

## EL SENADO DE LA REPUBLICA Y SU PAPEL EN LAS RELACIONES INTERNACIONALES

**Guadalupe Rivera Marín.**

### 1. — ANTECEDENTES

**E**l sistema bicameral se instituyó en nuestro país a través del Artículo 10 del Acta Constitutiva de la Federación promulgada en Apatzingán en 1813 y fue ratificada por el Artículo 7 de la Constitución Federal del 4 de octubre de 1824, que disponía el depósito del Poder Legislativo de la Federación en un Congreso General dividido en dos Cámaras, de Diputados y Senadores, integrada esta última por dos representantes de cada Estado, conforme lo previsto por el Artículo 25 del mismo ordenamiento constitucional.

Once años de vigencia tuvo solamente esta Carta Magna producto del idealismo patriótico de nuestros próceres. El 24 de abril de 1834 brotaron en Orizaba y Córdoba sendos pronunciamientos contra las leyes expedidas por el Congreso General en materias eclesiásticas y como consecuencia el 31 de mayo del mismo año, el General Antonio López de Santana, por medio de una orden gubernamental suscrita por el Ministro de Relaciones, Francisco María Lombardo, disolvió las Cámaras del V Congreso de la Unión; el 9 de julio siguiente, se ordena a los gobernadores de los Estados que procedan a ejecutar nuevas elecciones de diputados y senadores al Congreso.

Consecuencia de ello fue la instalación del VI Congreso Constitucional, que tuvo lugar el 4 de enero de 1835, el cual se declaró, el 5 de mayo siguiente, investido en facultades para reformar la Constitución Federal de 1824. Estos sucesos narran el principio de una era de turbulencias intestinas, en que luchan el federalismo, el centralismo y la dictadura.

La Revolución triunfante de Ayutla que derrocó a Santana, culminó con la Constitución de 1857. Si pudiéramos sintetizar en unas cuantas palabras el esfuerzo y las realizaciones del constituyente que le dieron cima, diríamos que dicha Carta Magna ofrece un estatuto político perfecto en teoría y avanzado en los principios de la Ciencia Política de su tiempo; una Carta de Derecho del hombre destina-

da a fortalecer las constituciones estatales; una organización federativa que puso término a la gran polémica entablada entre centralismo y federalismo, y unas disposiciones para enmarcar las jurisdicciones políticas, entre otros logros.

Su Artículo 51 depositaba el ejercicio del supremo Poder Legislativo en una Asamblea, denominada Congreso de la Unión. De esta manera desapareció el Senado de nuestro escenario político. La Constitución de 1857 duró menos de un año rigiendo pacíficamente la vida del País, a pesar de su alto contenido moral, social y político. Su aplicación ocasionó un nuevo levantamiento conservador derrotado, por fin, el 22 de diciembre de 1860, cuando el General Javier González Ortega venció en San Miguel de Calpulalpan al General Miramón. Con ello el Partido Federal habría de imponer la paz.

Poco tiempo continuaron en tal estado las cosas, pues a fines de 1861 ocurre la intervención de España, Inglaterra y Francia, naciones que exigían el pago de ciertas prestaciones. Al retirarse las fuerzas de españoles e ingleses, dejando paso a la invasión francesa, cuya misión posterior fue la de sostener al Gobierno de Maximiliano, en su carácter de Emperador apoyado por el Partido Conservador.

Las difíciles circunstancias del momento político acreditaba la necesidad de una reforma a la Constitución en sentido de ampliar las facultades del Poder Legislativo, para lo cual el Presidente Juárez acudió al plebiscito; decía el cuarto punto de aquel documento que en tiempos ordinarios la ley debía modificarse:

“sólo por los medios previstos en la propia Constitución; sin embargo, por la experiencia adquirida en años anteriores, y en un caso tan excepcional como el de la grave crisis que acaba de pasar la Nación, parece oportuno hacer una especial apelación al Pueblo, para que en el acto de elegir a sus representantes

expresé su libre y soberana voluntad sobre si quiere autorizar al próximo Congreso de la Unión para que pueda adicionar o reformar la Constitución Federal, en algunos puntos determinados, que pueden ser de muy urgente interés para afianzar la paz y consolidar las instituciones, por referirse al equilibrio de los Poderes Supremos de la Unión y al ejercicio normal de sus funciones, después de consumada la reforma social”.

Entre las cuestiones formuladas en el contenido de esta convocatoria estaba la posibilidad de reformar la Constitución en el sentido de depositar el Poder Legislativo de la Federación en dos Cámaras; de Diputados y de Senadores, distribuyéndose entre ellas las atribuciones señaladas a dicho poder, antes de la superación del Senado del proceso institucional de México, fue la propia experiencia política de la Nación la que se encargó de demostrar la necesidad de esta Institución; por ello el Presidente Benito Juárez inició con gran vigor las reformas encaminadas a su restablecimiento.

El Presidente Juárez no llegó a ver culminado su interés. Tocó al Presidente Sebastián Lerdo de Tejada reiniciar ante el Congreso la iniciativa, que fuera aprobada el 10 de noviembre de 1874, cuando los diputados firmaron el Acta de Reformas que ordenaba el restablecimiento de la Cámara de Senadores de la República Mexicana, el cual no fue producto de la improvisación o de la imposición, sino fruto de uno de los más largos y apasionados debates registrados en la vida institucional, política y jurídica de la época.

El 11 de septiembre de 1875, se llevó a cabo la primera sesión del Senado; en ella el Presidente Lerdo de Tejada expresó:

“La institución del Senado completa nuestro sistema constitucional ofreciendo nuevas esperanzas de bienestar, ya porque se combina la representación igual de los Estados con la proporcional de la población, ya porque el acopio de mayores luces y la doble discusión de las leyes, harán del Congreso Federal un centro fecundo de bienestar para la República”.

Con estas palabras reconoció por una parte el eminente papel del Senado de la República como órgano colegiado en la representación del Pacto Federal, y por la otra sus características de ponderación y deliberación, particularmente por lo que respecta a la actividad legislativa.

Por lo que respecta a la participación senatorial en el ámbito de la política exterior, fue desde la formación del régimen federal, que el Senado de la

República ha tenido una clara intervención en el conocimiento de los asuntos de guerra y de paz, los tratados, el crédito externo, el comercio y la organización del servicio externo, son compromisos que desde la Constitución de Apatzingán ha correspondido asumir a nuestro Congreso y especialmente a nuestras Cámaras. La República Federal y el Senado han dejado de ser motivo de discusión en cuanto a su existencia como expresión de una voluntad política diáfana e incontrastable y de un mandato constitucional indiscutible. Es también ahora preocupación de los senadores depurar y hacer más eficaz el proceso legislativo. Lo único discutible es lo que se puede y debe realizar para que día a día nuestras legislativas sigan siendo vigorosas, respetadas y útiles para el desarrollo económico, social y político y en el ejercicio de la libertad y la democracia de la Nación.

En este contexto las demandas de la educación para la vida política y del proceso de modernización del País, propiciaron una nueva forma de ver e interpretar las atribuciones que el Artículo 76 de la Constitución delega específicamente en el Senado y relativa a la política exterior. Por ello, si nuestro país está luchando por salir del rezago en el aspecto económico y social, y se está esforzando también en su lucha por salir del subdesarrollo mediante una planeación económica plasmada en los sucesivos Planes Nacionales de Desarrollo, los cuales se consideran punto de confluencia y de protección de los intereses vitales del Estado Mexicano, se hizo necesario propiciar su participación en el análisis de este enfoque programático, en su ámbito de determinar los asuntos internacionales esenciales para el interés nacional relacionados con la soberanía, la independencia, la seguridad y la autodeterminación.

Dicha política internacional ha sido mantenida tradicionalmente por nuestro país, convirtiéndose en pieza fundamental del Plan Nacional de Desarrollo puesto en práctica por el Ejecutivo a partir del año de 1983.

## II. — EL ARTICULO 76 Y LAS ATRIBUCIONES INTERNACIONALES DEL SENADO

**E**n nuestra Constitución vigente — al igual que en la de 1857 — son facultades exclusivas del Senado las contenidas en el Artículo 76.

De ellas podemos separar, como relativas a la política exterior las tres primeras fracciones; las restantes corresponden a materias y procedimientos jurisdiccionales de política interior. La Fracción I es, sin duda, la de mayor latitud y alcance internacional

para el desempeño constitucional asignado a la Cámara de Senadores en nuestro Sistema de Poderes. Esta Fracción le confiere sus cuatro funciones especiales en relación con la política exterior que conduce el Poder Ejecutivo Federal.

La primera: 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; la segunda, aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que celebre el Ejecutivo de la Unión. La facultad constitucional de análisis que se confiere al Senado en esta Fracción I debe verse como el ejercicio revisor que con carácter general ejerce el Congreso de la Unión —a través de la H. Cámara de Senadores— sobre las actividades políticas internacionales desarrolladas por el Poder Ejecutivo; la intención del Constituyente es bastante clara al atribuir al Senado esta función integral como órgano de ponderación política y de estudio cuidadoso en relación con las acciones internacionales que la rama ejecutiva realice y de las cuales debe informarle por mandato constitucional de dos maneras: una en el informe anual que el Presidente de la República presenta en la sesión solemne del Congreso General al inicio de cada periodo de sesiones (1o. de septiembre), y otra, en los informes que el Secretario de Relaciones Exteriores rinda al Congreso. Para esto último es aplicable el Artículo 93 Constitucional que en su primer párrafo previene a los secretarios del despacho dar cuenta al Congreso, de la situación que guarden sus respectivos ramos, luego de abrirse el periodo de sesiones ordinarias; y en el segundo párrafo la facultad que las Cámaras tienen para citar a los secretarios de Estado para que informen cuando se discutan leyes o negocios concernientes a sus respectivos ramos.

Vemos así, en la Fracción I del Artículo 76, un vasto espacio de desempeño político facultad constitucional exclusiva del Senado. Esta función revisora — que la Constitución denomina “de análisis” — está llamada a ser de manera creciente y urgente el plano complementario de perfeccionamiento formal y profundización en su contenido, complementariedad que con sabiduría calculó el Constituyente y que es herencia del esquema de división de poderes en la tradición occidental del Estado de Derecho.

En el curso de una evolución orientada a dar una mayor participación al Senado en asuntos de competencia internacional, se tienen ahora atribuciones que claramente lo comprometen y le permi-

ten contribuir, con el Presidente de la República, a establecer la forma en que el País se define y actúa ante la comunidad internacional, vigorizando su presencia nacional.

La tercera se le otorga al ampliarse en 1982 el rango de facultades del Senado, atribuyéndole la posibilidad de “analizar la política exterior desarrollada por el Ejecutivo Federal”, con lo cual se le permitió extender y fortalecer sus facultades tradicionales relativas a la aprobación de los tratados y convenciones diplomáticas celebradas por el Ejecutivo de la Unión, permitiendo a esta Cámara Federativa el examinar, desde una perspectiva más amplia, la conducción en conjunto de la política exterior, y corresponsabilizarse con ella en un sentido más articulado y global.

En respetuosa coordinación con el Ejecutivo Federal —y en beneficio de trabajar permanentemente para incrementar el acervo de información oportuna y veraz sobre el acontecer internacional— las actividades en la materia responden a un conocimiento objetivo y documentado sobre la necesidad de dar cumplimiento al supuesto constitucional contenido en la Fracción I del Artículo 76.

En beneficio de un análisis profundo, la actual legislatura del Senado de la República ha invitado en dos ocasiones al Titular de la Secretaría de Relaciones Exteriores para ampliar y profundizar el criterio general acerca de los principios y acciones que rigen nuestra política exterior. El Canciller Sepúlveda ha expresado: “El Ejecutivo Federal desea aportar elementos de juicio a un diálogo que con la valiosa participación del Senado de la República, habrá de nutrir nuestra doctrina internacional, patrimonio de todos los mexicanos. Siendo asimismo que para el cumplimiento de la política exterior, el Senado, hace posible la preservación de la vida democrática de la Nación”.

El cuarto aspecto nacido dentro de las prerrogativas de un mandato constitucional, es el reciente esfuerzo senatorial por intensificar sus vínculos institucionales y ejercer sus funciones de salvaguarda con el Servicio Exterior Mexicano, como factor importante dentro de la delicada relación de los funcionarios diplomáticos que ejecutan nuestra política internacional.

En el criterio de la Cámara de Senadores, en relación con la integración del Servicio Exterior Mexicano, ha estado presente el firme reconocimiento a los esfuerzos de superación de nuestras funciones diplomáticas, pero también el propósito de contribuir a consolidar y ampliar la excelencia y la calidad de la diplomacia mexicana.

Esta facultad expresa y privativa del Senado se había cumplido parcialmente, en lo que se refiere a embajadores y cónsules. Sin embargo, la actual legislatura decidió ejercerla al solicitar ser informada sobre las aptitudes de las personas postuladas para dicho cargo, con la consiguiente ruptura en la monotonía existente en la aprobación de dichos nombramientos, mostrando gran respeto y sentido de responsabilidad en el libre ejercicio de sus funciones constitucionales y políticas; la ratificación de nuevos embajadores dejó de ser una rutina, recibiendo la conformidad de todo el cuerpo colegiado.

### III. — PARTICIPACION DEL SENADO A NIVEL BILATERAL Y MULTILATERAL.

**L**a Gran Comisión del Senado de la República y comisiones del cuerpo colegiado han tenido también contacto con embajadores, personalidades y delegaciones extranjeras, con el objeto de analizar la situación general que guarda la política exterior. Sobresale la presencia de nuestros legisladores en distintos países y organizaciones internacionales entre las que destacan: el Parlamento Latinoamericano; parlamentos de otras naciones; el Parlamento Europeo; y la Unión Interparlamentaria, experiencias que han permitido intercambiar puntos de vista respecto a los problemas de la crisis mundial en las distintas áreas y sectores de la economía internacional de la deuda financiera internacional y del comercio exterior.

Los encuentros han puesto de manifiesto la importancia de los parlamentos en el mejoramiento de las relaciones internacionales destacándose la importancia de estas reuniones como forma para estrechar los lazos de amistad entre las naciones. Por lo anterior, se considera de suma importancia el papel que los parlamentos del mundo jugarán en el futuro inmediato en las relaciones internacionales, ya que por el mandato popular de que están investidos, pueden llevar a la discusión, de una manera directa, las inquietudes políticas, económicas y sociales que tienen los pueblos del mundo. En esta forma, han tenido lugar reuniones interparlamentarias con España, Polonia, Cuba, Canadá y Estados Unidos, entre otros.

Al expresar el reconocimiento senatorial a la política exterior del Ejecutivo Federal, la institución legislativa ratifica el compromiso de incrementar su participación en los foros interparlamentarios, sumándola al esfuerzo del cuerpo diplomático a fin de defender el inclinable derecho que los hombres, pueblos y naciones tenemos para vivir en paz, armonía y progreso.

### 1. — PARTICIPACION A NIVEL BILATERAL.

**E**n el ámbito de nuestras relaciones bilaterales, tienen una importancia especial los vínculos con nuestros vecinos fronterizos mismos que han sido intensos y trascendentes desde un punto de vista político, económico y social, con Estados Unidos.

En 1959, con el objeto de que los legisladores representantes de ambos países pudieran dialogar en un clima de respeto, franqueza y amistad sobre problemas de interés común, fueron aprobados por ambos congresos, los acuerdos respectivos para la realización de la I Reunión Interparlamentaria México-Estados Unidos. A partir de entonces, cuando las reuniones se celebran en México, toca al Presidente de la Gran Comisión de la Cámara de Diputados encabezar la jefatura de la Delegación; cuando se efectúa en Estados Unidos, corresponde al Presidente de la Gran Comisión del Senado de la República, actuar como jefe de la Delegación Mexicana. Para la realización de una Reunión Interparlamentaria es necesario que los jefes de las delegaciones estadounidenses y mexicanas, entablen contacto directo para fijar los temas a tratar, así como sede, fechas y comité de trabajo.

Es conveniente hacer notar que la Delegación Mexicana es auxiliada por las diferentes secretarías de Estado, con asesoramiento técnico para elaborar los puntos a tratar. Es por todos conocido el hecho de que nuestro país contribuye a la evolución de la comunidad internacional, al mantener el diálogo permanente, sin importar las diferencias ideológicas o económicas entre las naciones del mundo.

El diálogo que México mantiene con casi todas las naciones está regido por 5 principios claros e invariables; a) la proscripción del uso de las fuerzas; b) la solución pacífica de las controversias; c) la igualdad jurídica de los Estados; d) la no intervención y e) la libre autodeterminación. Los legisladores mexicanos han observado esta política en las 25 reuniones interparlamentarias México-Estados Unidos realizadas hasta el presente. Este año se llevó a cabo, en nuestro país, la XXV Reunión Interparlamentaria en Querétaro.

Los temas tratados fueron de índole diversa entre los cuales destacaron: América Central, trabajadores migratorios, cooperación en lucha contra el narcotráfico, comercio entre ambos países y asuntos fronterizos.

Comentaré algunos resultados obtenidos por el Comité de Asuntos Migratorios donde manifestamos a nuestra contraparte estadounidense que en

miras a la seguridad e interés nacional, Estados Unidos está proponiendo la política dura del cierre de fronteras y del aumento considerable de las fuerzas de la patrulla fronteriza, cuyo ejercicio de poder ha producido lamentables resultados como fue lo ocurrido al niño Humberto Carrillo Estrada en la Ciudad de Tijuana.

Ante el hecho, la Delegación Estadounidense manifestó discrepancias dentro de su propio cuerpo colegiado al pronunciarse algunos representantes de acuerdo con la razón que asiste a nuestro país, cuando protesta por acciones tomadas unilateralmente y lesivas al interés nacional de México.

Considero que el tema ha recobrado un papel importante dentro de la agenda de ambos países al aceptar el pleno de la Reunión, la propuesta de poner en función, de manera apremiante, grupos de trabajo que profundicen en los que podrán ser los resultados de futuros acuerdos legislativos que se encuentran en vías de aplicación.

## 2. — PARTICIPACION EN MATERIA DE DESARROLLO MULTILATERAL

**L**a Cámara de Senadores también apoya los esfuerzos realizados por el Ejecutivo, para instrumentar una serie de medidas de cooperación para el desarrollo, por la vía de respeto a la integridad soberana, política, histórica y territorial, de los Estados de la zona y con las cuales se abaten las causas sociales y económicas conducentes de los movimientos armados producidos por los pueblos centroamericanos.

En esta materia, el Senado de la República llevó a cabo en 1983, una reunión de las comisiones de Relaciones Exteriores con la Comisión Nacional Bipartidista para América Central de Estados Unidos, presidida por el Doctor Henry Kissinger, quien en aquella ocasión manifestó la importancia relevante que tenía para la Comisión el punto de vista de nuestro país, cuando, por medio de sus voceros, México volvió a reiterar que en el problema de Centroamérica existen entre ambos países algunas diferencias y distintos puntos de vista, pero también hay una coincidencia la cual considera al desarrollo económico de la región como el medio para la superación del conflicto.

El Senado dio especial reconocimiento y avaló las gestiones políticas y diplomáticas del Grupo Contadora, de la misma manera como lo hizo la comunidad internacional que se ha expresado a través del Consejo de Seguridad, la Asamblea de las Naciones Unidas, y la Organización de Estados

Americanos. Igualmente, esta Cámara es ahora solidaria con el repudio internacional al bloqueo económico contra Nicaragua.

Con motivo de la Conferencia Mundial de Población y la vigencia de sus resultados en el tema correspondiente al papel de los parlamentarios en la solución del problema de población dentro del contexto de recursos y desarrollo, el Senado mexicano ha sostenido el punto de vista de que el principal obstáculo al desarrollo de la subregión latinoamericana son los problemas derivados del pago de las altas tasas de intereses, y las deudas externas.

En el propio Seno y dentro del criterio de una mayor participación en el conocimiento de los problemas sociales y económicos del País, se han puesto en marcha los trabajos de la Consulta Popular sobre Trabajadores Migratorios, para que por medio de un análisis profundo se conozca la situación prevaleciente a este respecto en ambas fronteras. El resultado de dicha reunión permitirá al Senado presentar resultados y provocar las negociaciones requeridas en el futuro, con los países vecinos al Norte y Sur del Territorio Nacional.

El Senado de la República apoya en su elevado propósito el criterio sostenido por el Presidente de la República en "no a las hegemonías", sean del signo que fueren, y de igual manera se solidariza con el enérgico rechazo a la carrera armamentista por considerarla inmoral e incompatible con el desarrollo.

Por ser un asunto de interés mundial que concierne a todos los pueblos del mundo, el Senado considera necesario insistir en que las negociaciones bilaterales sobre desarme entre Estados Unidos y la Unión Soviética, sean llevadas a los foros multilaterales apropiados y que, al menos, se informe periódicamente a las Naciones Unidas del estado que guardan dichas negociaciones.

En este aspecto nuestro país ha otorgado una atención especial al problema del armamentismo y el desarme mundiales desarrollando grandes esfuerzos en la búsqueda de soluciones. Así, el Senado de la República, en concordancia con la política exterior de nuestro país en la materia, organizó con las Naciones Unidas el Simposio Interparlamentario sobre Desarme Relativo a Armas Convencionales, celebrado del 28 al 31 de mayo en la Ciudad de México.

Esta reunión brindó la oportunidad para que 120 parlamentarios de los cinco continentes sostuvieran un diálogo amplio y abierto con expertos de diferentes círculos sobre el tema de desarme relativo a las armas convencionales.

#### IV.— CONCLUSIONES

*E*s así como la participación del Senado de la República en materia de relaciones internacionales, requiere para su cabal información, de efectuar consultas frecuentes que le permitan tomar el pulso a la marcha del País. Todo esto conforma un trabajo constante; requiere de tenacidad, afán de servicio y permanente renovación de conocimientos.

Actualmente vivimos en periodo de profundos cambios cuyo motor principal es la inconformidad creadora. Ningún problema se oculta o se difiere; las fallas y los vicios que padecemos han dejado de ser tabú y se analizan con espíritu abierto; quere-

mos avanzar más y con mayor celeridad, porque así lo exige nuestro pueblo y lo demanda nuestro destino histórico. Somos una sociedad en constante movimiento para combatir problemas cada vez más complejos, pero de ninguna manera somos una nación en crisis orillada a desechar las instituciones que ella misma ha creado, con tan buenos frutos obtenidos.

Es oportunidad propicia para ratificar nuestra seguridad en el destino de la República Federal y el compromiso del Senado de la República de seguir contribuyendo al fortalecimiento de todas las instituciones nacionales, entre las cuales cobra para él singular importancia la política exterior mexicana.