



# INSTITUTO BELISARIO DOMÍNGUEZ

DIRECCIÓN GENERAL DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS:  
INVESTIGACIONES SOCIALES



## ESTUDIO

### EL PAPEL DEL SENADO DE LA REPÚBLICA EN EL SEGUIMIENTO DE LOS TRATADOS INTERNACIONALES

JULIO DE 2011

“El presente estudio no necesariamente refleja el punto de vista del IBD,  
ni del Senado de la República, y es responsabilidad de quien firma su autoría”



# INSTITUTO BELISARIO DOMÍNGUEZ

DIRECCIÓN GENERAL DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS:  
INVESTIGACIONES SOCIALES



## Coordinador Ejecutivo

Lic. Raúl López Flores

## Investigador

Pedro Martínez Hernández



# INSTITUTO BELISARIO DOMÍNGUEZ

DIRECCIÓN GENERAL DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS:  
INVESTIGACIONES SOCIALES



## INTRODUCCIÓN

Atendiendo al objetivo y a los fines del Instituto Belisario Domínguez, descrito en el artículo 3ro de su reglamento interno, mismo que a la letra dice:

“1. El IBD es un órgano especializado, dependiente de la Mesa Directiva, encargado del desarrollo de investigaciones, análisis y estudios sobre los temas de la Agenda Legislativa del Senado de la República con el fin de fundamentar la toma de decisiones para el mejor ejercicio de sus facultades y competencias; así como de establecer vínculos institucionales con organismos públicos y privados, nacionales y extranjeros, que le resulten de utilidad para la consecución de sus fines.

En ese contexto, la presente investigación tiene como finalidad difundir una de las labores exclusivas del Senado de la República, que es el seguimiento a los tratados internacionales, en virtud de difundir el conjunto de actividades que lleva a cabo esta institución. El ejercicio es de pertinencia, toda vez que, en muchas ocasiones, la opinión pública reduce la vida parlamentaria a la generación de iniciativas, por lo que exponer una actividad sustantiva en materia de política



# INSTITUTO BELISARIO DOMÍNGUEZ

DIRECCIÓN GENERAL DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS:  
INVESTIGACIONES SOCIALES



exterior resulta de valor, dados los impactos que pueden tener los compromisos internacionales suscritos por el Poder Ejecutivo en la vida del país.

En ese sentido, la tesis que se expone es que, el Senado de la República, debería reconocer la importancia de tener un papel de mayor peso a lo largo de todo el procedimiento de adopción de un tratado, a fin de fortalecer una visión de Estado sobre aquellos temas sustantivos dentro de la agenda nacional y legislativa.

Resulta pues significativo exponer la importancia de un nuevo diálogo entre poderes, a efecto de construir ese diálogo común, donde las diferencias se expresen pero se antepongan los intereses nacionales en una materia de suma importancia como lo es la política exterior de México.



# INSTITUTO BELISARIO DOMÍNGUEZ

DIRECCIÓN GENERAL DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS:  
INVESTIGACIONES SOCIALES



## CONTEXTO

En la actualidad, las sociedades contemporáneas presentan algunos rasgos a destacar: una mayor complejidad, incertidumbre e interdependencia, resultado de una serie de cambios políticos, económicos sociales y tecnológicos, una mayor porosidad entre lo nacional y lo internacional, así como a un incremento de su problemática, por lo que resulta aún más difícil separar los efectos de las relaciones económicas de las sociales, las culturales, del desarrollo y el subdesarrollo, del desgaste de los recursos naturales, de la agresión y las violaciones a los derechos humanos, entre tantas otras. Asimismo, el Estado interactúa de manera más intensa junto a los agentes económicos, destacando entre ellos a las Empresas Transnacionales, así como con las sociedades, conformadas tanto por individuos como por asociaciones.

En medio de estos reajustes, resulta necesario preguntarse si el Estado se mantiene como una figura homogénea para hacer frente a la satisfacción de las demandas sociales, económicas y medio ambientales de la población bajo un entorno complejo, o bien, son sus instituciones las que, en un esfuerzo cada vez más fragmentado, deberán buscar garantizar dichas necesidades y preservar el interés nacional fuera del territorio nacional.



# INSTITUTO BELISARIO DOMÍNGUEZ

DIRECCIÓN GENERAL DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS:  
INVESTIGACIONES SOCIALES



En el caso de la política exterior<sup>1</sup> de México, esta reflexión tiene cabida, toda vez que, a lo largo de su historia, la acción externa instrumentada por el poder Ejecutivo Federal se ha visto acotada por una serie de variables de relevancia o ciertos condicionantes específicos, entre las que se pueden destacar las siguientes:

1. La falta de un *hacia dónde* en el plano interno (*un telos*) y un consenso sobre él mismo, ha derivado en que se debilite la decisión de Estado y con ello se comprometa su propia acción externa.<sup>2</sup>
2. Por tanto, existe una renuncia implícita al ejercicio de su capacidad de decisión, el cual es transferido al entorno, reduciendo entonces sus márgenes de acción, y
3. En ese contexto, la presencia de los Estados Unidos de América, resulta una variable que influye, y en muchos casos determina, la política exterior de México.

---

<sup>1</sup> Sobre el concepto de política exterior puede decirse que, desde sus orígenes, ha sido un término muy difícil de definir e incluso, como algunos autores ya han adelantado, y de diferenciar dentro de un Estado, cual es la política exterior que se debe seguir y que tanta injerencia deben de tener las decisiones internas que toman los gobernantes, que son los representantes del “interés nacional”. Por tanto, más que definirla, el presente trabajo se circunscribe al propósito de la misma, es decir, la política exterior debe ser el instrumento que le permita al Estado, el poder representar frente a los demás sujetos de derecho internacional, a un Estado u organización fuerte, la línea que dicho actor sigue para satisfacer sus propias necesidades.

<sup>2</sup> De hecho, este aspecto en particular es quizás uno de los puntos centrales por los cuales México no ha podido renovar sus instituciones y reinterpretar las expectativas y la complejidad de la sociedad mexicana. Esto no excluye el tema de la política exterior, ya que la falta de una visión de largo alcance ha impedido sustituir una concepción sexenal de la acción externa.



# INSTITUTO BELISARIO DOMÍNGUEZ

DIRECCIÓN GENERAL DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS:  
INVESTIGACIONES SOCIALES



## COOPERACIÓN ENTRE PODERES

Es claro que la búsqueda de un consenso nacional y la determinación del tipo de futuro que se desea construir es una labor apremiante para México, sin embargo, ante la falta de un contexto propicio para ello en el corto plazo, un ejercicio de franco pragmatismo a favor de una mayor cooperación entre poderes involucrados en la política exterior del país posibilitaría, desde mi perspectiva, refrescar los mecanismos de diálogo y generar un mayor conocimiento y acompañamiento en la definición de cómo alcanzar los objetivos que este país se ha planteado más allá de sus fronteras.

No es menester del presente trabajo el buscar restringir, acotar o vulnerar las facultades que tiene el Poder Ejecutivo en la materia, consagradas en el artículo 89, fracción X, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que a la letra dice:

- X. 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. En la conducción de tal política, el titular del Poder Ejecutivo observará los siguientes principios normativos: la autodeterminación de los pueblos; la no



# INSTITUTO BELISARIO DOMÍNGUEZ

DIRECCIÓN GENERAL DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS:  
INVESTIGACIONES SOCIALES



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;

Por el contrario, el ejercicio que se plantea es el de ejercer, de manera extensiva e intensiva, las facultades con las que cuenta el Congreso, particularmente la Cámara de Senadores en la materia, con el objetivo de reconocer en ellas, áreas de oportunidad que permitan fortalecer la presencia del parlamento en un área donde poco a poco los Congresos o Parlamentos de otras latitudes han ido ganando protagonismo a nivel mundial.

En materia de política exterior, la Cámara de Senadores tiene como facultad la ratificación de los tratados internacionales, como se expresa en el art. 133 de la Constitución:

**Artículo 133.** Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los Tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en





# INSTITUTO BELISARIO DOMÍNGUEZ

DIRECCIÓN GENERAL DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS:  
INVESTIGACIONES SOCIALES



contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados.

A manera de paréntesis, es necesario observar que existen otras disposiciones constitucionales que regulan los tratados en el caso mexicano son las siguientes. Si bien no le daremos particular atención a cada una de ellas si es necesario plantearlas en este trabajo, a fin de considerar el articulado que refiere a esta materia en la Constitución mexicana:

Artículo	Texto
15	No se autoriza la celebración de tratados para la extradición de reos políticos, ni para la de aquellos delincuentes del orden común que hayan tenido en el país donde cometieron el delito, la condición de esclavos; ni de convenios o tratados en virtud de los que se alteren las garantías y derechos establecidos por esta Constitución para el hombre y el ciudadano.
18 Párrafo 3	La Federación, los Estados y el Distrito Federal podrán celebrar convenios para que los sentenciados por delitos del ámbito de su competencia extingan las penas en establecimientos penitenciarios dependientes de una jurisdicción diversa.



# INSTITUTO BELISARIO DOMÍNGUEZ

DIRECCIÓN GENERAL DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS:  
INVESTIGACIONES SOCIALES



Artículo	Texto
21 Párrafo 8	El Ejecutivo Federal podrá, con la aprobación del Senado en cada caso, reconocer la jurisdicción de la Corte Penal Internacional.
76 Fracción I	<p>Son facultades exclusivas del Senado:</p> <p>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.</p> <p>Además, 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;</p>
89 Fracción X	<p>Las facultades y obligaciones del Presidente, son las siguientes:</p> <p>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. 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</p>



# INSTITUTO BELISARIO DOMÍNGUEZ

DIRECCIÓN GENERAL DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS:  
INVESTIGACIONES SOCIALES



Artículo	Texto
	desarrollo; y la lucha por la paz y la seguridad internacionales;
117 Fracción I	Los Estados no pueden, en ningún caso:  Celebrar alianza, tratado o coalición con otro Estado ni con las Potencias extranjeras.

Ahora bien, retomando el tema que nos ocupa, como se establece en el Artículo 133 de la Constitución, el Senado tiene la facultad exclusiva de ratificar dichos instrumentos internacionales y, de acuerdo al Artículo 76, fracción I, la potestad de 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.

El alcance de ambas facultades le permite al Senado el establecer los pesos y contrapesos frente al Ejecutivo, de cara al tipo de compromisos a los que México se vería obligado a cumplir, tales como la conveniencia o no de fortalecer la participación de México en los foros internacionales para asegurar que el nuevo sistema integre la visión nacional de México en el nuevo orden internacional, explotar de mejor manera las oportunidades que ofrecen a México la formación de grandes bloques económicos, entre otros muy variados temas.



# INSTITUTO BELISARIO DOMÍNGUEZ

DIRECCIÓN GENERAL DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS:  
INVESTIGACIONES SOCIALES



Sin embargo, a la luz de la dinámica generada entre el tiempo nacional y la dinámica de las relaciones internacionales<sup>3</sup>, el ejercicio de dichas facultades, si bien es positivo, su interpretación es reactiva, es decir, el Senado de la República reacciona a una decisión tomada por el Ejecutivo y su visión de país que quiere construir. Por ello, resulta pertinente plantear la necesidad de alinear de manera proactiva todos aquellos recursos con los que cuenta el Senado, bajo un esfuerzo por generar una acción más participativa de dicha institución en la materia

## PROPUESTA

En ese sentido, se propone la alineación de tres elementos sustantivos, todo ello bajo un diálogo abierto con el poder ejecutivo:

1. La ampliación de la participación o acompañamiento por parte del Senado de la República, al procedimiento de adopción de un tratado, el cual se compone de las siguientes etapas:

- Negociación
- Redacción del texto
- Aprobación del texto
- Firma
- Aprobación

---

<sup>3</sup> Las relaciones internacionales pueden ser interpretadas como todas aquellas interacciones entre Estados y entre los Estados y otros actores que forman parte del sistema internacional, Organismos Internacionales, Empresas Transnacionales, y en algunas concepciones incluyen al individuo como tal.



# INSTITUTO BELISARIO DOMÍNGUEZ

DIRECCIÓN GENERAL DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS:  
INVESTIGACIONES SOCIALES



- Publicación en el Diario Oficial de la Federación
- Ratificación
- Entrada en vigor

2. Fortalecimiento de la diplomacia parlamentaria<sup>4</sup>, interpretada esta como un mecanismo de diálogo, capaz de generar un espacio alterno de discusión para planear con mayor libertad, posiciones de interés para México sobre temas que dan sustento a las relaciones bilaterales que mantiene nuestro país con otros Estados: seguridad, migración, derechos humanos, seguridad alimentaria, energía, cambio climático, inversiones, cooperación para el desarrollo, entre muchos otros.

3. La generación de un Instituto con un objetivo claramente vinculado a:
- a. El análisis previo de los tratados internacionales por suscribir,
  - b. El seguimiento al proceso de adopción de los mismos,
  - c. Análisis de impactos de los tratados,
  - d. Estudios comparados internacionales

---

<sup>4</sup> En ese sentido, puede decirse que, de manera llana, es válido emplear el concepto de Diplomacia como el equivalente de “tacto”, “política exterior”, “negociación”, etc. Sin embargo, en apego al término y para los efectos específicos de la disciplina de las Relaciones Internacionales, la Diplomacia es entendida como el manejo de las relaciones internacionales mediante la negociación; el método merced al cual se ajustan y manejan esas relaciones por medio de Embajadores y Enviados; el oficio o arte del diplomático.



# INSTITUTO BELISARIO DOMÍNGUEZ

DIRECCIÓN GENERAL DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS:  
INVESTIGACIONES SOCIALES



- e. Estudios de impacto y coyuntura en materia de política exterior y relaciones internacionales contemporáneas.
  - f. Desarrollo de posiciones del Senado de la República en temas de política exterior y de relaciones internacionales.
  - g. Construcción de escenarios y desarrollo de prospectiva en materia de política exterior.
4. La coordinación por parte del Senado de la República, de reuniones Intraparlamentarias con los Congresos estatales, a efecto de consolidarse como el espacio que recoge las preocupaciones y temáticas regionales que pudieran ser impulsadas en el marco de una diplomacia parlamentaria más intensa.

No es objetivo del presente trabajo dar un contenido más amplio de dicha propuesta, sino, más bien, establecer la importancia que tiene la concatenación de acciones que pudieran impulsar de mejor manera la participación del Senado en materia de política exterior, toda vez que, la escena internacional cobra mayor fuerza en la definición de las prioridades y las agendas nacionales.



# INSTITUTO BELISARIO DOMÍNGUEZ

DIRECCIÓN GENERAL DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS:  
INVESTIGACIONES SOCIALES



## CONCLUSIONES

1. La construcción de un contexto internacional más complejo y con mayores niveles de incertidumbre hacen patente que cualquier acción interna que reduzca los márgenes de acción del Estado repercutirá directamente en la proyección del tipo de futuro que se quiere alcanzar.
2. Es necesario entonces reconocer que toda acción que fortalezca el diálogo y, posteriormente, los consensos que promuevan la coordinación entre los diferentes actores nacionales a favor de una política exterior congruente es de relevancia.
3. El Senado de la República, parte del Congreso de la Unión, y como institución de primer orden que recoge y refleja el cambio de la realidad política en nuestro país, se encuentra ante la oportunidad de construir esos consensos y ser un actor clave en la búsqueda y promoción del interés nacional, tanto a nivel nacional como internacional.
4. Las facultades del Senado de la República en materia de política exterior no deberían ser interpretadas de manera limitativa, sino, más bien, buscando acciones complementarias dentro de las disposiciones



# INSTITUTO BELISARIO DOMÍNGUEZ

DIRECCIÓN GENERAL DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS:  
INVESTIGACIONES SOCIALES



constitucionales que fortalezcan las facultades exclusivas que tiene en la materia.

5. Bajo un ejercicio de alineación de recursos y capacidades, es que se plantea la discusión, análisis y valoración de un ejercicio más intensivo y extensivo en materia de política exterior por parte del Senado. En ese sentido, la participación dentro de todo el proceso de adopción de tratados, un redimensionamiento de que representa la diplomacia parlamentaria y un espacio de reflexión y análisis de los impactos de la actuación de México en el exterior podría abrir una nueva dimensión del Congreso en esta área.





# INSTITUTO BELISARIO DOMÍNGUEZ

DIRECCIÓN GENERAL DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS:  
INVESTIGACIONES SOCIALES



## BIBLIOGRAFÍA

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Diccionario de Oxford, México, FCE, 1955.
- Attina Fulvio, El Sistema Político Global. Introducción a las Relaciones Internacionales, Ed. Paidós, Estado y Sociedad, 1988.
- Flores Olea, Víctor, México entre las naciones, Ed. Cal y Arena, México, 1990.
- Loeza Soledad, Oposición y Democracia, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, IFE, México, 1996.