente, realiza el Congreso mexicano en su conjunto o los senadores y diputados por su cuenta. En este grupo se pueden incluir la participación en organizaciones internacionales, como la Unión Interparlamentaria, las reuniones interparlamentarias, los grupos de amistad y todas las actividades que realizan las congresistas mexicanas en el exterior que tienen un vínculo directo con su labor legislativa. El tercer grupo está compuesto por aquellas iniciativas que tienen los legisladores para poder influir en el proceso de toma de decisiones de la política exterior de México. En este caso particular, los legisladores recurren a ciertos instrumentos para poder participar en el diseño de dicha política. Los mecanismos más utilizados son los “puntos de acuerdo”. Este trabajo se enfocará en este tercer grupo de diplomacia parlamentaria.

En general, los puntos de acuerdo son exhortos que hace el Congreso para que el Ejecutivo adopte una decisión acorde a la visión de los legisladores. Sin embargo, estos instrumentos no tienen un carácter vinculatorio. Es decir, no existe una ley que obligue al Ejecutivo a cumplir con estas propuestas. De acuerdo a la Constitución mexicana, el Presidente dirige la política exterior. En otras palabras, el Ejecutivo goza de una preeminencia en el proceso de toma de decisiones de la política exterior. Debido a esta supremacía de la rama ejecutiva, los congresos buscan mecanismos para contrarrestarla. Los puntos de acuerdo resultan instrumentos que buscan alcanzar este objetivo. Estos mecanismos sirven también para

a) Aumentar la participación del Congreso en el proceso de toma de decisiones.

b) Servir de contrapeso al Ejecutivo.

c) Ampliar las facultades del Poder Legislativo en materia de política exterior. Los diferentes tipos de puntos de acuerdo que existen son: exhortos, solicitudes de información, extrañamientos, reconocimientos, solicitudes de comparecencia, creación de grupos de trabajo, entre otros.

En este contexto, el objetivo de este trabajo es explorar la diplomacia parlamentaria de la LX Legislatura a través de los puntos de acuerdo. El argumento central es que el Congreso mexicano ha buscado ampliar su participación en el diseño de la política exterior a través de estos mecanismos legislativos. Las preguntas que guían esta investigación son las siguientes: ¿En qué temas de la agenda de política exterior el Congreso



mexicano busca una mayor participación? ¿Qué partidos políticos tienen una mayor tasa de éxito en la aprobación de los puntos de acuerdo? ¿Cuál es el marco jurídico que regula el proceso de los puntos de acuerdo?

El estudio de los puntos de acuerdo en materia de política exterior es relevante porque contribuye a entender la participación de los diferentes actores al interior del Congreso en los asuntos internacionales de México.

Este trabajo está dividido en dos partes. La primera parte busca establecer un marco jurídico y teórico en torno a los puntos de acuerdo sobre política exterior. La segunda parte analiza los puntos de acuerdo relacionados con la política exterior durante la LX Legislatura.

1. El marco general.

Revisión de la literatura

En México, el estudio de los puntos de acuerdo del Congreso en materia de política exterior es un tema prácticamente novedoso para las disciplinas de la Ciencia Política y las Relaciones Internacionales. En la literatura existente, no hay un trabajo que aborde, desde una perspectiva académica, el tema. Este tópico se inserta en la relación entre el Ejecutivo y el Congreso en materia de política exterior, un tema que también se ha trabajado poco y que recientemente empieza a desarrollarse entre los académicos mexicanos (Calderón, 1999; Chabat, 1986; Cossío, 2003; González de León, 1974; González, 2006; González, 1983; Green, 1997; Margain, 1983; Méndez, 2002, Solana, 2000; y Velázquez, 2008).

Anteriormente, no existían incentivos académicos para estudiar esa relación porque prácticamente el Congreso estaba supeditado a la voluntad del Ejecutivo en asuntos internacionales. Es decir, la relación era meramente lineal. De hecho, el Ejecutivo mantenía el monopolio del poder en el proceso de toma de decisiones de la política exterior. El juego de los actores políticos al interior del Congreso tenía un peso menor y el papel de los partidos de oposición era poco relevante en el diseño de la política exterior. Sin embargo, esta situación cambió cuando el PRI dejó de tener mayoría en el Congreso desde 1997. A partir de entonces, el Poder Legislativo ha ampliado su margen de autonomía frente al Ejecutivo y ha mostrado su interés de participar en el proceso de toma de decisiones de la política exterior.



Marco teórico

Usualmente, el Poder Ejecutivo es el actor que incide de manera determinante en el proceso de toma de decisiones de la política exterior porque, en general, tiene poderes formales e informales que lo coloca por encima del Congreso. Los poderes formales son los que la Constitución le otorga y los informales se derivan de la costumbre y del funcionamiento del sistema político. En la mayoría de los casos, las principales funciones del Ejecutivo en política exterior son: diseñar de manera general la conducta del país en el plano internacional, así como firmar tratados, nombrar diplomáticos, ser comandante en jefe de las fuerzas militares y —en algunos casos— declarar la guerra. Por otra parte, los congresos están encargados de aprobar los tratados, ratificar los nombramientos diplomáticos, autorizar la declaración de guerra o movimiento de tropas, así como de asignar partidas presupuestarias.

En términos generales, la relación entre ambos poderes en asuntos de política exterior gira en torno al proceso de pesos y contrapesos. En otras palabras, los parlamentos buscan supervisar la conducta exterior del Presidente y tener cierta presencia en las decisiones. El objetivo es, entonces, servir de balanza para que el Ejecutivo no se exceda en sus funciones. Son varias las estrategias que usan los legisladores para controlarlo, como la reducción o no autorización de recursos financieros para las iniciativas presidenciales, la negación de un nombramiento diplomático, las exhortaciones a través de puntos de acuerdo, entre otras. Por su parte, el Ejecutivo muchas veces busca mecanismos para evitar que el Congreso obstaculice sus iniciativas. Sus estrategias van desde acuerdos ejecutivos (que no necesitan la aprobación de los legisladores), solicitud de poderes especiales, cabildeo entre los legisladores, hasta reformas a la legislación para tener un margen de maniobra más amplio.

Generalmente, la relación entre el Congreso y el Ejecutivo es conflictiva debido a que ambos buscan mantener y ampliar sus poderes en la materia. Es decir, la relación se caracteriza por una lucha constante entre ambos para hacer prevalecer sus preferencias. Otra fuente de conflicto ha sido la interpretación de las leyes en cuanto a sus funciones. Por ejemplo, algunos presidentes argumentan que la constitución les otorga poderes amplios y que no tienen la obligación de consultar al Legislativo en el proceso de toma de decisiones. Por su parte, los representantes insisten en que su papel es fundamental en la política exterior y que tienen que ser consultados. Sin embargo, es frecuente que en situaciones de crisis o en asuntos de Estado de vital importancia, los Congresos apoyen a su



Presidente. Es, en estos casos, cuando pueden existir esquemas amplios de cooperación entre ambos poderes.

Usualmente, el Poder Ejecutivo tiene cierta supremacía sobre la rama Legislativa en materia de política exterior por las siguientes razones:

1. Constitucionalmente, el Jefe del Ejecutivo tiene poderes más amplios que los Congresos. Por ejemplo, el Presidente puede firmar tratados y el Congreso solamente puede ratificarlos o no.

2. Regularmente, el Ejecutivo tiene una visión más amplia de lo que puede ser el interés nacional; mientras que los representantes tienen, por lo regular, una visión más local y se centran en los intereses de sus distritos electorales.

3. Por lo regular, el Presidente cuenta con un equipo permanente de expertos altamente calificados en asuntos internacionales. Por su parte, los legisladores no tienen un grupo tan sofisticado de asesores.

4. Algunos representantes duran menos en el cargo que el Presidente. Esta situación no permite a los Congresos la profesionalización permanente de sus miembros. Entonces su poder político es más reducido frente al Ejecutivo.

5. Debido a que tiene un grupo de élite especializado en temas internacionales, el Presidente cuenta con mayor información, la cual es fundamental para tomar decisiones más acertadas. En muchas ocasiones, los Congresos no tienen acceso a esa información privilegiada.

6. En general, un Presidente tiene liderazgo y reconocimiento internacional; mientras que los legisladores, por ser muchos, se pierden entre otros actores.

7. El Ejecutivo tiene un margen más amplio de negociación, mientras que los legisladores solamente pueden decir “no” o “sí”, sin contar con varias alternativas.

8. Por lo regular, el Ejecutivo puede tomar decisiones con mayor rapidez y guardar en secreto la información porque el número de actores involucrados es reducido. En cambio, es muy difícil poner de acuerdo a un número considerable de legisladores en un tiempo corto y es más fácil que haya filtraciones de la información. Esto, en situaciones de crisis, puede hacer la diferencia entre una decisión exitosa o de fracaso.

Marco jurídico mexicano

La Constitución mexicana establece el marco legal que regula la relación entre el Ejecutivo y el Congreso en materia de política exterior. El principal



rasgo de esta relación es que existe una corresponsabilidad entre ambos poderes para el diseño de la política exterior. Es decir, cada poder tiene funciones específicas en cuanto al proceso de toma de decisiones de la política exterior. Otra característica es que bajo los preceptos constitucionales, existe una separación de poderes en la que el Congreso mexicano debe fungir como el supervisor y ejercer cierto control sobre el Ejecutivo en asuntos relacionados con la política exterior. Si bien el Congreso tiene funciones específicas en esta área, el Poder Ejecutivo, de acuerdo a la Constitución, es el órgano encargado del proceso de toma de decisiones y el instrumentador de la política exterior de México.

El Artículo 89 de la Constitución establece que el responsable de la política exterior es el Poder Ejecutivo, pero lo limita a proyectarla con base en los principios tradicionales.¹ En el Artículo 76, la Constitución marca que el Poder Legislativo tiene la facultad de “analizar” la política exterior del Ejecutivo. Aquí la redacción es muy ambigua. Si bien el Artículo 76 especifica que el Senado tiene las funciones de analizar y aprobar la política exterior, en la realidad no le otorga poderes especiales para sancionar, modificar, formular o en su caso no autorizar las acciones de política exterior del Ejecutivo. Otras funciones legislativas enmarcadas en este mismo artículo son: ratificar los nombramientos diplomáticos que le presente el Ejecutivo, así como los instrumentos internacionales que le sean sometidos a su aprobación, y autorizar la salida de tropas fuera del territorio nacional. Anteriormente, el artículo 88 le otorgaba una facultad especial al Congreso de la Unión: autorizar las salidas del Presidente de la República al extranjero. Esta prerrogativa limitaba el margen de acción del Presidente y no correspondía a la nueva dinámica internacional caracterizada principalmente por la globalización económica. Bajo estos argumentos, el Artículo 88 fue reformado para que el Ejecutivo solamente solicite el permiso correspondiente si el viaje dura más de siete días.

En los últimos años, la rama ejecutiva ha usado el Artículo 89 para argumentar que es su responsabilidad exclusiva el diseño y ejecución de la política exterior, sin la intervención directa del Congreso. Su punto de vista es que los legisladores solamente tienen la facultad de aprobar o no los tratados firmados por el Ejecutivo y de ratificar los nombramientos diplomáticos. A su vez, el Poder Legislativo también ha utilizado esa misma

¹ La X del Artículo 89 establece que: “en la conducción de tal política, el titular del Poder Ejecutivo observará los siguientes principios normativos: 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”.



fracción para alegar que el Presidente tiene que ajustarse a los principios rectores de la política exterior. De otra manera, el Jefe del Ejecutivo estaría violando la constitución.

Respecto a los puntos de acuerdo del Congreso, existen varias disposiciones legales que aluden a su proceso. El “Reglamento para el gobierno interior del Congreso general de los Estados Unidos Mexicanos” establece en su artículo 58 que las proposiciones² (puntos de acuerdo) que no sean iniciativas de ley se sujetarán a lo siguiente: “se presentarán por escrito y firmadas por sus autores, al presidente de la Cámara y serán leídas una sola vez en la sesión en que sean presentadas.” Los proponentes tienen la oportunidad de exponer los fundamentos y razones de su proposición. Una vez presentados en tribuna, dos legisladores pueden hablar, uno a favor y otro en contra, de la proposición. Después, la Mesa Directiva del Congreso tiene que preguntar al pleno si se admite o no a discusión la proposición. Si se acepta, entonces se envía a la Comisión o Comisiones correspondientes. Si no, el asunto se desecha automáticamente. El Artículo 59 establece que, “en los casos de urgencia u obvia resolución, calificados por el voto de las dos terceras partes de los individuos de la Cámara que estén presentes,” las proposiciones podrán ser aprobadas o desechadas el mismo día.

Por otra parte, la “Ley orgánica del Congreso general de los Estados Unidos Mexicanos” menciona explícitamente los puntos de acuerdo. Dentro de las facultades de la Junta de Coordinación Política, el Artículo 34, Fracción b), le permite presentar a la Mesa Directiva y al pleno “proyectos de puntos de acuerdo, pronunciamientos y declaraciones de la Cámara que entrañen una posición política del órgano colegiado”. A pesar de tener esta facultad, rara vez la Junta presenta puntos de acuerdo en materia de política exterior por la falta de consensos entre las principales fuerzas políticas.

Con respecto al Ejecutivo, también existen disposiciones legales en cuanto a los puntos de acuerdo en materia de política exterior. El Reglamento interior de la Secretaría de Relaciones Exteriores, en su Artículo 16, establece que la Dirección General de Coordinación Política de esta dependencia tiene que

dar seguimiento a las disposiciones legislativas relativas a la política exterior, y con la colaboración de las áreas de la Secretaría, responder los puntos de acuerdo presentados y aprobados por el Senado de la República, la

² Esta Ley no menciona en ningún momento la palabra “punto de acuerdo” y siempre se refiera a “proposiciones”. En la práctica, las “proposiciones” se han interpretado como “puntos de acuerdo”.

Cámara de Diputados y las Legislaturas Estatales, en coordinación con la Secretaría de Gobernación.

Sin embargo, la Secretaría de Relaciones Exteriores no está obligada a cumplir cabalmente con los puntos de acuerdo que sean presentados por el Congreso. Simplemente tiene que dar una respuesta (no necesariamente a favor de la propuesta) y dar seguimiento al tema. En resumen, existe un marco legal para la formulación de puntos de acuerdo en materia de política exterior tanto para el Congreso como para el Ejecutivo. No obstante, en muchos casos existen ambigüedades que generan diferencias de opinión entre ambos poderes.

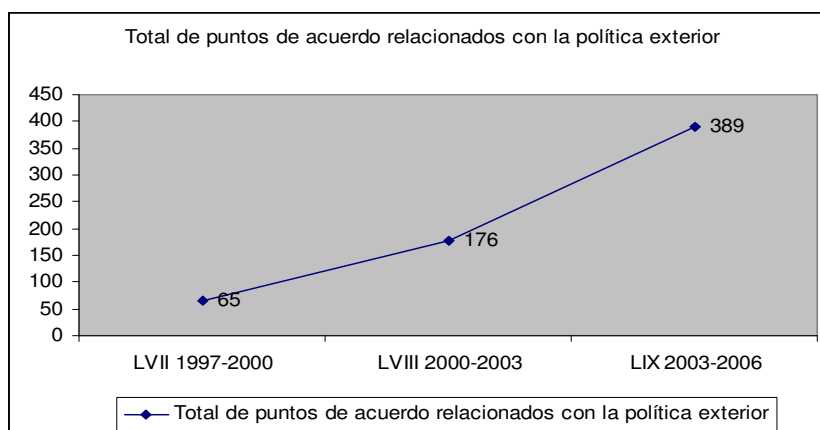
2. Los puntos de acuerdo en política exterior durante la LX Legislatura

En las últimas Legislaturas, el número de puntos de acuerdo sobre temas de política exterior ha crecido exponencialmente. De acuerdo a los datos del Sistema de Información Legislativa, en la LVII Legislatura se presentaron un total de 65 puntos de acuerdo relacionados con la política exterior mexicana. En la LVIII fueron 176 y en la LIX el número llegó a 389. Este crecimiento indica, por un lado, el interés del Congreso de participar en el proceso de toma de decisiones de la política exterior y, por el otro, el interés de supervisar y controlar al Ejecutivo en esta materia. A partir del 2000, con la transición democrática, los diputados y los senadores tuvieron mayores márgenes de libertad para poder presentar exhortaciones al Ejecutivo en asuntos de política exterior. A partir del 2003, el número de puntos de acuerdo se disparó debido principalmente a las crisis diplomáticas de México (con Cuba en mayo de 2004 y con Venezuela en noviembre de 2005) y a las políticas migratorias en Estados Unidos. Estos dos puntos despertaron el interés de los legisladores por participar en el diseño de la política exterior y por servir de contrapeso ante el Ejecutivo (ver figura 1).

La LX Legislatura estuvo vigente del 1 de septiembre de 2006 al 30 de agosto de 2009, que correspondió a los últimos meses de la administración de Vicente Fox y a los tres primeros años del gobierno del Presidente Felipe Calderón Hinojosa. La composición de la Legislatura se caracterizó por una mayoría de representantes del partido en el gobierno en ambas Cámaras; como segunda fuerza se encontraba el PRD en la Cámara de Diputados y el PRI en la Cámara de Senadores.

Durante dicho período, los legisladores mexicanos presentaron un total de 346 puntos de acuerdo relacionados directa e indirectamente con la

FIGURA 1
Puntos de acuerdo en las LVII, LVIII y LIX Legislaturas
relacionados con la política exterior de México



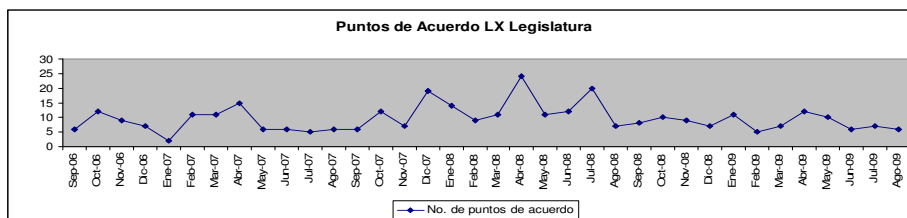
FUENTE: Elaboración propia con datos del Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación.

política exterior. Estos instrumentos legislativos estaban encaminados a incidir sobre las acciones del Ejecutivo. A pesar de que el Presidente tiene supremacía para tomar resoluciones sobre el tema, los legisladores mostraron un creciente interés de participar y discutir propuestas.

Durante el mes de abril de 2008 existió un importante incremento en el número de puntos de acuerdo que fueron presentados por el Poder Legislativo (véase figura 2). Lo anterior puede explicarse debido a diversos acontecimientos que surgieron en ese momento, como la toma del Congreso por parte del Frente Amplio Progresista debido al descontento frente a la Reforma Energética presentada por el Ejecutivo; el bombardeo que realizaron tropas colombianas a un campamento de las FARC que se encontraba en Ecuador, donde en marzo murieron cuatro mexicanos y uno más resultó herido; la nacionalización de las industrias cementeras en Venezuela, que afectó los intereses de empresas mexicanas, y la violación documentada de migrantes centroamericanas en territorio mexicano por parte de trabajadores del Instituto Nacional de Migración (INM).

Otro momento de relevancia en la presentación de puntos de acuerdo fue el mes de julio de 2008 (véase figura 2). En ese período se aprobó la ley en Estados Unidos que liberó 400 millones de dólares para el combate al narcotráfico en México en el marco de la Iniciativa Mérida. De la misma manera, ese mes fue emitida una resolución por parte de la Corte Inter-

FIGURA 2
Puntos de Acuerdo de la LX Legislatura relacionados con política exterior



FUENTE: Elaboración propia con datos del Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación.

nacional de Justicia referente a los mexicanos condenados a muerte en Estados Unidos (Caso Avena).

Del mismo modo, puede observarse un incremento en los puntos de acuerdo en diciembre de 2007, cuando comenzó la eliminación de cuotas compensatorias a los productos de origen chino que ingresaban a México, por una resolución de la Organización Mundial de Comercio.

Del total de puntos de acuerdo presentados durante la LX legislatura, 242 fueron exhortos, es decir, el 71% (véase figura 3). De ellos, sólo 127 fueron aprobados, lo que representa una tasa de éxito del 52%. En la mayor parte se sugiere que el Gobierno Federal adopte una postura específica sobre algún tema. Por ejemplo, se propuso que el Ejecutivo tomara una posición frente a la construcción del muro en la frontera con Estados Unidos. Del mismo modo, en el caso del bloqueo económico a Cuba, sobre los atentados terroristas en España en el 2007, relativo a la ratificación del Protocolo de Kyoto y sobre las políticas migratorias llevadas a cabo por el gobierno de Estados Unidos.

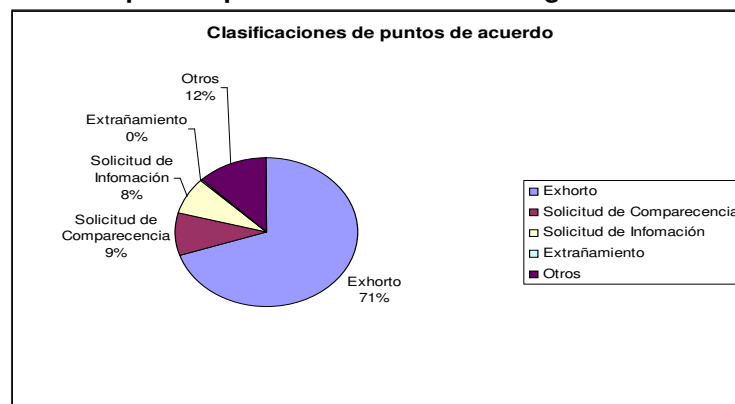
En el mismo período fueron presentadas 32 solicitudes de comparecencia, de las cuales se aprobaron el 68%. Las principales peticiones se dirigieron hacia la titular de Secretaría de Relaciones Exteriores y a la Comisionada del Instituto Nacional de Migración. Los temas principales que ocuparon la agenda de comparecencias fueron la cooperación en el marco de la Iniciativa Mérida con Estados Unidos y la violación a los derechos humanos de los migrantes centroamericanos en territorio mexicano.

En el mismo sentido, la LX Legislatura presentó 28 solicitudes de información, de las cuales el 60% fueron aprobadas. La mayor parte fueron dirigidas hacia el Ejecutivo Federal y a la Secretaría de Relaciones Exteriores. Los principales temas de interés fueron la cooperación en materia

de combate al narcotráfico y las medidas adoptadas sobre la migración de mexicanos hacia Estados Unidos.

Adicionalmente, se presentaron proposiciones relativas a la creación de grupos de trabajo sobre diversos temas, así como condenas y beneplácitos por diversos hechos ocurridos a nivel internacional. Por ejemplo, la legislatura expresó su felicitación a diversos funcionarios que asumieron cargos en el gobierno de Estados Unidos y expresó condolencias para víctimas de desastres naturales como el terremoto ocurrido en China en mayo de 2008. Únicamente fue emitido un extrañamiento en abril de 2008 por la violenta detención de migrantes centroamericanos por parte del INM.

FIGURA 3
Tipos de punto de acuerdo. LX Legislatura

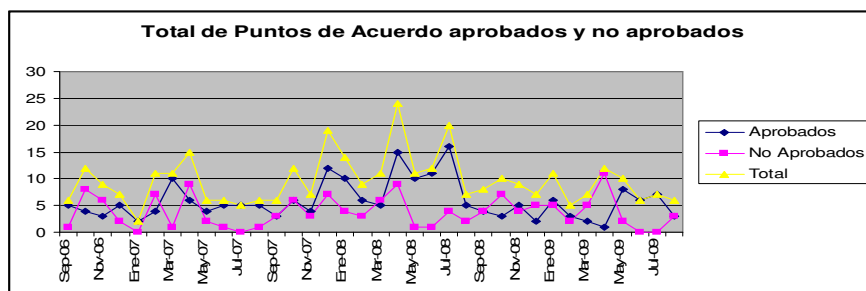


FUENTE: Elaboración propia con datos del Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación.

Del número total de puntos de acuerdo presentados durante la LX Legislatura fueron aprobados 211, es decir, sólo el 60%. La mayor parte de los puntos de acuerdo que no fueron aprobados quedaron pendientes en comisiones, es decir, el 26%, mientras que sólo el 12% obtuvieron un dictamen negativo (véase figura 4).

El PRD fue el partido político que presentó la mayor cantidad de puntos de acuerdo durante el periodo de estudio. De los 125 que fueron propuestos se aprobaron 78, lo que representa una tasa de éxito del 62% (véase figuras 5 y 6). La mitad del total de las solicitudes de información fueron presentados por este partido y de los 12 puntos de acuerdo sobre la situación de Cuba, 11 fueron realizados por el PRD de forma unitaria o en conjunto con partidos como Convergencia y PT.

FIGURA 4
Total de Puntos de Acuerdo aprobados. LX Legislatura



FUENTE: Elaboración propia con datos del Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación.

El PRI presentó 76 puntos de acuerdo, de los cuales fueron aprobados 46, lo que representa una tasa de éxito de 62%. Entre los principales temas de interés se encontró la condena a las medidas racistas contra migrantes mexicanos en Estados Unidos, las acciones discriminatorias contra mexicanos por el surgimiento de la influenza AH1N1 y la condena al golpe de Estado en Honduras en julio de 2009.

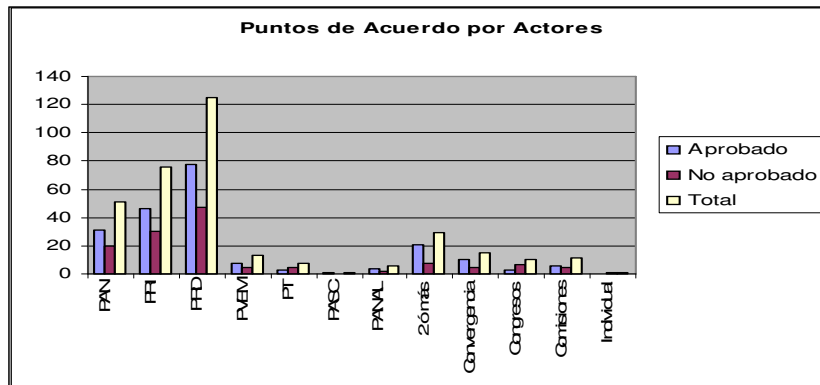
El actor que ocupa la tercera posición en cuanto a punto de acuerdos presentados es el PAN, con 51, de los cuales 31 fueron aprobados, obteniendo una tasa de éxito del 61%. La mayor parte fueron exhortos y estuvieron encaminados a la creación de grupos de trabajo o sobre la implementación de programas en diversos temas.

Los tres partidos principales obtuvieron una tasa de éxito similar en cuanto a punto de acuerdos aprobados. Sin embargo, la mayor tasa de éxito se encuentra en las alianzas de dos o más partidos, ya que el 72% de las propuestas presentadas en conjunto fueron aprobadas. La tasa de éxito más baja se puede encontrar en los puntos de acuerdo presentados por los Congresos Locales, los cuales se encuentran enfocados en los temas de migración y comercio (véase figura 6).

El principal tema de interés para la presentación de puntos de acuerdo fue la migración con un 30%. La mayor parte de las propuestas condenaron las actividades discriminatorias contra migrantes mexicanos en Estados Unidos y contra centroamericanos en México. Del mismo modo, se realizaron exhortos para incluir en el presupuesto partidas especiales dirigidas a fortalecer programas para mexicanos en el exterior (véase figura 7).

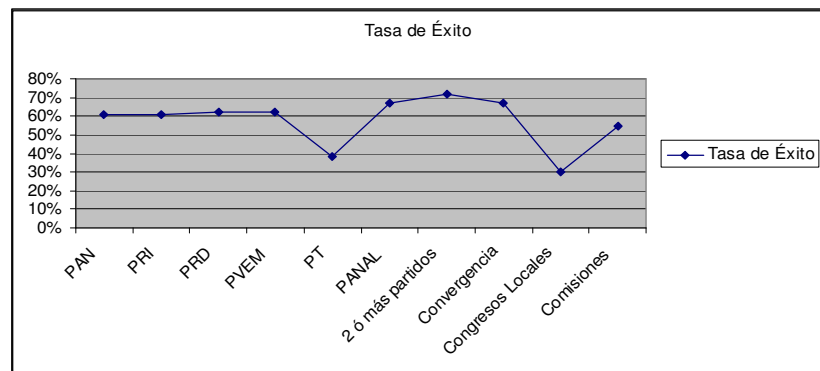
La seguridad nacional fue uno de los temas prioritarios, con el 14% de puntos de acuerdo presentados sobre el tema. La mayor parte estuvieron

FIGURA 5
Puntos de Acuerdo por actores. LX Legislatura



FUENTE: Elaboración propia con datos del Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación.

Figura 6
Tasa de éxito por actores. LX Legislatura

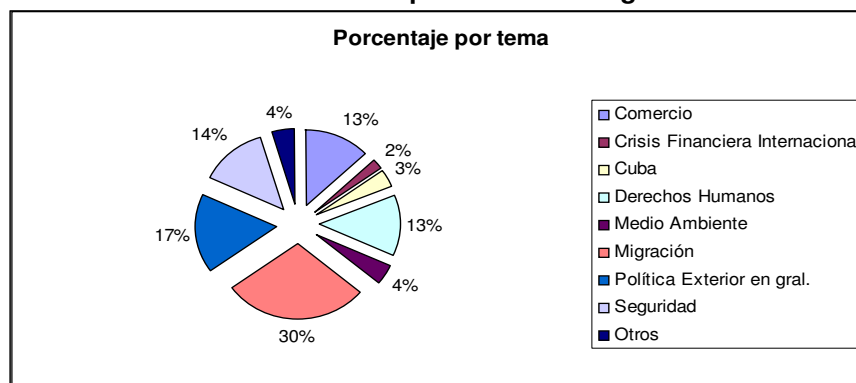


FUENTE: Elaboración propia con datos del Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación.

enfocados hacia la lucha contra el narcotráfico y la cooperación con Estados Unidos en el marco de la Iniciativa Mérida. El comercio ocupó un lugar central en la agenda de política exterior con un porcentaje de 13%. Los principales temas fueron la renegociación de acuerdos en el marco del TLC y la eliminación de las cuotas compensatorias a los productos chinos.

Igualmente, los temas de derechos humanos representaron el 13% de los puntos de acuerdo. La mayor parte de ellos condenaron los tratos discriminatorios y xenófobos contra mexicanos en el exterior. Es interesante observar que se incluyó en la agenda el asunto de la crisis financiera internacional, principalmente por medio de solicitudes de comparecencia para que los funcionarios explicaran las medidas que se adoptarían para atenuar los efectos de dicho fenómeno económico.

FIGURA 7
Puntos de Acuerdo por Tema. LX Legislatura



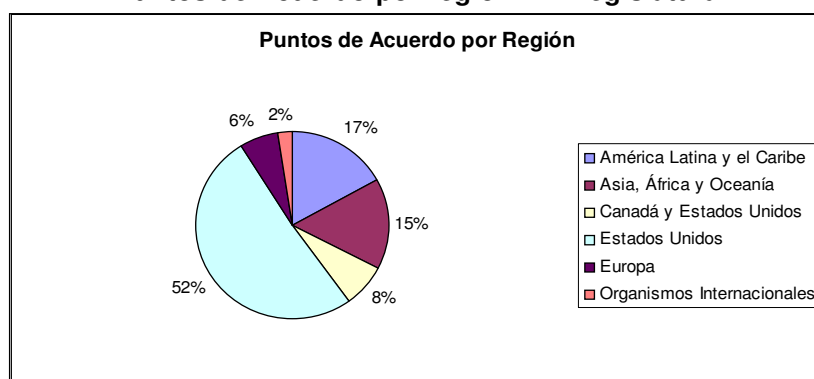
FUENTE: Elaboración propia con datos del Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación.

Las relaciones con Estados Unidos representaron el tema de mayor interés. Más de la mitad de los puntos de acuerdo presentados fueron sobre asuntos con el vecino del norte, específicamente el 52% (véase figura 8). Al porcentaje anterior se le puede sumar el 8% de las propuestas relacionadas con Canadá y Estados Unidos. La agenda fue extensa, se abordaron temas como: migración, derechos humanos, seguridad, medio ambiente y comercio.

América Latina ocupó el segundo lugar en cuanto a puntos de acuerdo presentados por el Legislativo. El 17% estuvieron enfocados hacia esta región, principalmente a países como Colombia y Cuba. Por otra parte, el

15% fueron dirigidos hacia África, Asia y Oceanía, donde primordialmente se establecieron condenas de diversas acciones realizadas por países de los tres continentes. Los países de Europa representaron una región de escaso interés para los legisladores con el 6% del total de puntos de acuerdo, de los cuales aproximadamente la mitad estuvieron dirigidos hacia España.

FIGURA 8
Puntos de Acuerdo por región. LX Legislatura

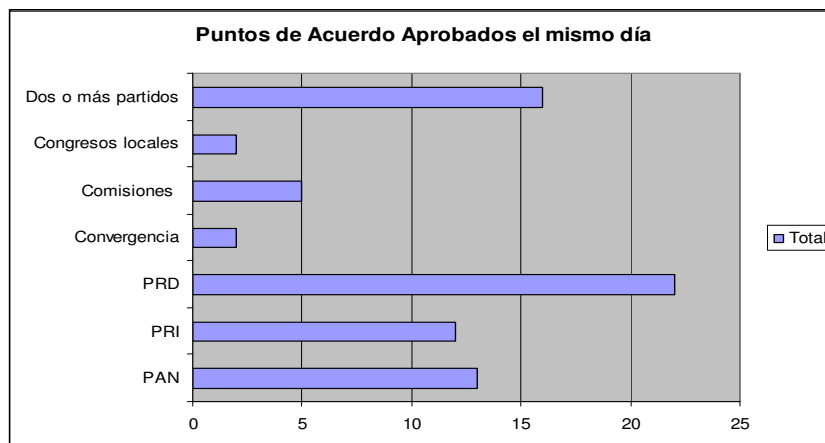


FUENTE: Elaboración propia con datos del Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación.

Los puntos de acuerdo aprobados el mismo día son los que representan un mayor consenso. Únicamente fueron 72, es decir, el 20%. Esto refleja el bajo nivel de acuerdo entre los diversos partidos políticos. El actor que obtuvo la mayor tasa de éxito en cuanto a propuestas aprobadas el mismo día fue el PRD, seguido de las coaliciones entre dos o más partidos. Las combinaciones de partidos más exitosas fueron las integradas por los tres partidos mayoritarios, el PRI, PAN y PRD (véase figuras 9 y 11).

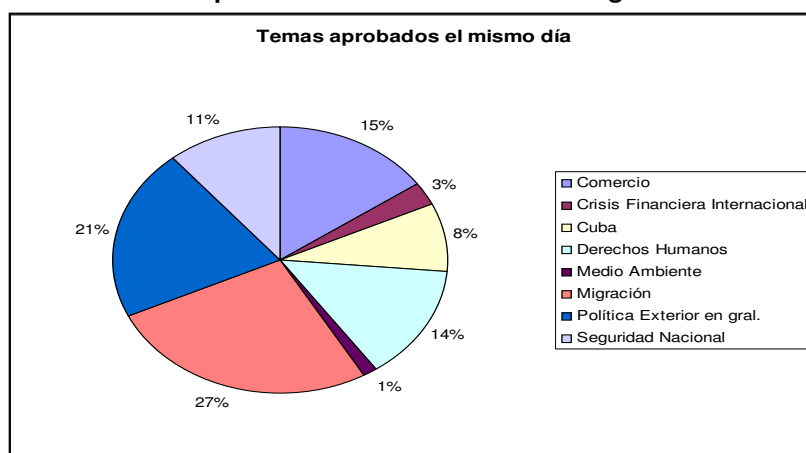
Los temas de mayor consenso fueron los relacionados con migración (27%), temas generales de política exterior (21%) y comercio (15%). Sorpresivamente los asuntos relacionados con Cuba tuvieron una tasa de acuerdo alta, representada por el 8% del total. La tasa más baja pertenece a los temas del medio ambiente, ya que sólo una propuesta fue aprobada el mismo día (véase figura 10).

FIGURA 9
Puntos de Acuerdo aprobados el mismo día. LX Legislatura



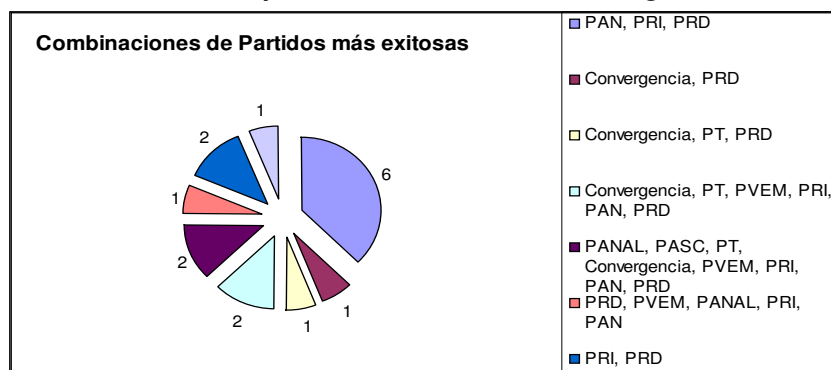
FUENTE: Elaboración propia con datos del Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación.

FIGURA 10
Temas aprobados el mismo día. LX Legislatura



FUENTE: Elaboración propia con datos del Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación.

FIGURA 11
Alianzas de partidos más exitosas. LX Legislatura



FUENTE: Elaboración propia con datos del Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación.

Conclusiones

El número creciente de puntos de acuerdo indica por lo menos dos fenómenos. Por un lado, existe un mayor interés del Congreso por participar en el proceso de toma de decisiones de la política exterior, por servir de contrapeso ante el Ejecutivo y por ampliar sus facultades en materia de política exterior. Por el otro, el exorbitante número muestra una carga excesiva de este proceso legislativo, lo que no se traduce en efectividad. Es decir, muchas veces el trabajo legislativo en este proceso no es productivo. Algunas veces es porque los temas de los puntos de acuerdo son totalmente improcedentes y otros son repetitivos, puesto que algunos muy similares se presentaron con anterioridad. Otras veces es porque varios puntos de acuerdo se presentan por oportunismo político buscando el protagonismo de quien lo presenta.

Uno de los problemas de estudiar la relación entre el Ejecutivo y el Congreso es que el segundo no es un ente monolítico. Está compuesto por diversas fracciones parlamentarias con opiniones e ideologías variadas. En la práctica, el partido político que obtiene la presidencia apoya, dentro de ambas cámaras, las iniciativas del Ejecutivo y defiende sus decisiones. Por su parte, los partidos de oposición critican regularmente la labor del Ejecutivo porque resulta un mecanismo efectivo para obtener espacios de poder en el sistema político.

En resumen, existen varios factores que determinan el éxito de los puntos de acuerdo en materia de política exterior. Uno de los más destacados es

que el punto de acuerdo sea presentado por dos o más partidos. Es decir, las alianzas parlamentarias aumentan la posibilidad de su aprobación. Asimismo, si se origina en una comisión legislativa, el punto de acuerdo tiene mayor posibilidad de éxito también. La probabilidad de éxito radica también en el tipo de punto de acuerdo y en el tema. Por lo regular, las solicitudes de información y de comparecencia tienen mayor éxito que los exhortos o las recriminaciones. La pertinencia del tema es también importante. Por ejemplo, los asuntos de migración y de derechos humanos generan mayores consensos y, por lo tanto, una mayor posibilidad de aprobación. La coyuntura y la opinión pública en torno al tema también pueden generar incentivos para la aprobación o no de estos mecanismos legislativos. Por otro lado, si el tema es de interés para el Ejecutivo, es muy probable que el punto sea apoyado por el partido de gobierno al interior del Congreso.

Otro factor de éxito es la forma en que el(los) legislador(es) negocie(n) el punto de acuerdo con otras fracciones parlamentarias. Si el punto de acuerdo llega a tribuna con un consenso previo, entonces hay más posibilidad para su aprobación.

Otros factores que también pueden determinar el éxito de los puntos de acuerdo en materia de política exterior son los siguientes:

1. El prestigio del diputado o senador que lo proponen; es decir, a mayor prestigio y posicionamiento político del proponente, mayor la posibilidad de éxito.

2. El número de diputados del partido proponente que compone la comisión legislativa que dictamina el punto de acuerdo; en otras palabras, hay mayor posibilidad de aprobación cuando el partido proponente tiene mayoría en la comisión.

Bibliografía

Calderón, Jorge, "El Senado de la República y los retos de la política exterior mexicana", en *Revista del Senado de la República*, vol. 5, núm. 14, 1999.

Chabat, Jorge, "El marco jurídico de la política exterior: tendencias y perspectivas", en *Cuadernos de política exterior mexicana 2*, México, CIDE, 1986, pp. 15-42.

Cossío, José Ramón, *El Senado de la República y las relaciones exteriores*, México, Senado de la República/ITAM/Porrúa, 2003.



González de León, Antonio, “¿Quién administra las relaciones internacionales de México?”, en *Relaciones Internacionales*, núm. 4, México, UNAM, 1974, pp. 5-27.

González, Guadalupe, “Las bases internas de la política exterior: Realidades y retos de la apertura económica y la democracia”, en Luis Herrera-Lasso (coord.), *México ante el mundo: tiempo de definiciones*, México, FCE, 2006.

González, Miguel, “El Senado y la política exterior”, en *Grandes temas de la política exterior*, México, FCE/PRI, 1983, pp. 330-332.

Green, Rosario, “Estrategias de diversificación de la política exterior: El papel del Senado de la República”, en *Diálogo y debate de cultura política*, año 1, núm. 3, 1997.

Margain, Hugo, “La división de poderes y el Senado de la República”, en *Grandes temas de la política exterior*, México, FCE/PRI, 1983, pp. 333-337.

Méndez, Ricardo, “Las facultades internacionales del Senado de la República”, en Raymundo Cárdenas *et al.*, *Hacia una política exterior de Estado*, México, Senado de la República, 2002, pp. 159-169.

Nacif, Benito (2004), “Las relaciones entre los poderes ejecutivo y legislativo en México tras el fin del presidencialismo”, en *Política y gobierno*, vol. XI, núm. 1, 2004, pp. 9-41.

Solana, Fernando, *Seis años de diplomacia parlamentaria 1994-2000*, México, Limusa, 2000.

Velázquez, Rafael, “La relación entre el Ejecutivo y el Congreso en materia de política exterior durante el sexenio de Vicente Fox: ¿Cooperación o conflicto?”, en *Política y gobierno*, vol. XV, núm. 1, 2008, pp. 113-158.