

NÚMERO 164

RAFAEL VELÁZQUEZ FLORES

La relación entre el Ejecutivo y el Congreso en  
materia de política exterior durante el sexenio  
de Vicente Fox: ¿cooperación o conflicto?

OCTUBRE 2007



[www.cide.edu](http://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. © 2007. 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](mailto:publicaciones@cide.edu)  
[www.cide.edu](http://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.

## Resumen

---

*El objetivo de este trabajo es analizar la relación entre el Ejecutivo y el Legislativo en materia de política exterior durante el periodo 2000-2006. Si bien en términos cuantitativos no hubo un cambio significativo, la relación entre ambos poderes se caracterizó por ser conflictiva en la etapa de estudio. El argumento central es que el enfrentamiento se debió a que los partidos de oposición buscaban atacar políticamente al presidente en temas de política exterior para obtener beneficios electorales al interior. El trabajo está dividido en tres partes. La primera describe un marco teórico y jurídico para la relación entre el Ejecutivo y el Legislativo en asuntos de política exterior. La segunda analiza la interacción desde una perspectiva cuantitativa. Finalmente, la última parte evalúa esta relación desde un criterio cuantitativo, utilizando los casos de Estados Unidos, Cuba y Venezuela.*

*Palabras clave: Ejecutivo, Congreso, política exterior, Vicente Fox, Cuba, Estados Unidos, Venezuela.*

## Abstract

---

*The objective of this paper is to analyze the relationship between the Executive and Legislative branches in foreign policy issues during the 2000-2006 period. While in quantitative terms there was not a significant change, the relationship between both branches was characterized by being conflictive. The key argument is that the confrontation between the Executive and the Legislative in foreign policy issues was due to the electoral interests of the key political actors. The paper is divided into three parts. The first one describes the theoretical and legal frame that explains the relationship between the Congress and the Executive in foreign policy matters. The second part analyzes this interaction from a quantitative perspective. Finally, the last part evaluates the relationship from a qualitative criterion, using the cases of the Mexican relationship towards the United States, Cuba and Venezuela.*

*Keywords: Executive, Legislative, Foreign Policy, Vicente Fox, Cuba, United States, Venezuela.*



## *Introducción*

---

Por largo tiempo, el estudio de la relación entre el Ejecutivo y el Congreso en materia de política exterior despertó poco interés entre los académicos en México por una simple razón: la relación se había caracterizado por ser lineal dado que el Poder Legislativo estaba supeditado al presidente de la república. Bajo ese sistema político, los legisladores apoyaban sin discusión todas las decisiones de política exterior del jefe del Ejecutivo. Entonces, no existían suficientes justificaciones académicas para teorizar sobre el fenómeno porque era una relación llana y evidente.

En la etapa priísta el sistema político mexicano se caracterizó por un fuerte presidencialismo, donde la disciplina de los legisladores frente al primer mandatario era una norma estricta. La sumisión de los representantes populares ante el jefe del Ejecutivo permitía cierto grado de estabilidad en el sistema político. La realidad era que los diputados y senadores llegaban al Congreso por la decisión del presidente y no por el voto de la sociedad. Entonces, la lealtad era para la persona que los había colocado en el puesto y los legisladores se sometían a las instrucciones del mandatario. En el año 2000, el triunfo electoral de un partido no priísta creó la expectativa de que habría una real separación de poderes entre el Congreso y el Ejecutivo, que antaño no existía. Sin embargo, aparentemente no hubo cambios puesto que la mayoría de las propuestas presentadas por el presidente Vicente Fox en asuntos de política exterior fueron aprobadas por los legisladores (nombramientos diplomáticos, ratificación de tratados, solicitudes para ausentarse del país, aprobación de reformas, entre otras). En este sentido, este trabajo ofrece un análisis más profundo de la relación entre el Ejecutivo y el Congreso en materia de política exterior durante el sexenio de Vicente Fox para identificar los patrones de cooperación y conflicto.

El argumento central es que, en términos cuantitativos, el nivel de cooperación entre el Ejecutivo y el Congreso fue bastante aceptable en el periodo 2000-2006 puesto que la mayoría de las propuestas presentadas por el primero fueron aprobadas por el segundo. Sin embargo, bajo un criterio cualitativo, la relación entre ambos poderes se caracterizó por ser conflictiva debido, principalmente, a que los partidos de oposición buscaban atacar políticamente al presidente en el área exterior para obtener beneficios electorales al interior. Otros factores que explican el enfrentamiento fueron: 1) las diferencias ideológicas en torno a ciertos temas de política exterior entre el presidente y algunos legisladores —especialmente los del PRD—, 2) los nuevos elementos del sistema político mexicano después del 2000 en los que los diversos actores políticos tenían una mayor independencia luego del fin del presidencialismo, 3) los enfrentamientos entre el primer secretario de Relaciones Exteriores, Jorge Castañeda, y algunos legisladores de oposición,

4) la negativa del presidente Fox a buscar consensos entre la oposición al interior del Congreso sobre los principales temas de la política exterior de México, particularmente los casos de Cuba y Estados Unidos, 5) la separación de poderes —producto del triunfo electoral de Vicente Fox— le permitió al Congreso mayores márgenes de autonomía que se tradujeron en enfrentamientos con el Ejecutivo y 6) en algunos casos de política exterior, el Congreso trató de actuar de manera independiente al Ejecutivo para impulsar sus preferencias, lo que ocasionó fricciones entre ambos poderes. Dado que el Congreso no es un ente monolítico, el conflicto entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo se desarrolló principalmente con los partidos de oposición. Además, el enfrentamiento más álgido se dio en la primera parte del sexenio cuando Jorge Castañeda fungía como secretario de Relaciones Exteriores y en temas muy sensibles para los legisladores de oposición como fue el caso de Cuba.

El trabajo está dividido en tres partes. La primera expone un marco teórico y jurídico sobre el estudio de la relación entre el Ejecutivo y el Congreso en temas de política exterior. La segunda parte analiza, desde una perspectiva cuantitativa, la relación entre ambos poderes durante la administración foxista. Finalmente, la tercera examina la relación bajo un criterio cualitativo, usando los casos de las crisis con Cuba y Venezuela, y la relación con Estados Unidos.

### ***1. La relación entre el Ejecutivo y el Legislativo en política exterior: ¿pesos y contrapesos?***

El estudio de la relación entre el Ejecutivo y el Congreso en temas de política exterior no ha sido muy común en México. Los principales trabajos académicos que han buscado explicar esa relación en términos teóricos se han desarrollado, principalmente, en Estados Unidos (Thurber, 1996; Vanderbush, 2002; Mann, 1990; Lehman, 1976; Hamilton, 2002; Crabb, 1992). En la mayoría de estos trabajos, el objetivo es identificar patrones de cooperación y conflicto entre el Ejecutivo y el Congreso en materia de política exterior. Para ello, los autores revisan las prerrogativas legales que cada uno tiene en esta esfera. La conclusión general es que tanto el jefe del Ejecutivo como los representantes comparten poderes y responsabilidades en los asuntos internacionales. Normalmente, el Congreso coopera ampliamente en temas de prioridad nacional. En asuntos secundarios, puede existir cierto conflicto porque ambos poderes buscan imponer sus puntos de vista. Lo mismo puede ocurrir en épocas de elecciones: los legisladores de oposición suelen atacar al partido en el poder en temas incómodos de política exterior para ganar votos.

En México, se han publicado diversos trabajos académicos que han analizado la relación entre ambos poderes desde una perspectiva de política interna (Nacif, 2004; Casar, 2002a y 2002b; Weldon, 1997). De acuerdo a estos

autores, la supremacía del Ejecutivo sobre el Legislativo en el sistema presidencialista mexicano se explicaba por los siguientes factores: *a)* la existencia de gobiernos no divididos en donde el mismo partido controlaba la presidencia y la mayoría en el Congreso; *b)* la estricta disciplina de los legisladores frente al presidente lo cual garantizaba estabilidad al sistema político y *c)* el liderazgo político del presidente sobre el partido basado en poderes formales e informales. Estos elementos explicaban la primacía del Ejecutivo sobre el Legislativo tanto en decisiones de política interna como de política externa. Durante los regímenes priístas, el presidente tenía la última palabra en política exterior y los legisladores se alineaban a las preferencias de su líder.

Sin embargo, las bases del poder presidencialista empezaron a erosionarse luego que los principales actores políticos ganaron una mayor apertura democrática. Un punto de inflexión fue la elección federal de 1997 cuando el PRI perdió la mayoría en la Cámara de Diputados, pero no en el Senado. Fue en el 2000 cuando el sistema experimentó un cambio drástico con la llegada de otro partido a la presidencia. Ningún partido político obtuvo la mayoría en el Congreso por lo que se acentuó el fenómeno del gobierno dividido y los poderes Ejecutivo y Legislativo empezaron a acomodar sus estructuras políticas ante una nueva realidad (González, 2006, p. 191). Ante esta nueva realidad, los diversos actores políticos tuvieron mayores márgenes de maniobra ante la falta del árbitro central. Esta situación traería efectos en el proceso de toma de decisiones de la política exterior.

Otros trabajos han abordado el papel del Senado en el proceso de toma de decisiones de la política exterior, pero la mayoría se enfoca principalmente a analizar sus facultades en asuntos exteriores y no abordan directamente la relación entre ambos poderes (González de León, 1974; González, 1983; Margain, 1983; Chabat, 1986; Green, 1997; Calderón, 1999; Méndez, 2002). Otras importantes contribuciones se han concentrado en las principales actividades internacionales del Senado (Solana, 2000) y otras han aportado análisis jurídicos destacados sobre las prerrogativas del Senado en asuntos internacionales (Cossío, 2003).

Uno de los primeros trabajos que han abordado dicha relación de manera directa es el de Guadalupe González (2006). En esta obra, la autora analiza cómo las características internas del sistema político han impactado la política exterior de México en los últimos años. González concluye sugiriendo que al Congreso mexicano le faltan varios elementos para convertirse en un contrapeso real y efectivo frente al Ejecutivo en asuntos internacionales.

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 de otros actores. Los poderes formales son los que la Constitución le otorga (los cuales se abordarán más adelante). 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 ratificar los tratados, aprobar 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 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. 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.

En cuanto a las funciones específicas de cada uno, el artículo 73 de la Constitución señala que las facultades del Congreso de la Unión en materia de política exterior son: 1) establecer las bases para que el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos, aprobarlos y pagar la deuda nacional; 2) declarar la guerra, de acuerdo a la información que le presente el Ejecutivo; 3) expedir leyes relativas al derecho marítimo de paz y guerra; 4) levantar y sostener a las instituciones armadas de la Unión y decretar reglamentos con objeto de

organizar, armar y disciplinar la Guardia Nacional; 5) dictar leyes sobre la nacionalidad, condición jurídica de los extranjeros, ciudadanía, naturalización, colonización, emigración e inmigración; 6) dictar reglas para determinar el valor relativo de la moneda extranjera; 7) expedir las leyes de organización del cuerpo diplomático y del cuerpo consular mexicanos; 8) conceder licencia al presidente de la república para ausentarse del país; 9) establecer impuestos al comercio exterior y la explotación de los recursos naturales y 10) expedir leyes para la promoción y regulación de la inversión extranjera y la transferencia de tecnología. Como se puede observar, las facultades del Congreso en materia de política exterior son amplias. La Constitución le otorga el derecho a participar directamente en el proceso de formulación de la política exterior mexicana, sin embargo, en la práctica esto no ha sido así porque el Ejecutivo tiene otra interpretación, en la cual él es el total responsable en esta materia.

Las prerrogativas exclusivas del Senado están enmarcadas en el artículo 76 constitucional que a la letra dice:

1. *Analizar la política exterior desarrollada por el Ejecutivo Federal con base en los informes anuales que el presidente de la república y el secretario del despacho correspondiente rindan al Congreso; además, aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que celebre el Ejecutivo de la Unión.*
2. *Ratificar los nombramientos que el mismo funcionario haga del Procurador General de la república, ministros, agentes diplomáticos, cónsules generales, empleados superiores de Hacienda, coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, en los términos que la ley disponga;*
3. *Autorizarlo también para que pueda permitir la salida de tropas nacionales fuera de los límites del país, el paso de tropas extranjeras por el territorio nacional y la estación de escuadras de otra potencia, por más de un mes, en aguas mexicanas.*
4. *Dar su consentimiento para que el presidente de la república pueda disponer de la Guardia Nacional fuera de sus respectivos Estados, fijando la fuerza necesaria.*

Aquí la redacción es muy ambigua. Si bien este artículo 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. Otra ambigüedad se encuentra en la fracción III. En los últimos años, la interpretación que ha hecho el Ejecutivo es que solamente tiene que pedir permiso al Congreso para que tropas puedan salir de México cuando se trata de una guerra. En otras palabras, en tiempos de paz las tropas pueden salir para capacitación sin la necesidad de contar con la autorización del

Legislativo. Esta interpretación ha causado cierto conflicto entre ambos poderes.

Por otra parte, el artículo 88 le otorga una facultad especial al Congreso de la Unión: autorizar las salidas del presidente de la república al extranjero. Esta prerrogativa limita el margen de acción del presidente y no corresponde a la nueva dinámica internacional caracterizada principalmente por la globalización económica. En este contexto, los presidentes no pueden mantenerse aislados de los beneficios que puede traer el sector externo.

En cuanto a las funciones del Ejecutivo, el artículo 89 de la Constitución establece las facultades y obligaciones del presidente en materia de política exterior: 1) puede nombrar a los agentes diplomáticos con aprobación del Senado, 2) es responsable de preservar la seguridad nacional y disponer de las fuerzas armadas para la defensa exterior de la Federación, 3) puede declarar la guerra en nombre de los Estados Unidos Mexicanos, previa ley del Congreso de la Unión. En el mismo artículo, la fracción X establece que el Ejecutivo es el encargado de:

*Dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, sometiéndolos a la aprobación del Senado. 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.*

En los últimos años la rama ejecutiva ha usado la fracción X de este artículo para argumentar que es su responsabilidad exclusiva el diseño y ejecución de la política exterior sin la intervención del Congreso. Su punto de vista es que los legisladores solamente tienen la facultad de ratificar o no los tratados firmados por el Ejecutivo. 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.

Otro actor importante, que es puente entre el presidente y el Congreso, es la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE). Dentro del marco legal, a la SRE le corresponde informar al Congreso de la Unión sobre cualquier aspecto de la política exterior mexicana. Inclusive, el titular de la SRE está obligado a comparecer ante cualquiera de las Cámaras cuando así sea requerido, para informar a los legisladores sobre asuntos relacionados con la posición de México en temas internacionales. Dentro de la estructura de la SRE existe una oficina, la Dirección General de Coordinación Política (DGCP), que está encargada de coadyuvar en las acciones que correspondan al Ejecutivo Federal en sus relaciones con el Poder Legislativo. Sus funciones específicas son el seguimiento de: a) la aprobación de instrumentos jurídicos

internacionales por parte del Senado de la república, *b*) el proceso de ratificación de los nombramientos de agentes diplomáticos, ya sea por el Senado de la república o por la Comisión Permanente y de *c*) las solicitudes para que el presidente de la república pueda ausentarse de territorio nacional.<sup>1</sup> La DGCP también atiende las solicitudes de información sobre los temas y acciones de política exterior que los legisladores le formulen al Ejecutivo, da seguimiento a las disposiciones legislativas relativas a la política exterior y responde a los puntos de acuerdo aprobados por el Congreso que tengan que ver con la SRE. En este sentido, esta estructura burocrática es pieza clave en la relación entre el Congreso y el Ejecutivo.

En resumen, existe un marco legal amplio para normar los vínculos entre el Ejecutivo y el Congreso en materia de política exterior. Sin embargo, en muchos casos existen ambigüedades que generan diferencias de opinión entre ambos poderes. La interpretación del marco jurídico fue fuente de conflicto entre los dos poderes a partir de la llegada de Vicente Fox a la presidencia.

## ***2. La relación entre el Congreso y el Ejecutivo en política exterior durante el sexenio foxista: un análisis cuantitativo***

Los principales puntos de contacto entre el Ejecutivo y el Legislativo en asuntos de política exterior son: *a*) nombramientos de diplomáticos, *b*) solicitudes de permiso del Ejecutivo para ausentarse del país, *c*) solicitudes para usar y recibir condecoraciones, *d*) las comparecencias del titular de la Secretaría de Relaciones Exteriores ante legisladores, *e*) ratificación de instrumentos diplomáticos (tratados), *f*) iniciativas de ley y reformas al marco legal y *g*) proposiciones con punto de acuerdo para exhortar, emitir un extrañamiento, solicitar comparecencia o información al Ejecutivo relacionados con temas internacionales. Esta segunda sección busca demostrar que, en términos cuantitativos, la relación entre ambos poderes se mantuvo en un buen nivel, puesto que la mayoría de las propuestas del poder Ejecutivo fueron aprobadas por el Legislativo.

### **A. Nombramientos diplomáticos**

Durante el periodo comprendido entre el 1 de diciembre de 2000 y el 30 de noviembre de 2006, el Ejecutivo presentó un total de 114 solicitudes de nombramientos diplomáticos para la ratificación del Congreso. Todas las peticiones fueron aprobadas por los legisladores con lo cual el Ejecutivo tuvo una tasa de éxito de 100% (ver Cuadro 1). Es decir, en este rubro la cooperación entre ambos poderes fue bastante alta.

---

<sup>1</sup> Consultar el Reglamento Interior de la Secretaría de Relaciones Exteriores, artículo 16.

## B. Solicitudes de permiso del Ejecutivo

para ausentarse del país

De 65 permisos que Vicente Fox solicitó al Congreso, 63 fueron aprobados, obteniendo una tasa de éxito de 97% (ver Cuadro 1). Es decir, en dos ocasiones, el Congreso mexicano le negó el permiso a Vicente Fox para salir del territorio. La primera fue el 9 de abril de 2002 cuando el Senado no autorizó un viaje del presidente Fox a Estados Unidos y Canadá porque la fracción del PRI no estaba de acuerdo con la conducción de la política exterior de la administración foxista.<sup>2</sup> Era la primera vez que algo de esta naturaleza sucedía en la historia de la relación entre el Ejecutivo y el Congreso en temas de política exterior.

La segunda se suscitó en los últimos días del sexenio de Vicente Fox. La Cámara de Diputados no aprobó la salida del presidente para asistir a una reunión de la APEC en Vietnam y a una visita de trabajo a Australia. A pesar de que el permiso ya había sido autorizado por el Senado, los diputados argumentaron que la situación política del país<sup>3</sup> no permitía autorizar al presidente un viaje al extranjero. Molesto por la decisión, el presidente dijo que los legisladores lo habían secuestrado y que ponían en riesgo el prestigio de México.

## C. Solicitudes para usar y recibir condecoraciones

En este rubro, el Ejecutivo solicitó al Congreso un total de 50 solicitudes para que el presidente o el secretario de Relaciones Exteriores pudieran recibir y usar condecoraciones extranjeras. De ese total, 49 fueron aprobadas, con una tasa de éxito de 98% (ver Cuadro 1), la cual es bastante aceptable en términos cuantitativos. La única vez que el Legislativo negó una distinción de esa naturaleza fue el 22 de abril de 2004. En esa ocasión, el Congreso mexicano no autorizó al presidente Vicente Fox a aceptar y usar la Medalla al Mérito Agrícola que le había conferido la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación. Los argumentos utilizados por el Congreso fueron que México carecía de una política de Estado en materia del campo y que había aumentado la dependencia agrícola y alimentaria de México en los últimos años.

---

<sup>2</sup> “Niega Senado permiso a Fox para viajar”, *Reforma*, 9 de abril de 2002.

<sup>3</sup> En esos momentos, los conflictos postelectorales se habían agudizado, Oaxaca se encontraba en un conflicto político grave y la violencia generada por las bandas de narcotraficantes se había extendido.

**CUADRO 1. NOMBRAMIENTOS DIPLOMÁTICOS, SOLICITUDES DE CONDECORACIONES, INSTRUMENTOS INTERNACIONALES Y AUTORIZACIÓN DE VIAJES, 2000-2006**

	PRESENTADAS POR EL EJECUTIVO	APROBADAS POR EL CONGRESO	TASA DE ÉXITO DEL EJECUTIVO
NOMBRAMIENTOS DIPLOMÁTICOS	114	114	100%
SOLICITUDES CONDECORACIONES	50	49	98%
INSTRUMENTOS INTERNACIONALES	181	179	99%
AUTORIZACIÓN VIAJES INTERNACIONALES	65	63	97%

Fuente: *La diplomacia parlamentaria del Senado durante las Legislaturas LVIII Y LIX*, documento de la Coordinación General de Asuntos Internacionales y Relaciones Parlamentarias del Senado de la República y datos encontrados en el Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación.

#### D. Las comparecencias del titular de la Secretaría de Relaciones Exteriores ante legisladores

Las comparecencias de los secretarios de Relaciones Exteriores para explicar la política exterior del país ante los legisladores son puntos importantes de contacto entre ambos poderes en temas internacionales. Sin embargo, generalmente los diferentes cancilleres han utilizado el foro simplemente para tratar de justificar sus acciones frente a los representantes. Por su parte, el partido político en el poder usa ese espacio para defender al funcionario y la oposición para atacarlo políticamente y criticar al gobierno en turno. En este sentido, las comparecencias han perdido la oportunidad de convertirse en un verdadero foro de discusión, análisis e intercambio de opiniones sobre la política exterior entre ambos poderes. En los últimos años, la SRE ha invitado a diferentes legisladores para asistir a reuniones de discusión sobre temas de política exterior. Sin embargo, pocos representantes han acudido a las citas. Esto indica que algunos legisladores prefieren usar foros públicos para provecho personal y electoral.

#### E. Ratificación de instrumentos diplomáticos

En este rubro, la cooperación entre ambos poderes fue alta puesto que, de 181 instrumentos presentados por el Ejecutivo para la ratificación del Senado, 179 fueron aprobados, con una tasa de éxito de 99% (ver Cuadro 1). Los tratados no ratificados fueron el Convenio relativo a la inspección de las condiciones de vida y de trabajo de la gente de mar y el Protocolo de 1996 relativo al Convenio sobre la Marina Mercante (normas mínimas) de 1976.

Ambos instrumentos tuvieron dictamen negativo por ser improcedentes, el cual fue aprobado por el pleno del Senado el 14 de noviembre de 2002.<sup>4</sup>

En cuanto a los temas, la mayor parte de los convenios fue sobre cooperación económica y jurídica. Dentro de ellos, sobresalen los acuerdos de libre comercio suscritos con Japón y Uruguay. Sumando estos tratados, ahora México tiene firmados 12 tratados de libre comercio con 44 países. Pero también hay que mencionar que, por el enfrentamiento de Vicente Fox con Hugo Chávez, Venezuela denunció en 2006 el G-3, un tratado de libre comercio entre México, Colombia y Venezuela. Los asuntos secundarios fueron medio ambiente, salud, seguridad social y límites fronterizos. Es importante notar que los temas de seguridad estuvieron prácticamente ausentes en los tratados bilaterales. Sobre este asunto, México firmó algunos acuerdos, principalmente con Estados Unidos, sobre seguridad fronteriza luego del 11 de septiembre. Sin embargo, estos convenios no fueron presentados ante el Congreso. De entre ellos, sobresale la Asociación para la Seguridad y la Prosperidad de América del Norte (ASPAN).

#### F. Iniciativas de reformas constitucionales: la lucha entre el Ejecutivo y el Congreso por el control de la política exterior

Una de las principales características de la relación entre el Ejecutivo y el Legislativo en temas de política exterior fue la constante lucha entre ambos por ampliar sus poderes en esta esfera. Por una parte, el gobierno de Fox estaba interesado en reformar algunos artículos de la Constitución para ampliar sus prerrogativas en materia de política exterior. Por la otra, el Congreso buscaba fortalecer su posición en sus funciones de supervisor de la política exterior.

A lo largo del sexenio, el Ejecutivo presentó 28 iniciativas de ley y reformas a disposiciones ya vigentes relacionadas con los asuntos exteriores del país. De ese total, 22 fueron aprobadas por el Legislativo. El Ejecutivo tuvo entonces una tasa de éxito de 79%, la más baja en comparación con los otros rubros. Ahora bien, de las 6 iniciativas no aprobadas, sólo una fue desechada (reforma del artículo 73 de la Constitución). Las otras 5 quedaron pendientes. Sin embargo, dejar rezagada una iniciativa de ley o reforma significa, en términos prácticos, que tuvo un veto por parte del Legislativo (ver Cuadro 2). Por otro lado, de las 22 iniciativas aprobadas, sólo 6 sufrieron modificaciones de los legisladores. Es decir, 73% de las iniciativas presentadas por el Ejecutivo fueron aprobadas sin ninguna modificación. Este dato indica que en esos temas hubo un alto consenso entre el Ejecutivo y el Congreso.

Las iniciativas más destacadas fueron las reformas a la Ley del Servicio Exterior Mexicano, la reforma al artículo 21 constitucional para facilitar el

---

<sup>4</sup> Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación y Diario de Debates del Senado, LVIII Legislatura, Año III, 14 de noviembre de 2002 .

ingreso de México al Estatuto de Roma, el decreto que reforma y adiciona diversos artículos del Código Penal Federal y otras disposiciones en materia de terrorismo, entre otras. Las que quedaron pendientes fueron una reforma para que el sector energético se pudiera abrir a la inversión privada y una iniciativa para que los mexicanos pudieran votar en el extranjero.<sup>5</sup> Los legisladores del PRI y el PRD se negaron rotundamente a la posibilidad de que los inversionistas extranjeros pudieran acceder al sector energético.

Otro caso controversial se presentó en mayo de 2006, cuando el Congreso mexicano aprobó una Ley General de Salud, la cual permitía la posesión de ciertas cantidades de drogas. Esa iniciativa había sido presentada por el mismo presidente a principios de 2004. Sin embargo, Vicente Fox vetó la ley por la presión que ejerció Estados Unidos en virtud de que Washington consideraba que la medida en la práctica despenalizaba el consumo de drogas.<sup>6</sup> Los partidos políticos y la opinión pública criticaron la decisión de Fox pues significaba una complacencia de México ante la presión de Estados Unidos.

---

<sup>5</sup> Sobre este punto hubo varias iniciativas tanto de representantes como la que presentó el Ejecutivo. Al final, la promovida por los legisladores fue la que se aprobó y no la que propuso el Ejecutivo.

<sup>6</sup> Ver las notas: Andrea Becerril, “Admite presidencia influencia de EU en el veto a la ley sobre drogas”, en *La Jornada*, 5 de mayo de 2006 y José Luis Ruiz, “Comentarios de Washington se tomaron en cuenta, admite vocero de los Pinos”, en *El Universal*, 5 de mayo de 2006.

**CUADRO 2. INICIATIVAS PRESENTADAS POR EL EJECUTIVO EN TEMAS DE POLÍTICA EXTERIOR**

		TEMA PRINCIPAL	PRESENTADA	APROBADA	PUBLICADA DOF	C/M
1	REFORMAS A LA LEY DEL SERVICIO EXTERIOR MEXICANO.	RELACIONES EXTERIORES	29/11/2001	30/12/2001	25/01/2002	SI
2	REFORMAS AL ARTÍCULO 21 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, REFERENTES A LA CORTE PENAL INTERNACIONAL.	RELACIONES EXTERIORES	10/12/2001	09/12/2004	20/06/2005	NO
3	REFORMAS A LA LEY GENERAL DE INSTITUCIONES Y SOCIEDADES MUTUALISTAS DE SEGUROS Y DE LA LEY FEDERAL DE INSTITUCIONES DE FIANZAS.	RELACIONES FINANCIERAS EXTERIORES	08/11/2001	20/12/2001	16/01/2002	NO
4	PROYECTO DE LEY DE DISCIPLINA DEL PERSONAL DE LA ARMADA DE MÉXICO	SEGURIDAD NACIONAL	06/11/2001	31/10/2002	13/12/2002	NO
5	PROYECTO DE LEY ORGÁNICA DE LA ARMADA DE MÉXICO	SEGURIDAD NACIONAL	06/11/2001	03/12/2002	30/12/2002	NO
6	PROYECTO DE LEY DE ASCENSOS DE LA ARMADA DE MÉXICO	SEGURIDAD NACIONAL	21/05/2003	28/04/2004	25/06/2004	NO
7	PROYECTO DE LEY DE LOS IMPUESTOS GENERALES DE IMPORTACIÓN Y DE EXPORTACIÓN	RELACIONES COMERCIALES EXTERIORES	27/11/2001	15/12/2001	18/01/2002	NO
8	PROYECTO DE LEY PARA LA COMPROBACIÓN, AJUSTE Y COMPUTO DE SERVICIOS DE LA ARMADA DE MÉXICO	SEGURIDAD NACIONAL	21/05/2003	28/04/2004	14/06/2004	NO
9	DECRETO QUE REFORMA, ADICIONA Y DEROGA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY ADUANERA	ECONOMÍA	07/12/2000	28/12/2000	31/12/2000	NO
10	LEY DE ASCENSOS Y RECOMPENSAS DEL EJÉRCITO Y FUERZA AÉREA NACIONALES	SEGURIDAD NACIONAL	28/04/2003	25/09/2003	30/10/2003	NO
11	LEY QUE ESTABLECE, REFORMA, ADICIONA Y DEROGA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY ADUANERA	ECONOMÍA	07/11/2002	13/12/2002	30/12/2002	SI
12	REFORMAS A LA LEY DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD SOCIAL PARA LAS FUERZAS ARMADAS MEXICANAS	SEGURIDAD NACIONAL	07/11/2002	30/04/2003	09/07/2003	SI
13	REFORMA QUE APRUEBA EL	RELACIONES	22/03/2001	30/04/2001	01/06/2001	NO

		TEMA PRINCIPAL	PRESENTADA	APROBADA	PUBLICADA DOF	C/M
	CONVENIO CONSTITUTIVO DE LA CORPORACIÓN INTERAMERICANA DE INVERSIONES	EXTERIORES				
14	REFORMA AL ARTÍCULO 2 DE LA LEY QUE ESTABLECE LAS BASES PARA LA EJECUCIÓN EN MÉXICO DEL CONVENIO CONSTITUTIVO DE LA ASOCIACIÓN INTERNACIONAL DE FOMENTO	RELACIONES EXTERIORES	22/03/2001	30/04/2001	01/06/2001	NO
15	REFORMA Y ADICIONA EL ARTÍCULO 30 DE LA LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL.	SEGURIDAD NACIONAL	04/01/2006	04/04/2006	04/05/2006	NO
16	DECRETO QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 27 Y 28 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS	ENERGÍA (GAS NATURAL)	22/09/2005	PENDIENTE		
17	DECRETO QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY REGLAMENTARIA DEL ARTÍCULO 27 CONSTITUCIONAL EN EL RAMO DEL PETRÓLEO	ENERGÍA	22/09/2005	PENDIENTE		
18	PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE CONCEDE AUTORIZACIÓN AL PRESIDENTE VICENTE FOX PARA QUE PERMITA LA SALIDA DE ELEMENTOS DEL EJÉRCITO A FIN DE QUE PUEDAN BRINDAR AYUDA HUMANITARIA A LAS VÍCTIMAS DEL HURACÁN KATRINA EN ESTADOS UNIDOS	RELACIONES EXTERIORES	06/09/2005	06/09/2005	07/09/2005	NO
19	PROYECTO DE DECRETO DE LEY DE EDUCACIÓN MILITAR DEL EJÉRCITO Y FUERZA AÉREA MEXICANOS	SEGURIDAD NACIONAL	01/03/2005	10/11/2005	23/12/2005	NO
20	PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA DIVERSOS ARTÍCULOS DEL COFIPE PARA HACER EL DERECHO AL VOTO DE LOS MEXICANOS EN EL EXTRANJERO	RELACIONES EXTERIORES	16/06/2004	PENDIENTE		
21	DECRETO QUE REFORMA EL ARTÍCULO 73 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE	SEGURIDAD NACIONAL	06/04/2004	DESECHADA		

		TEMA PRINCIPAL	PRESENTADA	APROBADA	PUBLICADA DOF	C/M
	LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS					
22	PROYECTO DE DECRETO PARA REFORMAR Y DEROGAR DIVERSAS DISPOSICIONES DEL CÓDIGO DE JUSTICIA MILITAR	SEGURIDAD NACIONAL	30/03/2004	21/04/2005	29/06/2005	NO
23	REFORMAN, ADICIONAN Y DEROGAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY DE DISCIPLINA DEL EJÉRCITO Y FUERZA AÉREA MEXICANOS	SEGURIDAD NACIONAL	10/03/2004	09/11/2004	10/12/2004	SI
24	REFORMAN, ADICIONAN Y DEROGAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY DE EXTRADICIÓN INTERNACIONAL	RELACIONES EXTERIORES	10/03/2004	PENDIENTE		
25	DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN, ADICIONAN Y DEROGAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY GENERAL DE SALUD Y DEL CÓDIGO PENAL FEDERAL	SALUD	07/01/2004	27/04/2006	PENDIENTE	SI
26	DECRETO QUE REFORMA DIVERSOS ARTÍCULOS DEL CÓDIGO PENAL FEDERAL EN MATERIA DE COHECHO A SERVIDORES PÚBLICOS EXTRANJEROS	PENAL	11/12/2003	20/07/2005	23/08/2005	SI
27	DECRETO QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSOS ARTÍCULOS DEL CÓDIGO PENAL FEDERAL, Y OTRAS DISPOSICIONES EN MATERIA DE TERRORISMO	SEGURIDAD NACIONAL	11/09/2003	26/04/2007	28/06/2007	SI
28	DECRETO QUE REFORMA ARTÍCULOS DEL CÓDIGO PENAL FEDERAL Y OTRAS DISPOSICIONES EN MATERIA DE OPERACIONES CON RECURSOS DE PROCEDENCIA ILÍCITA Y COHECHO DE SERVIDORES PÚBLICOS EXTRANJEROS EN TRANSACCIONES COMERCIALES INTERNACIONALES	SEGURIDAD PÚBLICA	11/09/2003	PENDIENTE		

Fuente: Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación.

No solamente el Ejecutivo presentó iniciativas o reformas que tuvieran relación con la política exterior. Las diferentes fracciones parlamentarias y algunos congresos locales también presentaron las propias. A lo largo del sexenio, se presentaron un total de 108 iniciativas de ley relacionadas con asuntos exteriores, de las cuales solamente se aprobaron 5. Es decir, la tasa de éxito de los legisladores para aprobar sus propias iniciativas y las de los congresos estatales fue solamente de 5%. Es necesario mencionar que a partir del 2000, el número de iniciativas relacionadas con la política exterior presentadas por los representantes se incrementó de manera significativa debido a una mayor independencia del Congreso frente al Ejecutivo. Sin embargo, el número exorbitante de iniciativas no aprobadas indica varias cosas. En primer lugar, hay un creciente interés de los legisladores por participar en el proceso de toma de decisiones de la política exterior. En segundo lugar, el número tan reducido de iniciativas aprobadas indica la falta de consenso entre las principales fuerzas políticas al interior del Congreso. Otro dato importante es que la Secretaría de Relaciones Exteriores emite una opinión por cada una de las iniciativas presentadas en el Legislativo y que están relacionadas con su área. De las iniciativas presentadas en el sexenio de Fox, la SRE emitió una opinión en contra en 37 casos, en contra con modificaciones en 15, a favor en 7, a favor con modificaciones en 26 y las demás no eran ámbito de competencia de la dependencia o estaba pendiente el dictamen. Como se puede observar, hay poco consenso entre la SRE y las iniciativas que presentan los legisladores.

La mayoría de las iniciativas buscaba modificar la balanza de poder entre el Ejecutivo y el Legislativo en política exterior. Varias de ellas pretendían reformar el artículo 88, el cual obliga al presidente a solicitar permiso al Congreso para ausentarse del país. Las propuestas giraban en torno a una mayor flexibilidad para que el Ejecutivo pudiera realizar sus viajes al exterior sin tantas trabas burocráticas y evitar la posibilidad de que un permiso fuera rechazado. Algunas estaban a favor de que el presidente pudiera salir del país sin el permiso de los legisladores si el viaje duraba ciertos días. Sin embargo, estas iniciativas de ley nunca prosperaron debido a que los legisladores no pudieron ponerse de acuerdo.

Otras iniciativas pretendían modificar el artículo 76 en lo referente a la salida de tropas fuera del territorio nacional. Las propuestas surgieron por diferentes interpretaciones que se hacían a la fracción III de ese artículo en el que el presidente tiene que solicitar permiso al Senado para la salida de tropas. A la letra, la fracción establece: "Autorizarlo también para que pueda permitir la salida de tropas nacionales fuera de los límites del país, el paso de tropas extranjeras por el territorio nacional y la estación de escuadras de otra potencia, por más de un mes, en aguas mexicanas". Por mucho tiempo, la Secretaría de Marina había interpretado que esa normatividad aplicaba exclusivamente en casos de guerra y que en tiempos de paz las tropas podían

salir para capacitación y entrenamiento. Por su parte, el Senado interpretaba que la Marina tenía que solicitar el permiso en cualquier caso. Para tratar de resolver la diferencia, en 2002, hubo una iniciativa de reforma para que las tropas pudieran salir, en tiempos de paz, sin la autorización del Senado. Sin embargo, la iniciativa no se presentó a votación debido a las diferencias políticas entre los partidos.

Fue hasta febrero de 2005 cuando se retomó el asunto y se volvió a presentar la misma iniciativa en el Senado. De manera sorpresiva, la reforma fue aprobada por la mayoría de los senadores, excepto por tres del PRI y todos los del PRD. Sin embargo, la Cámara de Diputados congeló la reforma y hasta el final del sexenio de Vicente Fox no se había presentado a votación. El tema salió nuevamente a discusión en septiembre de 2005 cuando el ejército mexicano envió tropas a Estados Unidos para auxiliar a la población de Nueva Orleans afectada por el huracán Katrina. En un principio, el presidente Fox no estaba dispuesto a solicitar el permiso correspondiente argumentando que se trataba de ayuda humanitaria. Pero al final, el Ejecutivo tuvo que solicitar la autorización para no violar la Constitución.

Para tener mayor control sobre el Ejecutivo en política exterior, varios legisladores propusieron reformas a los artículos 76 y 89 constitucionales para que el Congreso pudiera ratificar el nombramiento del secretario de Relaciones Exteriores. Una de ellas fue la presentada por la senadora Rosario Green, excanciller mexicana y presidenta de la Comisión de Relaciones Exteriores del Senado en la LX Legislatura. De acuerdo a la fundamentación para la reforma, la senadora Green consideró que “no existe un mecanismo para promover que la política exterior sea una responsabilidad conjunta del Ejecutivo y el Legislativo”. Desde su perspectiva, la reforma “permitirá iniciar un ejercicio de selección de los mejores cuadros para dicha posición”.<sup>7</sup> Entonces, la principal preocupación era garantizar que el nombramiento del responsable de la política exterior recayera en una persona experta en el tema, con sensibilidad política y diplomática. La idea era evitar los problemas ocasionados por los nombramientos de Castañeda y Derbez. En el primer caso, el asunto fue la controversial personalidad de Castañeda y, en el segundo, la falta de experiencia de Derbez. Esta iniciativa fue presentada en noviembre de 2006 justo antes de terminar el sexenio de Vicente Fox. El objetivo era que la reforma estuviera aprobada para que surtiera efecto en el nombramiento del nuevo canciller del presidente Felipe Calderón. Sin embargo, la reforma no se aprobó a tiempo.

Después de que salió a la luz pública la firma de un acuerdo ejecutivo (que en la práctica no pasan por la ratificación del Congreso) entre México y Estados Unidos para el uso de balas de goma contra migrantes ilegales en la frontera, la fracción del PRD presentó en octubre de 2004 ante la Cámara de

---

<sup>7</sup> Senado de la República, *Gaceta Parlamentaria*, No. 25, LX Legislatura, Primer Periodo Ordinario, 23 de noviembre de 2006. Disponible en: [www.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/?sesion=2006/11/23/1&documento=10](http://www.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/?sesion=2006/11/23/1&documento=10)

Senadores una iniciativa para reformar la Ley para la Celebración de Tratados y eliminar la figura de los acuerdos interinstitucionales y así garantizar los pesos y contrapesos entre ambos poderes en materia de política exterior. Sin embargo, la iniciativa nunca fue aprobada.

Otras iniciativas presentadas y que no habían sido aprobadas al final del sexenio de Vicente Fox fueron con relación a los siguientes temas: creación de un consejo de política exterior, la aprobación del Senado de la remoción de diplomáticos, la aprobación de los acuerdos interinstitucionales por parte de la Cámara de Diputados, el reconocimiento de la capacidad jurídica de las entidades federativas para celebrar acuerdos, la inclusión de los derechos humanos como principios de política exterior, la aprobación del Senado de los votos que se emitan en organizaciones internacionales, entre otras. Como se puede observar, la mayoría de estas iniciativas buscaban ampliar los poderes del Congreso en materia de política exterior y acotar las facultades del Ejecutivo.

De las iniciativas aprobadas, la más destacada fue la modificación a los artículos 76 y 89. A la fracción I del artículo 76 se le agregó la frase “aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que el Ejecutivo Federal suscriba, así como su decisión de terminar, denunciar, suspender, modificar, enmendar, retirar reservas y formular declaraciones interpretativas sobre los mismos”. La fracción X del artículo 89 quedó de la siguiente manera: “Dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, así como terminar, denunciar, suspender, modificar, enmendar, retirar reservas y formular declaraciones interpretativas sobre los mismos, sometiéndolos a la aprobación del Senado.”

Otra ley aprobada por los legisladores en el marco de las relaciones entre el Ejecutivo y el Congreso en materia de política exterior durante el sexenio de Fox fue la Ley Sobre la Aprobación de Tratados Internacionales en Materia Económica, aprobada en 2004. El objetivo básico de esta legislación es reducir el margen de maniobra del Ejecutivo en la negociación de tratados económicos porque con esta nueva ley el presidente tiene que informar al Senado sobre los procesos de negociación de tratados de corte económico antes de ser firmados.

## G. Propositiones con punto de acuerdo en asuntos relacionados con la política exterior

No cabe duda de que los puntos de acuerdo<sup>8</sup> marcaron la relación entre el Ejecutivo y el Congreso en materia de política exterior durante el sexenio de Fox. A lo largo de su periodo entre el 1 de diciembre de 2000 y el 30 de noviembre de 2006, los diferentes actores políticos presentaron en ambas cámaras legislativas un total de 600 Propositiones con Punto de Acuerdo (PPA) relacionados con temas internacionales directa o indirectamente. El número es significativo porque es el mayor en toda la historia legislativa en México. Por ejemplo, en la LVIII Legislatura se presentaron 176 PPA, mientras que en la LIX se propusieron 389. El número creciente de PPA 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 y por servir de contrapeso ante el Ejecutivo. Por el otro, el exorbitante número muestra una carga excesiva de este proceso legislativo, lo que no se traduce en efectividad. Es decir, muchos de estos PPA no son productivos porque algunos se presentan por oportunismo político buscando el protagonismo de quien lo presenta y otros son repetitivos puesto que algunos muy similares se presentaron con anterioridad. De los 600 que se presentaron, solamente se aprobaron 313. En otras palabras, la tasa de éxito fue de apenas 52%. Esta cantidad también muestra el poco consenso al interior del Congreso en temas de política exterior generales. Ahora bien, señalar que una PPA no fue aprobada no significa que haya sido rechazada puesto que la inmensa mayoría de los no aprobados quedaron pendientes en las comisiones legislativas. Un porcentaje muy pequeño tuvieron un dictamen negativo. Sin embargo, en términos prácticos, dejar pendiente una PPA significa un rechazo soterrado.

El partido político que más PPA presentó fue el PRD con un total de 169. Pero también fue el partido que más PPA no aprobados tuvo, sumando 97. Su tasa de éxito fue de 42%. El partido con más PPA aprobados fue el PRI, pues logró que 107 fueran aceptados de un total de 164. Su tasa de éxito fue de 65%, la más alta de todos los partidos. El PAN presentó 78, de los cuales 50 fueron aprobados. Su tasa de éxito fue de 64%. Los partidos pequeños también han aumentado su interés. Por ejemplo, el PVEM presentó durante el sexenio de Vicente Fox un número importante de PPA (48 en total), especialmente en temas medioambientales y de derechos humanos.

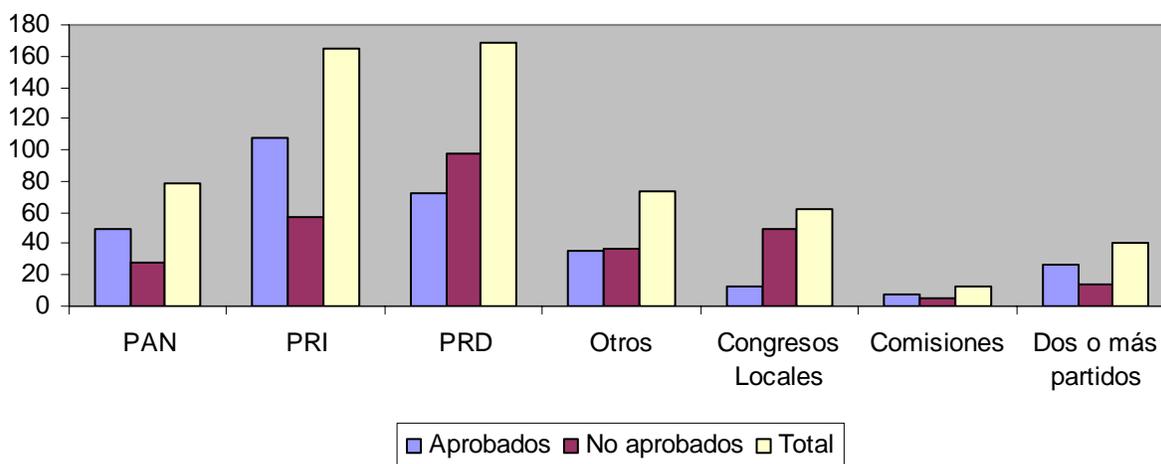
Es interesante observar que otros actores han aumentado su interés en tratar de incidir en la política exterior del Ejecutivo a través del Congreso.

---

<sup>8</sup> Los puntos de acuerdo son un instrumento que tienen tanto los diputados como los senadores para tratar de influir en el proceso de toma de decisiones de la política del Ejecutivo. Son básicamente exhortos que hace el Legislativo para que el presidente tome una decisión de acuerdo a la visión de los representantes. Sin embargo, los puntos de acuerdo no tienen un carácter vinculante porque no existe un fundamento legal para que el Ejecutivo los acate. Los tipos de puntos de acuerdo son: exhortos, solicitudes de información, extrañamientos, reconocimientos, solicitudes de comparecencia, creación de grupos de trabajo, entre otros.

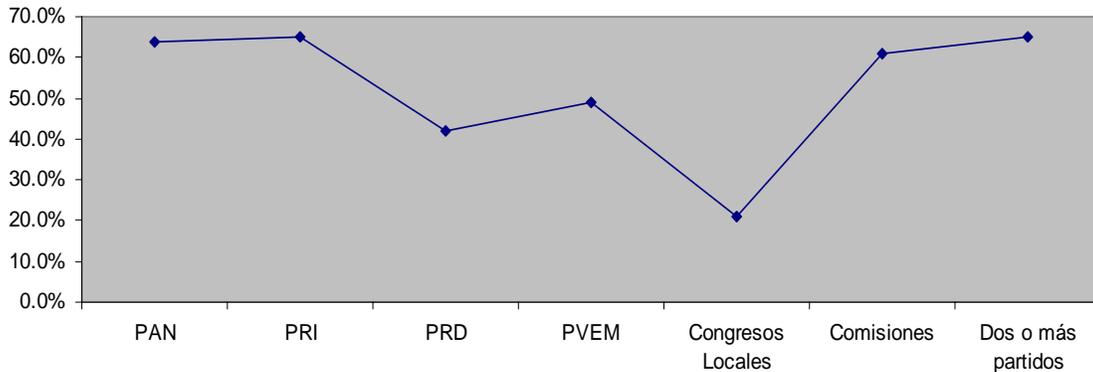
Por ejemplo, en los últimos años las legislaturas estatales han incrementado el número de propuestas llevadas al Legislativo Federal para incidir en el proceso de toma de decisiones y así beneficiar a sus comunidades. Los temas de mayor interés de las legislaturas locales son los relacionados con los asuntos migratorios en Estados Unidos. Sin embargo, el índice de éxito de las propuestas de los congresos locales llevadas al Legislativo federal es muy bajo en comparación con otros actores (solamente 21%). Las comisiones al interior de la Cámara de Diputados y de Senadores también presentan puntos de acuerdo en materia internacional con el objetivo de incrementar su posición negociadora y para que sus propuestas sean aprobadas con mayor facilidad. Es decir, un punto de acuerdo impulsado por una Comisión es más fácil de ser aprobado porque goza de mayor consenso y legitimidad. La tasa de éxito de los PPA presentados por estas estructuras legislativas fue de 61%, bastante alto en comparación con los otros actores. Ahora bien, cuando se trata de PPA presentados por un solo partido, la tasa de éxito es reducida como se puede observar en la figura 2. Sin embargo, cuando se presentan por dos o más partidos la tasa se eleva significativamente hasta 65% (ver Gráficas 1 y 2).

**GRAFICA 1. PUNTOS DE ACUERDO POR ACTORES, 2000-2006**



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación.

GRAFICA 2. TASA DE ÉXITO DE PUNTOS DE ACUERDO POR ACTOR, 2000-2006

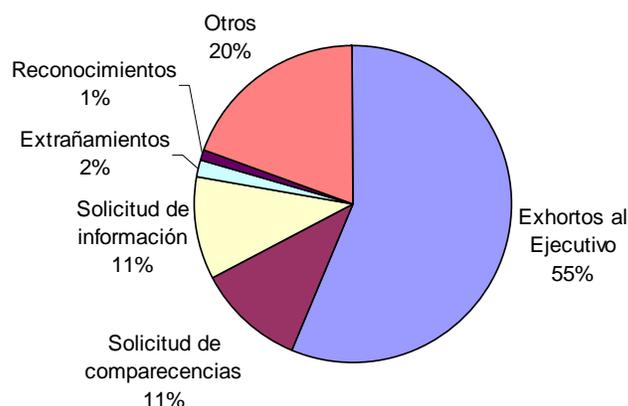


F  
Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación.

En el sexenio de Vicente Fox, la mayoría de los PPA fueron exhortos (55%). Varios de ellos le solicitaban al Ejecutivo tomar una decisión o asumir una posición frente a un asunto de acuerdo a la percepción de los representantes. En el sexenio de Fox se presentaron un total de 335 exhortos, de los cuales sólo se aprobaron 175. Otros tipos de PPA fueron solicitudes de comparecencia para que representantes del Ejecutivo acudan al Congreso para explicar un asunto en particular. Regularmente, el secretario de Relaciones Exteriores asiste a la sede del Poder Legislativo para explicar el curso de acción de la política exterior de México en general o cuando los legisladores desean que un tema en particular sea explicado. En la gestión de Fox, 11% de los puntos de acuerdo fueron solicitudes de comparecencia. En total se presentaron 66 y solamente se aprobaron 35. Otro tipo de PPA son las solicitudes de información. En muchas ocasiones, el Congreso recurre a este mecanismo para obtener la información que de otra manera el Ejecutivo no quiere liberar. Cuando el punto de acuerdo es aprobado, generalmente el Ejecutivo envía la información, a menos que la ley no se lo permita. También el Congreso formula puntos de acuerdo para felicitar al presidente o a una dependencia del Ejecutivo por una labor en particular. Pero también emite extrañamientos cuando consideran que el Ejecutivo actuó erróneamente. En el sexenio de Fox, los legisladores aprobaron tres extrañamientos a Luis Ernesto Derbez (uno por el voto en la Comisión de Derechos Humanos de la ONU, otro por descuidar su cargo fue candidato a la Secretaría General de la OEA y otro por no atender correctamente asuntos relacionados con los migrantes mexicanos). Finalmente, el Congreso también presenta puntos de acuerdo que no son dirigidos al Ejecutivo. Estos PPA se refieren a la creación de grupos de trabajo al interior del Congreso para atender un asunto en particular, adhesiones de legislaturas locales a otros puntos de acuerdo,

peticiones a otros actores (por ejemplo solicitudes al Congreso de Estados Unidos con referencia a su política migratoria) y otros.

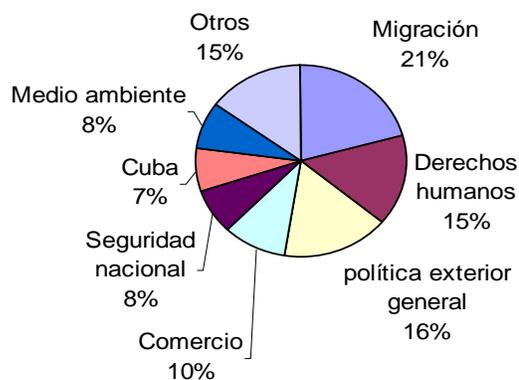
**GRÁFICA 3. TIPOS DE PUNTOS DE ACUERDO**



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación.

En cuanto a los temas, la mayoría de los PPA fueron sobre asuntos migratorios y de derechos humanos. Otros temas que también destacaron fueron el de Cuba, comercio, seguridad nacional, medio ambiente, terrorismo, entre otros (ver Gráfica 4). En general, Cuba y Estados Unidos (migración, TLC, seguridad y límites) concentraron la agenda de política exterior del Legislativo frente al Ejecutivo. Un tema ausente en la agenda del Congreso en la relación con Estados Unidos fue el narcotráfico. Sobre el asunto, hubo varios puntos de acuerdo pero eran de carácter interno luego de la ola de violencia que azotó al país a finales del sexenio de Fox. El congreso fue más sensitivo a los temas de Cuba, derechos humanos y migración.

**GRÁFICA 4. TEMAS PRINCIPALES DE PUNTOS DE ACUERDO**



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación.

En cuanto a las regiones, hubo una alta concentración hacia Estados Unidos puesto que 255 PPA tenían relación con ese país. En segundo lugar estuvo América Latina con 121; Asia y el Medio Oriente ocuparon 40 PPA y Europa 20. La región más abandonada fue África con apenas 7. Los organismos internacionales tuvieron un total de 91 (ver Gráfica 5).

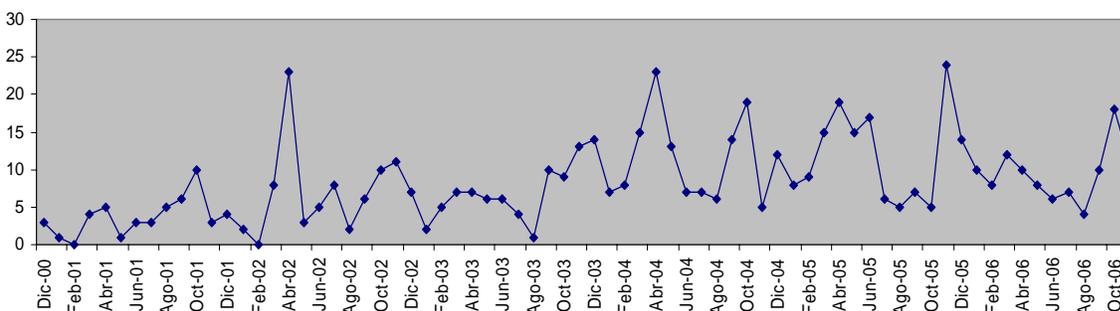
**GRÁFICA 5. PUNTOS DE ACUERDO POR REGIONES**



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación.

Como se puede observar en la Gráfica 6, hay varios picos que destacan en la línea del tiempo entre diciembre de 2000 y noviembre de 2006. Ellos corresponden a los momentos de mayor controversia en temas de política exterior entre el Congreso y el Ejecutivo. Se trata de abril de 2002 cuando se desató la primera crisis con Cuba, el famoso "comes y te vas"; abril de 2004 antes de la segunda crisis diplomática con Cuba; octubre de 2004 cuando salió a la luz pública la existencia de un acuerdo entre México y Estados Unidos para el uso de balas de goma contra los indocumentados; abril de 2005 cuando México tuvo que votar nuevamente en la Comisión de Derechos Humanos de la ONU y noviembre de 2005 cuando se desencadenó la crisis con Venezuela. Esto quiere decir que, en momentos coyunturales y de decisiones importantes en política exterior, aumenta el interés del Congreso por supervisar y controlar al Ejecutivo.

GRÁFICA 6. PUNTOS DE ACUERDO, 2000-2006



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación.

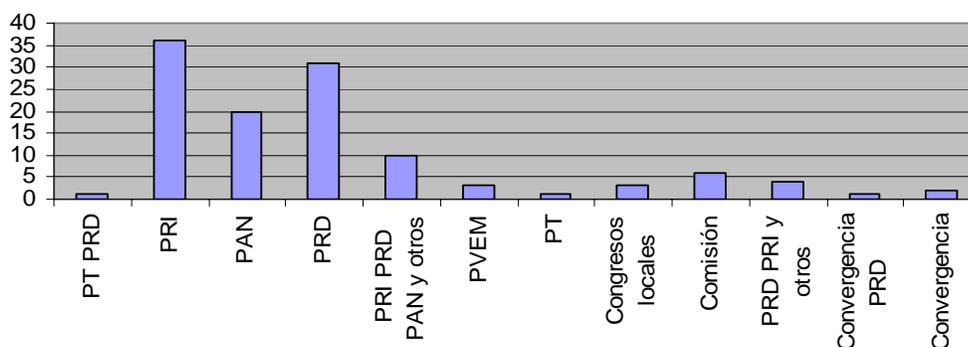
Ahora bien, un punto de acuerdo aprobado al interior del Congreso no significa que el Ejecutivo lo lleve a la práctica automáticamente. Por lo regular, la Dirección General de Coordinación Política de la SRE contesta y atiende todos los puntos de acuerdo aprobados en el Legislativo relacionados con la política exterior de México. Sin embargo, no todos son seguidos al pie de la letra. Inclusive, resulta difícil identificar si el presidente o la SRE toman una decisión exclusivamente porque el Congreso así lo pidió. En algunos casos, el Ejecutivo simplemente no hizo caso de los exhortos que le planteó el Legislativo por varias razones: *a)* el punto de acuerdo no coincidía con la posición que mantenía el presidente, como fue el caso del voto en Ginebra sobre Cuba de 2002, 2003, 2004 y 2005; *b)* el Ejecutivo sentía que el Congreso se estaba inmiscuyendo en sus funciones constitucionales y consideraba que los legisladores no tenían facultades en ese tema; *c)* el Ejecutivo consideraba que no tenía competencia en el asunto o la capacidad necesaria para llevarlo a cabo, como sería que el gobierno de Estados Unidos cambiara su política migratoria; *d)* consideraba que muchos puntos de acuerdo eran improcedentes. En otras ocasiones, el Ejecutivo cumplía parcialmente con el punto de acuerdo. Un ejemplo fue cuando el Legislativo aprobó un punto de acuerdo sobre el caso Sheraton, en donde pedía que se investigara si había existido una violación a las leyes mexicanas y solicitaba el envío de una nota de protesta al gobierno de Estados Unidos por aplicar extraterritorialmente una ley. En la respuesta de la SRE, se informó que ya se estaba llevando a cabo la investigación solicitada, pero la nota de protesta nunca fue enviada.

Son diversos los factores que determinan si el Ejecutivo pone en práctica el punto de acuerdo. Por ejemplo, en ciertos temas el Ejecutivo estaría dispuesto a atender la decisión de los legisladores si: *a)* el asunto coincide con su posición y no afecta un interés mayor, *b)* si el punto de acuerdo fue promovido por instancias del Ejecutivo a través de su partido en el Congreso, *c)* si se busca evitar un confrontación con el Congreso que conlleve un costo

político muy alto y *d)* si la presión de los legisladores es muy alta. En el periodo de estudio, hubo varios puntos de acuerdo que fueron acatados cabalmente por el Ejecutivo. Algunos ejemplos fueron: el voto en Ginebra en 2001, la cancelación de la Ley del Servicio Público para los puestos de la Secretaría de Relaciones Exteriores, los exhortos para que México votara en la Asamblea General de la ONU a favor de la terminación del bloqueo a Cuba, y algunas peticiones para atender a los condenados a muerte y a los migrantes en Estados Unidos, entre otros.

Los puntos de acuerdo que mayor consenso generaron fueron los que se aprobaron el mismo día. El partido con mayor número de PPA aceptados de manera individual fue el PRI con 36, seguido del PRD con 31 y el PAN con 20 (ver Gráfica 7). Es interesante observar que, cuando las PPA son presentadas por dos o más partidos, las posibilidades de éxito aumentan. Como se puede distinguir en la siguiente gráfica, varios puntos de acuerdo aprobados el mismo día fueron presentados con el apoyo de varios partidos.

**GRÁFICA 7. PUNTOS DE ACUERDO APROBADOS EL MISMO DÍA**



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación

Como se puede observar en la Gráfica 8, los temas que mayor consenso generaron al interior del Congreso fueron migración y derechos humanos. Cincuenta y cuatro por ciento de las PPA aprobadas el mismo día giró en torno a estos temas. Sorpresivamente, un tema que también generó consenso entre los legisladores fue el de Cuba. Varias propuestas aprobadas el mismo día estaban relacionadas con el voto de México en Ginebra y en la Asamblea de la ONU sobre el embargo, apoyadas inclusive por el PAN. Esta evidencia muestra que al interior del Congreso había un consenso importante en el tema. Sin embargo, hacia fuera el asunto cubano causaba tensión entre los legisladores y el presidente.

**GRÁFICA 8. TEMAS DE PUNTOS DE ACUERDO APROBADOS EL MISMO DÍA**



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación.

En resumen, esta parte muestra que la relación entre el Ejecutivo y el Congreso, en términos cuantitativos, mantuvo un buen nivel de cooperación porque la mayoría de las propuestas (nombramientos diplomáticos, ratificación de tratados, autorizaciones para salir del territorio nacional, autorizaciones para usar y recibir condecoraciones, reformas legales, etcétera) presentadas por el presidente Fox fueron aprobadas por los legisladores. Ahora hay que evaluar la relación desde una perspectiva cualitativa.

### ***3. La relación Congreso-Ejecutivo ¿Cooperación o conflicto? Un análisis cualitativo***

Esta tercera parte busca demostrar que, en términos cualitativos, la relación entre el Ejecutivo y el Legislativo fue conflictiva durante el sexenio 2000-2006. En un principio, el problema se originó por el enfrentamiento entre el primer secretario de Relaciones Exteriores del sexenio, Jorge Castañeda y a la falta de consenso ente los legisladores y el Ejecutivo. Después, la principal motivación de los partidos políticos fue atacar al presidente políticamente en temas de política exterior para obtener beneficios electorales.

#### **A. El inicio del conflicto**

La llegada de Vicente Fox a la presidencia en 2000 auguró importantes cambios en la relación Congreso-Ejecutivo en temas de política exterior. En un principio, el triunfo electoral del PAN trajo cierta estabilidad política y

otorgó un “bono democrático” que le permitiría al país aumentar su capacidad de negociación internacional. Se pensaba que el Congreso ahora sí recuperaría su papel constitucional por la posibilidad de una real separación de poderes. Incluso, la plataforma política del PAN había propuesto generar “las reformas institucionales que permitan al Congreso de la Unión tener un papel más activo en la política exterior”.<sup>9</sup> El mismo Vicente Fox en su discurso de toma de posesión había dicho que “el presidente propone y el Legislativo dispone”. Esa frase hizo pensar que el Congreso ahora sí tendría una función más efectiva en el proceso de toma de decisiones de la política exterior.

Sin embargo, la realidad estuvo alejada de los pronósticos. Desde antes de iniciar el sexenio foxista, la relación entre el Ejecutivo y el Congreso en política exterior se tornó conflictiva. El Legislativo sintió que el futuro mandatario no los tomaba en cuenta en iniciativas importantes. Por ejemplo, como presidente electo, Vicente Fox visitó Estados Unidos y Canadá para proponer la profundización del proceso de integración de América del Norte, sugiriendo la libre movilidad de la mano de obra, la creación de fondos estructurales y el establecimiento de instituciones supranacionales al estilo de la Unión Europea. La sugerencia de Fox causó polémica al interior de México ya que el tema era muy controversial. Los partidos de oposición en el Congreso argumentaban que el presidente electo estaba excediendo sus funciones y que no los estaba consultando para sus iniciativas.

Una vez como presidente en funciones, la relación no mejoró. Al contrario, varios factores hicieron que el Congreso y el Ejecutivo entraran a una dinámica de confrontaciones. Las principales diferencias giraban en torno a las relaciones con Estados Unidos y con Cuba, principalmente por el voto mexicano en la Comisión de Derechos Humanos de la ONU<sup>10</sup> y por el apoyo incondicional a Estados Unidos luego del 11 de septiembre. Otro factor que agravó la relación fue el enfrentamiento abierto entre el primer secretario de Relaciones Exteriores del gabinete foxista, Jorge G. Castañeda, y los grupos parlamentarios de oposición. Incluso, algunas fracciones exigieron varias veces la renuncia de Castañeda. De hecho, en diferentes ocasiones, los diputados rompieron relaciones con el secretario de Relaciones Exteriores.<sup>11</sup> Un ejemplo fue cuando el primer mandatario de Cuba, Fidel Castro, reveló una conversación telefónica entre él y Vicente Fox, en donde éste le pedía al primero acortar su visita a México durante la Conferencia de la ONU para el Financiamiento al Desarrollo para no molestar al presidente estadounidense George W. Bush. Días antes, Castañeda había afirmado que ningún funcionario

---

<sup>9</sup> “Plataforma Política 2000-2006 Alianza por el Cambio”: <http://www.pan.org.mx/electoral/plataforma/>

<sup>10</sup> Roberto Garduño *et al.*, “El voto mexicano contra Cuba agravará las relaciones entre Ejecutivo y Congreso: legisladores”, *La Jornada*, 20 de abril de 2002.

<sup>11</sup> Ver Andrea Becerril, “Cancelan senadores la cita a Castañeda”, *La Jornada*, 25 de abril de 2002; Roberto Garduño y Ciro Pérez, “Rechazan diputados que Castañeda comparezca en San Lázaro, porque no lo consideran confiable”, *La Jornada*, 26 de abril de 2002. Ver también Andrea Becerril, “Plantean senadores del PRD discutir con Fox la estrategia internacional”, *La Jornada*, 26 de abril de 2002.

mexicano le había pedido a Fidel Castro que se retirara antes de tiempo. La revelación confirmó que Castañeda había mentido. Por ello, los partidos políticos de oposición iniciaron un juicio político contra Castañeda.<sup>12</sup>

El punto más álgido de la tensión entre ambos poderes vino el 9 de abril de 2002 cuando el Senado no autorizó un viaje del presidente Fox al extranjero. Era la primera vez que el Congreso mexicano negaba un permiso de esta naturaleza.<sup>13</sup> El presidente Fox alegó que el Senado no le estaba dejando hacer su trabajo y que le ponía obstáculos para promover a México en el exterior. Esta actitud contrastaba notablemente con la propuesta panista de fortalecer al Congreso en asuntos internacionales, la cual fue una de las principales promesas de campaña en materia de política exterior. Más adelante, Vicente Fox se reunió con los líderes de las fracciones parlamentarias para mejorar la relación. Ahí, el presidente desechó la petición para que Castañeda renunciara.<sup>14</sup>

En cuanto a los nombramientos diplomáticos, el asunto no estuvo ausente de conflicto. Hubo algunos casos en los que la ratificación se otorgó con algunas dificultades, como fue el caso del representante de México ante la ONU, Adolfo Aguilar Zinser. Para este caso, el PRI no estaba de acuerdo con la designación presidencial porque Aguilar Zinser no era miembro del Servicio Exterior Mexicano (SEM). El PRI trató de bloquear su nombramiento, pero al final de cuentas la designación fue aprobada. Generalmente, la oposición política al interior del Congreso vota a favor de los nombramientos cuando se trata de diplomáticos de carrera. En el caso de las designaciones políticas, es decir, las que son hechas por el presidente de personas que no pertenecen al SEM, el PRI y el PRD generalmente se abstienen o inclusive llegan a votar en contra.

Hubo otros roces entre el Ejecutivo y el Congreso en cuanto a los nombramientos de diplomáticos. Por ejemplo, al principio de la administración foxista, Castañeda se negaba a solicitar la ratificación del Senado del nombramiento de Mariclaire Acosta como embajadora especial para Derechos Humanos y Democracia. Argumentaba que no tenía que solicitar la ratificación porque se trataba de un nombramiento "especial". Sin embargo, su visión no estaba justificada puesto que había un precedente. Miguel Alemán Velasco fue nombrado también embajador especial en 1989 y su ratificación pasó por el Senado.<sup>15</sup> En respuesta a la obstinación de

---

<sup>12</sup> Roberto Garduño y Ciro Pérez, "Presentan diputados de cuatro partidos demanda formal de juicio político contra Jorge G. Castañeda", *La Jornada*, 30 de abril de 2002.

<sup>13</sup> Al final de la administración de Zedillo, el Congreso amenazó con negar la autorización al presidente para realizar una visita a Estados Unidos. Al darse cuenta que la petición no prosperaría, su administración decidió retirar el permiso y cancelar la visita, evitándose así la negación del permiso.

<sup>14</sup> Andrea Becerril et al., "Senadores de oposición piden a Fox respeto al Poder Legislativo", *La Jornada*, 30 de abril de 2002. Ver también las notas de Víctor Ballinas y Andrea Becerril, "Senadores priístas recriminan a Fox el manejo 'errático' de la política exterior", *La Jornada*, 30 de abril de 2002 y Juan Manuel Venegas et al., "Frena Fox demanda de diputados de que renuncie el titular de la SRE", *La Jornada*, 3 de mayo de 2002.

<sup>15</sup> Ver: Jennifer González, "La SRE, sin pretexto para evadir al Senado", *El Financiero*, 10 de septiembre de 2001.

Castañeda, los senadores se negaron a aprobar otros 11 nombramientos que estaban pendientes. Ante la posibilidad de que surgiera un conflicto con el Congreso, Castañeda tuvo que nombrarla subsecretaria para Derechos Humanos y Democracia. Es decir, el encargado de la diplomacia creó una instancia burocrática dentro de la Secretaría de Relaciones Exteriores sólo para darle la vuelta al Senado. Con esta decisión, el *impasse* se destrabó y los legisladores tuvieron que continuar ratificando los 11 nombramientos que estaban pendientes.<sup>16</sup> En otras palabras, el enfrentamiento estaba afectando a la política exterior de México con el congelamiento de una decena de nombramientos diplomáticos.

### B. Relación SRE-Congreso

La relación entre los encargados de la política exterior del gabinete de Fox y el Congreso también fue tensa. El primer secretario de Relaciones Exteriores, Jorge Castañeda, tuvo varios enfrentamientos con el Poder Legislativo que inclusive llegaron al rompimiento. En alguna ocasión, los legisladores llegaron a desconocer a Castañeda como interlocutor válido y demandaron negociar directamente con el secretario de Gobernación o el presidente. La situación se agravó tanto que en una ocasión el Senado se negó a recibir al secretario para una comparecencia. Incluso el Congreso rechazó recibir documentación oficial que venía de la SRE. Por ejemplo, los legisladores no aceptaron recibir dos oficios provenientes de la SRE que solicitaban el retiro de una candidatura a un puesto diplomático y presentaban aclaraciones sobre los futuros viajes del presidente. Horas después la Secretaría de Gobernación envió los documentos porque era su función y no de la SRE.<sup>17</sup> En otra ocasión, Castañeda le pidió al presidente de la Comisión de Relaciones Exteriores del Senado que no hablara con la prensa sobre la petición que antes había hecho de reformas a la Constitución para que el presidente no tuviera que pedir permiso al Senado para ausentarse del país.<sup>18</sup> Cuando esto se ventiló en los medios de comunicación, los legisladores se enfadaron con Castañeda. La arrogancia y la falta de sensibilidad política del secretario de Relaciones Exteriores le trajeron muchos problemas con los legisladores.

Con la llegada de Derbez a la Secretaría de Relaciones Exteriores, la relación entre el Ejecutivo y el Congreso mejoró ligeramente. Incluso hubo acercamientos entre ambos poderes por la cuestión de Irak. Los dos coincidieron en que la mejor fórmula para resolver el problema era a través

---

<sup>16</sup> "No estamos para aprobarle todo a Fox: Jackson", *La Jornada*, 1 de diciembre de 2001.

<sup>17</sup> Ver Andrea Becerril, "Cancelan senadores la cita a Castañeda", *La Jornada*, 25 de abril de 2002 y Roberto Garduño y Ciro Pérez, "Rechazan diputados que Castañeda comparezca en San Lázaro, porque no lo consideran confiable", *La Jornada*, 26 de abril de 2002. Ver también Andrea Becerril, "Plantean senadores del PRD discutir con Fox la estrategia internacional", *La Jornada*, 26 de abril de 2002.

<sup>18</sup> Andrea Becerril y Víctor Ballinas, "Jorge G. Castañeda impide que un legislador de AN hable con la prensa", *La Jornada*, 6 de diciembre de 2000.

de la negociación diplomática.<sup>19</sup> Sin embargo, las relaciones entre Derbez y el Congreso se complicaron luego de la crisis diplomática entre México y Cuba de mayo de 2004. La principal crítica era que la falta de experiencia diplomática de Derbez había llevado a México a una crisis sin precedentes. A finales de 2004, la relación se volvió a complicar por la fallida candidatura de Derbez a la Secretaría General de la OEA. En un principio, el Congreso mexicano decidió apoyar la candidatura de Derbez. Sin embargo, luego que la candidatura de Derbez representó un signo de división entre los países de América Latina, los legisladores le retiraron el apoyo porque su candidatura estaba causando conflictos diplomáticos.

En resumen, la relación entre el los encargados de la política exterior y el Congreso durante el sexenio de Vicente Fox fue generalmente tensa y de confrontación. Las principales causas fueron la diferencia de opinión en ciertos temas, el enfrentamiento entre Jorge Castañeda y los legisladores, el desdén del Ejecutivo para construir consensos con el Congreso, entre otras.

### C. Relaciones Ejecutivo-Congreso en el marco de las relaciones México-Estados Unidos

Las relaciones entre el Ejecutivo y el Congreso en el marco de las relaciones México-Estados Unidos no fueron nada tersas. De manera general, los partidos de oposición dentro del Congreso se dedicaron a criticar la labor de Vicente Fox en esta materia. La principal crítica era que la administración de Vicente Fox se estaba alineando a los intereses estadounidenses y violaba la soberanía de México. La realidad era que la oposición aludía al nacionalismo mexicano para criticar a Vicente Fox porque ello le podía redituvar ganancias en los procesos electorales. Los temas de mayor fricción fueron la colaboración de México en materia de seguridad nacional luego de los ataques del 11 de septiembre y el asunto de la migración.

Luego de los atentados, el presidente Fox ofreció su apoyo “incondicional a Estados Unidos” y a su causa. La declaración causó malestar entre los legisladores mexicanos, especialmente por el uso de la palabra “incondicional”. Pensando que México se alinearía a la política de seguridad de Estados Unidos incondicionalmente, los congresistas exigieron que el apoyo fuera en términos de respeto a la soberanía nacional.

La prueba de fuego de la cooperación de México con Estados Unidos vino a principios de 2003. México, como miembro no permanente del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, tenía que votar a favor o en contra de la iniciativa de Estados Unidos para invadir Irak. El asunto había causado un intenso debate interno. Algunos sectores de la sociedad mexicana estaban a favor de votar por la propuesta de Estados Unidos a cambio de un beneficio tangible. Pero la mayoría de la opinión pública estaba en contra de la

---

<sup>19</sup> Ver Daniel Millán, “Acercan Senado y SRE posición sobre Irak”, en *Reforma*, 10 de febrero de 2003.

intervención. El Congreso exigía que el voto de México fuera contra el uso de la fuerza, como lo marca la constitución. Públicamente, Vicente Fox optaba por la solución pacífica del conflicto y adelantaba que el voto mexicano iría en ese sentido; pero en privado no se definía. La indefinición de Fox estaba causando una crisis entre el Congreso y el Ejecutivo. Afortunadamente para México, no hubo necesidad de emitir un voto en el Consejo de Seguridad porque Estados Unidos decidió, sin el consentimiento de la ONU y con el apoyo de España y Gran Bretaña, atacar a Irak en marzo de 2003 para derrocar al régimen de Saddam Hussein. Así, se apagó la posible crisis entre el Ejecutivo y el Congreso en este tema.

En el marco de su política de seguridad para América del Norte, el gobierno de Bush convocó a una reunión trilateral entre Canadá, México y Estados Unidos, la cual se celebró en Waco, Texas, en marzo de 2005. A petición de los estadounidenses, los tres países concretaron la Alianza para la Seguridad y Prosperidad de América del Norte (ASPAN), con la cual se comprometieron a cerrar las fronteras al terrorismo, el crimen organizado, las drogas, el tráfico de personas y el contrabando, y a compartir información de sus sistemas de inteligencia. Los partidos de oposición dentro del Congreso criticaron a la administración de Fox porque consideraban que, con ese arreglo, México se estaba alineando a los intereses de Estados Unidos en temas de seguridad. Por la naturaleza del acuerdo, algunos consideraban que el Ejecutivo debió haber sometido el arreglo a la ratificación del Senado mexicano. Pero la administración de Vicente Fox simplemente no lo consideró necesario.

Una de las fuentes de mayor conflicto entre el Congreso y el Ejecutivo durante la gestión de Fox fue el tema de la migración. Cada vez que el gobierno estadounidense aprobaba una medida anti-inmigrante, los legisladores mexicanos le demandaban al presidente Fox una actuación decidida frente a Washington. Incluso, los legisladores del PRD llegaron a proponer el retiro del embajador mexicano en Estados Unidos como una forma de protesta.<sup>20</sup> En otra ocasión, los legisladores exigían que el Ejecutivo presentara protestas ante organismos internacionales. La autorización de la Proposición 200 en el estado de Arizona, la cual tenía como propósito quitar a los indocumentados apoyos para la educación y la salud, y la aprobación de una reforma migratoria que permitía la construcción de un muro en la frontera fueron los principales temas que causaron tensión entre ambos poderes. Para el primer caso, la SRE simplemente se comprometió a “analizar” las posibilidades de enviar una nota diplomática de reclamo.<sup>21</sup> Para el segundo, la cancillería solicitó al presidente Bush no aprobar la medida. En

---

<sup>20</sup> Ver Enrique Méndez, “Exigen diputados del PRD que Fox retire al embajador de México en EU”, en *La Jornada*, 29 de diciembre de 2004.

<sup>21</sup> Ver Georgina Saldierna et al., “La SRE aún estudia si envía una nota diplomática por la Ley 200”, en *La Jornada*, 13 de enero de 2005.

la mayoría de las veces, los partidos de oposición al interior del Congreso mexicano consideraban “tibia” la respuesta del Ejecutivo ante el gobierno estadounidense.

Otra fuente de conflicto fue la violencia de las autoridades estadounidenses frente a los migrantes mexicanos, especialmente de asesinatos y violaciones a los derechos humanos. En un poco usual consenso, las tres fuerzas políticas más importantes dentro del Congreso, el PAN, el PRI y el PRD, exigieron una “respuesta de Estado” ante la escalada de violencia contra los migrantes mexicanos.<sup>22</sup> En suma, el tema migratorio, en lugar de unir al Ejecutivo y el Congreso para buscar consensos y soluciones conjuntas, fue factor de división entre ambos poderes.

#### D. La crisis con Cuba

Durante el sexenio de Vicente Fox, México se involucró en diversas crisis diplomáticas con países latinoamericanos. La relación entre el Congreso y el Ejecutivo estuvo marcada por enfrentamientos y críticas mutuas por diferencias de opinión en torno a la conducción de la política exterior, e incluso por iniciativas independientes del Congreso para tratar de resolver esas crisis. El Congreso buscó hacer pesos y contrapesos con el Ejecutivo para solucionar los problemas diplomáticos.

El principal tema en la relación Ejecutivo-Congreso respecto a Cuba era el voto mexicano en las sesiones de la Comisión de Derechos Humanos (CDH) de la ONU de Ginebra. Un grupo de legisladores estaba interesado en que la administración de Vicente Fox mantuviera la posición tradicional de México, la cual era abstenerse en las votaciones. En 2001, antes de la sesión de Ginebra, el Congreso mexicano aprobó un punto de acuerdo solicitando al presidente Fox abstenerse de apoyar la resolución que condenaba a Cuba con base en los principios que regulan la política exterior de México. En el Senado, todas las fracciones parlamentarias apoyaron la propuesta. Sin embargo, el representante del PAN aclaró que no todos los miembros de su bancada estaban de acuerdo con el dictamen. De todas maneras, el punto de acuerdo reflejaba un consenso entre los principales partidos respecto a la posición que México debía adoptar en Ginebra. Por la presión ejercida por el Congreso mexicano, la administración de Fox decidió abstenerse en la votación ese año.

Para demostrar cierta independencia ante el Ejecutivo en la política exterior hacia Cuba, un grupo de diputados hizo una visita a La Habana en enero de 2002. El grupo estaba integrado por 80 diputados del PRI, 25 del PAN, 15 del PRD, 8 del PT y 4 del Verde Ecologista. El objetivo de la reunión era estar presentes en la celebración del 100 aniversario del inicio de las relaciones diplomáticas entre ambos países. Los diputados mexicanos, incluidos los del PAN, firmaron una declaración, la cual demandaba “poner fin

---

<sup>22</sup> Enrique Méndez, “La violencia fronteriza, por la tibieza de Fox ante EU, afirman diputados”, en *La Jornada*, 4 de enero de 2006.

al bloqueo y que Cuba, al igual que el resto de las naciones, sea respetada en su soberanía y en su autodeterminación". Soslayando al Ejecutivo, los diputados querían influir en la política exterior de México hacia Cuba y la visita buscaba curar las heridas entre éstos países. Aunque la visita no fue oficial, los diputados fueron ampliamente criticados por apoyar al régimen castrista. Luego de la visita, algunos legisladores miembros del Grupo de Amistad con Cuba le enviaron a Vicente Fox algunas recomendaciones para ser "incluidas en la agenda" bilateral México-Cuba.<sup>23</sup> Era claro que los diputados estaban tratando de influir en el proceso de toma de decisiones del Ejecutivo en materia de política exterior frente a Cuba.

Otros temas de la relación con Cuba causaron tensión entre el presidente y el Congreso. En febrero de 2002, Vicente Fox realizó una visita de trabajo a la isla y la SRE le había asegurado al Senado que el mandatario mexicano no tenía planeado reunirse con la disidencia cubana. Sin embargo, el presidente Fox sí se entrevistó con los líderes de los grupos de oposición antes de regresar a México. La decisión de reunirse con los activistas fue muy criticada por los legisladores y solicitaron nuevamente la renuncia de Castañeda. A finales de marzo del mismo año, México fue sede de la Conferencia para la Financiación al Desarrollo de la ONU. Al final de su discurso, Fidel Castro dijo que tenía que abandonar precipitadamente la reunión debido a una situación especial. Los legisladores mexicanos le solicitaron al titular de la SRE acudir al Congreso a explicar el asunto. Castañeda simplemente se negó a dar explicaciones, lo que generó mayor tensión entre la SRE y el Poder Legislativo.

En abril de 2002, el Senado de la república volvió a presentar un punto de acuerdo que fue aprobado sin discusión respecto a la posición que México debía mantener en la siguiente sesión de la Comisión de Derechos Humanos. En el documento, los legisladores exhortaban al presidente a emitir un voto de abstención. Era claro que los representantes estaban muy interesados en influir en la decisión del Ejecutivo respecto al voto mexicano en Ginebra. Haciendo caso omiso al punto de acuerdo, el 19 de abril el Ejecutivo mexicano votó a favor de la resolución que criticaba a Cuba. Muchos legisladores mexicanos se sintieron ofendidos porque el Ejecutivo había hecho caso omiso a su exhorto.

En 2004, el escenario fue muy parecido. Los partidos políticos de oposición en el Congreso exhortaron al presidente a emitir un voto de abstención para que México no quedara como "títere" de Estados Unidos. El 15 de abril México votó a favor de la resolución que condenaba la falta respeto a los derechos humanos en Cuba. Los partidos políticos, excepto el PAN, se sorprendieron de la decisión que tomó el gobierno sobre el tema cubano y del caso omiso ante

---

<sup>23</sup> Ciro Pérez Silva, "Diputados propondrán a Fox temas a tratar con Castro", en *La Jornada*, 18 de enero de 2002.

la opinión de la LIX legislatura. Estas expresiones confirmaban la falta de un consenso entre el Congreso y el Ejecutivo sobre la política hacia Cuba.

Para justificar el voto y calmar los ánimos, el Ejecutivo explicó a los legisladores que se trataba de un voto por una causa, no contra un país. Además, la SRE argumentó que el artículo 89 de la Constitución facultaba al Ejecutivo a “diseñar” la política exterior sin la obligación de consultar al Congreso. Ese argumento no gustó a los legisladores quienes contrargumentaron que el artículo 89 obligaba al presidente a dirigir la política exterior “apegado” a los principios tradicionales de no intervención. Muchos legisladores opinaban que el voto contra Cuba violaba ese precepto porque el país se estaba inmiscuyendo en asuntos ajenos.

Luego de que Cuba extraditara a un empresario acusado de fraude argumentando motivaciones políticas y de que Fidel Castro declarara que el prestigio internacional de México se había convertido en cenizas, el presidente Fox decidió expulsar al embajador cubano en México y retirar a la embajadora mexicana en La Habana. La medida ocasionó una de las más graves crisis diplomáticas de México. Los partidos políticos de oposición del Congreso calificaron la decisión de “lamentable” y “errática”. El PAN fue el único partido que apoyó la medida. La presidenta de la Comisión de Relaciones Exteriores para América Latina y el Caribe del Senado, Cecilia Romero, afirmó que, aunque no fueron consultados, los miembros de su partido avalaban la decisión del presidente.<sup>24</sup>

La Comisión Permanente del Congreso de la Unión abordó el tema de la crisis diplomática días después. Luego de un largo y acalorado debate donde participaron todas las fracciones parlamentarias, el Legislativo aprobó un punto de acuerdo en el que le exigían a los secretarios de Gobernación y de Relaciones Exteriores comparecer ante ellos para explicar los motivos de la casi ruptura con Cuba. El PAN trató de defender la decisión del presidente mexicano pero no pudo evitar la aprobación del punto de acuerdo. El Congreso también aprobó un exhorto para que el gobierno de México normalizara las relaciones con Cuba al más alto nivel. Los legisladores de oposición coincidieron en que la decisión, “precipitada” y “destinada”, ponía en riesgo el prestigio de la política exterior de México.<sup>25</sup>

El día 7 de mayo, los secretarios de Gobernación y de Relaciones Exteriores acudieron ante el Congreso a explicar las razones por las cuales el Ejecutivo había tomado la decisión de reducir el nivel de la relación con Cuba. Evasivo ante las incisivas preguntas de los legisladores, Santiago Creel se negó

---

<sup>24</sup> Nayeli Cortés, et al., “Revisará Congreso conflicto”, en *El Universal*, 3 de mayo de 2004.

<sup>25</sup> Senado de la República, “Del grupo parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, la que contiene punto de acuerdo para solicitar la comparecencia de los Secretarios de Relaciones Exteriores; y de Gobernación, a efecto de informar al Congreso de la Unión la situación de las relaciones con Cuba”, *Gaceta Parlamentaria*, no. 1, 5 de mayo de 2004, 1<sup>er</sup> año de ejercicio, 2<sup>o</sup> Periodo Ordinario. Disponible en: <http://www.senado.gob.mx/gaceta.php>.

a dar información sobre las actividades de los dos cubanos en México.<sup>26</sup> Meses después, y debido a la intensa presión que ejerció el Congreso y otros actores, México y Cuba reestablecieron relaciones a nivel de embajadores. Como era de esperarse, el Congreso mexicano apoyó abiertamente la decisión.

La fuente de mayor conflicto entre el Ejecutivo y el Congreso en materia de política exterior fue el caso de Cuba. Los legisladores, especialmente los de oposición, le exigieron al Ejecutivo mantener los principios tradicionales de política exterior frente a la isla. Buscaron influenciar, sin mucho éxito, las decisiones del Ejecutivo en la relación bilateral con Cuba. Incluso, de manera independiente trataron de establecer canales de comunicación con La Habana para tratar de resolver los conflictos bilaterales. El Ejecutivo fue duramente criticado por los diputados y senadores de oposición por sus decisiones respecto a Cuba. Pero claro, esa crítica también tenía un trasfondo electoral puesto que las elecciones presidenciales se acercaban y el candidato del PRD estaba al frente de las preferencias. Los legisladores de oposición criticaban la política exterior de Fox frente a Cuba para ganar votos.

#### E. La crisis con Venezuela

A finales de 2005, el gobierno de Vicente Fox se involucró nuevamente en una crisis diplomática con un país latinoamericano. Esta vez le tocó el turno a Venezuela. El origen del conflicto se ubica en la Cuarta Cumbre de las Américas celebrada en Mar de Plata, Argentina, entre el 4 y 5 de noviembre. El presidente mexicano insistió en que la cumbre debía impulsar el libre comercio y dar vida al ALCA con los países que estuvieran de acuerdo y excluir a los que se “oponían”. Por su parte, Argentina, Brasil y Venezuela respondieron que la reunión no era para discutir el libre comercio y que no estaban de acuerdo en la conformación del ALCA. Luego de la reunión, México y Argentina protagonizaron una crisis diplomática debido a declaraciones poco afortunadas de Vicente Fox, pero el problema se superó rápidamente. Como era de esperarse, algunos legisladores mexicanos empezaron a criticar a Vicente Fox por involucrar nuevamente a México en crisis diplomáticas sin sentido.

Apenas México y Argentina habían resuelto sus diferencias, cuando Hugo Chávez entró al *ring* y ofendió al presidente mexicano. Afirmó que le daba “tristeza” que el “heroico” pueblo mexicano tuviera “un presidente que se arrodilla al imperio norteamericano”.<sup>27</sup> Luego, Venezuela y México retiraron a

---

<sup>26</sup> El secretario Santiago Creel informó que no se abriría el expediente en 12 años. Sin embargo, gracias a la presión de los medios de comunicación, el CISEN desclasificó el documento DMJ004-002, con fecha 1 de mayo de 2004, en el que se reconocía que la principal causa que motivó la decisión de Vicente Fox fue la nota que acompañó la deportación del empresario Ahumada. No obstante, la información respecto a las actividades de los dos funcionarios cubanos no aparecía o estaba censurada pues muchas partes del documento estaban tachadas con negro argumentado razones de seguridad y “governabilidad democrática. Ver Daniel Lizárraga, “Ahumada, factor central en el conflicto con La Habana”, en *El Universal*, 24 de septiembre de 2004.

<sup>27</sup> Jorge E. Botero, “Da tristeza el entreguismo de Fox afirma Chávez”, en *La Jornada*, 10 de noviembre de 2006.

sus respectivos embajadores y dejaron la relación a nivel de encargados de negocios. México nuevamente entraba a una espiral de crisis diplomática con países latinoamericanos. Por lo grave del tema, algunos legisladores propusieron condicionar los viajes del presidente mexicano a la presentación previa de la agenda y de los discursos para evitar “desatinos, desaciertos, yerros y hechos vergonzosos” en política exterior.<sup>28</sup> Obviamente el punto de acuerdo no se aprobó por la oposición del PAN. Al interior de México hubo reacciones variadas. Por un lado, un grupo de diputados del PRD apoyaron a Venezuela y acompañaron al embajador venezolano al aeropuerto en el momento de su salida del país. El PAN, a su vez, apoyó al presidente Fox y declaró que harían lo necesario para debilitar al gobierno de Chávez. Incluso presentó puntos de acuerdo para apoyar a Fox en sus crisis con Venezuela, pero no fueron aprobados.

Puesto que la relación con Venezuela no mejoraba, los legisladores mexicanos aprobaron un punto de acuerdo para generar un puente parlamentario con el Congreso de ese país y así “disminuir las fricciones diplomáticas” que habían generado Vicente Fox y Hugo Chávez. Aunque afloraron las diferencias entre el PRD y el PAN durante el debate, el punto fue aprobado por todos los partidos políticos y estipulaba la necesidad de “iniciar conversaciones entre los Congresos de México y Venezuela con el propósito de contribuir, por medio de la diplomacia parlamentaria, a la superación de las diferencias surgidas entre ambos mandatarios”.<sup>29</sup> La aprobación por mayoría reflejaba que, al menos en este asunto en particular, había consenso entre las principales fuerzas políticas de México para que el Congreso asumiera una posición activa en mediar los conflictos diplomáticos que había generado el Ejecutivo. La decisión de los legisladores confirmó la tendencia de que el Congreso proyectara una posición, independiente del Ejecutivo, en temas de política exterior cuando había situaciones de crisis diplomáticas.

Durante las campañas presidenciales de 2006 en México, el presidente Fox y el candidato panista, Felipe Calderón, utilizaron el conflicto con Venezuela para criticar a la izquierda mexicana. Lo mismo hizo la oposición: criticar al PAN por su política exterior errática. Esto demuestra que detrás del conflicto entre el Ejecutivo y el Legislativo en temas de política exterior estaba el juego por la lucha del poder en las elecciones del 2 de julio de 2006.

---

<sup>28</sup> Andrea Becerril y Víctor Ballinas, “Plantean senadores del PRI condiciones estrictas para aprobar viajes de Fox”, en *La Jornada*, 11 de noviembre de 2005.

<sup>29</sup> Jorge Octavio Ochoa, “Establecerá Congreso puente parlamentario con Venezuela”, en *El Universal*, 24 de noviembre de 2005.

## *Conclusiones*

---

La llegada de Vicente Fox a la presidencia en diciembre de 2000 modificó la relación entre el Congreso y el Ejecutivo en asuntos de política exterior. El interés de los legisladores en participar en el proceso de toma de decisiones de la política exterior aumentó considerablemente. Este creciente interés se debió a que la apertura democrática en México le permitió al Congreso un mayor espacio de maniobra en temas en los que antes no tenía mucho espacio y acceso directo, como fue la política exterior. El número abultado de iniciativas de reformas a leyes y de proposiciones con punto de acuerdo relacionados con la política exterior, principalmente en la LIX Legislatura, son muestra de este creciente interés. Sin embargo, es importante regular la presentación de estas propuestas por el bajo nivel en la tasa de éxito. Una propuesta concreta sería que los puntos de acuerdo fueran apoyados por dos o más partidos de manera obligatoria.

Si bien en términos cuantitativos hubo una considerable cooperación entre ambos poderes, la verdad fue que, bajo un criterio cualitativo, la relación se caracterizó principalmente por la confrontación. Sin embargo, el conflicto más álgido se desarrolló en el periodo de Jorge Castañeda al frente de la Secretaría de Relaciones Exteriores y principalmente en el tema de Cuba. En el área donde sí hubo cooperación fue en el nombramiento de los diplomáticos y la ratificación de instrumentos internacionales. La mayoría de las propuestas del Ejecutivo fueron aprobadas por el Congreso. Aunque por primera vez el Legislativo negaba la autorización de un viaje y de recibir una condecoración, la tasa de éxito del Ejecutivo en estos rubros fue relativamente alta. El problema fue que el impacto de estas decisiones fue significativo en términos cualitativos.

Las principales características de la relación entre el Ejecutivo y el Legislativo en asuntos de política exterior durante el sexenio de Vicente Fox fueron: 1) Un enfrentamiento constante entre ambos poderes, 2) una lucha tenaz por ampliar su margen de maniobra legal en temas de política exterior, 3) una separación de poderes que se reflejó en la tendencia del Congreso por tratar de influir en el proceso de toma de decisiones y por asumir posiciones independientes al Ejecutivo y 4) un sistema de pesos y contrapesos poco efectivo para supervisarse mutuamente y evitar excesos entre ambos.

La principal razón por la cual hubo un constante conflicto entre estos dos actores de la política exterior fue que los ataques mutuos se debieron al interés de mantener u obtener espacios de poder. Es decir, las críticas tenían un trasfondo principalmente electoral, especialmente al final del sexenio cuando las elecciones presidenciales se acercaban. Otras razones que explican el enfrentamiento son: las diferencias ideológicas de los partidos de oposición —particularmente el PRD— sobre la conducción del Ejecutivo de las relaciones

exteriores del país en varios temas y la falta de consenso entre las principales fuerzas políticas, las pugnas políticas entre los principales actores luego del fin del presidencialismo priísta y a una mayor autonomía del Congreso que se tradujo en conflicto.

El sistema de pesos y contrapesos no fue muy efectivo. Aunque una de sus propuestas de campaña fue fortalecer el papel del Senado en política exterior, Vicente Fox simplemente desdeñó al Congreso en varios asuntos, tales como el voto en Ginebra sobre Cuba, la petición de enviar notas de protesta ante Estados Unidos por su política migratoria, etcétera. En este sentido, el proceso de toma de decisiones de la política exterior mexicana siguió centrándose en el poder Ejecutivo. Es decir, se confirma la existencia de una supremacía del Ejecutivo sobre el Legislativo en decisiones de política exterior. Rara vez, el presidente Vicente Fox buscó cabildear con los representantes populares para buscar su apoyo o evitar la confrontación. Tampoco buscó consensos para proyectar una posición externa respaldada por el Congreso mexicano.

Uno de los problemas de estudiar la relación entre el Ejecutivo y el Congreso es que éste último 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. La falta de consensos al interior del Congreso no ayudó a la política exterior de Vicente Fox.

La política exterior de México durante el sexenio de Fox se convirtió en un asunto de política interna entre el Ejecutivo y el Congreso.

## 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, pp. 15-42.
- Casar, María Amparo (2002a), "Executive-Legislative relations: The case of Mexico 1946-1997", en Scott Morgenstern y Benito Nacif (editores), *Legislative politics in Latin America*, Nueva York, Cambridge University Press, pp. 114-144.
- \_\_\_\_\_ (2002b), "Las bases político-institucionales del poder presidencial en México", en Carlos Elizondo y Benito Nacif (compiladores), *Lecturas sobre el cambio político en México*, México, FCE-CIDE, pp. 41-78.
- Cossío, José Ramón (2003), *El Senado de la república y las relaciones exteriores*, México, Senado de la República-ITAM-Porrúa.
- Crabb, Cecil Van Meter (1992), *Invitation to Struggle: Congress, the President and Foreign Policy*, Washington, Congressional Quarterly Press.
- 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.
- Hamilton, Lee y Jordan Tama (2002), *A Creative Tension: The Foreign Policy Roles of the President and Congress*, Washington, Johns Hopkins University Press.
- Lehman, John (1976), *Executive Congress and Foreign Policy*, Praeger Publishers.
- Mann, Thomas (1990), *A Question of Balance: The President, the Congress and Foreign Policy*, Washington, Brookings Institution Press.
- 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.
- Thurber, James (1996), *Rivals for Power: Presidential-Congressional Relations*, Washington, Congressional Quarterly Press.

- Vanderbush, Walt y Patrick J. Haney (2002), *Clinton, Congress and Cuba policy between two codifications: The changing executive-legislative relationship in foreign policy making*, Washington, American University.
- Weldon, Jeffrey (1997), "Political sources of *Presidencialismo* in Mexico", en Scott Mainwaring y Matthew Shugart (editores), *Presidentialism and democracy in Latin America*, Nueva York, Cambridge University Press, pp. 225-258.

## Novedades

---

### DIVISIÓN DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

- Cejudo, Guillermo, *Critical Junctures or Slow-Moving Processes? The Effects of Political and Economic Transformations...*, DTAP-186
- Sour, Laura, *Un repaso de conceptos sobre capacidad y esfuerzo fiscal, y su aplicación para los gobiernos locales mexicanos*, DTAP-187
- Santibañez, Lucrecia, *School-Based Management Effects on Educational Outcomes: A Literature Review and Assessment of the Evidence Base*, DTAP-188
- Cejudo, Guillermo y Sour Laura, *¿Cuánto cuesta vigilar al gobierno federal?*, DTAP-189
- Cejudo, Guillermo, *New Wine in Old Bottles: How New Democracies Deal with Inherited Bureaucratic Apparatuses...*, DTAP-190
- Arellano, David, *Fallas de transparencia: hacia una incorporación efectiva de políticas de transparencia en las organizaciones públicas*, DTAP-191
- Sour, Laura y Munayer Laila, *Apertura política y el poder de la Cámara de Diputados durante la aprobación presupuestaria en México*, DTAP-192
- Casar, Ma. Amparo, *La cultura política de los políticos en el México democrático*, DTAP-193
- Arellano, David y Lepore Walter, *Economic Growth and Institutions: The Influence of External Actors*, DTAP-194
- Casar, Ma. Amparo, *Los gobiernos sin mayoría en México: 1997-2006*, DTAP-195

### DIVISIÓN DE ECONOMÍA

- Castañeda, Alejandro y Villagómez Alejandro, *Ingresos fiscales petroleros y política fiscal óptima*, DTE-382
- Dam, Kaniska, *A Two-Sided Matching Model of Monitored Finance*, DTE-383
- Dam, Kaniska, Gautier Axel y Mitra Manipushpak, *Efficient Access Pricing and Endogenous Market Structure*, DTE-384
- Dam, Kaniska y Sánchez Pagés Santiago, *Deposit Insurance, Bank Competition and Risk Taking*, DTE-385
- Carreón, Víctor, Di Giannatale Sonia y López Carlos, *Mercados formal e informal de crédito en México: Un estudio de caso*, DTE-386
- Villagómez, Alejandro y Roth Bernardo, *Fiscal Policy and National Saving in Mexico, 1980-2006*, DTE-387
- Scott, John, *Agricultural Policy and Rural Poverty in Mexico*, DTE-388
- Hogan, William, Rosellón Juan y Vogeslang Ingo, *Toward a Combined Merchant-Regulatory Mechanism for Electricity Transmission Expansion*, DTE-389
- Roa, Ma. José y Cendejas José Luis, *Crecimiento económico, estructura de edades y dividendo demográfico*, DTE-390
- Kristiansen, Tarjei y Rosellón Juan, *Merchant Electricity Transmission Expansion: A European Case Study*, DTE-391

## DIVISIÓN DE ESTUDIOS INTERNACIONALES

- Schiavon, Jorge y Velázquez Rafael, *El 11 de septiembre y la relación México-Estados Unidos: ¿Hacia la securitización de la agenda?*, DTEI-150
- Velázquez, Rafael, *La paradiplomacia mexicana: Las relaciones exteriores de las entidades federativas*, DTEI-151
- Meseguer, Covadonga, *Do Crises Cause Reform? A New Approach to the Conventional Wisdom*, DTEI-152
- González, Guadalupe y Minushkin Susan, *Líderes, opinión pública y política exterior en México, Estados Unidos y Asia: un estudio comparativo*, DTEI-153
- González, Guadalupe y Minushkin Susan, *Leaders, public opinion and foreign policy in Mexico, the United States, and Asia: a comparative study*, DTEI-154
- González, Guadalupe y Minushkin Susan, *Opinión pública y política exterior en México*, DTEI-155
- González, Guadalupe y Minushkin Susan, *Public opinion and foreign policy in Mexico*, DTEI-156
- Ortiz Mena, Antonio, *El Tratado de Libre Comercio de América del Norte y la política exterior de México: lo esperado y lo acontecido*, DTEI-157
- Ortiz Mena, Antonio y Fagan Drew, *Relating to the Powerful One: Canada and Mexico's Trade and Investment Relations with the United States*, DTEI-158
- Schiavon, Jorge, *Política exterior y opinión pública: México ante el mundo*, DTEI-159

## DIVISIÓN DE ESTUDIOS JURÍDICOS

- Fondevila Gustavo, *Estudio de percepción de usuarios del servicio de administración de justicia familiar en el Distrito Federal*, DTEJ-14
- Pazos, Ma. Inés, *Consecuencia lógica derrotable: análisis de un concepto de consecuencia falible*, DTEJ-15
- Posadas, Alejandro y Hugo E. Flores, *Análisis del derecho de contar con un juicio justo en México*, DTEJ-16
- Posadas, Alejandro, *La Responsabilidad Civil del Estado /Análisis de un caso hipotético*, DTEJ-17
- López, Sergio y Posadas Alejandro, *Las pruebas de daño e interés público en materia de acceso a la información. Una perspectiva comparada*, DTEJ-18
- Magaloni, Ana Laura, *¿Cómo estudiar el derecho desde una perspectiva dinámica?*, DTEJ-19
- Fondevila, Gustavo, *Cumplimiento de normativa y satisfacción laboral: un estudio de impacto en México*, DTEJ-20
- Posadas, Alejandro, *La educación jurídica en el CIDE (México). El adecuado balance entre la innovación y la tradición*, DTEJ-21
- Ingram, Matthew C., *Judicial Politics in the Mexican States: Theoretical and Methodological Foundations*, DTEJ-22
- Fondevila, Gustavo e Ingram Matthew, *Detención y uso de la fuerza*, DTEJ-23

## DIVISIÓN DE ESTUDIOS POLÍTICOS

- Lehoucq, Fabrice E., *Structural Reform, Democratic Governance and Institutional Design in Latin America*, DTEP-188
- Schedler, Andreas, *Patterns of Repression and Manipulation. Towards a Topography of Authoritarian Elections, 1980-2002*, DTEP-189
- Benton, Allyson, *What Makes Strong Federalism Seem Weak? Fiscal Resources and Presidential-Provincial Relations in Argentina*, DTEP-190
- Crespo, José Antonio, *Cultura política y consolidación democrática (1997-2006)*, DTEP-191
- Lehoucq, Fabrice, *Policymaking, Parties and Institutions in Democratic Costa Rica*, DTEP-192
- Benton, Allyson, *Do Investors Assess the Credibility of Campaign Commitments? The Case of Mexico's 2006 Presidential Race*, DTEP-193
- Nacif, Benito, *Para entender las instituciones políticas del México democrático*, DTEP-194
- Lehoucq, Fabrice, *Why is Structural Reform Stagnating in Mexico? Policy Reform Episodes from Salinas to Fox*, DTEP-195
- Benton, Allyson, *Latin America's (Legal) Subnational Authoritarian Enclaves: The Case of Mexico*, DTEP-196
- Hacker, Casiano y Jeffrey Thomas, *An Antitrust Theory of Group Recognition*, DTEP-197

## DIVISIÓN DE HISTORIA

- Pipitone, Ugo, *Aperturas chinas (1889, 1919, 1978)*, DTH-34
- Meyer, Jean, *El conflicto religioso en Oaxaca*, DTH-35
- García Ayuardo Clara, *El privilegio de pertenecer. Las comunidades de fieles y la crisis de la monarquía católica*, DTH-36
- Meyer, Jean, *El cirujano de hierro (2000-2005)*, DTH-37
- Sauter, Michael, *Clock Watchers and Stargazers: On Time Discipline in Early-Modern Berlin*, DTH-38
- Sauter, Michael, *The Enlightenment on Trial...*, DTH-39
- Pipitone, Ugo, *Oaxaca prehispánica*, DTH-40
- Medina Peña, Luis, *Los años de Salinas: crisis electoral y reformas*, DTH-41
- Sauter, Michael, *Germans in Space: Astronomy and Anthropologie in the Eighteenth Century*, DTH-42
- Meyer, Jean, *La Iglesia católica de los Estados Unidos frente al conflicto religioso en México, 1914-1920*, DTH-43

## Ventas

---

El Centro de Investigación y Docencia Económicas / 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 CIDE 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 alguna de estas publicaciones, le ofrecemos las siguientes opciones:

### VENTAS DIRECTAS:

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.

### VENTAS EN LÍNEA:

Librería virtual: [www.e-cide.com](http://www.e-cide.com)

Dudas y comentarios:  
[publicaciones@cide.edu](mailto:publicaciones@cide.edu)

**¡Nuevo!**

Adquiera el CD de las colecciones completas de los documentos de trabajo de la División de Historia y de la División de Estudios Jurídicos.



**¡Próximamente!** los CD de las colecciones completas de las Divisiones de Economía, Administración Pública, Estudios Internacionales y Estudios Políticos.