

## ¿Quién administra las relaciones internacionales de México?

ANTONIO GONZÁLEZ DE LEÓN

Las decisiones en política exterior no son hechas por "el Estado", en abstracto, sino por individuos o grupos que actúan en su nombre y representación. La actividad de estos individuos —como cualquier otra actividad humana— es parte de una interacción entre ellos mismos y el medio que los rodea. Ahora bien, la mayoría de las necesidades humanas sólo puede satisfacerse mediante alguna forma de acción, generalmente precedida por una decisión —o sea, un acto de voluntad por el cual se determina el camino a seguir—, por lo cual, las decisiones y acciones consecuentes son producto de una confrontación, en la mente de quienes deciden, de sus necesidades y aspiraciones con lo que saben sobre el medio en que se mueven.

Si bien en cualquier campo los fundamentos son los mismos para la toma de decisiones, las que se adoptan en materia internacional —en México, como en todas partes— difieren de las demás en que son el resultado de un singular juego entre el medio interno y el medio externo. Los individuos involucrados en esas decisiones ocupan ciertas posiciones oficiales de confianza e importancia, que les permiten actuar en nombre de la sociedad en que viven; por ende, son los valores de esa sociedad los que deben sustentar, y sus intereses los que deben representar. En el desempeño de esta labor, sin embargo, se enfrentan a estadistas y funcionarios que pertenecen a otras sociedades nacionales, que a su vez persiguen y promueven sus propios intereses y valores. Así, el orden internacional a menudo parece difícil de mantener, ya que se presentan obstáculos insuperables y los responsables están constantemente sujetos a presiones tanto internas como externas.

La vida política no se ajusta siempre a las normas legales que determinan la competencia de cada quien. No obstante, en materia de política internacional quienes la formulan y la ejecutan *formalmente* son particularmente importantes. Esto se debe, en parte, a una tradición histórica que arranca del periodo absolutista y, en parte, a la lógica de la situación actual: por lo general —aunque sea en forma variable— sólo los gobiernos tratan con otros gobiernos; son éstos los que cuentan con las mejores fuentes de información; tienen el monopolio de la fuerza legítima y casi el monopolio de la fuerza física y, en países como México, disponen de recursos humanos y económicos

muy superiores a los de cualquier otro sector. Es, pues, a los órganos y funcionarios que son formalmente responsables de la organización y el control de las relaciones internacionales, a los cuales vamos a referirnos en este trabajo; o sea, a los tradicionales órganos *gubernamentales* centrales, sin que con esto se ignore la influencia que, desde uno u otro punto de vista, o en una u otra época, ejercen sobre esos órganos distintas entidades públicas y privadas que representan intereses diferentes y, a veces, contrarios.

Si bien los sistemas políticos y las estructuras constitucionales varían considerablemente de país a país, hay ciertos elementos que son uniformes. El jefe de Estado —salvo en aquellas naciones en las cuales es distinto del jefe de gobierno y, por lo tanto, su papel es más bien ceremonial— tiene un papel decisivo en la política exterior. Las facultades para la organización<sup>1</sup> y ejecución de la política exterior están mayormente concentradas en el Poder Ejecutivo, en tanto que el Poder Legislativo (Congreso, Parlamento, Dieta, etcétera) ejerce principalmente un control —en el sentido de supervisión y vigilancia— de la observancia de los términos de referencia del Ejecutivo y de los rasgos generales de esa política. Dentro del Poder Ejecutivo, el responsable es su titular y, accesoriamente, el ministro de Estado a cargo del despacho de asuntos extranjeros, quien funge como cabeza de la Cancillería (Ministerio, Secretaría, etcétera) y como jefe nato del servicio exterior, tradicionalmente integrado con los servicios diplomático y consular y otros de carácter subsidiario (comerciales, culturales, de información, inteligencia, etcétera). Aparte de estos órganos, debe tenerse presente la participación, en mayor o menor grado, según las circunstancias específicas de cada Estado, de otras entidades gubernamentales distintas de la Cancillería y, aunque sea circunstancial y esporádicamente, de los órganos del Poder Judicial. El sector privado, la opinión pública y los grupos de presión —cuya respectiva participación también varía, pero va siendo cada día más activa y profunda— no serán incluidos aquí porque *formalmente* no son responsables en materia de política exterior aunque, en un enfoque moderno, se les toma debidamente en cuenta por la influencia creciente que ejercen en la toma de decisiones. Nos referiremos, pues, únicamente, a los órganos e instrumentos gubernamentales.

### *Preceptos constitucionales*

Como es bien sabido, los Estados Unidos Mexicanos son “una República representativa, democrática, federal, compuesta de *Estados* libres y *soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior*; pero unidos en una federación...”<sup>2</sup> Es decir, las entidades o partes de la Federación, según el pacto constitutivo, no tienen personalidad internacional: es el todo, la Federación,

<sup>1</sup> Por “organización” entendemos aquí formulación y diseño de la política exterior, así como selección y disposición de los instrumentos necesarios para ejecutarla.

<sup>2</sup> *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Título segundo, cap. I, “De la Soberanía Nacional y de la Forma de Gobierno”, art. 40. Las cursivas son del autor.



el único sujeto de derecho internacional. Ahora bien: “*la soberanía nacional reside esencial y originalmente en el pueblo*”<sup>3</sup> pero éste la ejerce “*por medio de los Poderes de la Unión* en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados en lo que toca a sus regímenes interiores. . .”<sup>4</sup> Los campos de actividad, las áreas de competencia, las materias y las funciones que están reservadas a cada uno de estos Poderes están establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, particularmente en los artículos 73, 89, 103 y 104.

Así, el gobierno mexicano está dividido en tres ramas independientes entre sí —al menos en la teoría—: el Poder Legislativo, el Poder Ejecutivo y el Poder Judicial.<sup>5</sup> No pueden reunirse dos o más de estos Poderes “en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un solo individuo”,<sup>6</sup> salvo en “casos de invasión, perturbación grave de la paz pública o cualquiera otro que ponga a la sociedad en grande peligro o conflicto”, ocasiones en las cuales el presidente de la República puede, de acuerdo con el Consejo de Ministros y con la aprobación del Congreso o de su Comisión Permanente, “suspender en todo el país o en lugar determinado, las garantías que fuesen obstáculo para hacer frente, rápida y fácilmente, a la situación. . . por un tiempo limitado”.<sup>7</sup> Fuera de esto, los únicos fines para los cuales el Poder Legislativo puede otorgar *facultades extraordinarias* —realmente, legislativas— al Ejecutivo son “aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de importación y exportación. . . y para crear otras, así como para restringir y prohibir las importaciones, las exportaciones y tránsito de productos, artículos y efectos, cuando lo estime urgente, a fin de *regular el comercio exterior, la economía del país o realizar cualquier otro propósito en beneficio del país*”.<sup>8</sup> Obviamente, las dos excepciones a la regla de que el Ejecutivo no ejerza funciones legislativas están basadas en consideraciones de urgencia y oportunidad, puesto que el Ejecutivo, siendo unipersonal, posee una celeridad de acción y una agilidad de la que el Legislativo, como cuerpo colegiado, carece en la mayor parte de los casos.

Aunque el manejo de la política exterior involucra principalmente a los Poderes Legislativo y Ejecutivo, es conveniente señalar, por lo que hace al Judicial, que a los tribunales superiores corresponde<sup>9</sup> conocer de todas las controversias civiles o penales que surgiesen “con motivo de los tratados celebrados con las potencias extranjeras”, en los casos en que la Federación esté interesada —o a otros tribunales de la Federación, cuando sólo se afecten intereses particulares—, lo mismo que de todas las controversias que versen sobre derecho marítimo, de aquellas en que la Federación fuese parte —por ejemplo, en

<sup>3</sup> *Idem*, art. 39.

<sup>4</sup> *Idem*, art. 41.

<sup>5</sup> *Idem*, Título tercero, cap. I, “De la División de Poderes”, art. 49.

<sup>6</sup> *Idem*.

<sup>7</sup> *Idem*, Título primero, cap. I, “De las Garantías Individuales”, art. 29.

<sup>8</sup> *Idem*, Título séptimo, “Prevenciones Generales”, art. 131.

<sup>9</sup> *Idem*, Título tercero, cap. IV, “Del Poder Judicial”, art. 104, fracs. I, II, III, y VI.

materia de reclamaciones, extradición<sup>10</sup> o exhortos— y de “los casos concernientes a miembros del Cuerpo Diplomático y Consular”; todos ellos de interés, como recursos auxiliares, en el manejo de las relaciones internacionales.

### *El Poder Legislativo*

Las facultades del Poder Legislativo, en términos generales, son más restringidas en asuntos internacionales que en asuntos internos, pero no por ello carecen de importancia. Su alcance, que varía de acuerdo con las circunstancias, está determinado por una interacción entre las disposiciones constitucionales —que son más o menos estables— y otros elementos más efímeros, tales como el ambiente político, la fuerza de los partidos y el carácter y personalidad de los dirigentes. Los ejemplos extremos podríamos ubicarlos, por un lado, en los Estados Unidos de América —donde en principio el sistema de los *checks and balances* y la ausencia de disciplina de partido permiten al Congreso desempeñar un papel casi tan determinante en política exterior como el del Ejecutivo—, y por el otro, en la URSS, donde el Soviet Supremo carece de todo poder efectivo. En México, desafortunadamente, el Poder Legislativo tiene una situación *real* que se acerca mucho a la de la legislatura soviética. Sin embargo, no profundizaremos aquí sobre este aspecto, sino que nos concentraremos en el marco legal existente, o sea, en la estructura que establece el derecho positivo mexicano.

Antes de hacerlo, sin embargo, debemos aclarar que los parlamentos, siendo cuerpos de amplia composición y lento proceder, difícilmente pueden manejar las relaciones exteriores y, por ende, su participación se limita mayormente a ejercitar un poder de veto frente a las decisiones o acciones del Ejecutivo; su función, como señalamos antes, es pues esencialmente de control y supervisión. En México, como en la mayoría de los Estados contemporáneos, las principales facultades legales de que están dotadas las legislaturas consisten en la aprobación de los tratados que concluye el Ejecutivo —necesaria para su ratificación— y en la asignación de fondos presupuestales para la ejecución de la política exterior —indispensable para organizar el mecanismo correspondiente y para que éste funcione. Las demás facultades, que mencionaremos adelante, o se ejercitan rara vez —admitir nuevos Estados o territorios en la Unión, declarar la guerra— o tienen un carácter secundario —aprobación de nombramientos diplomáticos y consulares, etcétera.

En cuanto a la facultad de aprobar tratados, que antes parecía esencial, cada día resulta menos importante, por dos razones: por el perfeccionamiento

<sup>10</sup> Ya que hablamos de extradición, es conveniente mencionar que en esta materia existe una expresa limitación constitucional en cuanto a la extradición de reos políticos, de individuos que hayan tenido en el país solicitante la condición de esclavos, o en cualquier sentido que altere las garantías y derechos consagrados en la Constitución para el hombre y el ciudadano. *Idem*, cap. I, Título primero, “De las Garantías Individuales”, art. 15.



de los mecanismos de consulta previa, y por el creciente recurso a los convenios o acuerdos ejecutivos o administrativos que permiten "darle la vuelta" al Congreso.<sup>11</sup> Queda a los parlamentos, no obstante, otro recurso parcial pero poderoso: de ellos depende que muchos tratados adquieran, en la realidad, la fuerza de ley interna que requieren para su eficacia. Por otro lado, la facultad de aprobar el presupuesto de egresos del Ejecutivo, en la cual está implícita la asignación, ampliación o reducción de fondos para el manejo de las relaciones internacionales, adquiere, en cambio, cada vez más relevancia. En efecto, en una época en que los gastos de defensa y de los programas de ayuda económica tienen enormes alcances, no sólo su aprobación, sino el control del presupuesto puede también constituir un medio eficientísimo para regular las relaciones con otros Estados, limitando o ampliando hasta la posibilidad de simples contactos, negociaciones, etcétera.

Pero queda a la legislatura, además, un papel nada deleznable en materia internacional: el control y supervisión de las relaciones del país a través de sus órganos permanentes. En México, desgraciadamente, las Comisiones de Relaciones Exteriores del Poder Legislativo se han limitado a ser espectadoras pasivas y, si bien el Congreso en su conjunto no opera como sería de desear, esos órganos menores se concretan generalmente a sancionar las acciones realizadas por el Ejecutivo.

### El Congreso de la Unión

Una vez dicho lo anterior, procede describir las funciones que al Congreso de la Unión señala el derecho mexicano en materia internacional. Según la Constitución, el Poder Legislativo "se deposita en un Congreso General" dividido "en dos Cámaras, una de Diputados y otra de Senadores".<sup>12</sup> La elección de sus miembros y su instalación están debidamente normadas en el propio ordenamiento, lo mismo que el procedimiento para su función esencial, que es la iniciación y aprobación de leyes.<sup>13</sup> El Poder Legislativo Federal ejerce

<sup>11</sup> Esta práctica, acerca de cuya validez y características no hay en México un criterio uniforme, se ha venido haciendo cada vez más frecuente. En cuanto a la procedencia de este recurso, los regímenes recientes se han inclinado a aceptarla cuando el contenido del acuerdo o convenio de que se trata no implica reforma, adición o contravención alguna de la legislación vigente; en estos casos, el instrumento no es sometido al Congreso. Cuando, por el contrario, el tratado significa una enmienda o adición a la legislación, o cuando entraña una excepción a la misma, el Ejecutivo lo somete al Congreso para que éste lo apruebe antes de su ratificación. En otras palabras, se hace una distinción análoga a la que existe, en materia de obligaciones, entre el tratado-ley y el tratado-contrato: el primero es legislación, el segundo es aplicación de la ley vigente. En caso de duda, es obvio que el Ejecutivo prefiere someterlo al Congreso, a fin de que éste decida si se requiere o no su aprobación.

<sup>12</sup> *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Título tercero, cap. II, "Del Poder Legislativo", art. 50.

<sup>13</sup> *Idem*, arts. 51 a 70 y arts. 71 y 72, respectivamente.

las funciones establecidas en el artículo 73 constitucional,<sup>14</sup> en la siguiente forma: las que pertenecen al Congreso en su conjunto, que son ejercidas por ambas Cámaras en forma separada y sucesiva; las exclusivas y propias de una de las Cámaras, que desempeña independientemente cada una de ellas; y las que son iguales para cada una de las Cámaras, también desarrolladas en forma separada e independiente. Los poderes del Congreso de la Unión son, en principio, ilimitados, puesto que es ahí donde se expresa la soberanía del pueblo, pero la propia Constitución le señala ciertas limitaciones funcionales, que sólo pueden modificarse mediante los procedimientos establecidos en la propia Carta fundamental.<sup>15</sup>

### La Cámara de Diputados

Si bien generalmente se dice que en México la Cámara de Diputados no tiene una intervención importante en los asuntos internacionales, parece pertinente señalar al menos dos funciones que inciden precisamente en este campo: su papel como *co-legisladora*<sup>16</sup> de la Cámara de Senadores, y su atribución *exclusiva* de aprobar el presupuesto anual de egresos de la Federación.<sup>17</sup> Estas funciones, que comúnmente se pasan por alto en virtud del insignificante poder efectivo de la Cámara, no deben sin embargo seguirse soslayando, puesto que en la práctica significan un poderosísimo derecho de veto que bien puede limitar o hasta anular la eficacia de la concertación de los tratados o frenar substancialmente —por la vía del presupuesto— la actividad del Ejecutivo en el terreno internacional.

La Cámara de Diputados se compone de representantes directamente electos por el pueblo cada tres años. Por cada 250 000 habitantes, o fracción que exceda de 125 000, se elige un diputado —y el correspondiente suplente—, pero en ningún caso puede haber menos de dos por cada Estado o uno por cada Territorio. La integración de la Cámara y los requisitos para llegar a ella están regidos por las disposiciones de los artículos 51 a 55 de la Constitución. Actualmente está en funciones la XLIX Legislatura, integrada por 189 diputados de mayoría y 42 de partido.<sup>18</sup> En materia internacional, debe tenerse presente que la Cámara desahoga buena parte de sus funciones por conducto de las siguientes Comisiones (aparte del Plenario): Asuntos Consulares y Diplomáticos, Defensa Nacional, Desarrollo del Comercio Exterior, Marina Nacional, Presupuesto y Gasto Público, y Relaciones Exteriores.

<sup>14</sup> *Idem*, Título tercero, cap. II, art. 73. Para mayor precisión, en materia internacional son de observarse las fracs. I, VIII, XI, XII, XIII, XIV, XVI, inciso 4º, XVII, XVIII, XX y XXIX, incisos 1º a 5º.

<sup>15</sup> *Idem*, Título octavo, "De las Reformas de la Constitución", art. 135.

<sup>16</sup> *Idem*, arts. 71 y 72.

<sup>17</sup> *Idem*, arts. 74, frac. IV y 75.

<sup>18</sup> En cuanto a la distinción entre diputados "de mayoría" y "de partido", ver las reformas y adiciones a los artículos 54 y 63 constitucionales, de 22 de junio de 1963.



## La Cámara de Senadores

A diferencia de las de la Cámara de Diputados, las funciones de la Cámara de Senadores en materia de relaciones internacionales sí son bien conocidas; son, sin lugar a duda, más obvias, puesto que en el Senado, aunque sus miembros son designados igualmente por elección directa, no radica la representación popular, sino la representación *política* de todas y cada una de las entidades que componen la Federación. En efecto, la Cámara de Senadores se integra cada seis años con dos representantes —y sus respectivos suplentes— por cada Estado y el Distrito Federal. Al igual que los diputados, los senadores no pueden reelegirse para el periodo inmediatamente posterior a aquel en que están fungiendo. En materia internacional, es de señalarse el funcionamiento de las siguientes Comisiones: Primera y Segunda de Aranceles y Comercio Exterior; Comercio Exterior e Interior; Primera, Segunda y Tercera de Defensa Nacional; Primera y Segunda de Relaciones Exteriores, y Primera y Segunda de Servicio Consular y Diplomático.

El artículo 76 constitucional señala las atribuciones que son *exclusivas* del Senado; entre ellas, las que se refieren a cuestiones de carácter internacional consisten en: aprobar los tratados y convenciones diplomáticas que celebre el presidente con países extranjeros; ratificar los nombramientos que el propio presidente haga de embajadores, ministros y cónsules generales; y autorizar al jefe del Ejecutivo a permitir la salida de tropas nacionales fuera del país, el paso de tropas extranjeras por el territorio nacional y la estación de escuadras de otras potencias, por más de un mes, en aguas mexicanas.<sup>19</sup> No parece indispensable abundar mucho sobre el particular: las tres funciones señaladas *deben* ser exclusivas del Senado, puesto que comprometen a *todos* los componentes de la Federación y, como ya se indicó antes, éstos están representados, como entidades, en ese órgano legislativo.<sup>20</sup> Sólo procede aclarar, por lo que respecta a los tratados y convenciones internacionales, que el Senado —contrariamente a lo que se piensa a menudo— *no* los ratifica; los considera y, si los aprueba, autoriza al Ejecutivo a ratificarlos.<sup>21</sup>

<sup>19</sup> Fracs. I, II y III del mencionado artículo, respectivamente. La facultad de ratificar nombramientos de enviados diplomáticos y consulares, aunque aparece como exclusiva en el art. 76, ya no lo es: en las enmiendas de 1966 al art. 79, se extiende esta facultad a la Comisión Permanente (ver *infra*).

<sup>20</sup> Únicamente la declaración de guerra, que es hecha por el presidente de la República conforme a la frac. VIII del art. 89, requiere, por su gravedad, de una ley específica del Congreso en Pleno.

<sup>21</sup> La confusión parece surgir de la discrepancia de términos entre la frac. I del art. 76 de la Constitución, y la frac. X del art. 89 de la misma. En el primer caso, se dice que el *Senado* tiene la facultad de “*Aprobar* los tratados y convenciones que celebre el Presidente de la República con las potencias extranjeras”, en tanto que en el segundo se habla de que entre las facultades y obligaciones del presidente se halla la de “celebrar tratados con las potencias extranjeras, sometiéndolos a la *ratificación* del *Congreso Federal*”. La discrepancia, además, es doble, puesto que en un momento se habla del Senado y en otro del Congreso, pero no parece haber duda de que la aprobación de los tratados es facultad *exclusiva* del *Senado* (y no del Congreso en su

## La Comisión Permanente

La Comisión Permanente del Congreso de la Unión es el órgano del Poder Legislativo que, durante el receso de las Cámaras, sigue funcionando para la atención de los asuntos más urgentes y, en su caso, para la convocatoria a sesiones de cualquiera de ellas o del Congreso en pleno. La composición —29 miembros: 15 diputados y 14 senadores— y atribuciones de la Comisión Permanente están señaladas en los artículos 78 y 79 de la Constitución. Entre esas atribuciones, por su incidencia en los asuntos internacionales, cabe señalar las siguientes: ratificar los nombramientos de representantes diplomáticos y agentes consulares,<sup>22</sup> conceder permisos para el uso de condecoraciones extranjeras o prestar servicios a gobiernos extranjeros,<sup>23</sup> y conceder autorización al presidente de la República para abandonar el territorio nacional hasta por treinta días.<sup>24</sup> Para la atención de estos asuntos, la Comisión Permanente cuenta con una Comisión de Relaciones Exteriores.

La presente organización de los Estados Unidos Mexicanos, que se rige por la Constitución Política de 1917, tiene sus antecedentes ideológicos y conceptuales en tres fuentes principales: las ideas de la Ilustración, la Constitución norteamericana y la Constitución de Cádiz de 1812. Con base en esta última, se organizó la primera representación popular —elegida por el sistema de juntas parroquiales, de partido y de provincia— antes, incluso, de que se consumase la independencia. Una vez que esto se logró, el país se organiza siempre sobre la base de una constitución escrita; en lo tocante al Poder Legislativo, conviene tener presente la evolución que se registra a

conjunto). El descuido del legislador y la consiguiente falta de concordancia entre las enmiendas al art. 89 y el texto (original) del art. 76 sí provocan, en cambio, una confusión en cuanto a los términos "aprobación" y "ratificación". Para aclarar ésta, quizá baste con recordar que la representación exterior del Estado la tiene el jefe del Poder Ejecutivo, no uno de los órganos del Legislativo, ni siquiera el Legislativo en su conjunto. Lo que aquí ocurre es que, tratándose de instrumentos que obligan al Estado, y que una vez *aprobados* por el Senado (art. 133) habrán de convertirse en "Ley Suprema de toda la Unión" junto con la Constitución y las leyes del Congreso que de ella emanen, resulta ineludible la sanción de la representación de los Estados para que funcione en este caso el pacto federal; pero la sanción de las entidades federativas es indispensable solamente desde el punto de vista *interno*. Desde el punto de vista externo, lo que tiene validez es el acto mismo del *depósito del instrumento de ratificación* (que es lo que pone en marcha el proceso de entrada en vigor de una obligación internacional); acto que sólo puede realizar el Ejecutivo, como personero del Estado. La sola sanción del Poder Legislativo *no* basta para estimar ratificado un tratado; de lo contrario, habría que considerar vigente un buen número de instrumentos internacionales que, por distintas razones, el Ejecutivo *no ha ratificado*, a pesar de haber sido *aprobados* por el Senado.

<sup>22</sup> *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Título tercero, cap. III, "De la Comisión Permanente", art. 79, frac. VII. Esta facultad *contradice el art. 76*, puesto que en aquel ordenamiento se señala como exclusiva del Senado: la Comisión Permanente es de ambas Cámaras.

<sup>23</sup> Que el art. 37 asigna al Congreso de la Unión en sus fracs. II, III, y IV.

<sup>24</sup> Que el art. 88 asigna al Congreso de la Unión.



través de las siguientes leyes fundamentales: Proclamación del Primer Congreso de Anáhuac (1813); Constitución de Apatzingán (1814); Constitución de los Estados Unidos Mexicanos (1824); Siete Leyes Constitucionales (1836); Bases de Organización Política de la República Mexicana (1843); Constitución Política de la República Mexicana (1857) y Decreto de Reformas (1874).

### *El Poder Ejecutivo*

Cuando el jefe de Estado es también cabeza del gobierno, como ocurre en el caso de México, su papel es decisivo. A diferencia de los países con sistemas parlamentarios o de gabinete, en México la política exterior la hace el jefe del Poder Ejecutivo aunque, para formularla, organizarla y ejecutarla, está limitado por los términos de su mandato constitucional y se asesora y auxilia con distintos órganos y colaboradores. Los miembros de su gabinete son, como veremos adelante, meros asesores y auxiliares, en tanto que la responsabilidad primaria y final corresponde al jefe del Ejecutivo.

### *El Presidente de la República*

De acuerdo con la Constitución, el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión se deposita en un solo individuo, que se denomina "Presidente de los Estados Unidos Mexicanos".<sup>25</sup> El presidente se elige por sufragio directo cada seis años, no es reelegible y sólo puede renunciar al cargo por causa grave que califica el Congreso de la Unión. Los requisitos para ocupar el cargo y para el procedimiento de sustitución del jefe del Ejecutivo están previstos en los artículos 81 a 88. El artículo 89 establece a grandes rasgos las facultades y obligaciones del presidente; facultades y obligaciones que, indirectamente, quedan después detalladas en otras disposiciones constitucionales, en la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado y en una multitud de ordenamientos secundarios.

Entre las atribuciones que el artículo 89 le señala en materia internacional el presidente tiene las siguientes: promulgación y ejecución de leyes, nombramiento de representantes diplomáticos y agentes consulares —los de jefes de Misión y cónsules generales requieren la ratificación del Senado o de la Comisión Permanente—, mando de las fuerzas armadas y la Guardia Nacional, declaración de guerra —previa ley del Congreso de la Unión—, conducción de las relaciones exteriores —la más amplia de todas— y concertación de tratados —que deben someterse a la aprobación del Senado.<sup>26</sup> La importancia, el volumen y la creciente complejidad de las funciones del Ejecutivo obligan

<sup>25</sup> *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Título tercero, cap. III, "Del Poder Ejecutivo", art. 80.

<sup>26</sup> *Idem*, art. 89, fracs. I, II, III, VI, VII, VIII, X, XIII y XIV, respectivamente.

al presidente a delegar<sup>27</sup> buen número de ellas en una cantidad creciente de Secretarías y Departamentos de Estado y en una variedad de entidades auxiliares. Actualmente, en base a la legislación vigente, funcionan 15 Secretarías, 4 Departamentos, 2 Procuradurías de Justicia, los gobiernos de dos Territorios y varios cientos de organismos descentralizados y empresas de participación estatal. Una de esas Secretarías, la de Relaciones Exteriores, es —como veremos luego— la esencialmente responsable de los negocios con el extranjero, aunque en buena medida coordina sus actividades con las demás entidades en materias cuya sustancia corresponde a sus respectivas jurisdicciones, tal como se señala al final de este trabajo.

Cabe señalar que, aparte de su función como conductor de las relaciones internacionales —a través de la Cancillería y del Servicio Exterior—, el presidente de la República ejecuta personalmente una serie de actos de su propia política, no sólo de carácter simbólico o ceremonial, sino actuando directamente como gestor y negociador: dentro de la reciente y hoy frecuente práctica de la diplomacia “en la cumbre”, los primeros mandatarios mexicanos, por ejemplo, han tenido —de 1909 a la fecha— en 65 reuniones, contacto personal con los jefes de Estado de más de 80 naciones, y han comparecido en varias ocasiones en el seno de la ONU, la OEA y otros organismos internacionales.

Con excepción de dos breves interrupciones en el curso del siglo pasado, el sistema político mexicano ha consagrado siempre una estructura de poder republicana y presidencialista. Desde 1911 la elección del jefe del Ejecutivo es directa, y este funcionario ha llegado a concentrar en sus manos un poder considerable que, en materia internacional, prácticamente no tiene más limitaciones que las que le imponen las circunstancias y factores externos. La evolución que el cargo de Presidente ha venido siguiendo puede observarse en los siguientes ordenamientos: Constitución de los Estados Unidos Mexicanos (1824); Siete Leyes Constitucionales (1836); Constitución Política de la República Mexicana (1857), hasta la Constitución actualmente en vigor (1917).

### El Secretario de Relaciones Exteriores

En base a la necesidad, que ya señalamos antes, de que el jefe del Ejecutivo delegue en sus colaboradores la atención de los asuntos correspondientes a varios ramos, el presidente —como casi todos los jefes de Estado en el mundo— generalmente designa a un canciller de su personal preferencia —a menos que consideraciones partidistas o compromisos políticos limiten esa discreción. El Secretario de Relaciones Exteriores, como quiera que sea, es un subordinado y, según el grado de interés que el primer mandatario tenga en la política exterior, la voz del canciller decrece en relación directa a la intervención personal del presidente en los negocios con el extranjero.<sup>28</sup> Pero, por mucha interven-

<sup>27</sup> *Idem*, arts, 90 a 93.

<sup>28</sup> Por ejemplo, con la diplomacia “en la cumbre”.



ción que tenga el jefe del Estado, hay una vasta gama de asuntos que deben atender el canciller y sus colaboradores, dentro del país —en la Cancillería— y fuera de él —en el Servicio Exterior. Por demás está decir que el “peso” del canciller depende, en buena medida, no sólo del grado de participación directa del presidente de la República en los asuntos internacionales, sino asimismo de la personalidad del Secretario de Relaciones Exteriores, del respeto que atraiga y del prestigio que goce. De cualquier manera, la situación de un canciller a otro sólo varía en grado, pero no, realmente, en substancia. Y sus funciones, en todo caso, son las mismas que en su conjunto realizan la Cancillería y el Servicio Exterior, a diferente nivel, ya que todos los actos de estos órganos se ejecutan bajo su autoridad.

En consecuencia, el Secretario de Relaciones Exteriores tiene, en términos generales, asignadas las siguientes funciones: ser vocero del gobierno federal en materia de asuntos internacionales; suscribir en nombre de México tratados y otros acuerdos internacionales; representar a la nación en conferencias y reuniones internacionales; dirigir y coordinar las actividades de nuestras embajadas, consulados y misiones ante organismos internacionales; refrendar los ordenamientos legales y otras disposiciones dentro de su esfera de competencia, en los términos del artículo 92 constitucional.<sup>29</sup> Como ya hemos señalado, éstas y las demás funciones que expresamente le señalan las leyes, los reglamentos y el jefe del Ejecutivo, son realizadas directamente por el secretario, o a través de la Cancillería que encabeza o del Servicio Exterior que jefatura.

### La Cancillería

La Ley de Secretarías y Departamentos de Estado en vigor (1969), en su artículo 3º especifica los asuntos cuyo despacho corresponde a la Secretaría de Relaciones Exteriores.<sup>30</sup> La extensión del presente trabajo no hace aconsejable reproducir aquí, en su integridad, las veinticinco fracciones que componen este artículo 3º, por lo cual nos limitamos a incluir su texto completo en el *Apéndice I*.

*Grosso modo*, diremos que las funciones de la Cancillería se desenvuelven en torno a los siguientes aspectos: 1) manejo de las relaciones con otros go-

<sup>29</sup> Ver *Manual de Organización del Gobierno Federal* (1973), vol. I, p. 348.

<sup>30</sup> Aparte de este señalamiento, hay una diversidad de leyes y reglamentos que asignan a la Secretaría —lo mismo que al Servicio Exterior— distintas funciones. Para no citar sino algunas, cabe mencionar las que se le derivan del Reglamento de la propia Ley (art. 2º); de la Ley Orgánica del Servicio Exterior Mexicano; la Ley Orgánica de las fracciones I y IV del artículo 27 constitucional y su Reglamento; el Código Civil para el D. y T.T. FF.; el Código de Procedimientos Civiles del D. y T.T. FF.; el Código Federal de Procedimientos Civiles; la Ley del Registro Civil; la Ley del Notariado; el Código Penal para el D. y T.T. FF.; la Ley de Nacionalidad y Naturalización; la Ley General de Población y su Reglamento; el Código Aduanero; el Código de Comercio; la Ley de Vías Generales de Comunicación; el Código Sanitario; la Ley de Navegación y Comercio Marítimos; el Reglamento para la Expedición y Visa de Pasaportes, etc.

biernos, manteniendo con ellos la comunicación, mediante la negociación formal y los contactos incidentales y variados. El contenido de esa relación no siempre será político (puede ser comercial, cultural, administrativo, etcétera), pero el canal es la Cancillería; 2) asesoría en la formulación y ejecución de la política exterior: análisis, decisión, ejecución —directa o por medio de representantes—, así como coordinación y evaluación; 3) cuestiones de nacionalidad y naturalización; 4) protección de nacionales en el extranjero; 5) promoción de exportaciones y vigilancia de importaciones; 6) información hacia el extranjero y del extranjero; 7) ejercicio de la influencia de México en el extranjero (incluso propaganda), tanto sobre los gobiernos como sobre la opinión pública, lo mismo en apoyo de una posición específica, que para incrementar el prestigio general del país, su cultura, sus instituciones y su modo de vida; 8) atención de problemas migratorios, y 9) protección del patrimonio nacional, dentro y fuera de nuestras fronteras, empezando por las cuestiones relativas a límites y aguas internacionales, así como a la propiedad y dominio de tierras y aguas (artículo 27 constitucional).

Con el objeto de desempeñar en forma eficiente las funciones que tiene asignadas, la Secretaría debe contar con el número y las características de las dependencias necesarias; en todo caso, y cualquiera que sea su organización interna, no puede dejar de tener presente que su trabajo se desarrolla, necesariamente —y dada la complejidad de asuntos que atiende—, en las siguientes áreas: asuntos políticos, asuntos económicos y comerciales, asuntos sociales y culturales, asuntos jurídicos, asuntos administrativos, información al interior y al exterior, protocolo, y enlace con las autoridades, instituciones e individuos del país. Para todo ello, la Secretaría está actualmente organizada en la forma que aparece en el “organigrama” del *Apéndice II*; las atribuciones de cada funcionario superior y cada dependencia están detalladas en el *Manual de Organización del Gobierno Federal*.<sup>31</sup>

A nuestro juicio, la organización interna de la Secretaría de Relaciones Exteriores —y, de hecho, de buena parte del gobierno federal— es notoriamente defectuosa. Si hemos de convenir en que las áreas de trabajo son las que se mencionan en el párrafo anterior, no podemos dejar de notar que los órganos existentes —con las funciones que tienen asignadas— no corresponden a ellas claramente y que la estructura, en su conjunto, carece de un orden lógico y parece estar fundada en consideraciones caprichosas. Estamos, desde luego, conformes con la ubicación del secretario, los subsecretarios y el oficial mayor —el artículo 26 de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, por otra parte, prevé todos estos cargos—; en términos generales, y aunque nos parece incompleto, aceptamos el enunciado de la función del primero y el último de dichos funcionarios; no así la descripción de las de los subsecretarios<sup>32</sup> y los “directores en jefe”,<sup>33</sup> que aparece indefinida, confusa y hasta irrelevante

<sup>31</sup> Edición de 1973, vol. I, pp. 348 a 354.

<sup>32</sup> *Idem*, pp. 350 y 351.

<sup>33</sup> *Idem*, pp. 348 y 349.



y que no denota claramente la función que justifica su existencia. Esto último puede decirse de la mayor parte de las direcciones y dependencias incluidas en el "organigrama". Por todo ello, nos parece que sería indicado reenfocar la función de la Cancillería, analizar sus necesidades operativas y, con una lógica más clara, restablecer su estructura funcional. La tarea —fuera de que pueda afectar posiciones personales o incidir en la crónica penuria de personal y recursos que caracteriza a la Secretaría— no implica otros problemas, puesto que su reglamento puede expedirlo fácilmente el presidente de la República, y la organización y procedimientos internos puede establecerlos el titular de la misma.<sup>34</sup> Tal vez para ese objeto, pudieran seguirse los lineamientos generales señalados en el *Apéndice III*.

La primera dependencia ejecutiva del México independiente fue establecida el 8 de noviembre de 1821 por la Regencia del Imperio Mexicano, que un mes antes había designado a un Secretario de Negocios y Relaciones Interiores y Exteriores. La dependencia se llamó Secretaría de Estado y del Despacho Universal de Relaciones Exteriores e Interiores y, con el correr del tiempo, habría de tomar la forma —con las atribuciones y funciones— que hoy tiene la Secretaría de Relaciones Exteriores. Desde 1821 a la fecha, sin embargo, la Cancillería mexicana ha sido objeto de numerosas modificaciones: no sólo se le ha asignado y desasignado varias veces el despacho de los asuntos interiores, sino que en materia internacional también se le han sumado y restado funciones. En cuanto a los detalles de esos cambios, es necesario conocer los distintos ordenamientos que han regido su existencia: Constitución de los Estados Unidos Mexicanos (1824); Siete Leyes Constitucionales (1836); Bases de Organización para el Gobierno Provisional de la República (1841); Bases de Organización Política de la República Mexicana (1843); Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana (1856); Decreto del Congreso (12 de junio de 1861); Decreto del Gobierno (16 de diciembre de 1861); Decreto del Congreso (13 de mayo de 1891); Decreto del Congreso (9 de diciembre de 1913); Ley de 14 de abril (1917); Ley de Secretarías y Departamentos de Estado (1917); Ley de Secretarías de Estado, Departamentos Administrativos y demás Dependencias del Poder Ejecutivo Federal (1934); Ley del Servicio Exterior y su Reglamento (1934); Ley de las Secretarías y los Departamentos de Estado (1935); Leyes de Secretarías y Departamentos de Estado (1939, 1946, 1947 y 1959) y sus Reglamentos, y Ley Orgánica del Servicio Exterior Mexicano (1967).

### El Servicio Exterior Mexicano

En el ramo de relaciones exteriores de la administración pública mexicana hay dos sectores: el interno y el externo. El primero está constituido por la Secretaría de Relaciones Exteriores, que acabamos de ver; el segundo lo integra el Servicio Exterior Mexicano. En términos generales, el Servicio Exterior

<sup>34</sup> Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, art. 28.

es el principal instrumento —aunque no el único— de la representación de un Estado en el extranjero: la organización, por decirlo así, mediante la cual se ejerce el derecho de legación. El Servicio Exterior —cuyos miembros trabajan, tanto fuera del país, como en la Cancillería— tiene también una función importante como asesor del secretario o ministro, en todo lo que se refiere a la conducción de las relaciones internacionales, incluyendo la formulación de la política a corto y largo plazo. A nadie escapa el valor de sus opiniones si se observa la considerable experiencia “de campo” en otros países, el acceso a las fuentes de información internacionales y la posibilidad de captar el “clima” político de otras naciones.

*Mutatis mutandi*, se puede decir que el trabajo del Servicio Exterior se refiere a las mismas áreas que el de la Cancillería (ver *supra*). De todas maneras, el Servicio Exterior Mexicano está concebido como “la organización permanente destinada a salvaguardar los intereses nacionales en el extranjero y a representar a México ante los Estados extranjeros con los que mantiene relaciones, así como ante los organismos y reuniones internacionales en que participe”;<sup>35</sup> el presidente de la República dirige sus actividades “por conducto de la Secretaría de Relaciones Exteriores”,<sup>36</sup> a la cual corresponde integrarlo y administrarlo.<sup>37</sup>

El Servicio Exterior Mexicano está compuesto de dos ramas: la diplomática —con funciones esencialmente políticas— y la consular —con funciones esencialmente administrativas—, y a cualquiera de ellas se agregan *incidentalmente* otros servicios auxiliares y subsidiarios. Las dos ramas *permanentes* están integradas por las siguientes categorías de *funcionarios*.<sup>38</sup>

#### *Rama diplomática*

Embajador  
Ministro consejero  
Consejero  
Primer secretario  
Segundo secretario  
Tercer secretario

#### *Rama consular*

Cónsul general  
Cónsul consejero  
Cónsul de primera  
Cónsul de segunda  
Cónsul de tercera  
Cónsul de cuarta

Vicecónsul<sup>39</sup>  
(para ambas ramas)

Los *agregados* civiles, militares, navales, aéreos y técnicos no adquieren derechos de carrera —que van desde vicecónsul hasta ministro consejero y cónsul

<sup>35</sup> *Ley Orgánica del Servicio Exterior Mexicano*, cap. I, “Del Servicio Exterior”, art. 1.

<sup>36</sup> *Idem*, art. 2.

<sup>37</sup> *Idem*, arts. 3, 4 y 5.

<sup>38</sup> *Idem*, arts. 9 y 10.

<sup>39</sup> Aunque en la Ley Orgánica los vicecónsules aparecen nada más en la rama consular, en la práctica hay un buen número de ellos que están asimilados a la diplomática. En una embajada o misión ante organismos internacionales, se les acredita simplemente como *agregados civiles*.



consejero—<sup>40</sup> puesto que su asimilación al servicio es para un cargo específico y por tiempo limitado.<sup>41</sup> La situación de los embajadores y cónsules generales es similar a la de los agregados, en el sentido de que sus comisiones también son específicas, pero difiere de la de éstos en cuanto a que, si son funcionarios de carrera, al cesar su comisión como jefes de misión diplomática u oficina consular, conservan la categoría y los derechos que tuvieron antes de su designación.

Hay, finalmente, los *empleados* del Servicio Exterior —intercambiables entre ambas ramas— que desempeñan las funciones de intérpretes, traductores, cencillos —de tres grados actualmente— y empleados auxiliares, y un buen número de cónsules honorarios, que no gravitan sobre el presupuesto, y su designación es discrecional y muy flexible.

Las obligaciones de los miembros del Servicio Exterior —que en realidad detallan parte de sus funciones—, están consignadas en los artículos 13 (obligaciones generales), 14 (de los jefes de misión diplomática) y 15 (de los jefes de representaciones consulares), y las prohibiciones en el artículo 16. Es conveniente subrayar que las obligaciones y prohibiciones aludidas están señaladas a grandes rasgos y que, en detalle, deben establecerse en el Reglamento de la Ley. Pero, hasta ahora, no existen disposiciones reglamentarias de la Ley vigente —que entró en vigor en 1967— y, como una solución provisional, se aplican las del Reglamento de la Ley anterior —promulgada en 1934—, en todo aquello que *no* se oponga a la Ley vigente y que caiga dentro de la analogía. Los resultados, como puede esperarse, no son muy satisfactorios.

El resto de las disposiciones que configuran lo que podría llamarse el estatuto del personal, está incluido en los capítulos III: “De los ascensos” (arts. 27 a 32); IV: “De la Comisión de Personal del Servicio Exterior” (arts. 33 a 38); V: “De los derechos y prestaciones que corresponden a los miembros del Servicio Exterior” (arts. 39 a 44); VI: “De los sueldos, viáticos y gastos de representación e instalación” (arts. 45 a 48); VII: “De la separación y disponibilidad” (arts. 49 a 60), y VIII: “De las compensaciones y pensiones” (arts. 61 a 64). Dada la limitación de espacio para el presente trabajo, no vale la pena glosar todas estas disposiciones que, por otra parte, ofrecen sólo algunas peculiaridades de carácter meramente burocrático.

<sup>40</sup> *Ley Orgánica del Servicio Exterior*, cap. II, “Del Ingreso al Servicio Exterior”, art. 18. Aquí, cabe destacar algunas peculiaridades de la Ley: hasta donde sabemos, es el único Servicio Exterior que no incluye la categoría de ministro plenipotenciario (los argumentos para eliminarla fueron muy dudosos); categoría que sí reconoce la Convención de Viena sobre relaciones diplomáticas y los mismos arts. 76 (frac. II) y 89 (frac. III) de la Constitución. No hay, tampoco, ningún Servicio Exterior con una categoría de cónsul “consejero”; categoría que, en cambio, no reconoce la Convención de Viena sobre relaciones consulares. Y, finalmente, es el único Servicio Exterior en que se equipara a un embajador con un cónsul general: en todas partes, el primero tiene precedencia sobre el segundo, aunque no sea más que por el hecho —real o imaginario— de que en el extranjero tiene la representación *política* del Estado y *personal* del jefe de Estado, en tanto que el cónsul sólo tiene una representación *administrativa*.

<sup>41</sup> *Idem*, cap. I, “Del Servicio Exterior”, art. 12.

En la actualidad, el Servicio Exterior Mexicano está integrado, según los datos —no totalmente confiables, por cierto—<sup>42</sup> a nuestro alcance, con cerca de 400 funcionarios y un número no precisado de empleados, que pasa de 500. De ellos, más del 60% están incluidos en la rama diplomática, cosa que no debe, sin embargo, sorprendernos, si tomamos en cuenta el hecho de que la rama diplomática desempeña una buena parte de las funciones consulares a través de las respectivas secciones de las Embajadas de México en el extranjero. La distribución de este personal, por categorías, es la siguiente:

| <i>Rama diplomática</i> |    | <i>Rama consular</i> |    |
|-------------------------|----|----------------------|----|
| Embajadores             | 70 | Cónsules generales   | 24 |
| Ministros consejeros    | 25 | Cónsules consejeros  | 4  |
| Consejeros              | 40 | Cónsules de primera  | 23 |
| Primeros secretarios    | 22 | Cónsules de segunda  | 18 |
| Segundos secretarios    | 32 | Cónsules de tercera  | 17 |
| Terceros secretarios    | 41 | Cónsules de cuarta   | 17 |
| Vicecónsules            | 24 | Vicecónsules         | 32 |

De los 70 embajadores, sólo 34 son de carrera; o sea, que un poco más del 50% *no* proviene del Servicio Exterior Mexicano. Entre los cónsules generales, por el contrario, predomina el personal de carrera: 16 entre 24.

El ingreso al Servicio Exterior Mexicano se rige por las disposiciones del capítulo II de su Ley Orgánica (arts. 18 a 26). La designación de embajadores, cónsules generales y otros funcionarios que no son de carrera, es hecha discrecionalmente por el presidente de la República, en los términos de los artículos 18 a 21. El personal de carrera, por el contrario, debe ingresar mediante exámenes de concurso que se celebran periódicamente —previa aprobación de la Comisión Consultiva de Ingreso—, sometiéndose para ello a los procedimientos señalados en los artículos 22 a 24, y ajustándose a las bases y cuestionarios que al efecto elabora la Cancillería.<sup>43</sup> La admisión, como resultado del concurso, es provisional; el nombramiento definitivo es hecho, a discreción de la Secretaría de Relaciones Exteriores, un año después (art. 26).

Las pruebas de conocimientos que se incluyen actualmente en el concurso, son las siguientes: Derecho Constitucional Mexicano, Derecho Internacional Público, Organizaciones Internacionales, Tratados, Derecho Internacional Privado, Economía Política, Geografía Económica de México, Comercio Internacional y Política Exterior de México. Previamente, los aspirantes deben comprobar sus antecedentes académicos; la Comisión Consultiva de Ingreso determina los exámenes y tesis que deben presentar (art. 23) y se da preferen-

<sup>42</sup> Curiosamente, los datos varían según las fuentes, lo cual podría atribuirse a la constante movilidad que se registra en la creación, ocupación y cancelación de las plazas correspondientes.

<sup>43</sup> Las bases y cuestionarios son los preparados para el último Concurso Público General (octubre de 1973).



cia, tras los resultados y en igualdad de circunstancias, a los graduados en diplomacia y relaciones internacionales (art. 24).

Además del aspecto académico, los aspirantes deben llenar los requisitos que establece el artículo 25 de la Ley: ser mexicanos por nacimiento, estar en pleno ejercicio de sus derechos políticos y civiles, ser menores de 25 años si tienen grado de bachiller o de 28 si son graduados —dispensable a juicio de la Secretaría—, comprobar buenos antecedentes y costumbres, tener aptitud física y mental, no pertenecer al estado eclesiástico ni ser miembros de “organizaciones contrarias a las instituciones de la República” (?) y, si son casados, que sus cónyuges sean mexicanos.

“Las funciones permanentes del Servicio Exterior fuera del país serán [son] desempeñadas por las misiones diplomáticas y las representaciones consulares”<sup>44</sup> instaladas en el extranjero. Además, el presidente de la República puede designar delegaciones especiales para participar en reuniones internacionales o “para cumplir comisiones específicas y transitorias”.<sup>45</sup> Las misiones diplomáticas se denominan, si son permanentes, Embajadas, o según el caso cuando son representaciones ante organismos internacionales; si son transitorias, según el caso también. Las oficinas consulares se denominan Consulados Generales, Consulados de Carrera, Agencias Consulares o Consulados Honorarios.

En la actualidad, México mantiene relaciones diplomáticas con 74 Estados; para el manejo de las mismas, tiene personal del Servicio Exterior comisionado en 54 Embajadas y 54 Consulados: 17 Consulados Generales y 37 de Carrera (hay, además, 120 Consulados Honorarios, pero en éstos no está comisionado ningún personal del Servicio Exterior). Las Embajadas, en ocasiones, se ocupan de los negocios de dos o más países, para lo cual el jefe de Misión es acreditado en todos ellos, aunque mantiene una sola residencia. La Secretaría de Relaciones Exteriores es la que determina “el número, radicación y categoría” de las misiones diplomáticas y precisa, además, la jurisdicción territorial de las representaciones consulares.<sup>46</sup> Finalmente, nuestro país es actualmente miembro de 51 organizaciones intergubernamentales —no hay datos sobre las no gubernamentales—; para atender los asuntos que se ventilan en las mismas, tiene instaladas 9 misiones permanentes y acredita cada año un crecido número de delegaciones *ad hoc* cuyo rango, composición y características varían de acuerdo con las peculiaridades de la conferencia o reunión de que se trate y el grado de interés que el país tiene en ellas.

Las representaciones permanentes —Embajadas y Consulados—, en su organización interna, siguen más o menos un patrón universal.<sup>47</sup> Si bien la escasez de elementos humanos y la limitación financiera en que ha vivido casi

<sup>44</sup> *Ley Orgánica del Servicio Exterior Mexicano*, cap. I, “Del Servicio Exterior”, art. 6.

<sup>45</sup> *Idem*, art. 7.

<sup>46</sup> *Idem*, art. 4.

<sup>47</sup> Para mayores detalles, ver el Reglamento de la Ley del Servicio Exterior, Orgánica de los Cuerpos Diplomático y Consular Mexicanos, de 1934, y sus enmiendas hasta 1959, así como las Circulares e Instructivos de la Secretaría de Relaciones Exteriores.

siempre el Servicio Exterior Mexicano<sup>48</sup> hacen muy frecuentemente imposible seguir ese patrón, a grandes rasgos podemos señalar el mínimo de divisiones con que cuenta una *Embajada*: Cancillería (asuntos políticos y administrativos); en su caso, sección consular; sección comercial; sección cultural; archivo y almacén. A ellos, en ocasiones, se agregan otras secciones: prensa, agregaduría militar, naval o aérea, etcétera, según el caso. Los responsables de cada una de esas divisiones son designados por el embajador, entre los miembros del Servicio Exterior o de otras dependencias del Ejecutivo, comisionados en la sede. Un *Consulado* —dependiendo también de su importancia— tiene al menos las siguientes divisiones: sección de protección, sección de pasaportes y visas, sección comercial (facturas, conocimientos de embarque, etcétera), sección de legalizaciones, archivo y almacén, y cualquier otra que sus necesidades impongan. El responsable de una *Embajada* es el embajador y, en su ausencia, el funcionario que queda acreditado como encargado de negocios *ad interim*. El responsable de un *Consulado* es el cónsul, o el funcionario encargado en su ausencia. En una *Embajada*, el responsable último de la sección consular es el embajador, pero el cónsul que jefatura esa sección tiene una considerable autonomía en el desempeño de sus funciones, sobre todo en el orden administrativo.

El Servicio Exterior Mexicano, como hemos venido viendo, se rige institucionalmente por la Ley Orgánica publicada el 4 de marzo de 1967. Como órgano del Poder Ejecutivo Federal, fue instituido —con sus dos ramas actuales— por la Ley del Servicio Exterior, Orgánica de los Cuerpos Diplomático y Consular Mexicanos, y su Reglamento, en 1934. Antes de ello, cada una de sus ramas tenía una vida independiente, y estaba regida por ordenamientos particulares; entre ellos, cabe citar, por su importancia, la Ley Orgánica del Cuerpo Diplomático Mexicano (1896), la Ley Orgánica del Cuerpo Diplomático (1922) y la Ley Orgánica del Servicio Consular (1933). Como dato adicional, vale la pena tener presente el Proyecto de Ley Orgánica del Servicio Exterior, de 1945, que si bien obtuvo la sanción del Congreso, nunca fue publicada y, por ende, no estuvo en rigor.

### *Problemas de coordinación*

Las áreas en que la Secretaría de Relaciones Exteriores debe coordinar sus actividades con otras dependencias del gobierno federal, están básicamente consignadas en la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado. Para una mayor brevedad, se citan a continuación esas dependencias, señalando

<sup>48</sup> En total, el Ramo v del Presupuesto de Egresos de la Federación asigna a la Secretaría de Relaciones Exteriores un gasto de \$448 287 000.00, de los cuales un 60% no se usa propiamente en erogaciones de la Cancillería y el Servicio Exterior, pues corresponde a "obligaciones conforme a Tratados", o sea, cuotas a organismos internacionales y otras contribuciones fijas.



en cada caso solamente el artículo correspondiente de la Ley y las fracciones pertinentes del mismo.

|                              |                                                                                              |
|------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------|
| Gobernación                  | Art. 2º Fraccs. II, III, XIX y XXIV                                                          |
| Defensa Nacional             | Art. 4º Fraccs. I, IV, VI, VII, XIV, XVII y XVIII                                            |
| Marina                       | Art. 5º Fraccs. I, II, IV, V, VII, VIII, IX, X y XVI                                         |
| Hacienda y Crédito Público   | Art. 6º Fraccs. IV, V, VI, XI y XIII                                                         |
| Patrimonio Nacional          | Art. 7º Fraccs. I, II, VI, XIV y XIX                                                         |
| Industria y Comercio         | Art. 8º Fraccs. II, VII, XI, XV, XVII y XIX                                                  |
| Agricultura y Ganadería      | Art. 9º Fraccs. IX y XIII (y, aunque no especificado, en materia de plagas y epizootias)     |
| Comunicaciones y Transportes | Art. 10º Fraccs. I, II, III, V y XIII                                                        |
| Obras Públicas               | Art. 11º Fraccs. II y VI                                                                     |
| Recursos Hidráulicos         | Art. 12º Frac. XI                                                                            |
| Educación Pública            | Art. 13º Fracccs. IX, X, XII, XIII y XXIII                                                   |
| Salubridad y Asistencia      | Art. 14º Fraccs. X, XI, XII, XIII y XIV (y, aunque no especificado, en materia de epidemias) |
| Trabajo y Previsión Social   | Art. 15º Fraccs. III y XI                                                                    |
| Presidencia                  | Art. 16º Fraccs. I y II                                                                      |

La Procuraduría General de la República coordina con la Secretaría de Relaciones Exteriores toda actividad de carácter internacional o que se refiera a embajadores y cónsules (Ley Orgánica del Ministerio Público Federal, art. 40, frac. I).

Con el Departamento de Turismo, se coordinan las actividades previstas en las fraccs. v, viii, xi y xix del artículo 6º de la Ley Federal de Turismo.

La Cancillería tiene ingerencia en las actividades del Departamento de la Industria Militar que se señalan en el artículo 2º frac. III, del Decreto de 26 de marzo de 1947.

La Ley de Secretarías y Departamentos de Estado prevé, en su artículo 23, la integración de *comisiones intersecretariales* para la atención de asuntos que son de la competencia de dos o más dependencias. Se ha creado una multitud de comisiones de esa naturaleza, no siempre de carácter permanente —como, por ejemplo, la Comisión Intersecretarial de Convenios sobre Transportes Aéreos Internacionales (SRE-SCT-DT) o la Junta Intersecretarial de Defensa (SRE-SDN-SM)—, sino más bien con encargos específicos, que se integran y desintegran según el caso.

Otra forma de coordinación es la que podría ejercer, si funcionase regular-

mente, el *Consejo de Ministros* a que se refieren los artículos 29 constitucional y 29 de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado. Empero, tal vez por el énfasis que se pone en México en el sistema presidencialista, el Consejo no se ha reunido más que en contadísimas ocasiones y para asuntos muy especiales —como al entrar México en la Segunda Guerra Mundial, en 1942—, desperdiciándose así un importante instrumento de coordinación. En cambio, el *Presidente de la República* se ha convertido en el gran coordinador, con un éxito relativo, puesto que sólo llega a ocuparse, por su elevada posición, de los asuntos que tienen una jerarquía o gravedad especiales. Cuando es necesario, y en caso de duda sobre la competencia de una u otra dependencia en relación con un asunto, es el propio presidente quien decide, por conducto de la Secretaría de Gobernación, de acuerdo con el artículo 30 de la citada Ley.

Por lo que hace a las actividades de los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal, nada hay establecido y, por consiguiente, su coordinación en materia internacional es extraordinariamente deficiente.

En relación con la coordinación, se ha producido un fenómeno adicional que viene a complicar enormemente las cosas: la mayor parte de las dependencias del Ejecutivo, y buen número de organismos descentralizados —y hasta empresas de participación estatal— han venido estableciendo sus propias oficinas “de asuntos internacionales”. Es obvio que el creciente número de asuntos técnicos que se presentan hoy en día en las relaciones diarias entre Estados ha hecho indispensable “especializar” en su manejo a ciertos elementos en cada una de esas entidades; es decir, a prestarles una atención especial. Pero, desgraciadamente, parece que se ha perdido de vista la distinción esencial que debe hacerse entre lo que es estrictamente *técnico* y lo que ya se inserta, de plano, en la elaboración de la *política* exterior y las decisiones que la prefiguran: las múltiples oficinas “de asuntos internacionales” a menudo se manejan con criterio propio, hacen su propia “política” y, al eludir el conducto de la Cancillería, no sólo complican el ya de por sí difícil problema de la coordinación burocrática, sino que hacen aparecer desarticuladas y hasta incoherentes las posiciones internacionales de nuestro gobierno.

Por ello, lo más indicado sería concentrar en la Secretaría de Relaciones Exteriores, todos esos elementos —humanos y materiales— dispersos en las distintas entidades del gobierno federal; es decir, en vez de que las distintas dependencias y entidades técnicas mantengan toda una maquinaria dedicada a los asuntos internacionales que se refieren a materias de su respectiva competencia, más conveniente sería —para una mejor coordinación y una verdadera unidad de criterio— dotar a la Cancillería de los elementos necesarios para mantener un enlace constante y efectivo con dichas dependencias y entidades.



*Apéndice 1*

## LEY DE SECRETARÍAS Y DEPARTAMENTOS DE ESTADO

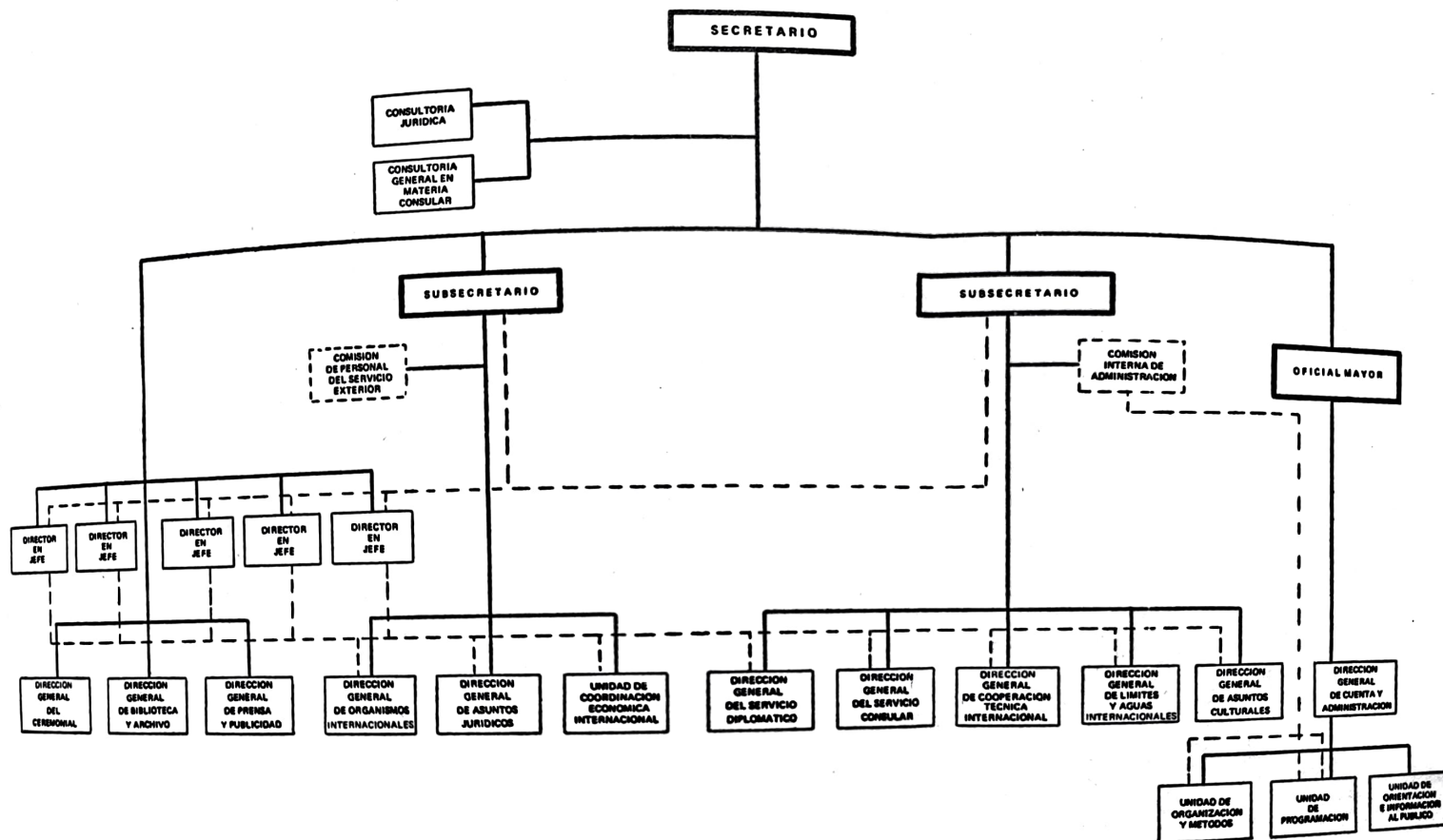
*Artículo 3º*

A la Secretaría de Relaciones Exteriores corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

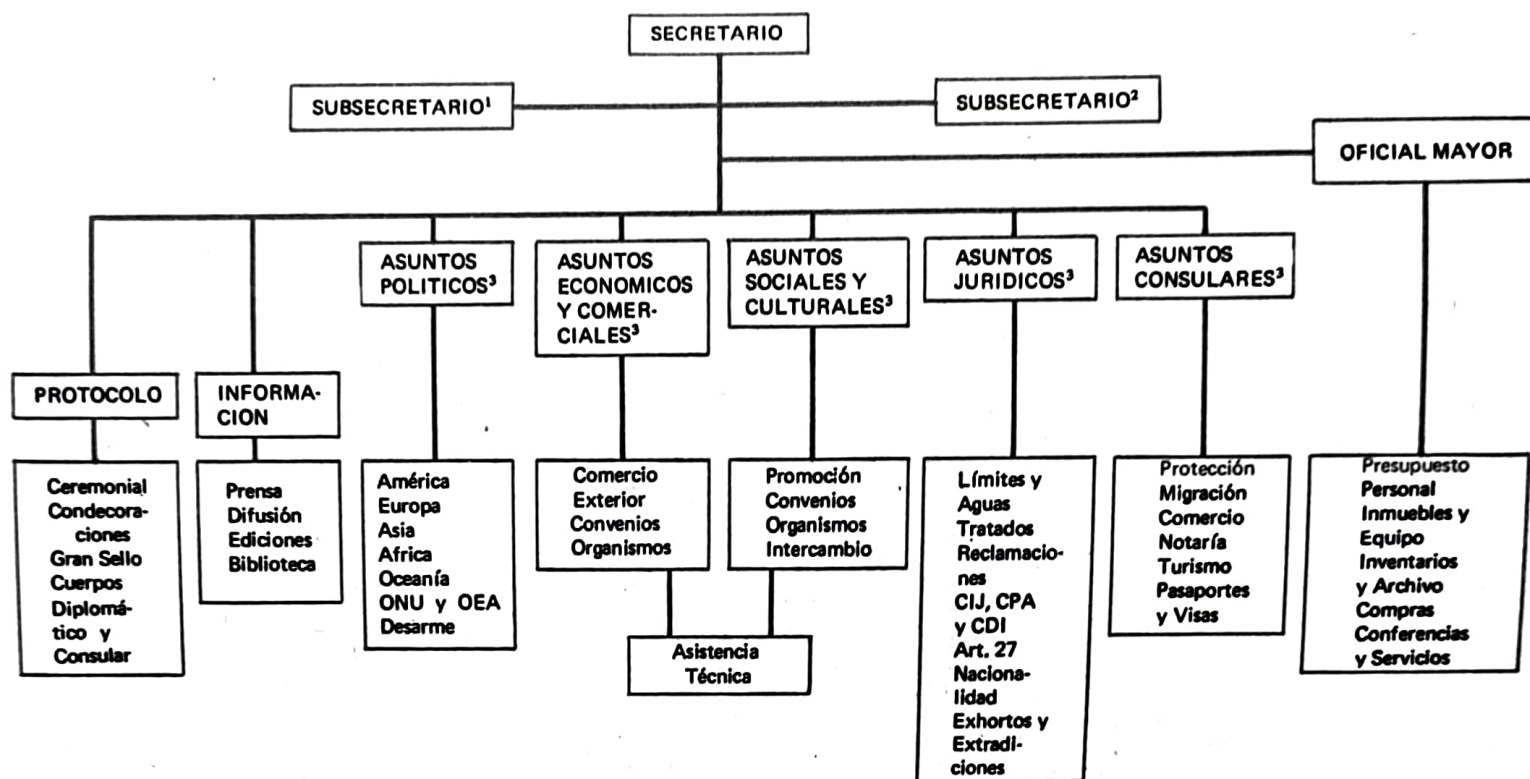
- I. Manejar las relaciones internacionales y, por tanto, intervenir en la celebración de toda clase de tratados, acuerdos y convenciones en los que el país sea parte;
- II. Dirigir el servicio exterior en sus aspectos diplomático y consular en los términos de la Ley del Servicio Exterior Mexicano; y, por conducto de los agentes del mismo Servicio, velar en el extranjero por el buen nombre de México; impartir protección a los mexicanos; cobrar derechos consulares y otros impuestos; ejercer funciones federales y de registro civil; auxiliar al departamento respectivo en la promoción del turismo, y adquirir, administrar y conservar las propiedades de la Nación en el extranjero;
- III. Recabar en el extranjero las informaciones técnicas y económicas que sean de utilidad para la producción agrícola e industrial del país y le permitan concurrir mejor a las labores de cooperación, intercambio y comercio internacionales;
- IV. Promover, conjuntamente con la Secretaría de Industria y Comercio, el comercio exterior del país, y difundir en el exterior los datos convenientes sobre la cultura, la agricultura y la industria nacionales;
- V. Intervenir en lo relativo a comisiones, congresos, conferencias y exposiciones internacionales, y participar en los organismos e institutos internacionales de que el Gobierno Mexicano forme parte;
- VI. Intervenir en las cuestiones relacionadas con los límites territoriales del país y aguas internacionales;
- VII. Conceder a los extranjeros las licencias o autorizaciones que requieran conforme a las leyes para adquirir el dominio de las tierras, aguas y sus accessiones, o para obtener concesiones de explotación de minas, aguas o combustibles minerales en la República Mexicana y para adquirir bienes inmuebles ubicados en el país, para intervenir en la explotación de recursos naturales, para hacer inversiones en empresas comerciales industriales especificadas, así como para formar parte de sociedades mexicanas civiles y mercantiles, y a éstas para modificar o reformar sus escrituras y sus bases constitutivas, y para aceptar socios extranjeros o adquirir bienes inmuebles o derechos sobre ellos;
- VIII. Llevar el registro de las operaciones realizadas conforme a la fracción anterior;

# SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES

APENDICE II







<sup>1</sup> Para asuntos bilaterales.

<sup>2</sup> Para asuntos multilaterales.

<sup>3</sup> A cargo de un subsecretario "auxiliar" o "director en jefe".

Ya se ha señalado que la Secretaría de Relaciones Exteriores —lo mismo que la de Gobernación— es una dependencia eminentemente *política*. Sin embargo la política tiene muchas expresiones y, en consecuencia, se ejecuta por medio de múltiples instrumentos, en áreas muy diversas. Estas áreas de trabajo, en términos generales, están referidas a las siguientes materias: económicas y comerciales, sociales y culturales y jurídicas, así como a aquellas que pudieran reputarse como estrictamente políticas o que, por su naturaleza más variada, caen bajo el rubro de los asuntos "consulares" tradicionales.

Desde otro punto de vista, fuera de los asuntos multilaterales —que por su misma naturaleza requieren un enfoque y un tratamiento particulares—, los negocios con el exterior no se manejan en el vacío, sino que están referidos a determinados Estados o grupos de Estados. En consecuencia, para asegurar un enfoque congruente se requiere observar un criterio geográfico para la coordinación de distintas tareas que, aun siendo variadas en lo que respecta a su contenido, se refieren no obstante a un mismo Estado o a una misma región. El enfoque por países o por regiones, es en sí mismo una cuestión política.

Siendo diferentes no sólo los ámbitos en que se desarrollan, sino también las técnicas que se emplean en relación con los asuntos bilaterales y los asuntos multilaterales, deben coordinarse todos los que se refieren a uno u otro ámbito: de ahí la necesidad de que un funcionario de alto nivel esté encargado de cada uno de esos aspectos.

Las funciones administrativas no requieren ninguna explicación: cubren el vital aspecto "logístico" de la Cancillería y el Servicio Exterior.

El protocolo es primordial para la atención de un creciente número de representaciones extranjeras en México y para el cuidado de los aspectos ceremoniales de la vida internacional.

La oportuna y adecuada información sobre las tareas de la Cancillería y el Servicio Exterior crece cada día en importancia: de su debido cuidado depende en gran parte que se tenga un adecuado conocimiento general sobre la trascendencia de los asuntos internacionales en la vida nacional.

- IX. Intervenir en todas las cuestiones relacionadas con nacionalidad y naturalización;
- X. Guardar y usar el Gran Sello de la Nación;
- XI. Coleccionar los autógrafos de toda clase de documentos diplomáticos;
- XII. Legalizar las firmas de los documentos que deban producir efectos en el extranjero, y de los documentos extranjeros que deban producirlos en la República;
- XIII. Intervenir en la extradición conforme a la ley o tratados, y en los exhortos internacionales o comisiones rogatorias para hacerlos llegar a su destino, previo examen de que llenen los requisitos de forma para su diligenciación y de su procedencia o improcedencia, para hacerlo del conocimiento de las autoridades judiciales competentes;
- XIV. Formar parte de las comisiones intergubernamentales u otras entidades total o parcialmente gubernamentales, para cuya integración esté prevista la Secretaría de Relaciones Exteriores, y
- XV. Las demás que le atribuyan expresamente las leyes y reglamentos.