

POLÍTICA EXTERIOR: DÉFICIT DEL GOBIERNO DEL CAMBIO

IRÁN MORENO SANTOS▪

INTRODUCCIÓN

A principio del año 2001, el cambio político en México parecía ser una realidad. Diversos actores políticos y sociales que empujaron al triunfo al presidente Fox, vislumbraban de manera objetiva la posibilidad de cambiar el régimen político a partir de una nueva constitucionalidad. Había señales del titular del Ejecutivo que hacían creer que México estaba a punto de dar a luz un nuevo contrato social, desechando los vicios del antiguo régimen y su proceso de toma de decisiones. Sin embargo, a seis años esta visión objetiva fue desechada y archivada en los anaqueles de la Presidencia de la República, la Secretaría de Gobernación y en el Congreso mexicano, prevaleciendo únicamente y por fortuna en la conciencia colectiva de los ciudadanos que se vieron decepcionados de votar ese 2 de julio de 2000 por el candidato de la Alianza por México (PAN-PVEM).

Las relaciones internacionales de México en el sexenio 2000-2006 muestran un claro perfil ideológico hacia la unilateralidad, el autoritarismo, el conservadurismo, todo ello representado y sustentado por una política económica neoliberal. El interés nacional se definió a partir de una interpretación economicista, comercial y de defensa de los intereses del hegemon norteamericano, sin que mediase un interés mexicano colectivo y de protección, al amparo

▪ Asesor en Política Exterior del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática en el Senado de la República, LIX Legislatura.

del derecho internacional y las fuerzas del mercado representadas por empresas transnacionales. Esta interpretación de modelo económico “impuesto”, nos ha alejado del verdadero sentido que nutre una política exterior de cualquier Estado soberano.

El atentado a las torres gemelas y al pentágono detonaron una oleada de conflictos internacionales que vieron su más clara expresión en la invasión a Irak y Afganistán. A partir del manejo tendencioso y faccioso de la legalidad internacional, esta oleada llegó a los extremos de violentar los derechos humanos y las restricciones sociales y políticas en diversos países del mundo.

De igual forma, como consecuencia de la profundización del fenómeno denominado globalización, se han suscitado guerras de carácter económico, cultural, étnico y religioso, históricamente arraigados en ámbitos nacionales e internacionales, en donde la sociedad civil ha sido involucrada directamente.

La utilización de la anquilosada y burocrática arquitectura internacional producto de la Segunda Guerra Mundial –la Organización de las Naciones Unidas– ha sido cómplice, escudo y justificación de una guerra jurídicamente injustificada, mostrando un rostro antidemocrático y autoritario, aparentemente respondiendo a los intereses de los cinco miembros permanentes que, por mucho, ya no representan al conjunto del sistema internacional. Por esta razón, su reforma se hace cada vez más necesaria a medida que pierde credibilidad.

En estas líneas afirmamos que las actuales relaciones internacionales están en crisis y que esta crisis se ha venido planteando desde el año 2001 como consta en el *Libro blanco de la reforma del Estado*¹ en el capítulo concerniente a la política exterior.

México ante esta situación internacional se quedó con las mismas reglas que sustentaron al gobierno de partido único. La formulación de la política exterior y la toma de decisiones aún dependen de un solo individuo, haciendo caso omiso a la realidad plural que México representa.

La reacción a los sucesos internacionales que implican la responsabilidad del Estado mexicano, ya sea en su ámbito bilateral

¹ Ricardo Álvarez Arredondo, *Libro blanco de la reforma del Estado*, Grupo Parlamentario del PRD, Cámara de Diputados / LVIII Legislatura, Congreso de la Unión, México, 2002.

o multilateral, si bien es responsabilidad del titular del Poder Ejecutivo, el Congreso mexicano ha reaccionado de manera enérgica y hasta cierto punto virulenta por su escasa participación en el proceso de toma de decisiones en esta materia. Entonces, lo que podría interpretarse como política de Estado, la administración de Vicente Fox la ha convertido en una política exterior de gobierno, lo que ha dañado significativamente la imagen y el prestigio de nuestro país ante la comunidad internacional.

Están pendientes las reformas en materia de política exterior que le confieran al Ejecutivo mayor fortaleza y sustento en sus decisiones, acompañado de las instituciones que comparten esta responsabilidad. Lo anterior sólo se logrará si las reformas pendientes le permiten al Congreso una mayor participación en el diseño y ejecución de la política exterior de México; una mayor participación en las negociaciones comerciales, convenciones internacionales, en materia de terrorismo, salud, derechos humanos, agua, etcétera.

En esta misma lógica se requiere la creación de un consejo consultivo y la aceptación total, y no parcial, de la jurisdicción de la Corte Penal Internacional.

Es importante mencionar ciertos avances en el Congreso respecto a la legislación en materia internacional, que no significan precisamente una mayor participación del Poder Legislativo en esta materia. Mencionaré la aprobación de la Ley sobre Comercio Internacional, la modificación al artículo 21 de la Constitución Política para aceptar de manera parcial el Estatuto de Roma y reformas parciales a los artículos 73 y 76 de la Constitución que está en el proceso legislativo en la Cámara de Diputados (como cámara revisora) y que fue aprobada por unanimidad por la Cámara de Senadores.

Siguen pendientes temas fundamentales en los cuales profundizaremos a lo largo de este texto.

EL DISEÑO, EJECUCIÓN Y TOMA DE DECISIONES EN LA POLÍTICA EXTERIOR DE MÉXICO

La política exterior es una de las herramientas más importantes que tienen los Estados y, más objetivamente, los gobiernos. Sin

embargo, en nuestro sistema presidencial aún vigente, el diseño y la ejecución de la política exterior es una de las facultades exclusivas que la Constitución le otorga al Poder Ejecutivo.

Consideramos que, con el tiempo, el debate sobre la naturaleza de nuestro régimen político y sobre la forma de gobierno, llegará a ser un punto prioritario de la agenda política nacional una vez iniciada la dinámica de una profunda reforma del Estado. Mientras tanto, es necesario que comencemos a reflexionar sobre las modificaciones que la elección del próximo 2 de julio traerá para el presidencialismo mexicano. Y no sólo eso, también es imperativo que actuemos en consecuencia, y adaptemos inmediatamente a los nuevos tiempos de democracia y pluralidad que vive el país, todo el mecanismo de toma de decisiones.

Esa misma “naturaleza democrática” que nos impide coincidir con la idea de que las posiciones que promueve nuestro país en el exterior, sean decididas sólo por el Ejecutivo Federal, obliga también al próximo presidente de la república a democratizar este trascendental ámbito de la política mexicana, ajustándolo a las nuevas realidades nacionales e internacionales.

En un gobierno de izquierda, con un alto contenido social y respeto al Estado de derecho, la política exterior tiene que ser reencauzada, restituyendo principios universales y apegándose a las normas e instituciones internacionales, bajo la lógica política de responder a los grandes desafíos que hoy enfrenta la humanidad. Sobre todo, porque en México, como una cuestión casi de procedimiento, sexenio tras sexenio se parte de un falso paradigma y se afirma que nuestra relación con el exterior tiene un nuevo punto de partida. Esto como si se tratara de un asunto que dependiera solo del presidente o canciller en turno.

Creemos que la coyuntura actual, tanto nacional como internacional, entendida como un periodo de redefinición obligatoria, es inmejorable para que nuestro país y nuestro partido avancen y recuperen su papel y su influencia en el juego político nacional e internacional respectivamente.

Para ello, recomendamos, en primer lugar, que el Partido de la Revolución Democrática estructure una estrategia integral que le permita definir y presentar una postura clara y articulada en torno a una política exterior de Estado del próximo gobierno.

Con resultados de un profundo proceso de discusión y análisis interno, estaremos en posición de asumir la postura de interlocutores tanto con el Ejecutivo Federal como con las fuerzas políticas.

Hoy en día, la política exterior se ha posicionado como una de las políticas más activas y controvertidas en relación con las demás políticas del Estado mexicano. La defensa y promoción de la democracia y los derechos humanos, el ingreso de nuestro país al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y la colocación del tema migratorio en el centro de la agenda bilateral con los Estados Unidos son logros que, desde nuestra perspectiva, no han sido manejados de la mejor manera por la actual administración panista, pero han sido totalmente desaprovechados e ignorados por el actual Grupo Parlamentario del PRD en el Senado de la República, ya que, deberían constituir, en los dos primeros casos, un posicionamiento internacional que abanderara la posición de países con problemáticas e ideologías en común. Y en el último punto, relativo al problema migratorio, se requiere una mayor reflexión y una actitud más activa con nuestro país vecino desde la esfera del Poder Ejecutivo pero sobre todo desde la trinchera del Poder Legislativo

Se requiere una mayor observación del proceso político de toma de decisiones en política exterior. El Congreso deberá reclamar mayor participación en su diseño, ejecución e instrumentación, a partir de una mayor comunicación con la Secretaría de Relaciones Exteriores y las comisiones respectivas del Congreso de la Unión.

Se debe someter a revisión y modificación el articulado constitucional en esta materia, así como revisar la Ley de la Administración Pública Federal y la Ley del Servicio Exterior Mexicano.

Las grandes tesis de política exterior deben representar la pluralidad social y política del México del siglo XXI.

■ ANÁLISIS PROSPECTIVO EN EL ÁMBITO INTERNO

La falta de una definición clara del Estado mexicano ante los acontecimientos sucedidos en los Estados Unidos, nos obliga a definir un conjunto de propuestas que permitan adaptar nuestra

arquitectura institucional de política exterior a la dinámica del proceso político internacional.

Para ello, cabe recordar que el objetivo y fin último de toda política exterior es la satisfacción del interés nacional. Sin embargo, la historia de la política exterior mexicana ha demostrado que el proceso de formulación, instrumentación y toma de decisiones en esta materia, ha respondido a los intereses del gobierno en turno y no a los del Estado mexicano.

Lo anterior, aun por encima de las facultades constitucionales del Poder Legislativo, particularmente las del Senado de la República, relativas al análisis de la política exterior y a la aprobación de los instrumentos internacionales.

Para México, la vigencia y sustento de su política exterior está comprendida en la fracción X del artículo 89 constitucional, que incorpora los principios rectores de nuestro actuar en el exterior.

Los principios elevados a rango constitucional proporcionan el cuerpo jurídico y de apego a las normas internacionales de búsqueda de la paz y seguridad mundiales, acorde a la tradición de nuestra política exterior. Sin embargo, es sano y pertinente considerar que los principios de política exterior no son resultado de la discusión del Constituyente del '17 sino que son principios que han fungido como un escudo para ocultar las prácticas autoritarias de un sistema de partido casi único, que como se hacía cada vez más evidente durante las últimas décadas del siglo XX, tarde o temprano se enfrentaría a una crisis de legitimidad.

En este sentido, y con relación al debate en torno a los principios de política exterior, consideramos que el problema no se encuentra en la violación o inutilidad de los mismos, sino en la interpretación errónea y en la manipulación que realizaron los gobiernos, de normas que están lejos de ser invenciones de una clase política, por el contrario, son parte y sustento del derecho internacional.

De esta forma, y sin perder de vista la defensa de la soberanía y el interés nacional, nuestra política exterior debe coadyuvar a unas relaciones internacionales más justas, igualitarias y democráticas, que sólo serán posibles si se alcanza un nuevo orden mundial y un nuevo pacto que incluya mecanismos expeditos para resolver conflictos subordinados a un nuevo derecho internacional.

Para ello, nuestro país debe buscar y nosotros debemos apoyar, una participación de toda convención internacional que tienda a reforzar el sistema multilateral de defensa de los derechos humanos y de impartición de justicia.

Así, México debe ir al Consejo de Seguridad a defender la tradición y el prestigio de nuestra política exterior, pero con posturas modernas, propositivas y que puedan contribuir a ofrecer alternativas de solución a los temas de la actual agenda internacional.

Los principios no son absolutos y no sirven fuera del marco de una política exterior de Estado.

La fracción parlamentaria del PRD en la Cámara de Senadores debe considerar como necesaria la aprobación plena del Estatuto de la Corte Penal Internacional, la cual tendría atribuciones legales para juzgar los crímenes de lesa humanidad, los genocidios y regular el derecho humanitario. De igual forma, debemos aprobar el conjunto de protocolos que se han sometido a la Cámara de Senadores para su consideración e impulsar las reformas constitucionales necesarias para adecuar nuestro marco jurídico a la naciente jurisdicción de derecho internacional.

Si bien es cierto que en el ámbito interno la carta magna limita las atribuciones de la Cámara de Senadores en materia de política exterior y restringe la capacidad del Poder Legislativo para participar en el diseño de una política exterior de Estado, nuestro partido, debe buscar la reforma integral del Estado mexicano que permita la redefinición de las facultades del Congreso de la Unión en esta materia.

Actualmente, la formulación de la política exterior en nuestro país es una facultad exclusiva del Poder Ejecutivo. Debemos reconocer que las acciones importantes en materia de política exterior no han sido definidas por el presidente de la república; de hecho, podemos afirmar que el accionar de la cancillería ha encontrado fuertes obstáculos impuestos desde el interior de otras secretarías del gobierno federal.

Como ejemplo de la afirmación anterior, tenemos el caso de la Secretaría de Gobernación, la cual, lógicamente y de acuerdo a la naturaleza y necesidades del proceso político interno, se ha opuesto a la creación de la Comisión de la Verdad. De igual forma, la Secretaría de Economía, ha impuesto y profundizado la lógica

economicista que ha caracterizado en los últimos tres sexenios a las relaciones internacionales de nuestro país. Lo anterior, en menoscabo del papel coordinador que la Ley de la Administración Pública Federal, en su artículo 28, otorga a la Secretaría de Relaciones Exteriores.

En este contexto, se vuelve un imperativo reformar los artículos 73, 76, 89 y 133 de la Constitución. Estos cambios son urgentes para permitir una participación más activa del Legislativo en procesos de negociación comercial y financiera; en la revisión de la constitucionalidad de los instrumentos comerciales; y en la elaboración de la política exterior a lado de los diversos sectores sociales, políticos, económicos e industriales, así como de las organizaciones civiles, no gubernamentales y de derechos humanos, que forman parte de la nueva realidad que vive nuestro país en aras de ajustarla a las nuevas tendencias internacionales.

PROPUESTAS DE REFORMAS CONSTITUCIONALES EN MATERIA DE POLÍTICA EXTERIOR

Como hemos argumentado, el tema internacional es tan importante que ya no puede ser esfera exclusiva de las decisiones del Ejecutivo. Esta exclusividad expresa otra característica obsoleta del presidencialismo mexicano. Para nosotros queda muy claro que necesitamos una política exterior de Estado y promover este cambio es una tarea fundamental de la reforma del Estado, cuyos ejes son la redistribución del poder y la colegiación de las decisiones públicas.

Por lo tanto, planteamos que la atribución de la ratificación de los tratados internacionales ya no sea exclusiva del Senado de la República, sino trasladar ese imperativo al Congreso de la Unión en su conjunto, es decir, Cámara de Diputados y Cámara de Senadores incluyendo la elaboración de una ley de instrumentación de los tratados comerciales que impulse a los estados a desarrollar polos productivos que complementen la capacidad para la exportación en diferentes regiones del país incorporándolos al proceso productivo de generación de satisfactores económicos.

Los estados de la república deben formar parte de los tratados comerciales y ser respetuosos de las convenciones internacionales.

Con esta modificación salvamos una inconsistencia jurídica importante que tiene que ver con colocar, aun por encima de las leyes federales, a los tratados internacionales, siendo que las primeras son aprobadas por el Congreso de la Unión y los segundos con el actual esquema, sólo por el Senado de la República. Con esto volvemos un acto legislativo pleno la aprobación de los tratados, mismos que generan normas para nuestro país.

Los tratados deben ser concebidos como instrumentos internacionales para los Estados Unidos Mexicanos y uno o varios sujetos de derecho internacional público, como parte primordial de la política exterior, ya que, como lo estamos proponiendo, los compromisos internacionales celebrados por el Ejecutivo de la Unión con aprobación del Congreso deben ser ley suprema para la nación.

Entre los instrumentos internacionales se cuentan entonces los tratados, acuerdos, convenios, memoranda y convenciones diplomáticas celebrados por escrito entre los Estados Unidos Mexicanos y uno o más sujetos de derecho internacional, cualquiera que sea su denominación, mediante los cuales el Estado mexicano se obliga a asumir compromisos tanto en el interior como en el exterior.

Proponemos entonces, que todo instrumento internacional deberá tener la aprobación del Congreso incluso antes de su ratificación por el presidente de la república. El propio Congreso de la Unión formulará los lineamientos básicos que deberá contener el proceso de negociación de instrumentos internacionales vinculatorios en estas materias. El Congreso de la Unión tendrá una participación obligatoria en las negociaciones internacionales y el titular del Poder Ejecutivo, sin menoscabo de sus facultades de conducción de la política exterior, deberá atender las observaciones y recomendaciones que le hagan los representantes del Congreso de la Unión.

Los instrumentos internacionales que se sometan al Congreso para su aprobación, se turnarán a las comisiones respectivas en los términos de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, para la formulación del dictamen

que corresponda. Para ser obligatorios en el territorio nacional, los instrumentos internacionales deberán haber sido publicados previamente en el *Diario Oficial de la Federación*, como cualquier otro ordenamiento federal.

También planteamos que la facultad de analizar la política exterior desarrollada por el Ejecutivo se traslade al Congreso de la Unión en su conjunto y que se le otorguen atribuciones de definición en materia internacional previo a la toma de cualquier decisión que implique obligaciones a nuestro país.

Trasladar al Congreso de la Unión la definición de la política exterior del país, permite compartir responsabilidades en un tema que en estos tiempos se torna un asunto de Estado y de seguridad nacional. En otros países con regímenes democráticos consolidados, la política exterior es un tema que involucra al Ejecutivo, pero también a sus congresos o parlamentos, y, por tanto, la elaboración de la política exterior compete al Estado.

■ MÉXICO: HACIA UNA POLÍTICA EXTERIOR DE ESTADO

Nuestro país debe poner énfasis en la política exterior como un tema prioritario y como un instrumento crucial para el avance y la inserción de la sociedad en mejores condiciones para los innumerables retos que nos plantea el siglo XXI. Finalmente, y en virtud de que:

- La situación actual reclama la construcción de acuerdos básicos a fin de que nuestro país enfrente con éxito los retos planteados por un contexto mundial caracterizado por nuevas normas, agresiones y amenazas a la seguridad nacional de los Estados, por la desaceleración de la economía y simultáneamente, por el reconocimiento generalizado de las instituciones democráticas y por la lucha a favor de la vigencia universal de los derechos humanos; y,
- Las medidas necesarias para que México se adapte a la nueva realidad internacional demandan una eficaz colaboración y un equilibrio entre el los poderes Ejecutivo y Legislativo dentro del orden constitucional.

Consideramos necesario plantear ante los legisladores y legisladoras de nuestros grupos parlamentarios, la necesidad de que el PRD reconozca sus coincidencias con el secretario de Relaciones Exteriores, donde las haya, y busque un acuerdo que tenga como objetivo modificar el proceso de formulación, ejecución y toma de decisiones en materia de política exterior, lo que significaría el inicio de una reforma gradual e integral del Estado.

En este escenario, nuestro partido avanza, se reposiciona y adquiere la posibilidad y la responsabilidad de participar activa y directamente en la redefinición de nuestra política exterior y por ende, del papel que debemos jugar en el mundo.

Es imprescindible determinar cuáles están siendo las magnitudes del cambio político en nuestro país y cuáles sus repercusiones en materia de política exterior. De aquí la urgencia de considerar este debate como una prioridad dentro de la agenda legislativa que estamos discutiendo en el marco de la reforma del Estado.

La inclusión de este tema es de tal importancia, que podríamos trastocar de manera profunda las bases del actual sistema político y contribuir a la consolidación de un régimen verdaderamente democrático.

Recapitulando, la política exterior de Estado debe considerar desarrollarse bajo el esquema de un nuevo régimen político, producto de la eminente reforma del Estado que se debe realizar en los próximos años del gobierno perredista. Esta política exterior debe plantearse reformas a los artículos 21, 33, 73, 76, 89 y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con la única intencionalidad de democratizar el proceso de toma de decisiones en esta materia, así como replantearse el artículo 28 de la Ley de la Administración Pública Federal bajo el esquema actual de modificaciones legislativas impulsadas por las cámaras.

Bajo el planteamiento de una nueva constitución, deberemos considerar la creación de un capítulo único de política exterior que contemple las facultades del presidente de la república y la ampliación de las facultades exclusivas que actualmente tiene la Cámara de Senadores al Congreso de la Unión en su conjunto, revisando particularmente el diseño de la política exterior y su aplicación como política de Estado, incluyendo la valoración

política de convocar a comparecer a los cónsules generales y embajadores de México.

Se debe considerar la derogación de la actual Ley de Celebración de Tratados y la implementación de una ley de instrumentación de los tratados comerciales que México tiene con más de 20 naciones del mundo.

La aceptación plena de la jurisdicción de la Corte Penal Internacional así como del Consejo de Derechos Humanos de la ONU y la Corte Interamericana de los Derechos Humanos, deben ser instrumentos por considerar en este capítulo.

Finalmente, existe una preocupación fundada sobre cuál es el interés nacional, y la respuesta está en la aplicación no sólo de los principios de política exterior, sino en su ascendente de la Carta de las Naciones Unidas de 1946.

La Cámara de Senadores debe formular desde la perspectiva legislativa una política internacional de apoyo a las decisiones del titular del Poder Ejecutivo y hacer extensivas las posiciones del Estado en su conjunto, también al cuerpo diplomático acreditado en México, los organismos parlamentarios internacionales y sus relaciones parlamentarias bilaterales.

No se olvide que correremos el riesgo de cometer los errores de la administración foxista si no se acepta la política exterior como parte integral de las políticas públicas del Estado mexicano.

Será el Congreso de la Unión la instancia que acompañe y defina la política exterior de Estado, pero será la Cámara de Senadores la que la instrumente desde la perspectiva parlamentaria. Esta proyección de la política exterior de Estado estará bajo la responsabilidad de equilibrio entre los poderes de la Unión.