

NÚMERO 198

RAFAEL VELÁZQUEZ Y KAREN MARÍN

Política exterior y diplomacia parlamentaria:
El caso de los puntos de acuerdo
durante la LX Legislatura

MAYO 2010



www.cide.edu

• Las colecciones de **Documentos de Trabajo** del CIDE representan un medio para difundir los avances de la labor de investigación, y para permitir que los autores reciban comentarios antes de su publicación definitiva. Se agradecerá que los comentarios se hagan llegar directamente al (los) autor(es).

• D.R. © 2010. Centro de Investigación y Docencia Económicas, carretera México-Toluca 3655 (km. 16.5), Lomas de Santa Fe, 01210, México, D.F.
Fax: 5727•9800 ext. 6314
Correo electrónico: publicaciones@cide.edu
www.cide.edu

• Producción a cargo del (los) autor(es), por lo que tanto el contenido así como el estilo y la redacción son su responsabilidad.

Agradecimientos

Este documento de trabajo es un producto del proyecto de investigación: "La relación entre el Congreso y el ejecutivo en materia de política exterior: ¿Cooperación o conflicto?", el cual fue financiado por el Conacyt. Los autores agradecen el apoyo de Marlon Romero, becario del proyecto, en la labor de recopilación de los datos.

Resumen

El objetivo de este documento de trabajo es analizar la diplomacia parlamentaria de la LX Legislatura del Congreso mexicano a través de los "puntos de acuerdo". Los puntos de acuerdo son mecanismos legislativos que buscan incidir en el proceso de toma de decisiones del ejecutivo y otros actores. Sin embargo, estos mecanismos no tienen un carácter vinculatorio por lo que se convierten en meros exhortos.

El argumento central es que, debido a los cambios políticos internos generados a partir de 1997, 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: ¿Cuál es el marco jurídico que regula el proceso de los puntos de acuerdo en el sistema legislativo mexicano? ¿Qué factores explican que el Congreso tenga mayor interés de incidir en el proceso de toma de decisiones de la política exterior? ¿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? ¿Qué elementos explican el éxito de los partidos políticos en la aprobación de un punto de acuerdo?

Palabras clave: política exterior, diplomacia parlamentaria, puntos de acuerdo.

Abstract

The purpose of this working paper is to analyze the parliamentary diplomacy of the Mexican Congress through the "non-binding resolutions" during the LX Legislature. The non-binding resolutions are legislative mechanisms that lawmakers use to try to influence the decision-making process of the Executive branch and other actors. However, these instruments do not have a binding nature; thus, they are mere recommendations.

The key argument is that, due to the domestic political changes developed from 1997, the Mexican Congress is trying to broaden its scope in the foreign policy decision-making process through the non-binding resolutions. The questions that guide this research are: Which is the legal framework that regulates the non-binding resolutions in the Mexican legislative system? Which factors explain that the Mexican Congress is more interested in influencing the foreign policy decision-making process? In which foreign policy topics is the Congress trying to have a greater participation? Which political parties have a better successful rate in the non-binding resolutions approval? Which factors explain the success of the political parties in the approval process of the non-binding resolutions?

Keywords: foreign policy, parliamentary diplomacy, non-binding resolutions.

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 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 de los legisladores en organizaciones internacionales —como la Unión Interparlamentaria—, las reuniones interparlamentarias, los grupos de amistad y todas las actividades que realizan los congresistas mexicanos 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 incidir en el diseño de dicha política. Uno de los mecanismos más utilizados es los *puntos de acuerdo*. Este documento de trabajo se enfocará a estudiar este tercer grupo de la diplomacia parlamentaria.

En general, los puntos de acuerdo son mecanismos legislativos que buscan incidir en el proceso de toma de decisiones del ejecutivo y otros actores políticos. Como no tienen un carácter vinculatorio, estos instrumentos son meros exhortos que hace el Congreso para que el ejecutivo adopte una medida acorde a la visión de los legisladores. Es decir, no existe una ley que obligue al ejecutivo a cumplir con estas propuestas. Además, los puntos de acuerdo normalmente no se pueden convertir en leyes vigentes.

De acuerdo a la Constitución mexicana, el presidente dirige la política exterior y el legislativo solamente la analiza. 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, entonces, en 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; y *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 documento de trabajo es analizar la diplomacia parlamentaria de la LX Legislatura a través de los puntos de acuerdo. El argumento central es que, debido a los cambios políticos internos generados a partir de 1997, 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: ¿Cuál es el marco jurídico que regula el proceso de los puntos de acuerdo? ¿Qué factores explican que el Congreso tenga mayor interés de incidir en el proceso de toma de decisiones de la política exterior? ¿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? ¿Qué elementos explican el éxito de los partidos políticos en la aprobación de un punto 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 documento de trabajo está dividido en dos partes. La primera parte busca identificar el 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 el tema desde una perspectiva académica. 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. Prácticamente, 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 colocan 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 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. Muchas veces, 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 tener 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 7 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 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

¹ La fracción 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.

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

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 debido a la falta de consensos entre las principales fuerzas políticas.

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

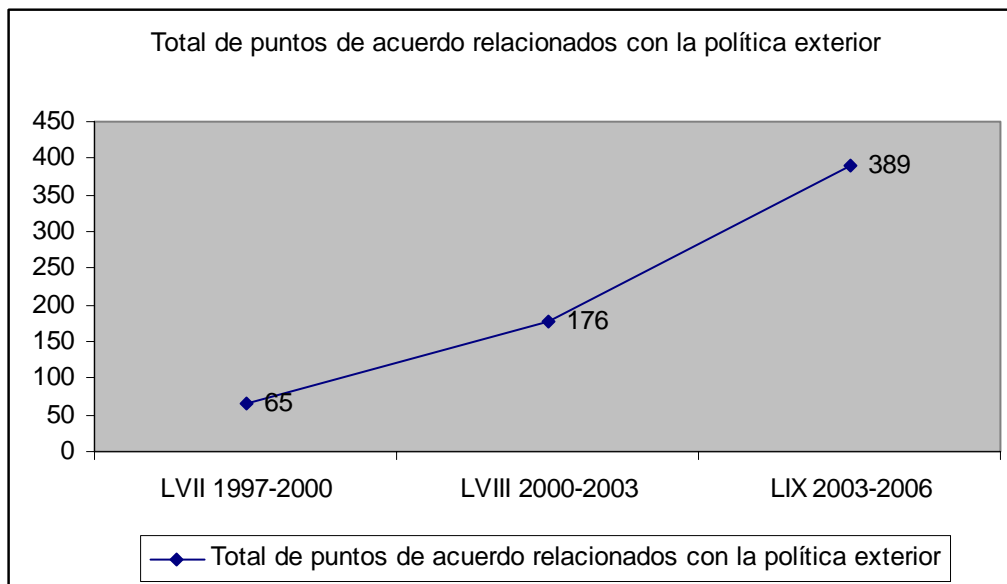
Sin embargo, la Secretaría de Relaciones Exteriores no está obligada a cumplir cabalmente con los puntos de acuerdo que sean presentados por el Congreso. Simplemente tiene que dar una respuesta (no necesariamente a favor de la propuesta) y dar seguimiento al tema. En resumen, existe un marco legal para la formulación de puntos de acuerdo en materia de política exterior tanto para el Congreso como para el ejecutivo. Sin embargo, 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 la cifra 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).

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.

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 —no absoluta— 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.

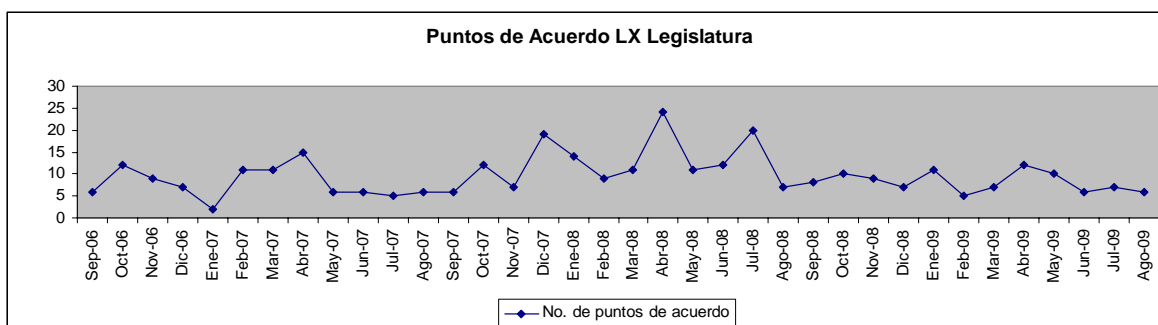
Durante dicho periodo, los legisladores mexicanos presentaron un total de 346 puntos de acuerdo relacionados directa e indirectamente con la política exterior. Estos instrumentos legislativos estaban encaminados a incidir sobre las acciones del ejecutivo. A pesar de que el presidente tiene supremacía para tomar resoluciones sobre el tema, los legisladores mostraron un creciente interés de participar y discutir este tipo de 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 nacionales e internacionales que surgieron en esas fechas, como fueron 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 murieron cuatro mexicanos; 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 periodo 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. Asimismo, en ese mes fue emitida una resolución por parte de la Corte Internacional 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.

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.

Del total de puntos de acuerdo presentados durante la LX legislatura, 242 fueron exhortos, es decir, 71% (Véase figura 3). De ellos, sólo 127 fueron aprobados, lo que representa una tasa de éxito de 52%. En la mayoría, el poder legislativo proponía al gobierno federal adoptar una postura específica sobre algún tema. Por ejemplo, se propuso que el ejecutivo adoptara una

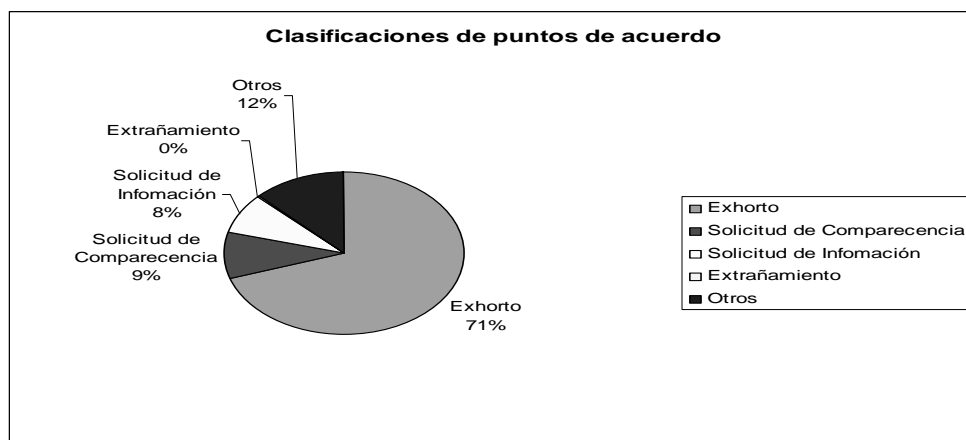
posición frente a la construcción del muro en la frontera con Estados Unidos; frente al caso del bloqueo económico a Cuba; sobre los atentados terroristas en España en el 2007; frente a la ratificación del Protocolo de Kyoto y sobre las políticas migratorias adoptadas por el gobierno de Estados Unidos.

En el mismo periodo fueron presentadas 32 solicitudes de comparecencia, de las cuales se aprobaron 68%. Las principales peticiones se dirigieron hacia la titular de la 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 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.

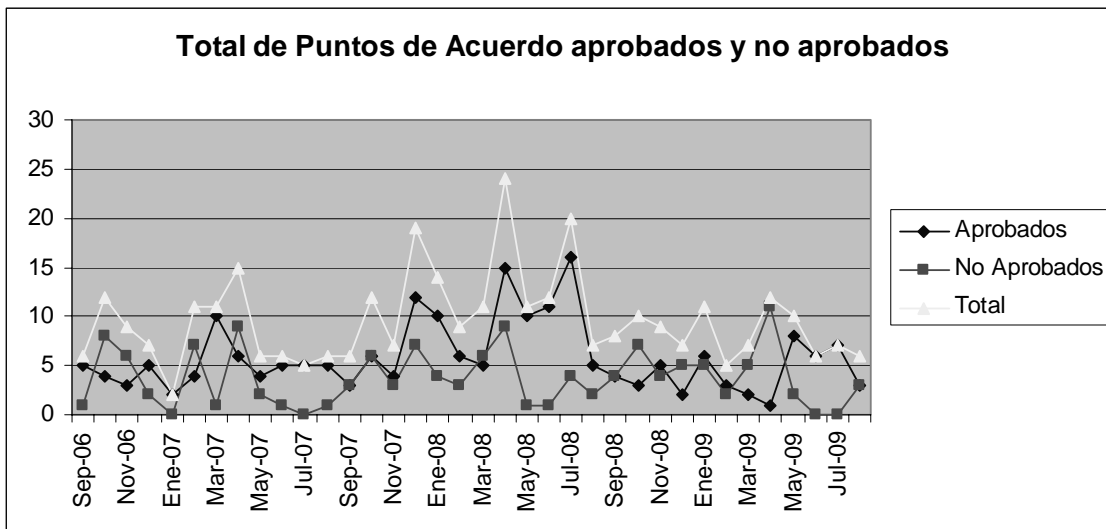
FIGURA 3. TIPOS DE PUNTO DE ACUERDO, LX LEGISLATURA



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

Del total de puntos de acuerdo presentados durante la LX legislatura, solamente fueron aprobados 211, es decir, sólo 60%. La mayor parte de los puntos de acuerdo que no fueron aprobados quedaron pendientes en comisiones (26%), mientras que sólo 12% obtuvieron un dictamen negativo (Véase figura 4). Esto significa que la “congelación” de iniciativas sigue siendo un problema grave en el Congreso mexicano.

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 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 de 62% (Véanse 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. Esto indica que los partidos de oposición son muy activos en la presentación de puntos de acuerdo relacionados con la política exterior. Con un gobierno de derecha en la presidencia, los partidos de izquierda se sienten aislados del proceso de toma de decisiones y buscan, a través de los puntos de acuerdo, incidir en el diseño. También se observa que hay una correlación muy alta entre los puntos de acuerdo presentados por el PRD y sus temas de interés político, como es el caso de Cuba.

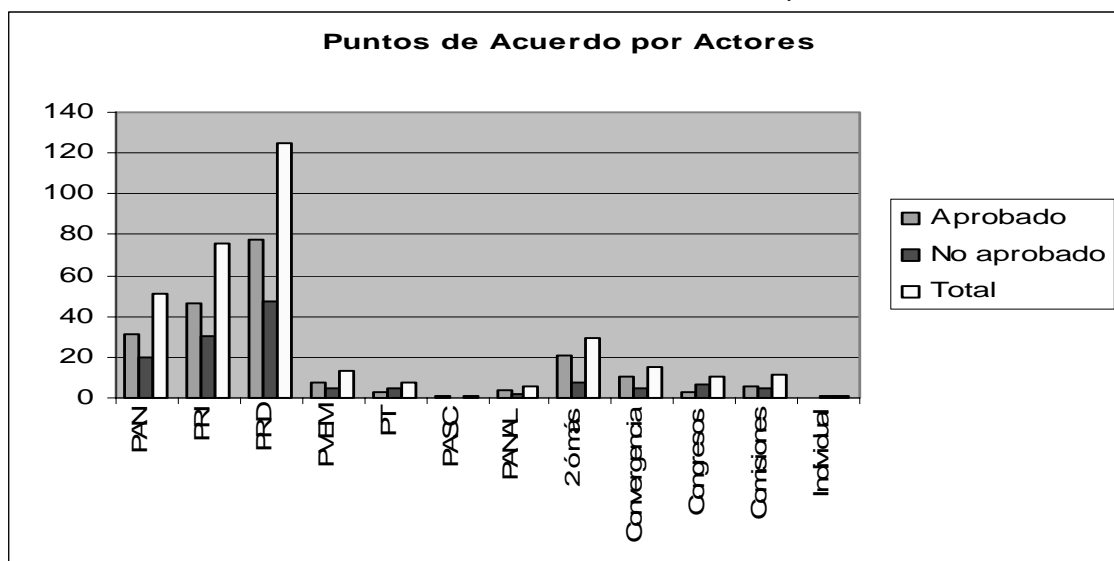
Por su parte, el PRI presentó 76 puntos de acuerdo de los cuales fueron aprobados 46, lo que representa una tasa de éxito de 60%. Entre los principales temas de interés se encontró la condena a las medidas racistas contra migrantes mexicanos en Estados Unidos, las acciones discriminatorias

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 número de puntos de acuerdo presentados es el partido que ocupa la presidencia (PAN), con 51; de los cuales 31 fueron aprobados, obteniendo una tasa de éxito de 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. Estos datos indican que los legisladores del partido que tiene la presidencia presentan menos puntos de acuerdo para evitar la crítica y apoyar la política exterior del ejecutivo.

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 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).

FIGURA 5. PUNTOS DE ACUERDO POR ACTORES, LX LEGISLATURA

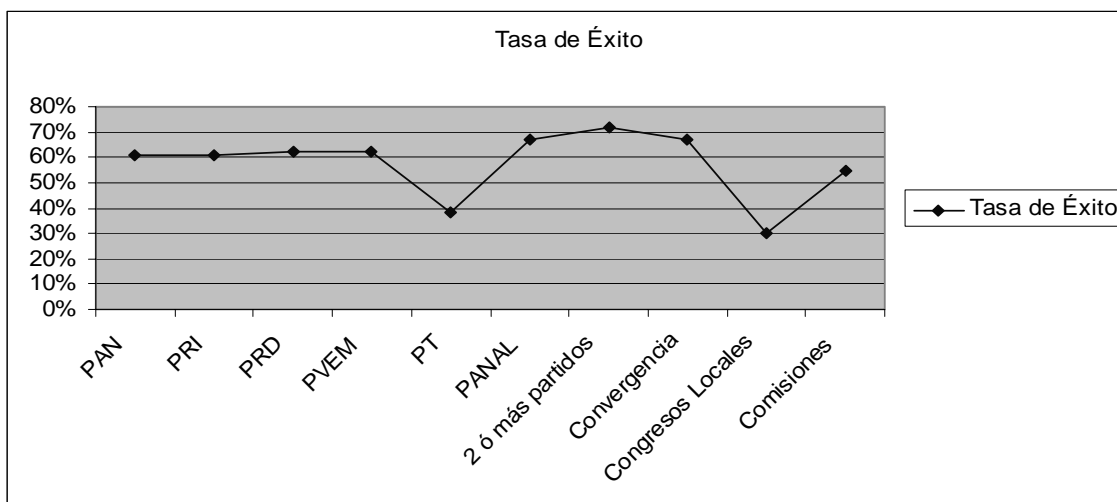


Fuente: Elaboración propia con datos del Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación.

Como se puede observar en la figura 6, los actores con la menor tasa de éxito son las legislaturas locales. El dato es indicativo de dos fenómenos. Por un lado, esta información muestra que los congresos locales cada vez tienen mayor interés de participar en asuntos internacionales. Por otra parte, estos actores tienen una influencia muy limitada para ser escuchados por el Congreso federal. En la misma figura, se observa que los puntos de acuerdo

presentados por dos o más partido tienen una alta tasa de éxito. Ello indica que cuando hay mayor consenso entre los diferentes partidos hay una mayor posibilidad de tener éxito.

FIGURA 6. TASA DE ÉXITO POR ACTORES, LX LEGISLATURA



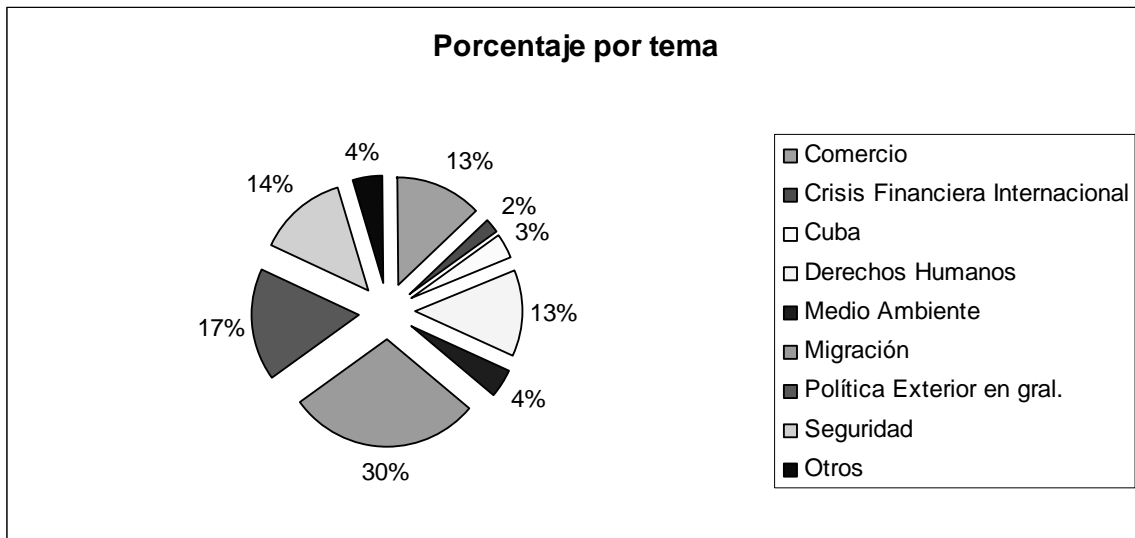
Fuente: Elaboración propia con datos del Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación.

El principal tema de interés para la presentación de puntos de acuerdo fue la migración con 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 los mexicanos en el exterior (Véase figura 7).

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

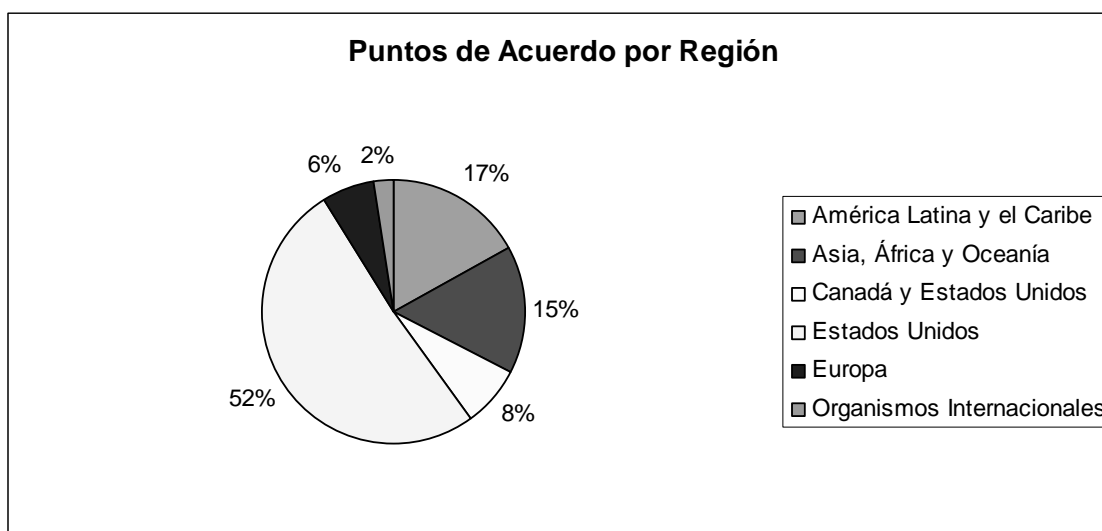


Fuente: Elaboración propia con datos del Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación.

En cuanto a la naturaleza regional de los puntos de acuerdo, las relaciones con Estados Unidos representaron el tema de mayor interés. Más de la mitad de los puntos de acuerdo presentados fueron sobre asuntos relacionados con el vecino del norte, específicamente 52% (Véase figura 8). Al porcentaje anterior se le puede sumar 8% de las propuestas relacionadas con Canadá y Estados Unidos. La agenda fue extensa pues 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. Hacia esta región estuvieron enfocados 17%, principalmente a países como Colombia y Cuba. Por otra parte, 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 representantes de la LX Legislatura con 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

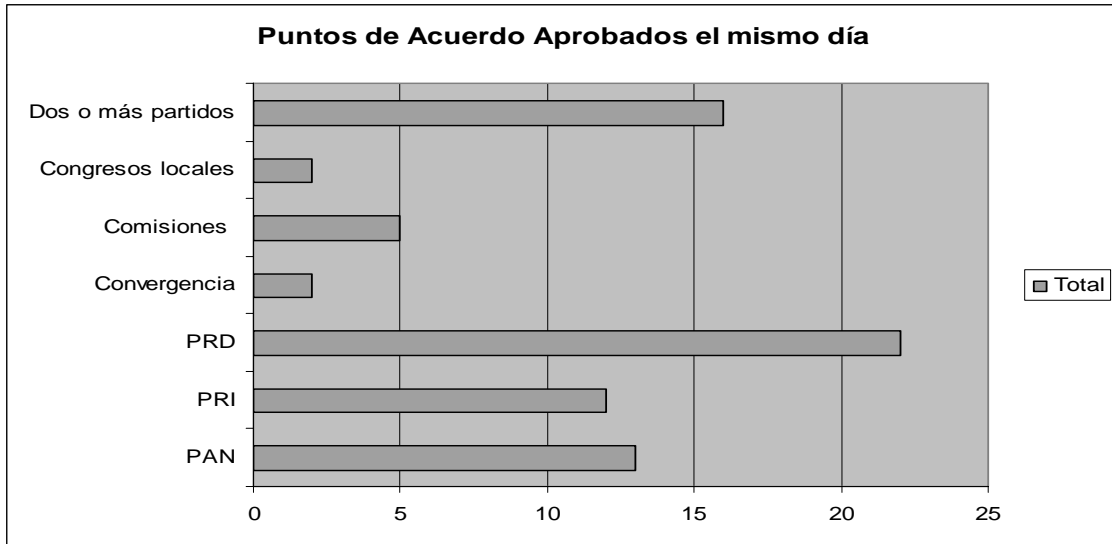


Fuente: Elaboración propia con datos del Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación.

Los puntos de acuerdo aprobados el mismo día reflejan la importancia y urgencia del tema. Normalmente estos puntos de acuerdo se presentan en situaciones de coyuntura en donde el tema es de obvia y pronta resolución. Los puntos de acuerdo aprobados el mismo día reflejarían un alto consenso entre las fuerzas del Congreso. Sin embargo, únicamente fueron aprobados 72, es decir, solamente 20% del total. Esto refleja un bajo nivel de consenso entre los diversos partidos políticos durante la LX Legislatura en asuntos de urgente resolución. 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).

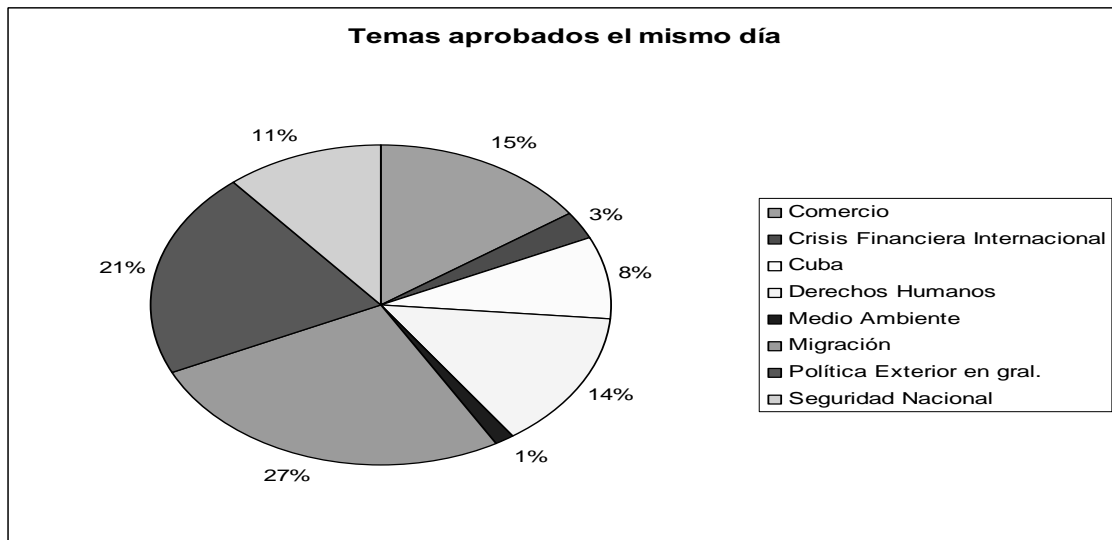
Los temas de mayor consenso fueron los relacionados con migración (27%), temas generales de política exterior (21%) y comercio (15%). Sorpresivamente los asuntos relacionados con Cuba tuvieron una tasa de consenso alta, representada por 8% del total. La tasa más baja pertenece a los temas del medio ambiente,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

FIGURA 9. PUNTOS DE ACUERDO APROBADOS EL MISMO DÍA, LX LEGISLATURA



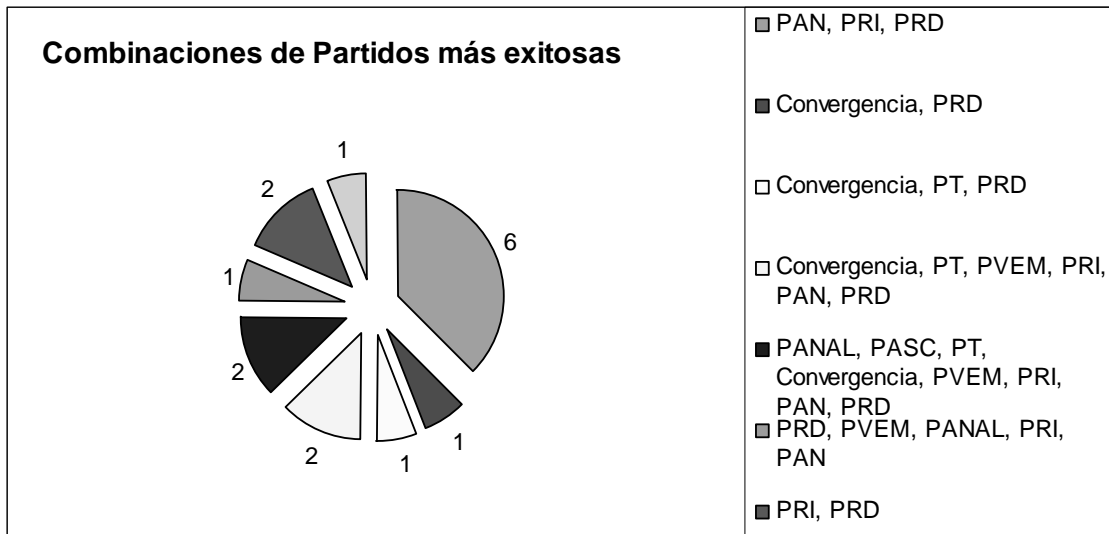
Fuente: Elaboración propia con datos del Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación.

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 para servir de contrapeso ante el ejecutivo. Los factores que explican este mayor interés son: 1) una mayor separación de poderes producto de la transición democrática del país iniciada en 1997, lo que ha aumentado el margen de maniobra de los partidos de oposición para tener una participación más activa en el diseño de políticas públicas, como es el caso de la política exterior; 2) los partidos de izquierda se sienten aislados por el gobierno de derecha en temas de relaciones internacionales, por ello buscan una mayor incidencia; 3) los legisladores, especialmente los de oposición, buscan ampliar sus facultades en materia de política exterior para tener una mayor participación en el tema.

Por el otro lado, el exorbitante número de puntos de acuerdo 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 tiene 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 legislado negocie 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(a) 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 (1999), "El Senado de la República y los retos de la política exterior mexicana", en *Revista del Senado de la República*, vol. 5, no. 14.
- Chabat, Jorge (1986), "El marco jurídico de la política exterior: Tendencias y perspectivas", en *Cuadernos de política exterior mexicana 2*, México, CIDE, 15-42.
- Cossío, José Ramón (2003), *El Senado de la República y las relaciones exteriores*, México, Senado de la República-ITAM-Porrúa.
- González de León, Antonio (1974), "¿Quién administra las relaciones internacionales de México?", en *Relaciones Internacionales*, no. 4, México, UNAM, pp. 5-27.
- González, Guadalupe (2006), "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.
- González, Miguel (1983), "El Senado y la política exterior", en *Grandes temas de la política exterior*, México, FCE-PRI, pp. 330-332.
- Green, Rosario (1997), "Estrategias de diversificación de la política exterior: El papel del Senado de la República", en *Diálogo y debate de cultura política*, año 1, no. 3.
- Margain, Hugo (1983), "La división de poderes y el Senado de la República", en *Grandes temas de la política exterior*, México, FCE-PRI, pp. 333-337.
- Méndez, Ricardo (2002), "Las facultades internacionales del Senado de la República", en Raymundo Cárdenas *et al.*, *Hacia una política exterior de Estado*, México, Senado de la República, 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, no. 1, pp. 9-41.
- Solana, Fernando (2000), *Seis años de diplomacia parlamentaria 1994-2000*, México, Limusa.
- Velázquez, Rafael (2008), "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, no. 1, pp. 113-158.

Novedades

DIVISIÓN DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

- Regina de Angoitia y Fernando Ramírez, *Strategic Use of Mobiles in Latin America and the Caribbean*, DTAP-231
- Guillermo M. Cejudo y Dionisio Zabaleta, *La calidad del gobierno: una definición basada en atributos del ejercicio del poder*, DTAP-232
- Laura Sour y Eunises Rosillo, *Evaluación de la estructura de la contabilidad gubernamental en los tres niveles de gobierno en México*, DTAP-233
- Judith Mariscal y Regina de Angoitia, *Inclusión de jóvenes al mundo laboral vía capacitación en TIC*, DTAP-234
- Fernando González y José Ramón Gil García, *E-democracia y oportunidades de participación ciudadana en los portales web estatales*, DTAP-235
- Judith Mariscal y Federico Kuhlmann, *Effective Regulation in Latin American Countries. The cases of Chile, Mexico and Peru*, DTAP-236
- Ma. Amparo Casar, *La otra reforma*, DTAP-237
- Laura Sour y Fredy Girón, *Electoral Competition and the Flypaper Effect in Mexican Local Governments*, DTAP-238
- Laura Sour, *Gender Equity, Enforcement Spending and Tax Compliance in Mexico*, DTAP-239
- Lizbeth Herrera y José Ramón Gil García, *Implementación del e-gobierno en México*, DTAP-240

DIVISIÓN DE ECONOMÍA

- Juan Rosellón, Ingo Vogelsang y Hannes Weigt, *Long-run Cost Functions for Electricity Transmission*, DTE-465
- Antonio Jiménez, *Notes on the Constrained Suboptimality Result by J. D. Geanakoplos and H. M. Polemarchakis (1986)*, DTE-466
- David Mayer, *Long-Term Fundamentals of the 2008 Economic Crisis*, DTE-467
- Luciana Moscoso, *Labels for Misbehavior in a Population With Short-Run Players*, DTE-468
- Daniel Ángeles y Rodolfo Cermeño, *Desempeño de estimadores alternativos en modelos GARCH bivariados con muestras finitas*, DTE-469
- Antonio Jiménez, *Strategic Information Acquisition in Networked Groups with "Informational Spillovers"*, DTE-470
- Rodolfo Cermeño y Mahetabel Solís, *Impacto de noticias macroeconómicas en el mercado accionario mexicano*, DTE-471
- Víctor Carreón, Juan Rosellón y Eric Zenón, *The Hydrocarbon Sector in Mexico: From the Abundance to the Uncertain Future*, DTE-472
- John Scott, *The Incidence of Agricultural Subsidies in Mexico*, DTE-473
- Alfredo Cuecuecha y John Scott, *The Effect of Agricultural Subsidies on Migration and Agricultural Employment*, DTE-474

DIVISIÓN DE ESTUDIOS INTERNACIONALES

- Guadalupe González, Ferrán Martínez y Jorge Schiavon, *Free Trade, Las Américas y el Mundo 2008*, DTEI-185
- Rafael Velázquez y Jorge Schiavon, *La Iniciativa Mérida en el marco de la relación México-Estados Unidos*, DTEI-186
- Rafael Velázquez y Jorge Schiavon, *Marco normativo e institucional de la cooperación internacional descentralizada...*, DTEI-187
- Guadalupe González, Ferrán Martínez y Jorge Schiavon, *The Américas and the World: Foreign policy and public opinion...*, DTEI-188
- Jorge Chabat, *La política exterior mexicana durante el gobierno de Fox: una transición en espera*, DTEI-189
- Alejandro Anaya, *Altos niveles de presión transnacional sobre México por violaciones de derechos humanos*, DTEI-190
- Andrea Barrios, *Food Security and WTO Obligations in the Light of the Present Food Crisis*, DTEI-191
- Covadonga Meseguer y Abel Escribà Folch, *Learning, Political Regimes and the Liberalization of Trade*, DTEI-192
- Jorge Chabat, *El narcotráfico en las relaciones México-Estados Unidos: Las fuentes del conflicto*, DTEI-193
- Farid Kahhat y Carlos E. Pérez, *El Perú, Las Américas y el Mundo. Política exterior y opinión pública en el Perú 2008*, DTEI-194

DIVISIÓN DE ESTUDIOS JURÍDICOS

- Gustavo Fondevila, *"Madrinas": Informantes y parapolicías. La colaboración ilegal con el trabajo policial en México*, DTEJ-34
- Gustavo Fondevila, *Costumbres sociales y moral judicial*, DTEJ-35
- María Mercedes Albornoz, *Choice of Law in International Contracts in Latin American Legal Systems*, DTEJ-36
- Gustavo Fondevila, *Contacto y control del sistema de informantes policiales en México*, DTEJ-37
- Ana Elena Fierro y Adriana García, *¿Cómo sancionar a un servidor público del Distrito Federal y no morir en el intento?*, DTEJ-38
- Ana Elena Fierro, *Transparencia: Herramienta de la justicia*, DTEJ-39
- Marcelo Bergman, *Procuración de justicia en las entidades federativas. La eficacia del gasto fiscal de las Procuradurías Estatales*, DTEJ-40
- José Antonio Caballero, *La estructura de la rendición de cuentas en México: Los poderes judiciales*, DTEJ-41
- Ana Laura Magaloni, *El ministerio público desde adentro: Rutinas y métodos de trabajo en las agencias del MP*, DTEJ-42
- Carlos Elizondo y Ana Laura Magaloni, *La forma es fondo. Cómo se nombran y cómo deciden los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación*, DTEJ-43

DIVISIÓN DE ESTUDIOS POLÍTICOS

- Francisco Javier Aparicio y Sandra Jessica Ley, *Electoral Institutions and Democratic Consolidation in the Mexican States, 1990-2004*, DTEP-208
- Joy Langston, *Las reformas electorales de 2007*, DTEP-209
- Carlos Elizondo, *La industria del amparo fiscal*, DTEP-210
- María de la Luz Inclán, *Threats and Partial Concessions in the Exhaustion of the Zapatista Wave of Protest, 1994-2003*, DTEP-211
- Andreas Schedler, *Inconsistencias contaminantes. Gobernación electoral y conflicto postelectoral en las elecciones presidenciales de 2006*, DTEP-212
- Andreas Schedler, *Academic Market Failure. Data Availability and Quality in Comparative Politics*, DTEP-213
- Allyson Benton, *Politics and Sector-Specific Stock Market Performance*, DTEP-214
- Andreas Schedler, *The New Institutionalism in the Study of Authoritarian Regimes*, DTEP-215
- Julio Ríos Figueroa, *Institutions for Constitutional Justice in Latin America*, DTEP-216
- Francisco Javier Aparicio y Joy Langston, *Committee Leadership Selection without Seniority: The Mexican Case*, DTEP-217

DIVISIÓN DE HISTORIA

- Michael Sauter, *Conscience and the Rhetoric of Freedom: Fichte's Reaction to the Edict on Religion*, DTH-53
- Jean Meyer, *El celibato sacerdotal en la Iglesia Católica*, DTH-54
- Jean Meyer, *El celibato sacerdotal católico en los siglos XIX y XX*, DTH-55
- Mauricio Tenorio, *Around 1919 and in Mexico City*, DTH-56
- Michael Sauter, *Between Outer Space and Human Space: Knowing Space as the Origin of Anthropology*, DTH-57
- Luis Medina, *Federalismo mexicano para principiantes*, DTH-58
- Mónica Judith Sánchez, *Liberal Multiculturalism and the Problems of Difference in the Canadian Experience*, DTH-59
- Luis Medina, *El Plan de Monterrey de 1855: un pronunciamiento regionalista en México*, DTH-60
- Luis Medina, *La organización de la Guardia Nacional en Nuevo León*, DTH-61
- Luis Medina, *La Comanchería*, DTH-62

Ventas

El CIDE es una institución de educación superior especializada particularmente en las disciplinas de Economía, Administración Pública, Estudios Internacionales, Estudios Políticos, Historia y Estudios Jurídicos. El Centro publica, como producto del ejercicio intelectual de sus investigadores, libros, documentos de trabajo, y cuatro revistas especializadas: *Gestión y Política Pública*, *Política y Gobierno*, *Economía Mexicana Nueva Época* e *Istor*.

Para adquirir cualquiera de estas publicaciones, le ofrecemos las siguientes opciones:

VENTAS DIRECTAS:	VENTAS EN LÍNEA:
Tel. Directo: 5081-4003 Tel: 5727-9800 Ext. 6094 y 6091 Fax: 5727 9800 Ext. 6314 Av. Constituyentes 1046, 1er piso, Col. Lomas Altas, Del. Álvaro Obregón, 11950, México, D.F.	Librería virtual: www.e-cide.com Dudas y comentarios: publicaciones@cide.edu

¡¡Colecciones completas!!

Adquiere los CDs de las colecciones completas de los documentos de trabajo de todas las divisiones académicas del CIDE: Economía, Administración Pública, Estudios Internacionales, Estudios Políticos, Historia y Estudios Jurídicos.



¡Nuevo! ¡¡Arma tu CD!!



Visita nuestra Librería Virtual www.e-cide.com y selecciona entre 10 y 20 documentos de trabajo. A partir de tu lista te enviaremos un CD con los documentos que elegiste.