

LA POLITICA EXTERIOR MEXICANA Y LA ESTRUCTURA DE LA SECRETARIA DE RELACIONES EXTERIORES

Por: CARLOS NUÑEZ URQUIZA* Y
MA. CRISTINA ALCALA ROSETE**

INTRODUCCION

Este ensayo se desarrolla en cinco apartados. En cada uno de ellos se presenta una tesis que sirve de base a los apartados subsiguientes.

Nuestros principios de política exterior encuentran sus primeras raíces en los esfuerzos de la nación mexicana por defender su soberanía durante el siglo pasado ante graves y numerosas intervenciones extranjeras. Fueron lúcida y claramente precisados por Venustiano Carranza en 1918 y elevados a rango constitucional en 1984.

A lo largo del primer apartado se consigna la larga tradición histórica de la Secretaría de Relaciones Exteriores, así como los principales factores que han influido en la evolución de esta dependencia.

En el segundo se registran aquellos cuerpos jurídicos que reglamentan la política exterior y se desarrolla la tesis de que la Constitución y diversos ordenamientos legales tales como los relativos a nacionalidad y naturalización, a la adquisición de propiedades en el territorio nacional, a la inversión extranjera y otras, son la expresión jurídica del celo de la nación mexicana por defender su soberanía.

La defensa de la soberanía ha tomado diversas formas a lo largo de nuestra historia: la lucha militar heroica frente al invasor extranjero, la tenaz y hábil negociación diplomática, la legislación visionaria y certera.

En el apartado tres (nueva realidad nacional e internacional) se defiende la tesis de que los nuevos tiempos, esta nueva etapa de la historia, exige que la defensa de la soberanía cubra con el mismo denuedo y decisión otras áreas de la competencia internacional.

Los rápidos cambios de las últimas décadas han afectado profundamente la so-

* Oficial Mayor de la Secretaría de Relaciones Exteriores.

** Asesora del Oficial Mayor de la Secretaría de Relaciones Exteriores.

ciudad, la economía, la política, la ciencia, la tecnología y los valores sociales. Esta nueva situación internacional brinda a la vez múltiples oportunidades de desarrollo para los países, pero también peligros y amenazas para su soberanía. Aquellos países que sepan enfrentarlos, lograrán sobrevivir como estados nacionales soberanos.

Ante estos cambios en el entorno internacional es clara la decisión política de la actual administración de conservar la fuerza de los principios tradicionales de la política exterior y de adecuar las estrategias.

Todo diseño de política exterior conlleva la necesidad de establecer objetivos y prioridades estratégicas. Los objetivos y algunas de estas prioridades son el tema del cuarto apartado.

La política exterior de la actual administración se propone seis objetivos muy claros: soberanía, apoyo al desarrollo económico, protección a los mexicanos en el exterior, identidad nacional, imagen de México, y cooperación internacional.

Nuestra política exterior reconoce un interés prioritario en ciertos temas y en ciertas áreas geográficas entre ellas: América del Norte, América Latina, Europa, Cuenca del Pacífico.

El apartado número cinco (Reestructuración Orgánica), señala que en función de estos objetivos y prioridades ha sido necesario modificar la estructura orgánica de la Secretaría de Relaciones Exteriores.

La anterior estructura, que separaba lo multilateral de lo bilateral resultaba poco práctica a la luz de las nuevas prioridades, no facilitaba la concentración de esfuerzos en las áreas geográficas prioritarias y rompía con el principio del equilibrio estructural. La nueva estructura asigna las áreas geográficas de la siguiente manera: Améri-

ca a la Subsecretaría "A", Europa, Asia y Africa a la Subsecretaría "B", y a la Subsecretaría "C" los asuntos consulares, culturales y la cooperación técnica.

La reestructuración orgánica de la Secretaría de Relaciones Exteriores responde en forma adecuada a los nuevos objetivos de México en el ámbito internacional.

1. ANTECEDENTES HISTORICOS ¹

La revisión de los antecedentes históricos de la política exterior y la estructura de la Secretaría de Relaciones Exteriores en el Siglo XIX, presenta un interesante fenómeno recurrente: la asignación a una misma Secretaría de Estado, de las funciones de política exterior y de política interior.

La complejidad cada vez mayor de la administración pública, hizo necesario separar ambas funciones en distintas secretarías, pero el testimonio histórico permanece como un oportuno recordatorio de la necesidad de que exista armonía y coherencia entre la política exterior y la política interior, preocupación fundamental de la presente administración.

Otra constante en estos antecedentes históricos, es la presencia de una amenaza externa como estímulo permanente para dar forma a una política exterior defensiva. Las diversas intervenciones extranjeras, la separación de Texas, la Guerra de los Pasteles, la Guerra con los Estados Unidos, la intervención francesa y las injerencias americanas en la lucha revolucionaria, fueron conformando el carácter y los principios de la política exterior mexicana.

Origen y evolución de la Secretaría de Relaciones Exteriores

Una vez obtenida su independencia política, la Nación mexicana se abocó a la ardua tarea de construir el Estado nacional,

de darle forma institucional y vigencia política.

Era necesario restaurar en el ámbito interno el orden y la tranquilidad y dar solución a los problemas económicos; por otro lado, el gobierno mexicano necesitaba el reconocimiento internacional. Así, a la luz de los Tratados de Córdoba, se estableció la existencia de una nueva nación libre y soberana.

Los primeros intentos de dar cohesión a una nueva estructura administrativa datan del 4 de octubre de 1821, cuando la Regencia del Imperio Mexicano, procedió a la designación de cuatro secretarios de Estado y del “Despacho Universal”, entre los que se encontraba la Secretaría de Negocios y Relaciones Exteriores y Exteriores.

Posteriormente, a través del decreto expedido el 8 de noviembre de 1821, se confirmó la existencia de las cuatro secretarías y se estableció la reglamentación de las funciones asignadas a los ministros, definiendo sus competencias, la planta de empleados de cada secretaría y su jerarquía interna, además de las obligaciones y responsabilidades del personal.

Este decreto consideraba a la Secretaría de Negocios y Relaciones Exteriores e Interiores como la primera secretaría de Estado a la cual le correspondían todos los tratos diplomáticos con naciones extranjeras, así como asuntos de carácter interno.

Le atribuyó facultades para conocer desde negociaciones internacionales y relaciones con los estados de la federación hasta obras públicas, industria y agricultura. Estas funciones otorgaban a la secretaría un carácter eminentemente político y depositaban en forma exclusiva en el titular el poder de decisión, facultando al oficial mayor a intervenir en cuestiones meramente administrativas.

A pesar del extenso ámbito de acción de la Secretaría de Relaciones Exteriores e Interiores, su acción se concentró en el mantenimiento del orden y en la preservación de la seguridad pública, debido principalmente a la carencia de recursos económicos.

Con la aprobación del Acta Constitutiva en enero de 1824, se estableció un nuevo marco jurídico general para las relaciones internacionales y se determinaron las bases para el nombramiento de secretarios, cónsules y enviados diplomáticos.

No obstante que la Constitución de 1824 preveía la expedición de una ley que determinaría el número de secretarías, ésta nunca se dio, por lo cual el reglamento del 8 de noviembre de 1821 antes mencionado, continuó vigente, y no fue sino hasta el 4 de julio de 1826 cuando se expidió el Reglamento Interior del Ministerio de Relaciones Exteriores y Exteriores.

La Secretaría se dividió en dos departamentos: uno del Exterior y otro del Interior.

Con las Siete Leyes Constitucionales expedidas por Santa Anna en 1835 y 1836, se dio inicio a una radical transformación tanto política como administrativa del Estado mexicano. Esta disposición fijó las bases para la celebración y dirección de las relaciones internacionales a través del Ministerio de Relaciones Exteriores.

En virtud de esta nueva organización política, el 5 de enero de 1837 se expidió la Ley Reglamentaria del artículo 28 de la Cuarta Ley Constitucional que modificó el ámbito de administración y de competencia de las secretarías de Estado.

La Secretaría y el Despacho de Relaciones Exteriores e Interiores desapareció para constituir dos ministerios: el primero de ellos encargado exclusivamente de los asuntos exteriores; y el segundo, al que se le de-

nominó Ministerio de lo Interior, absorbió parte de las funciones de la antigua Secretaría de Relaciones así como las de la Secretaría de Justicia y Negocios Eclesiásticos. En tal virtud, la nueva estructura administrativa quedó integrada por los siguientes ministerios: de lo Interior, de Relaciones Exteriores, de Hacienda, y de Guerra y Marina.

El reglamento expedido en 1826 para la organización interna de la Secretaría, continuó vigente. El cambio de denominación, no trajo consigo ninguna modificación.

La sucesión de dos guerras internacionales (la separación de Texas en 1836 y la Guerra de los Pasteles en 1837) contribuyó a conformar el carácter de la diplomacia mexicana y su celo por su misión fundamental: la defensa de la soberanía.

Al llegar a su fin la República centralista, se convocó a un nuevo Congreso Constituyente de acuerdo con las Bases de Tacubaya del 28 de septiembre de 1841.

Se reunificaron las competencias de política interior y exterior en un solo ministerio que, por decreto del 18 de octubre de 1841, pasó a denominarse Ministerio de Relaciones Exteriores y Gobernación. Los otros tres ministerios fueron: Justicia e Instrucción Pública, Hacienda y Guerra y Marina.

En el año de 1842 el presidente provisional Nicolás Bravo ordenó la disolución del Congreso Constituyente y encargó a una junta de notables el diseño de la nueva Constitución; así el 6 de junio de 1843 se promulgaron las Bases de Organización Política de la República Mexicana.

Por lo que se refiere a la organización administrativa, el nuevo gobierno mantuvo los cuatro ministerios tradicionales previstos por las Bases de Tacubaya. Sin

embargo, el Ministerio de Relaciones Exteriores y Gobernación vio agregado a su título el rubro "Policía".

El país se veía amenazado por la guerra con Estados Unidos, lo que hizo difícil la administración pública. Se temía la pérdida de la soberanía y la independencia. Tras la derrota ante los americanos se hizo preciso iniciar un movimiento restaurador en todos los ámbitos: político, económico y administrativo.

Es fácil entender las consecuencias que para el sentimiento nacionalista del pueblo mexicano tuvo la pérdida de la mitad de su territorio. Esto, confirmó a la Secretaría de Relaciones en su función básica: la de defender la soberanía del Estado mexicano en el ámbito internacional.

El 24 de agosto de 1852 se promulgó el decreto que redistribuyó las competencias de los ministerios de Relaciones y de Justicia y de Negocios Eclesiásticos y estableció las funciones del secretario y del oficial mayor. No existía la figura de las subsecretarías.

El 12 de abril de 1853 se promulgaron las Bases para la Administración de la República, que constituyeron un reglamento administrativo que funcionó hasta en tanto fue promulgada la nueva Constitución y que previó la existencia de cinco secretarías de Estado.

Estas eran:

- Secretaría de Relaciones Exteriores.
- Secretaría de Relaciones Interiores, Justicia, Negocios Eclesiásticos e Instrucción Pública.
- Secretaría de Hacienda.
- Secretaría de Guerra y Marina.
- Secretaría de Fomento, Colonización, Industria y Comercio.

El día 15 de mayo se fijaron, también por decreto, las atribuciones de las cinco Secretarías. A la de Relaciones Exteriores, le correspondieron todos los tratos diplomáticos, los consulados, límites de la República, cartas de nacionalidad y naturalización, pasaportes, academias y establecimientos literarios, ceremonial, loterías, recompensas nacionales, Archivo General, bibliotecas y museos.

En agosto de 1853, se publicó el tercer Reglamento Interior de la Secretaría de Relaciones Exteriores. En 1855, con el regreso de los liberales al poder, se inició una nueva etapa en la vida política del país. Se convocó a un nuevo Congreso Constituyente que se instaló en febrero de 1856 con el propósito de elaborar un nuevo marco legal para el funcionamiento del Estado.

En tanto se elaboraba la Constitución, el 23 de mayo del mismo año se publicó el Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana, el cual dividía el despacho de los negocios en seis secretarías y mantenía la separación de Relaciones Exteriores de los asuntos internos.

El 5 de febrero de 1857, después de un año de debates, se aprobó la nueva Constitución que constituiría el ideario político del gobierno liberal.

El 12 de agosto de 1858, en plena Guerra de Reforma, fue expedido el cuarto reglamento para el Gobierno Interior de la Secretaría de Estado y el Despacho de Relaciones Exteriores.

La guerra de los tres años y la intervención francesa representaron un desafío especial para la ejecución de la política exterior haciendo que la diplomacia mexicana adquiriera una importancia sin precedentes.

El 22 de febrero de 1861, el gobierno emitió, a través de la Secretaría de Relacio-

nes Exteriores, un decreto por el cual se reglamentaron las competencias de las seis secretarías de Estado.

La competencia de la Secretaría de Relaciones Exteriores recayó en las cuestiones de límites, naturalización de extranjeros, legalización de firmas, la guarda del gran sello de la Nación, el ceremonial y las publicaciones oficiales. Además la ejecución de todas las negociaciones internacionales incluyendo las de la corte romana, pasarían a la Secretaría de Relaciones Exteriores.

Sin embargo, la escasez de recursos provocó que, a partir del 3 de abril de 1861, las secretarías se redujeran de seis a cuatro. La estructura administrativa quedó como sigue: Relaciones Exteriores y Gobernación, Justicia, Fomento e Instrucción Pública, Hacienda y Crédito Público, y Guerra y Marina.

De nueva cuenta el Ministerio de Relaciones volvió a tener bajo su responsabilidad las cuestiones de política interna. La fusión de las secretarías duró poco tiempo, pues el 12 de junio de 1861 fueron restablecidas las seis.

Después de la muerte del presidente Juárez y del gobierno de Sebastián Lerdo de Tejada, triunfa el plan de Tuxtepec, iniciándose así la llamada etapa del porfiriato, en la cual, bajo la presidencia del general Manuel González, se expidió, el 11 de febrero de 1883, el quinto Reglamento Interior de la Secretaría de Relaciones Exteriores que se mantuvo vigente durante todo el porfiriato salvo algunas modificaciones.

Cabe señalar que es durante el porfiriato, cuando se expidió la primera reglamentación relativa al servicio exterior mexicano.

El Reglamento que constaba de 66 artículos, introdujo un elemento novedoso que consistió en la separación de asuntos

políticos y comerciales que hasta este momento habían sido manejados indistintamente por la Secretaría.

El crecimiento de las actividades estatales que provocó un problema de coordinación entre las secretarías ocasionó que el régimen porfirista por decreto expedido el 13 de mayo de 1891, reorganizara las competencias de las secretarías de Estado. Como resultado de esta medida se confirmó a la Secretaría de Relaciones Exteriores su prelación con respecto a las demás secretarías.

Venustiano Carranza, en su calidad de primer jefe del Ejército Constitucionalista, y en virtud de que la mayor parte del territorio ya se encontraba bajo su mando, reorganizó el despacho de las ramas de la administración pública, creando ocho secretarías.

En febrero de 1917, al expedirse la Constitución Política, se establecieron lineamientos de la política exterior mexicana.

El 14 de abril de 1917, Venustiano Carranza en su calidad de primer Jefe del Ejecutivo, expidió una reordenación de la administración pública, que suprimió la Secretaría de Relaciones Exteriores y encomendó sus funciones a la "Secretaría de Estado". El 25 de diciembre de 1917, se constituyó nuevamente la Secretaría de Relaciones Exteriores, incorporando de nueva cuenta las funciones que había venido ejerciendo y que quedaron suprimidas con la ley expedida el 14 de abril de ese año.

Durante los gobiernos de la Revolución, para el cumplimiento de sus fines y objetivos, se expidieron diversas normas para satisfacer las necesidades generales de la nación. El aparato administrativo se transformó en su composición orgánica; no obstante, la Secretaría de Relaciones Exteriores continuó siendo la dependencia responsa-

ble del despacho de los asuntos internacionales, situación que se refleja en las leyes de Secretarías y Departamentos expedidas el 6 de abril de 1934, el 31 de diciembre de 1935, el 30 de diciembre de 1939, el 13 de diciembre de 1946, el 10. de enero de 1947, y la Ley del 24 de diciembre de 1958, todas por el Congreso de la Unión.

En el año de 1940, en la administración del presidente Lázaro Cárdenas, la Secretaría de Relaciones Exteriores, expidió el 26 de noviembre, su sexto Reglamento Interior.

El 2 de diciembre de 1975, la Secretaría de Relaciones Exteriores, expidió su séptimo Reglamento Interior, dentro del periodo presidencial de Luis Echeverría.

Al inicio del siguiente periodo gubernamental, el 29 de diciembre de 1976, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, estableció la existencia de 18 dependencias de la administración pública centralizada, entre las que se encuentra la Secretaría de Relaciones Exteriores.

En los siguientes cuatro años, la Secretaría de Relaciones Exteriores, en atención al crecimiento y expansión de sus funciones, publicó otros cinco reglamentos interiores, los días 12 de enero de 1976, 23 de septiembre de 1977, 18 de abril de 1978, 17 de octubre de 1979 y 26 de noviembre de 1980. En la etapa presidencial de Miguel de la Madrid, el 12 de enero de 1984, la Secretaría de Relaciones Exteriores expidió su decimotercer Reglamento Interior. El 23 de agosto de 1985, se expidió el penúltimo Reglamento Interior de la Secretaría de Relaciones Exteriores.

El reglamento vigente, expedido el 26 de enero de 1989 establece tres subsecretarías, una Oficialía Mayor, 20 unidades administrativas con rango de dirección general y tres órganos desconcentrados.

Constitucionalidad de los principios rectores de la política exterior mexicana

Los principios de la política exterior mexicana, cuyas raíces históricas han quedado comentadas, fueron precisados por el presidente Venustiano Carranza, en dos discursos históricos por su trascendencia y valor político, el del 29 de noviembre de 1915, en la ciudad de Matamoros, y el del 26 de diciembre del mismo año en San Luis Potosí, los cuales han constituido el ideario de la Nación mexicana en el campo internacional.

“La política internacional de México, se ha caracterizado por la seguridad en el desarrollo de los principios que la sustentan . . . Sus ideas directrices son pocas, claras y sencillas. Se reducen a proclamar:

“Que todos los países son iguales; deben respetar mutua y escrupulosamente sus instituciones, sus leyes y su soberanía.

“Que ningún país debe intervenir en ninguna forma y por ningún motivo en los asuntos interiores de otro. Todos deben someterse estrictamente y sin excepciones, al principio universal de no intervención.

“Que ningún individuo debe pretender una situación mejor que la de los ciudadanos del país a donde va a establecerse, ni hacer de su calidad de extranjero un título de protección y privilegio. Nacionales y extranjeros, deben ser iguales ante la soberanía del país en que se encuentran; y finalmente;

“Que las legislaciones deben ser uniformes e iguales en lo posible, sin establecer distinciones por causa de nacionalidad, excepto en lo referente al ejercicio de la soberanía.

“De este conjunto de principios resulta modificado profundamente el concepto actual de diplomacia. Esta no debe servir para la protección de intereses particulares, ni para poner al servicio de éstos la fuerza y la majestad de las naciones. Tampoco debe servir para ejercer presión sobre los go-

biernos de países débiles, a fin de obtener modificaciones a las leyes que no convengan a los súbditos de países poderosos.

“La diplomacia debe velar por los intereses generales de la civilización y por el establecimiento de la confraternidad universal”.²

Algunos de estos principios han sido incorporados a la Constitución Política a efecto de otorgarles la innegable calidad de ley suprema de la Nación. Tal es el caso del principio de igualdad contenido en los artículos 1o. y 2o. de la Carta Magna. Igualmente, los artículos 12 y 13 constitucionales establecen, siguiendo algunos de las directrices de Venustiano Carranza, el no reconocimiento a prerrogativas, honores hereditarios, títulos de nobleza, leyes privativas o tribunales especiales.

En este contexto, y para continuar la rica tradición jurídica mexicana, el presidente Miguel de la Madrid envió una iniciativa al Congreso de la Unión con el propósito de consignar en el texto constitucional los principios que consuetudinariamente habían regido la política exterior de México.

Así, y una vez aprobada dicha iniciativa, el 11 de mayo de 1988, apareció publicada en el *Diario Oficial de la Federación* la reforma a la fracción X del artículo 89 constitucional.

La elevación a rango constitucional de estos principios fortaleció la tradición mexicana en política exterior.

2. MARCO JURIDICO DE LA POLITICA EXTERIOR

Como se pudo observar a través del bosquejo histórico contenido en el apartado anterior, la Secretaría de Relaciones Exteriores es una de las dependencias del gobierno fe-

deral con mayor tradición y permanencia en el sistema político mexicano.

A partir de la promulgación de la Constitución de 1917, la cancillería mexicana ha tenido como su principal objetivo la salvaguarda de la soberanía nacional cuyo ejercicio ha quedado plasmado en la vasta reglamentación jurídica que se ha dado en torno a esta dependencia y a sus funciones.

El marco jurídico que norma la política exterior mexicana, tiene como antecedente y fundamento el denodado esfuerzo de la nación por mantener su soberanía y su independencia. Es expresión jurídica de ese esfuerzo.

Como se observará en este apartado, esto es particularmente claro en los artículos constitucionales y las leyes relativas a nacionalidad y a propiedad sobre tierras y aguas.

El marco jurídico de la política exterior comprende, entre otros, los siguientes cuerpos normativos:

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Ley orgánica de la Administración Pública Federal.
- Ley orgánica del Servicio Exterior Mexicano.
- Ley de Nacionalidad y Naturalización.
- Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera.
- Reglamento de la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera.
- Reglamento de la Ley Orgánica del Servicio Exterior Mexicano.
- Reglamento Interior de la Secretaría de Relaciones Exteriores.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El marco jurídico de la política exterior mexicana comprende fundamentalmente la

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, según lo establecido por el artículo 133 de la Carta Magna.

De conformidad con la fracción X del artículo 89 constitucional, es facultad y obligación del Presidente de la República, dirigir la política exterior mexicana con sujeción a los siguientes principios normativos, como ya se comentó en el apartado anterior; autodeterminación de los pueblos; no intervención, solución pacífica de las controversias; proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales; igualdad jurídica de los estados; cooperación internacional; lucha por la paz y la seguridad internacionales.

Igualmente el precepto constitucional antes señalado, faculta al Presidente a celebrar tratados internacionales, los cuales, según lo preceptuado por el artículo 133 ya señalado, serán junto con la Constitución y las leyes del congreso, ley suprema de toda la Nación.

No obstante, en la celebración de tratados deberá sujetarse a lo dispuesto por el artículo 15 constitucional que establece límites en la facultad presidencial para la celebración de tratados internacionales. De conformidad con dicho numeral, queda prohibida la celebración de tratados internacionales 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 cuales se alteren las garantías y derechos establecidos por la Constitución para el hombre y el ciudadano.

Por su parte la fracción III del artículo 89 ya señalado, faculta al Presidente de la República a nombrar los ministros, agentes diplomáticos y cónsules generales, previa aprobación del Senado. La fracción VIII de esta disposición constitucional atribuye

al titular del Ejecutivo, la facultad de declarar la guerra en nombre de los Estados Unidos Mexicanos, previa ley del Congreso de la Unión.

A pesar de la amplitud que aparentemente representan estas facultades presidenciales en materia de política exterior, el régimen constitucional en materia de relaciones internacionales es uno de los más reglamentados en nuestro sistema jurídico, para establecer un sistema de equilibrio que evite abusos de poder.

El Senado de la República tendrá como facultad exclusiva, de acuerdo a lo dispuesto por el artículo 76 fracción I, el 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 rinda al Congreso; además tendrá facultad para aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que celebre el Ejecutivo de la Unión.

La fracción II faculta al Senado de la República a ratificar los nombramientos que el Presidente haga de ministros, agentes diplomáticos y cónsules generales.

Por su parte, el Congreso de la Unión estará facultado para expedir las leyes de organización del cuerpo diplomático y del cuerpo consular mexicano de acuerdo a lo señalado por la fracción XX del artículo 73 constitucional.

Uno de los principales artículos constitucionales ligados íntimamente con el concepto de soberanía del pueblo mexicano, se encuentra consignado en la fracción I del artículo 27 de la Carta Magna. De conformidad con dicho numeral, se otorga a la Nación mexicana la propiedad originaria de las tierras y aguas comprendidas dentro del territorio nacional, pudiendo transmitir dicha propiedad a los particulares bajo las con-

diciones y modalidades que dicte el ejecutivo.

La fracción I establece, preservando la soberanía territorial de la Nación mexicana, que sólo los mexicanos por nacimiento o por naturalización y las sociedades mexicanas tienen derecho a adquirir el dominio de las tierras y aguas.

Es obligación de aquéllos extranjeros que deseen formar parte de una sociedad mexicana que tenga o adquiera el dominio de las tierras, aguas y sus accesiones, el formalizar convenio ante la Secretaría de Relaciones Exteriores, en virtud del cual aceptan considerarse como nacionales respecto de dichos bienes, so pena de perder en beneficio de la nación aquéllos que hubieren adquirido (Cláusula Calvo).

Corresponde a la Secretaría de Relaciones Exteriores la vigilancia del cumplimiento estricto de las regulaciones legales aplicables en materia de posesión de tierras y aguas nacionales, así como el otorgamiento de autorización para la constitución de fideicomiso en la zona comprendida en 100 km a lo largo de las fronteras y 50 km en las playas.

Otras disposiciones legales

a) Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

Las facultades en materia de política exterior no son ejercidas exclusivamente por el Presidente de la República, si bien corresponde a éste establecer las directrices de la misma.

El artículo 2o. de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, establece que en el ejercicio de sus atribuciones y para el despacho de los negocios del orden administrativo encomendados al Poder Ejecutivo de la Unión existirán depen-

dencias de la administración pública centralizada entre las que se encuentran las secretarías de Estado.

Por su parte el artículo 11 del citado ordenamiento, señala que los titulares de las secretarías de Estado ejercerán las funciones de su competencia por acuerdo del Presidente de la República.

El artículo 28 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal establece los asuntos cuyo despacho corresponde a la Secretaría de Relaciones Exteriores.

I.- Promover, propiciar y asegurar la coordinación de acciones en el exterior, de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, sin afectar el ejercicio de las atribuciones que a cada una de ellas corresponde; conducir la política exterior, para lo cual intervendrá en toda clase de tratados, acuerdos y convenios en los que el país sea parte;

II.- Dirigir el servicio exterior en sus aspectos diplomáticos y consular en los términos de la Ley Orgánica 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 notariales, de registro civil, de auxilio judicial y las demás funciones federales que señalan las leyes, y adquirir, administrar y conservar las propiedades de la Nación en el extranjero;

III.- Intervenir en la celebración de convenciones, congresos, conferencias y exposiciones internacionales de que el gobierno mexicano forme parte;

IV.- Intervenir en las cuestiones relacionadas con los límites territoriales del país y aguas internacionales;

V.- Conceder a los extranjeros las licencias y autorizaciones que requieran conforme a las leyes para adquirir el dominio de las tierras, aguas y sus accesiones en la Re-

pública Mexicana; obtener concesiones y celebrar contratos, intervenir en la explotación de recursos naturales o para intervenir o participar en sociedades mexicanas civiles o mercantiles, así como para conceder permisos para la constitución de éstas o reformar sus estatutos o adquirir bienes inmuebles o derechos sobre ellos;

VI.- Llevar el registro de las operaciones realizadas conforme a la fracción anterior;

VII.- Intervenir en todas las cuestiones relacionadas con nacionalidad y naturalización;

VIII.- Guardar y usar el Gran Sello de la Nación;

IX.- Coleccionar los autógrafos de toda clase de documentos diplomáticos;

X.- Legalizar las firmas de los documentos que deban producir efectos en el extranjero, y de los documentos extranjeros que deben producir efectos en la República;

XI.- Intervenir, por conducto del procurador general de la República, 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; y

XII.- Las demás que le atribuyan expresamente las leyes y reglamentos.

b) Ley Orgánica del Servicio Exterior Mexicano

La Ley Orgánica del Servicio Exterior Mexicano es el Ordenamiento Jurídico que regula la representación del Estado en el extranjero.

Corresponde al servicio exterior mexicano, ejecutar la política exterior mexicana, de conformidad a lo previsto por la Ley y se integra por personal de tres ramas: diplomática, consular y administrativa.

En la Ley se establecen los requisitos para ingresar al servicio exterior mexicano; así como las obligaciones, derechos y prestaciones de los miembros del servicio y las medidas disciplinarias a que se hacen acreedores en caso de incumplimiento a dichas disposiciones.

c) Ley de Nacionalidad y Naturalización

El marco jurídico que determina la nacionalidad mexicana opera en fiel correlación a los principios normativos que en lo interno y en lo internacional conforman a nuestra Nación. Es reflejo del celo por defender nuestra soberanía. La nacionalidad es el lazo jurídico, político y sociológico que vincula al individuo con el Estado.

La Constitución señala en el artículo 30, a qué personas reconoce el Estado mexicano como nacionales en uso de su potestad soberana y también en qué casos, según el artículo 37 del propio ordenamiento, se les llega a dar por perdido el reconocimiento de nacionales, principalmente, por la adquisición voluntaria de una nacionalidad extranjera. Esto confirma el principio sostenido por México, respecto de la existencia de una sola nacionalidad de la persona.

A su vez, la Ley de Nacionalidad reglamenta dichos reconocimientos en las diferentes formas de adquisición de la nacionalidad, ya sea por nacimiento o por naturalización. Igualmente, otras partes de nuestra legislación señalan bajo qué condiciones puede considerarse mexicana una persona moral o bien cómo se reconoce la nacionalidad mexicana para ciertos bienes tales como los buques o las aeronaves.

El régimen jurídico de la nacionalidad en México hace posible determinar qué personas son parte de la Nación y por consecuencia pueden ejercer los derechos que las leyes reservan a los mexicanos. Es determinación

del pueblo mexicano no permitir la intervención de extranjeros en la vida política del país ni en el ejercicio de derechos reservados a mexicanos. Esto es un justo reflejo en nuestro derecho interno de los principios que proclama México en el orden internacional.

d) Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera

El proceso de modernización de la economía nacional reconoce la importancia del capital foráneo en el esfuerzo desarrollado por la sociedad mexicana para promover el crecimiento económico y el bienestar de sus habitantes.

En este orden de ideas, el flujo de inversión extranjera a la economía mexicana coadyuvará a la participación exitosa de México en los flujos de comercio y de inversión internacional.

Así, el régimen jurídico que reglamenta la inversión extranjera en México debe brindar certidumbre, permanencia y seguridad al capital foráneo, sin vulnerar la soberanía nacional. La Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera, tiene como objeto principal estimular un desarrollo justo y equilibrado y consolidar la independencia económica del país.

Así, se permite la participación de capital extranjero en aquellas áreas que no se encuentran reservadas exclusivamente al Estado o a nacionales mexicanos.

La Secretaría de Relaciones Exteriores estará facultada en este contexto, a permitir a los extranjeros el uso y disfrute de las tierras y aguas nacionales, mas no la posesión directa de las mismas, a través de la constitución de fideicomisos, cuya duración máxima es de 30 años.

e) Reglamento de la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera

El 16 de mayo de 1989, apareció publicado en el *Diario Oficial de la Federación* la disposición que regula en forma reglamentaria la inversión extranjera en México.

Dicho reglamento tiene como propósitos fundamentales los siguientes: apoyar el desarrollo del país y generar empleos bien remunerados; complementar el ahorro nacional para reestablecer la inversión productiva; consolidar la posición exportadora del país y propiciar que los nuevos flujos de inversión vengan asociados a tecnologías adecuadas que mejoren la productividad de la economía.

Se permitirá la inversión foránea hasta del 100%, siempre y cuando se cumplan con los siguientes requisitos:

1. Que la inversión no exceda de 100 millones de dólares.

2. Que la inversión se realice con recursos provenientes del exterior y que se ubique fuera de las zonas de mayor concentración industrial (Distrito Federal, Guadalajara y Monterrey).

3. Que se mantenga un equilibrio en su balanza de divisas durante los primeros tres años.

4. Que se generen empleos permanentes y se utilicen tecnologías adecuadas en observancia a las disposiciones en materia ecológica.

f) Reglamento de la Ley Orgánica del Servicio Exterior Mexicano

Este ordenamiento reglamentario trata pormenorizadamente cada una de las cuestiones que la ley correspondiente señala. De-

fine además de las categorías que corresponden al personal de carrera y al personal especial, las de personal asimilado y de los embajadores eméritos; también indica el establecimiento y organización de las misiones diplomáticas y oficinas consulares, sus atribuciones y prohibiciones.

Finalmente regula los derechos y prestaciones de los miembros del servicio exterior mexicano; entre otras incluye vacaciones, licencias, percepciones, emolumentos y menajes de casa. El reglamento busca, entre otros fines, mejorar el sistema de ingreso al servicio exterior mexicano.

g) Reglamento Interior de la Secretaría de Relaciones Exteriores

Finalmente, esta disposición reglamentaria que regula la organización interna de la dependencia del ejecutivo, será objeto de comentarios en puntos subsecuentes.

3. NUEVA REALIDAD NACIONAL E INTERNACIONAL

Como se pudo observar a lo largo de los apartados que anteceden, la premisa alrededor de la cual gira la actuación de México en el contexto internacional, radica en la defensa y preservación de la soberanía.

No obstante lo inalterable de los principios de la política exterior, el país no puede quedarse al margen de los acontecimientos mundiales. La defensa de la soberanía deja atrás los campos de la batalla militar y se traslada a la arena del comercio internacional, a los foros multilaterales, a la negociación con los países vecinos, al esfuerzo de codificación del derecho internacional y a la competencia financiera.

Durante las últimas décadas del siglo XX, se han suscitado acontecimientos que han afectado profundamente la economía, la política, la ciencia, la tecnología, la cul-

tura y los valores sociales de los países del mundo. Este cambio que en ciertos casos ha sido radical, ha dado la pauta para lo que será la sociedad del siglo XXI.

La nueva situación internacional brinda a los países múltiples oportunidades de desarrollo, pero también implica peligros, amenazas y riesgos para su soberanía nacional.

La dinámica del contexto internacional obliga a los países del orbe a afrontar dichos retos y cambios, de tal suerte que aquéllos que no sepan enfrentarlos no lograrán sobrevivir como estados nacionales soberanos.

Esta nueva situación internacional se caracteriza entre otras tendencias por las siguientes: distensión, avances científicos y tecnológicos, globalización, aumento del comercio internacional, "multipolaridad", integración de bloques regionales, transferencias de recursos de los países pobres hacia los ricos.

Durante los últimos años, ha tenido lugar un proceso de distensión entre las grandes potencias.

En años recientes las actividades diplomáticas desarrolladas por estos países, se han dirigido a lograr un acercamiento, tanto en el ámbito político como en el económico y el cultural que aleje el peligro de la guerra, permita reducir el gasto de armamento y propicie una mejor convivencia mundial. Esto necesariamente incide en la política exterior de otros países.

Los avances científicos y tecnológicos que se han logrado a partir de la década de los sesenta, principalmente en lo referente a telecomunicaciones e informática, han permitido que prácticamente todos los puntos del planeta hayan quedado conectados a través de una gran red de comunicación instantánea.

Esto ha propiciado el fenómeno que se conoce como "globalización". Hasta principios de este siglo, los diferentes estados nacionales podían conservar cierto margen de autonomía e independencia en lo económico, lo político y lo social. Los progresos de las telecomunicaciones son uno de los factores que han determinado que las naciones se vuelvan cada vez más interdependientes.

Los sucesos no son aislados; la trascendencia a nivel mundial de un hecho determinado puede tener influencia decisiva en el desarrollo de otro país.

El flujo de recursos financieros, humanos, materiales, tecnológicos y científicos rebasa las fronteras nacionales y las barreras reglamentarias que se pudieran establecer pretendiendo evitar esta dinámica. Los países del orbe han entrado de lleno a una nueva etapa, en la que no existe más remedio que competir. Los que lo hagan exitosamente sobrevivirán como estados soberanos; aquellos que no lo hagan serán absorbidos, primero cultural, económica y tecnológicamente, y finalmente perderán su autodeterminación política.

Por otro lado, el vigoroso crecimiento económico que se ha dado en las últimas cuatro décadas ha dado como resultado el surgimiento de nuevas potencias en el comercio internacional. Durante varios años el centro de gravedad del comercio internacional se ubicó en el Atlántico. Ahora los intercambios que se realizan a través del Pacífico son de una magnitud que rivaliza con el comercio Atlántico.

La participación del comercio internacional en el producto nacional bruto de los países, ha crecido en términos porcentuales en los últimos años.

Quienes intervienen con más éxito y empeño en el comercio internacional propor-

cionan a su economía un impulso más vigoroso que a su vez significa mayor bienestar para su sociedad.

Esta participación en el comercio internacional ha significado el fortalecimiento del Japón y de la Comunidad Económica Europea como potencias económicas.

Lo que algunos autores han llamado "multipolaridad" ha favorecido la integración regional. Un ejemplo de esto lo constituye la integración del mercado común europeo en 1992 y el mercado común entre Estados Unidos y Canadá.

En América Latina se presenta una muy incipiente integración regional que se refleja en el establecimiento de mecanismos tales como el organizado por Brasil, Uruguay y Argentina.

Las naciones necesitan redefinir su posición no solamente en el contexto internacional sino también dentro de estos bloques que comienzan a organizarse, y obtener de ellos resultados positivos para sus economías.

La intensa transferencia de recursos que se ha llevado a cabo, en la última década, de los países en desarrollo hacia las naciones más industrializadas, motivada por una alza en las tasas de interés y por el deterioro en los términos de intercambio ha resultado en un mayor empobrecimiento de los países en desarrollo. Esto pone en peligro su soberanía y el sostenimiento de regímenes democráticos.

Esta situación puede revertir la tendencia que se ha observado en América Latina hacia el fortalecimiento de las democracias en sustitución de los regímenes dictatoriales, civiles o militares.

Los cambios en el entorno mundial han propiciado el establecimiento de nuevos fo-

ros internacionales y mecanismos de concertación, en los cuales México debe ser un miembro cada vez más activo.

La participación de México en dichos foros internacionales a través de una política exterior activa, propicia el respeto a la soberanía de las naciones y la búsqueda de soluciones pacíficas. Esto es particularmente importante en Centroamérica, toda vez que la inestabilidad política de la región afecta la seguridad nacional de nuestro país.

En este contexto la acción de México en el exterior se desenvolverá en un ambiente sin precedentes en lo político y en lo económico.

Por ello, la política exterior debe estar sustentada permanentemente en los principios históricos que le han dado crédito y fuerza en el exterior, pero simultáneamente, en beneficio de los intereses nacionales, debe adecuar sus estrategias para aprovechar las oportunidades del nuevo entorno internacional y sortear sus amenazas.

Hoy, la defensa de la soberanía exige no una estrategia pasiva, sino una política exterior activa.

4. LA POLÍTICA EXTERIOR MEXICANA

Principios rectores

La política exterior mexicana seguirá como hasta ahora, regida por los principios que han normado la diplomacia mexicana desde el siglo pasado y que fueran lúcida-mente confirmados y enriquecidos por Venustiano Carranza en 1918.

Los principios que han sido sostenidos por México en el desarrollo de su política exterior, son producto de su historia y de su geografía. Los principios son perma-

nentes; las estrategias cambian conforme así lo requieran los intereses de la Nación.

Las estrategias, para ser eficaces, deben responder a los cambios del entorno nacional e internacional; aprovechar las oportunidades que brindan esos cambios y superar los peligros que representan para la soberanía nacional.

“Reconocer con oportunidad los cambios que se observan en el mundo, establecer sus implicaciones para México, precisar la mejor manera de reaccionar ante ellas e identificar las oportunidades que nos ofrecen las nuevas situaciones, no es prerrogativa sino obligación y responsabilidad del gobierno de la República”.³

Los principios rectores de la política exterior, elevados ya a rango constitucional, reflejan el sentir de independencia, democracia y soberanía de los mexicanos. Son los siguientes de acuerdo al texto constitucional:

- autodeterminación de los pueblos;
- no intervención;
- solución pacífica de las controversias.
- proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales
- igualdad jurídica de los estados;
- cooperación internacional para el desarrollo;
- lucha por la paz y la seguridad internacionales.

“Estos principios constituyen la base necesaria para la conducción de una política exterior activa. A partir de ellos debemos de concretar, con imaginación y eficacia, las estrategias y tácticas que tomen en cuenta los grandes cambios mundiales, mantengan el pulso de la coyuntura y propicien condiciones ventajosas para el desarrollo nacional”.⁴

El mundo contemporáneo exige una política exterior activa con estrategias que, acatando fielmente los principios tradicionales, satisfagan más eficazmente los intereses de la nación.

El Presidente Carlos Salinas de Gortari en su discurso de toma de posesión, definió con claridad algunas de estas estrategias: una amplia y diversificada concertación con el exterior en las relaciones económicas, políticas, sociales y culturales, así como una mayor coordinación y colaboración inter-institucional.

Es clara la decisión política de la actual administración para preservar la aplicación de los principios que por décadas han orientado a la diplomacia mexicana, sin que ello sea obstáculo para aprovechar las nuevas oportunidades y sortear las nuevas amenazas que ofrece el contexto internacional.

Objetivos de la Política Exterior Mexicana

La actual administración ha señalado los objetivos que se pretenden alcanzar en el ejercicio de la política exterior, siempre en el marco de los principios normativos plasmados en la constitución:⁵

PRIMERO. Preservar y fortalecer la soberanía nacional, a través de la defensa de nuestra integridad territorial, de nuestros mares y plataformas continentales y de nuestros recursos naturales.

SEGUNDO. Apoyar el desarrollo económico, político y social del país, promoviendo una mejor participación de México en el mundo actual.

TERCERO. Proteger los derechos e intereses de los ciudadanos mexicanos en el extranjero.

CUARTO. Promover y apoyar la cooperación internacional como instrumento

para que la comunidad de naciones alcance la paz, la convivencia, el entendimiento y el desarrollo.

QUINTO. Utilizar la cultura mexicana como elemento de identidad nacional y presencia de nuestro país en el mundo.

SEXTO. Proyectar una imagen positiva de México en el exterior.

Prioridades Geográficas

Todo diseño de política exterior conlleva la necesidad de establecer objetivos y prioridades estratégicas.

La política exterior mexicana reconoce una prioridad especial a ciertos temas y a ciertas zonas geográficas, en razón principalmente a la satisfacción de los intereses nacionales.

Algunos de los temas más relevantes de la agenda de la política exterior, aparecen recurrentemente en el desarrollo de este ensayo. Narcotráfico, deuda, promoción del comercio exterior, fortalecimiento de la concertación internacional, participación en los foros multilaterales, apoyo a los procesos de distensión, diversificación de las relaciones políticas, son temas que se encuentran presentes en los objetivos y en las estrategias de la política exterior.

El Presidente Carlos Salinas de Gortari, precisó estas prioridades en su discurso de toma de posesión:

“Buscaremos nuevos equilibrios con los Estados Unidos de América, ámbito de oportunidades y delicadas diferencias. Atenderemos los agudos problemas bilaterales de la deuda y del comercio, combatiremos sin cuartel al narcotráfico y protegeremos los derechos humanos y laborales de nuestros trabajadores migratorios...”

“Con Canadá estrecharemos aun más nuestra relación. La similitud de nuestras dificultades y el nuevo escenario mundial reclaman una vigorosa política de relación con América Latina y el Caribe, que fortalezcan nuestra identidad nacional y abran espacios efectivos al desarrollo y a la democracia...”

“Fortaleceremos nuestra relación con la dinámica integradora de la Comunidad Económica Europea; abriremos nuevos y amplios cauces de comunicación y relación con la cuenca del Pacífico, en especial con Japón, país con el que nos hermana esfuerzo y profundidad cultural;... con la República Popular China buscaremos seguir ampliando la cooperación, así como con los países de Asia y Africa. El beneficio económico y político para México, será innegable”.⁶

A continuación nos referiremos brevemente a algunas de las áreas geográficas en las que México aprecia primordial interés:

a) América del Norte

Con los Estados Unidos de América, nos separa y nos une una frontera de 2 500 kilómetros; posiblemente la mayor entre un país desarrollado y un país en desarrollo.

La relación con los Estados Unidos ha sido piedra angular y ha ocupado un lugar primordial en la política exterior mexicana, en un marco histórico, social, político y económico.

La naturaleza de la relación oficial entre México y los Estados Unidos ha evolucionado a lo largo de más de 150 años.

Estados Unidos es la mayor potencia del mundo occidental; ante ella México perdió la mitad de su territorio. De allí que el pueblo mexicano, perciba en esta cercana vecindad, no sólo oportunidades, sino también

un peligro real y permanente para la soberanía.

Estados Unidos es nuestro cliente comercial más importante, más de la mitad de nuestras exportaciones se dirigen a ese país y es a la vez nuestro principal proveedor. Más aún, buena parte de nuestra deuda externa está contratada con bancos norteamericanos y con organismos financieros sobre los que ese país ejerce influencia definitiva. En la agenda bilateral entre México y Estados Unidos, destacan fundamentalmente cinco temas: narcotráfico, deuda, trabajadores migratorios, problemas fronterizos y comercio.

A partir de la década de los treinta, el interés de ambas naciones por encontrar una solución eficiente y permanente en contra del tráfico de estupefacientes, ha estado presente en la agenda bilateral. Este interés ha aumentado sobre todo por el alarmante incremento de la producción y consumo de drogas que se ha suscitado en los últimos años.

El gobierno mexicano ha sostenido la tesis de que para terminar definitivamente con este severo problema, es necesario atacar con eficacia la producción, la distribución y el consumo de drogas, para lo cual ha iniciado acciones concretas y nuevos mecanismos de erradicación.

En razón de la prioridad que el gobierno mexicano ha otorgado a la lucha contra el narcotráfico, la Secretaría de Relaciones Exteriores modificó las funciones de una de las direcciones en jefe existentes en su estructura orgánica, a efecto de asignarle a la misma el delicado papel de coordinar con la Procuraduría General de la República y los organismos internacionales, la lucha constante contra el narcotráfico.

Por otro lado, el tema de la migración, de trabajadores mexicanos a los Estados

Unidos, también ha sido eje de la relación bilateral. El gobierno mexicano, ha reclamado del país vecino, un respeto absoluto a los derechos humanos de los trabajadores mexicanos, independientemente de su calidad migratoria.

En el año de 1986 con motivo de la expedición de la Ley Simpson-Rodino, el gobierno mexicano adoptó medidas con el objeto de fortalecer las acciones de protección a los nacionales mexicanos. Se acordó la creación de equipos de trabajo de ambas naciones que se avocaran al estudio de los problemas laborales de los trabajadores migratorios y a los problemas de seguridad y casos de violación de derechos humanos.

Las representaciones de México en el exterior desarrollaron programas para incrementar su labor de protección a mexicanos en el extranjero; con este fin, se implantó un sistema para brindar protección legal y defensoría jurídica.

Por lo anterior y en razón de los numerosos casos de violación de derechos humanos de trabajadores migratorios en la frontera, la Secretaría de Relaciones Exteriores, asignó a una Dirección en Jefe la delicada tarea de ejercer acciones inmediatas para contribuir a solucionar los problemas que enfrentan los nacionales mexicanos en los Estados Unidos.

Sin embargo, la relación con los Estados Unidos puede y debe ser algo más que problemas entre vecinos. Puede representar para México enormes oportunidades en materia de comercio (los Estados Unidos son el mercado más grande del mundo), tecnología, inversión extranjera y renegociación de pasivos.

Por lo que respecta a Canadá, las oportunidades son tan grandes como inexploradas; es por ello que constituirá una de las prioridades de la política exterior.

b) La Cuenca del Pacífico

Para México, la cuenca del Pacífico se erige como una región de gran potencial económico para la diversificación de mercados y de las fuentes de capital, para el intercambio tecnológico y para atraer inversiones.

En la cuenca del Pacífico, que comprende 24 países ribereños y 23 isleños, se encuentran situadas dos de las más grandes potencias económicas (Estados Unidos y Japón), potencias comerciales como Corea, Taiwán y Singapur, y otros países que se han destacado por sus esfuerzos en establecer un nuevo sistema de comercio: Filipinas, Tailandia, Malasia, Indonesia y Fidji.

El interés de México en el Pacífico, y más específicamente en el Japón, tiene antecedentes remotos. En el régimen presidencial de Porfirio Díaz se le contemplaba como medio para reducir la interdependencia comercial con Estados Unidos.

El interés prioritario de México en la cuenca del Pacífico radica fundamentalmente en las siguientes razones:

a) Por la fuerza económica de esos países.

b) Por su fuerte presencia en el comercio internacional. Sus exportaciones representan cerca de la mitad del volumen total de las exportaciones mundiales.

c) Por su rápido crecimiento.

d) Por su avance tecnológico.

e) Por su capacidad de inversión.

f) Por su potencial como fuentes alternativas de financiamiento.

El comercio de México con los países de la cuenca (exceptuando a Estados Unidos) es muy modesto, y da una idea de lo mucho que podría lograrse en esta materia.

De las exportaciones mexicanas en 1987 menos del 5% se dirigió a los países de la

cuenca (sin incluir Japón) que compara muy desfavorablemente con las exportaciones de Brasil (12%) y de Argentina (10%) a los mismos países.⁷

De la misma manera nuestras importaciones de dichos países representan menos del 4% de nuestras importaciones totales, mientras que en los casos de Brasil y Argentina se acercan al 10%.

La magnitud de los esfuerzos que habría que realizar para obtener ventajas de las oportunidades que ofrece la cuenca del Pacífico es muy significativa.

Implica en primer lugar continuar con el proceso de cambio estructural, modernización económica, apertura comercial, competitividad de la planta industrial, y desde luego una adecuada difusión de las oportunidades entre los empresarios mexicanos y los asiáticos.

La creación de la Dirección General para el Pacífico pretende aprovechar las oportunidades mencionadas.

Podríamos decir que nuestra primera meta es el ingreso de México a la CCEP (Conferencia de Cooperación Económica para el Pacífico). Como un primer paso, se creó en 1988 la "Comisión Mexicana para la Cuenca del Pacífico", comisión intersecretarial presidida por el Presidente de la República.

c) América Latina

América Latina y el Caribe son área prioritaria para la política exterior por explicable razones políticas. La concertación con los países latinoamericanos puede facilitar la negociación frente al norte.

Adicionalmente, para México es importante el fortalecimiento de los regímenes democráticos en América Latina.

La proximidad geográfica, histórica, cultural y étnica es una razón ampliamente justificada.

Con América Latina nos interesa la concertación política, que se ve mucho más próxima que la integración económica.

Aun así hay posibilidades concretas de negocios en campos tales como petroquímica, hierro, acero, aluminio y otros.

Por razones de seguridad nacional, nuestros vecinos, Guatemala y Belice así como Centroamérica revisten una importancia especial.

Con Venezuela y Colombia, México ha iniciado un mecanismo especial de concertación derivado fundamentalmente de intereses comunes: nuestra proximidad a Centroamérica y al Caribe y la tradición democrática de los tres países.

d) Europa

En el continente europeo, México ha sostenido con diversos países importantes vínculos históricos y culturales, especialmente con España.

El alto grado de desarrollo de las economías de los países europeos, han colocado al continente en el segundo lugar en casi todos los intercambios comerciales que efectúa México, (después de los Estados Unidos). Actualmente, el 25% de la inversión extranjera que recibe nuestro país, proviene de países europeos, lo que ofrece a México una excelente oportunidad de ampliar sus relaciones económicas, comerciales y financieras.

En el año de 1992, los doce miembros de la Comunidad Económica Europea, crearán un ámbito comercial común, con lo que las oportunidades económicas de la región se ampliarán enormemente. Europa en con-

junto será la segunda economía del mundo, comparable en magnitud a la de América del Norte.

La comunidad europea puede y debe constituirse en un socio clave para el desarrollo económico de México.

Para Europa, México puede ser una atractiva puerta de acceso al mercado de Norteamérica y a Latinoamérica.

Estas prioridades geográficas se ven correspondidas en la estructura orgánica de la Secretaría de Relaciones Exteriores, a través del establecimiento de unidades administrativas específicas, algunas de ellas de nueva creación.

Política integrada

En la asignación de responsabilidades institucionales en materia de relaciones con el exterior, se pueden plantear dos esquemas opuestos cada uno con serios inconvenientes. El primero de ellos consiste en la asignación a la Secretaría de Relaciones Exteriores de la ejecución y desarrollo de la totalidad de las acciones en el exterior. Bajo esta perspectiva, la cancillería mexicana tendría a su cargo los asuntos internacionales en materia agraria, educativa, comercial, financiera, etcétera.

Son obvias las desventajas políticas y operativas; toda vez que es imposible que una dependencia posea el conocimiento específico de ramas que, en lo interno, le son ajenas.

El segundo esquema radica en la negociación autónoma, directa y aislada de cada dependencia del Ejecutivo Federal en el área de su competencia.

La improcedencia de este esquema es evidente. La diversidad de criterios resultaría en una multiplicidad de políticas exteriores;

no habría una visión integradora y global. Las negociaciones se realizarían en forma aislada y de acuerdo a criterios dispersos y, en ocasiones contradictorios.

La política exterior implica el establecimiento de criterios y prioridades destinados a satisfacer el interés nacional, al cual se subordinan las acciones y negociaciones particulares.

En este contexto, el esquema idóneo para lograr una uniformidad de criterios y acciones radica en la concertación. Las políticas, programas y acciones de cada dependencia en el marco internacional, se establecen de conformidad con los principios, objetivos y prioridades sancionados por el titular del ejecutivo, todo bajo la coordinación de la dependencia que tiene a su cargo la ejecución y desarrollo de la política exterior.

Así, la Secretaría de Relaciones Exteriores no asume funciones que no son de su competencia. Respeto el ámbito de las otras dependencias, pero facilita la coordinación y congruencia de las acciones en el exterior.

El establecimiento, por parte del Presidente Salinas de Gortari, del denominado Gabinete de Política Exterior, facilita la coordinación intersecretarial y establece el vínculo indispensable entre política exterior y política interior.

En beneficio de una mejor coordinación, aún es posible el instrumentar medidas adicionales tendientes a la cooperación entre las diversas dependencias.

Un ejemplo de ello sería el establecimiento en un mismo inmueble, de las oficinas de representación de las diversas dependencias; otro la implantación de mecanismos de comunicación entre la Cancillería y las unidades responsables de los asuntos internacionales de las diversas secretarías.

El formidable reto que enfrenta la política exterior mexicana, requiere entre otras cosas, de esquemas de concertación como los ya descritos.

A continuación se mencionan algunas acciones que ejemplifican la concertación entre la Secretaría de Relaciones Exteriores y otras dependencias en sus acciones internacionales.

La intervención de la Secretaría de Relaciones Exteriores en los foros multilaterales que debaten asuntos económicos, en coordinación con la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial y de Agricultura y Recursos Hidráulicos, ha impulsado una mayor participación de México en organismos internacionales tales como la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI); la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO); el Fondo Internacional para el Desarrollo Agrícola (FIDA).

En lo referente a la deuda externa, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público conduce las negociaciones. A la de Relaciones Exteriores corresponde apoyar; los embajadores mexicanos acreditados ante los países acreedores, mantienen contacto con los responsables de la política financiera. Las opiniones de estos funcionarios son de utilidad para la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

En materia de comercio, la responsabilidad corresponde fundamentalmente a la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.

La Secretaría de Relaciones Exteriores, a través de sus oficinas de representación, realiza contacto con funcionarios de gobierno y empresas privadas, a fin de dar a conocer las ventajas de la nueva reglamentación de inversiones extranjeras en México.

Los embajadores representan el vínculo oficial del más alto nivel que tiene el gobierno de México en el exterior. La labor de éstos, facilita la comunicación entre empresarios deseosos de invertir en México y la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.

Algo similar puede asentarse sobre la coordinación entre la Cancillería y otras dependencias que emprenden acciones en el exterior, tales como la Secretaría de Turismo, la Procuraduría General de la República, la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos y otras.

El papel de la Secretaría de Relaciones Exteriores en la coordinación de acciones exteriores de otras dependencias es fundamental para el éxito de la política exterior, toda vez que desempeña una función global e integradora.

Sin embargo, existe otra razón fundamental; la Cancillería mexicana, al igual que las demás dependencias del Ejecutivo, tiene asignada una función específica y fundamental: la defensa de la soberanía. La soberanía es su misión específica; es su óptica y criterio para abordar cualquier asunto internacional.

Esta óptica debe estar presente en el desarrollo de toda negociación con el exterior, ya sea bilateral o multilateral, tecnológica o científica, financiera o comercial, respetando el ámbito que las leyes asignan a cada dependencia.

5. REESTRUCTURACION ORGANICA

La Política y la Estructura

Hoy en día los estudiosos de la teoría administrativa están de acuerdo en que la estructura de una institución se diseña en función de los objetivos de ésta.

Se establecen primero los objetivos y prioridades (política), y luego se selecciona la estructura que mejor permita la consecución de aquéllos. El modelo de estructura es una de las decisiones más estratégicas de toda institución.

En secciones precedentes quedó expuesto que los principios rectores de la política exterior mexicana son consecuencia de nuestra historia y nuestra geografía. Los objetivos y prioridades son la expresión concreta de esos principios frente a la actual circunstancia nacional e internacional.

Es claro pues, que la estructura orgánica de una secretaría debe ser un instrumento idóneo para el logro de sus objetivos. En materia de estructuras no hay dogma; no existe la estructura "correcta" o "incorrecta". Siempre existen opciones viables; se escoge la que parece mejor en función de los objetivos y prioridades. Se modifica periódicamente conforme éstos se adaptan a nuevas circunstancias.

Reestructuración Orgánica

Los principios, prioridades y objetivos explicados en el apartado 4 de este documento, hicieron necesario modificar la estructura orgánica vigente desde 1985, con el propósito de adecuarla a las necesidades actuales.

El Reglamento Interior de 1985, siguiendo el criterio estructural establecido por el de 1979, asignaba a una Subsecretaría la atención de los asuntos bilaterales, a otra los multilaterales, y a una tercera la cooperación internacional.

Una estructura orgánica que separaba lo multilateral de lo bilateral, resultaba poco práctica a la luz de las nuevas prioridades. No facilitaba la concentración de esfuerzos en las áreas geográficas prioritarias, y rom-

pía con el principio del equilibrio estructural.

La definición de áreas geográficas prioritarias explicada en páginas anteriores, hizo recomendable optar por un modelo de estructura más balanceada.

El nuevo Reglamento Interior de la Secretaría, publicado el 26 de enero de 1989, asigna las áreas geográficas de la siguiente manera:

Continente americano a la Subsecretaría "A"

Europa, Asia y Africa a la Subsecretaría "B"

Consulados, asuntos culturales y cooperación técnica a la Subsecretaría "C".

Cancillerías de otros países han hecho evolucionar su estructura de manera similar y han apreciado las ventajas de especializar a sus equipos por áreas geográficas, asignándoles la responsabilidad completa, tanto en lo bilateral como en lo multilateral.

La nueva estructura básica de la Secretaría comprende tres subsecretarías, una Oficialía Mayor, la Consultoría Jurídica, las direcciones en jefe, veinte unidades administrativas con nivel de dirección general y tres órganos desconcentrados. Esta estructura es menor que la contemplada por el reglamento de 1985, de acuerdo con el proceso de reducción de estructuras del gobierno federal.

Al diseñar la nueva estructura, desaparecieron algunas direcciones generales, se modificaron o fusionaron otras, y se crearon aquéllas que se consideraron indispensables, de acuerdo a las nuevas prioridades de política exterior, como por ejemplo la Dirección General para el Pacífico.

De acuerdo con el nuevo Reglamento Interior, la estructura orgánica de la Secretaria

se encuentra conformada de la siguiente manera:

Secretario

Subsecretaría "A"

Subsecretaría "B"

Subsecretaría "C"

Oficialía Mayor

Consultoría Jurídica

Direcciones Generales:

Para América del Norte.

Para América Latina y el Caribe.

Para Europa.

Para el Pacífico.

Para Asia y Africa.

De Fronteras.

De Asuntos Consulares.

De Asuntos Jurídicos.

Para el Sistema de la Organización de las Naciones Unidas.

De Organismos Regionales Americanos.

De Relaciones Económicas Multilaterales.

De Cooperación Técnica y Científica.

De Asuntos Culturales.

Del Acervo Histórico Diplomático.

Del Protocolo.

De Información.

De Programación, Organización y Presupuesto.

Del Servicio Exterior y de Personal.

De Recursos Materiales.

Organos desconcentrados:

Sección Mexicana Comisión Internacional de Límites y Ríos México-Estados Unidos.

Sección Mexicana Comisión Internacional de Límites y Ríos México-Guatemala.

Instituto “Matías Romero” de Estudios Diplomáticos.

Delegaciones en el Distrito Federal y en Los Estados.

La Secretaría contará además con los directores en jefe que requiera para el mejor desempeño de sus funciones.

El 13 de febrero de 1989 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación*, el Acuerdo por el que se adscriben orgánicamente las unidades administrativas de la Secretaría de la siguiente manera:

I. A la Secretaría del Ramo:

La Consultoría Jurídica.
Los Directores en Jefe.
La Dirección General del Protocolo.
La Dirección General de Información.
La Dirección General de Asuntos Jurídicos.
El Instituto “Matías Romero” de Estudios Diplomáticos.

II. A la Subsecretaría “A”:

La Dirección General para América del Norte.
La Dirección General para América Latina y el Caribe.
La Dirección General de Organismos Regionales Americanos.
La Dirección General de Fronteras.
La Sección Mexicana de la Comisión Internacional de Límites y Aguas México-Estados Unidos.
La Sección Mexicana de la Comisión Internacional de Límites y Aguas México-Guatemala.

III. A la Subsecretaría “B”:

La Dirección General para Europa.
La Dirección General para Asia y Africa.

La Dirección General para el Pacífico.

La Dirección General para el Sistema de Organización de las Naciones Unidas.

La Dirección General de Relaciones Económicas Multilaterales.

IV. A la Subsecretaría “C”:

La Dirección General de Asuntos Consulares.

La Dirección General de Asuntos Culturales.

La Dirección General de Cooperación Técnica y Científica.

La Dirección General del Acervo Histórico Diplomático.

V. A la Oficialía Mayor:

La Dirección General de Programación, Organización y Presupuesto.

La Dirección General del Servicio Exterior y de Personal.

La Dirección General de Recursos Materiales.

La Unidad de Delegaciones.

Descripción de la estructura orgánica.

Áreas del Secretario

a) Consultoría Jurídica

La Consultoría Jurídica, cuyas funciones difieren de las desarrolladas por la Dirección General de Asuntos Jurídicos, es un área fundamental de toda Cancillería moderna.

La Consultoría Jurídica tiene las siguientes atribuciones:

—Elaborar los proyectos en materia de tratados internacionales.

—Despachar los numerosos y delicados asuntos referentes a tratados y litigios internacionales.

—Vigilar el cumplimiento de las disposiciones en materia de derecho internacional.

—Coordinar la defensa y asesoría jurídica de mexicanos en el exterior, tarea especialmente delicada que constituye uno de los objetivos básicos de la política exterior.

—Coordinar el sistema de información en materia de derecho y tratados de carácter internacional.

—Atender la ejecución de aquellos convenios bilaterales donde México participe.

b) Directores en Jefe

En el Apartado 4 se hizo referencia a dos de las direcciones en jefe: la *Dirección en Jefe para Asuntos Especiales*, la cual se ocupa del combate al narcotráfico y a la farmacodependencia, y la *Dirección en Jefe para Asuntos Migratorios y Derechos Humanos* que tiene a su cargo dar continuidad a la política mexicana en materia de derechos humanos y migración.

Para la consecución de los objetivos arriba referidos, la Dirección en Jefe para Asuntos Especiales ejercita las siguientes atribuciones:

—Proponer y negociar en coordinación con la Procuraduría General de la República, acuerdos y acciones bilaterales y multilaterales para concertar compromisos específicos en materia de lucha contra el narcotráfico.

—Coordinar la participación de México ante los organismos internacionales y agencias especializadas.

—Asesorar a las autoridades mexicanas que participen en las reuniones especializadas.

—Dar a conocer en el medio nacional e internacional, los esfuerzos de México en la

lucha contra el narcotráfico y la farmacodependencia.

Por su parte la Dirección en Jefe para Asuntos Migratorios y Derechos Humanos, tiene asignadas las siguientes funciones:

—Actuar como interlocutor de la Secretaría de Relaciones Exteriores en las labores y reuniones de las Naciones Unidas y otros organismos internacionales relacionados con corrientes migratorias y trabajadores migratorios.

—Mantener contacto con las autoridades nacionales involucradas en los temas antes descritos.

—Participar como representante del gobierno de México, en las reuniones y foros internacionales de derechos humanos.

c) Dirección General de Protocolo

Como casi todas las áreas de protocolo de las cancillerías de otros países, esta Dirección General establece los lineamientos para la acreditación en México de los cuerpos diplomáticos, consular y de funcionarios de organismos internacionales.

Igualmente, tiene a su cargo otorgar las inmunidades y prerrogativas de los cuerpos diplomático y consular y coordinar viajes, actos y actividades durante las visitas oficiales del Presidente de la República y del Secretario de Relaciones Exteriores a otros países.

d) Dirección General de Información

A diferencia de la mayoría de las unidades de comunicación social de las diferentes dependencias de la administración pública federal, la Dirección General de Información tiene no sólo la responsabilidad de la cobertura informativa en el territorio nacional, sino muy principalmente la difu-

sión de la imagen de México en el exterior. Como se anotó en el apartado 4, éste es uno de los objetivos torales de la actual administración: mejorar la imagen de México en el exterior. Para ello, esta unidad concierne acciones con los principales medios de información en el continente americano y en Europa y Asia.

Esta unidad tiene como objetivo principal, el establecer programas destinados a fortalecer la imagen de México en el exterior y con este propósito, recopila, analiza y evalúa la información sobre México obtenida de fuentes nacionales y extranjeras y procede en consecuencia.

e) Dirección General de Asuntos Jurídicos

Esta unidad tiene a su cargo algunas de las funciones que tienen relación más directa con la defensa de la soberanía: nacionalidad y permisos para adquisición de inmuebles.

Otorga permisos relativos al artículo 27 de la Constitución y expide autorización para la adquisición de inmuebles.

Igualmente tiene la facultad de expedir certificados de nacionalidad mexicana y cartas de naturalización.

f) Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos

Imparte cursos de capacitación a los aspirantes a ingresar al servicio exterior mexicano y cursos de actualización a sus miembros y al personal de la Secretaría de Relaciones Exteriores.

Subsecretaría "A"

a) Dirección General para América del Norte

Esta Dirección General reviste una importancia de primer orden; le corresponde

la atención de los asuntos relativos a Estados Unidos y Canadá.

La relación entre nuestro país y Estados Unidos y Canadá juega un papel preponderante en la política exterior mexicana.

Las funciones que a continuación se describen, son comunes a todas las direcciones regionales en sus respectivos ámbitos de competencia geográfica.

—Proponer acciones de política exterior en materia de negociación política y económica.

—Atender con las embajadas acreditadas ante el gobierno de México, los asuntos políticos y económicos de carácter bilateral.

—Efectuar estudios, análisis y evaluaciones del comercio exterior y promoverlo con las embajadas y consulados de los países de la región, y en coordinación con la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial y el Banco de Comercio Exterior.

—Emitir lineamientos sobre asuntos políticos y económicos bilaterales.

Resulta verdaderamente importante la atención que se da a la intensa y compleja relación bilateral con los Estados Unidos de América, de manera que puedan aprovecharse las oportunidades y beneficios mutuos y resolverse los problemas que se comparten. La relación con este país, por razones geográficas, históricas y por la amplitud de sus contactos, es prioritaria para la política exterior de México.

b) Dirección General para América Latina y el Caribe

Le corresponden las funciones señaladas en el inciso anterior, en su ámbito geográfico.

En América Latina y el Caribe, México cuenta con 20 embajadas y tiene relación con 30 países.

El equipo humano con que cuentan nuestras embajadas en el exterior es muy reducido en número, incluso en comparación con otros países latinoamericanos. Por ejemplo, las embajadas de Brasil, Argentina y Venezuela en México, cuentan con 58, 52 y 45 personas respectivamente, acreditadas ante dichos países. México tiene 34, 30 y 24 personas respectivamente, entre diplomáticos y empleados auxiliares.

Las relaciones de México con América Latina y el Caribe, han tenido un carácter prioritario, lo cual se confirma con las actividades que se han llevado a cabo en los últimos meses. Así lo demuestra la visita que el licenciado Carlos Salinas de Gortari efectuó a Guatemala como Presidente electo.

En esta área se atienden asuntos tan importantes como son el análisis y la evaluación de los acontecimientos políticos de la región; las acciones de concertación y el seguimiento de la cooperación económica y el otorgamiento de asilo diplomático.

c) Dirección General de Organismos Regionales Americanos

La transformación de la Dirección General de Organismos Internacionales, dio lugar a esta Dirección General, cuyo fin es el de concentrar los asuntos vinculados a los organismos multilaterales del sistema interamericano y latinoamericano y los esquemas de negociación multilateral que se han venido generando en la región, en una sola unidad administrativa.

Tiene como funciones principales:

—Normar la participación de México en los organismos regionales americanos de su competencia.

—Coordinar los esfuerzos encaminados a fijar la postura de México en los organismos regionales americanos.

—Participar en la negociación de los tratados multilaterales auspiciados por los organismos regionales americanos, así como promover la firma, adhesión y ratificación de dichos tratados.

d) Dirección General de Fronteras

En el Reglamento anterior se denominaba Dirección General de Límites y Ríos Internacionales, la cual se transformó en esta Dirección General, con el propósito de responder a la necesidad de que la Secretaría cuente con un área que atienda la cooperación fronteriza con los países vecinos de México y sea el enlace intersectorial para el desarrollo integral de nuestras fronteras. Estas funciones se agregan a las de vigilancia de los acuerdos internacionales sobre límites y aguas que ya tenía asignadas.

Sus funciones principales son:

—Vigilar el cumplimiento de los tratados internacionales celebrados entre México y los Estados Unidos, en materia de límites y ríos internacionales.

—La preservación de la soberanía y los intereses nacionales en los límites y ríos internacionales entre México y Estados Unidos.

e) Secciones Mexicanas de las Comisiones de Límites y Aguas

Estos órganos desconcentrados tienen las siguientes atribuciones:

—Vigilar el cumplimiento de los tratados internacionales celebrados entre México y Guatemala, y México y Estados Unidos, relacionados con los límites y el aprovechamiento de aguas internacionales.

—Cumplir con las políticas, lineamientos y disposiciones fijadas para la preservación de la soberanía e integridad territorial.

—Colaborar en coordinación con las dependencias federales y estatales en los asuntos de medio ambiente en las fronteras sur y norte de la República Mexicana.

Subsecretaría "B"

a) Dirección General para Europa

La fusión de dos direcciones generales, la de Europa Occidental y la de Europa Oriental y la URSS, da lugar a esta dirección general que atiende la relación con los países de Europa que ha sido tradicionalmente estrecha y que, debido a las perspectivas de desarrollo comercial, se estrecharán aún más.

Atiende una de las áreas geográficas estratégicas, tanto por su peso político como en el plano económico.

México cuenta con 23 embajadas en Europa y mantiene relaciones con 28 países.

Las embajadas de Francia, Gran Bretaña y España en México, cuentan con 197, 190 y 93 personas respectivamente; nuestras embajadas en esos países cuentan con 33, 29 y 30 personas respectivamente.

Desarrolla dentro de su ámbito, las funciones asignadas a las direcciones generales regionales.

b) Dirección General para Asia y Africa

La anterior Dirección General para Africa, Asia y Oceanía se dividió y dio origen a dos direcciones, la de Asia y Africa y la del Pacífico. La primera, como su nombre lo indica, cubre casi la totalidad de dos continentes, por lo que los asuntos que en ella se manejan son de índole muy diversa.

En esta región se encuentra la concurrencia de los más diversos sistemas y modelos de gobierno, de economías situadas en todos los grados de la escala de desarrollo y de puntos de coincidencia y frentes de confrontación a todos los niveles, lo que conforma un complejo panorama en las áreas de que se ocupa esta Dirección General.

Excluyendo a los países ubicados en la cuenca del Pacífico, México cuenta con 9 embajadas en Asia y Africa y mantiene relaciones con 72 países.

Efectúa dentro de su ámbito de competencia, las funciones asignadas a las direcciones generales regionales.

c) Dirección General para el Pacífico

Esta dirección general fue creada con el nuevo Reglamento Interior, para atender una de las áreas geográficas prioritarias para la política exterior, como quedó explicado anteriormente.

México cuenta con 6 embajadas en la cuenca del Pacífico y tiene relación con 11 países. Cabe señalar, que la embajada de México en Japón cuenta con 32 personas; el personal de la embajada de Japón en México, asciende a 72 diplomáticos y empleados auxiliares.

Realiza dentro de su ámbito, las funciones asignadas a las direcciones generales regionales.

d) Dirección General para el Sistema de la Organización de las Naciones Unidas

Esta dirección coordina todas las actividades relacionadas con la participación de México en la Organización de las Naciones Unidas, incluyendo todos sus órganos, consejos, comités y conferencias, así como de los organismos especializados que atienden temas específicos, como la educación, la cultura y las comunicaciones.

Tiene a su cargo las siguientes funciones:

—Formular e impartir los lineamientos generales que normen la actuación de México en el sistema de las Naciones Unidas.

—Supervisar las labores de las misiones de México ante los órganos de las Naciones Unidas.

—Participar en la negociación de tratados, convenios y acuerdos internacionales, promovidos por los órganos y agencias del sistema de las Naciones Unidas.

Subsecretaría "C"

a) Dirección General para Asuntos Culturales

Esta unidad es parcialmente responsable del cuarto objetivo de la política exterior: utilizar la cultura mexicana como elemento de identidad y de presencia de México en el mundo.

Con este propósito, la Dirección General de Asuntos Culturales, formula los lineamientos generales de la política exterior de México en materia de difusión e intercambio cultural, académico y educativo e interviene en la celebración de los convenios y programas de intercambio cultural y educativo.

Igualmente coordina, a través de las misiones diplomáticas, la difusión de la cultura, las artes y la historia de México en el extranjero y dirige la operación de los programas de becas ofrecidas a nacionales de México por otros países y organismos internacionales.

b) Dirección General de Asuntos Consulares

Antiguamente se denominaba Dirección General de Protección y Servicios Consulares. Esta unidad es responsable de proporcionar protección a los mexicanos en el

exterior y de coordinar el funcionamiento de las oficinas consulares.

Como quedó expuesto en el apartado anterior, la protección de los derechos e intereses de los mexicanos en el extranjero es el tercer objetivo central de la política exterior.

Para la consecución de este objetivo, tiene a su cargo las siguientes funciones:

—Prestar los servicios consulares documentales que requieran las comunidades mexicanas, así como facilitar la documentación de los extranjeros que se dirigen a México y ejercer los actos de fe pública consular.

—Elaborar los programas de protección a mexicanos en el extranjero y vigilar su cumplimiento.

Es tal la demanda de estos servicios, que la carga de trabajo es excesiva para la mayoría de los consulados. La cifra de estos actos durante el año de 1988, que ascendió a poco más de 2 millones, da una idea de la magnitud de la tarea desarrollada por esta unidad administrativa.

México cuenta con 25 consulados generales; 26 de carrera y 99 honorarios; 59 secciones consulares y 3 agencias consulares.

c) Dirección General de Cooperación Técnica y Científica

Responde a la necesidad de promover, actualizar y programar acciones en el campo científico y tecnológico internacional, tanto en el ámbito bilateral como multilateral.

Tiene a su cargo las siguientes funciones:

—Formular y proponer a las autoridades los lineamientos generales de la políti-

ca exterior en materia de cooperación técnica y científica.

—Participar en la negociación de convenios y acuerdos en materia de cooperación técnica y científica.

Para el gobierno de México, la cooperación técnica y científica internacional es parte integrante de la política exterior del país y constituye un valioso instrumento de apoyo y complementación de los esfuerzos nacionales para el desarrollo económico y social. En este contexto, se lleva a cabo una política de acercamiento con la comunidad internacional a fin de emprender acciones mutuas de cooperación, en particular en materia de transferencia de tecnología.

d) Dirección General del Acervo Histórico Diplomático

La original Dirección General de Archivo, Biblioteca y Publicaciones, se transforma con el propósito de cumplir con la obligación de la Secretaría de Relaciones Exteriores de custodiar, restaurar y publicar los documentos diplomáticos. Con este propósito, efectúa una verdadera labor de investigación y análisis; asimismo realiza las crónicas e informes que son requeridos por ley.

Oficialía Mayor

Anteriormente le estaban adscritas las áreas de Programación, Organización y Presupuesto; de Recursos Humanos y de Recursos Materiales y Servicios, que tenían asignadas las funciones referentes a la administración de recursos financieros, humanos y materiales, respectivamente.

Considerando que las direcciones generales adscritas a la Oficialía Mayor son áreas prestadoras de servicios, mismos que se deben proporcionar con prontitud y eficiencia a las áreas sustantivas a fin de que

estén en condiciones de cumplir con las metas y objetivos comprometidos, se llevó a cabo una reorganización en las áreas de Oficialía Mayor.

Por tal motivo, la administración de los recursos humanos se ubicó en la Dirección General del Servicio Exterior, a la cual se le denomina ahora Dirección General del Servicio Exterior y de Personal. Esto ha permitido la desaparición en la estructura orgánica de la anterior Dirección General de Recursos Humanos.

Esta medida permitió concentrar en una sola unidad administrativa la selección, contratación, control y pago del personal adscrito a la Secretaría, tanto el personal de carrera del Servicio Exterior como el sujeto al régimen ordinario del Apartado "B" del artículo 123 constitucional.

Con dicha reorganización, la Oficialía Mayor queda integrada por las direcciones generales de Programación, Organización y Presupuesto; del Servicio Exterior y de Personal y la de Recursos Materiales.

La Dirección General de Programación, Organización y Presupuesto, administrará para 1989 un presupuesto de aproximadamente 115 millones de dólares. Poco más de la mitad de este presupuesto se destina al pago del personal radicado en el exterior y al pago de las cuotas de los organismos internacionales de los que México forma parte.

La Dirección General del Servicio Exterior y de Personal tiene registrados a 1,400 miembros del servicio exterior mexicano. Adicionalmente, el personal de la Secretaría lo integran aproximadamente 2,500 servidores públicos y 1,000 empleados auxiliares en las representaciones diplomáticas.

La Dirección General de Recursos Materiales es responsable, entre otras funciones, de la administración de 200 inmuebles

en el exterior, de los cuales 50 son propios y 150 arrendados.

Por otra parte, la Contraloría Interna, fue adscrita a la Oficialía Mayor. Asimismo y por delegación del Secretario del Ramo, las delegaciones en el Distrito Federal y en los Estados, han pasado a depender funcionalmente de la Oficialía Mayor.

Desde el punto de vista de recursos asignados, la Secretaría de Relaciones Exteriores es relativamente pequeña. El factor que incide para hacer más compleja su administración es la existencia de 120 representaciones en el exterior.

Con objeto de facilitar el manejo administrativo de esta amplia red de oficinas, se lleva a cabo un proceso de simplificación y desconcentración, el cual no constituye tema de este ensayo, y que al igual que la reestructuración orgánica, pretende facilitar el cumplimiento de los objetivos y prioridades de la política exterior del gobierno mexicano.

Como pudo observarse en el desarrollo del presente apartado la Secretaría de Relaciones Exteriores, de conformidad al Plan de Racionalización de Estructuras del Gobierno Federal, ha disminuido el número de unidades administrativas que integran su estructura básica, procurando que esta reducción no afecte sus funciones sustantivas y que la nueva estructura orgánica propicie un mejor equilibrio administrativo y una atención especializada de los asuntos.

Esto sin lugar a dudas, facilitará el cumplimiento de los objetivos y prioridades del gobierno federal en materia de política exterior.

CONCLUSIONES

La política exterior de la administración del Presidente Salinas, confirma los prin-

cipios que México ha defendido y seguirá defendiendo en el ámbito internacional.

La situación internacional cambia aceleradamente. Nos tocará vivir una nueva etapa de la historia de la humanidad, diferente a las anteriores, que ofrece nuevas oportunidades y nuevos desafíos a la nación americana.

Ante ella México confirma sus principios de política exterior y adecúa sus estrategias de la manera que mejor sirva a los intereses nacionales.

Con este propósito la nueva administración se ha propuesto seis objetivos muy claros de política exterior y ha identificado con precisión sus prioridades estratégicas.

En función de ello ha modificado la estructura orgánica de la Secretaría de Relaciones Exteriores, de manera que responda mejor a esos objetivos y estrategias.

¹ Este apartado tuvo como fuente principal un documento inédito de la Dirección General del Archivo Histórico Diplomático de la Secretaría de Relaciones Exteriores.

² Gómez Robledo, Antonio; "Directrices Fundamentales de la Política Exterior Mexicana". En *Política Exterior de México. 175 años de Historia*. México, Secretaría de Relaciones Exteriores, 1985, p. 69.

³ Solana, Fernando. *Principios y Objetivos de la Política Exterior Mexicana*. Discurso pronunciado en la instalación del Foro de Consulta Popular sobre Factores Externos en el Contexto Internacional, México, 16 de febrero de 1989.

⁴ Salinas de Gortari, Carlos. *El reto de la soberanía*. Palabras pronunciadas en el acto de instalación de la Comisión Nacional de Asuntos Internacionales, efectuado en Cuatro Ciénegas, Coahuila, el 9 de febrero de 1988.

⁵ Solana, Fernando. *Principios y Objetivos de la Política Exterior Mexicana*. op. cit.

⁶ Salinas de Gortari, Carlos. *Discurso de Toma de Posesión*.

⁷ Zepeda Cabrera, Miriam de. *México y la Cuenca del Pacífico*, Foro de Consulta sobre Factores Externos y el Contexto Internacional.