

LA SECRETARIA DE RELACIONES EXTERIORES Y LA POLITICA EXTERIOR DE MEXICO

Patricia Galeana.

Una vez concluida la lucha para lograr la independencia nacional la primera tarea que se impuso al naciente Estado mexicano, por conducto de la Regencia del Imperio Mexicano, fue la instauración de un aparato de administración, como requisito mínimo indispensable para la conducción de los asuntos políticos.¹

Fue de este modo como, el 4 de octubre de 1821, se emitió el decreto mediante el cual se crearon cuatro secretarías de Estado: Secretaría de Negocios y Relaciones Exteriores e Interiores; Secretaría de Guerra y Marina, Secretaría de Justicia y Negocios Eclesiásticos y Secretaría de la Hacienda Pública.

Unidos los asuntos políticos internos y externos de México; la primera de estas Secretarías fue la encargada de establecer los vínculos con los diversos estados integrantes de la comunidad internacional.

El decreto, del 8 de noviembre de 1821, fijó el reglamento para el gobierno interior y exterior de las cuatro secretarías y estableció las atribuciones de cada una de ellas. De manera natural a la Secretaría de Relaciones Exteriores e Interiores le correspondió establecer y mantener las relaciones diplomáticas con las "cortes ex-

tranjeras" y, en consecuencia, llegar a acuerdos y firmar tratados.

Desde entonces, la Cancillería mexicana, con las variantes propias de la organización del Estado mexicano y de su administración pública, a lo largo de 173 años de historia nacional ha desempeñado la tarea fundamental de instrumentar las estrategias necesarias para defender los derechos e intereses de México ante la comunidad internacional. Ello ha quedado establecido en las sucesivas disposiciones jurídicas emitidas para regular a la administración pública federal, hasta llegar a la de 1976, actualmente vigente con las adiciones y reformas que posteriormente ha tenido.

La Constitución Política Mexicana.

Debe señalarse, por otra parte, que de acuerdo con el artículo 89 de la Constitución Mexicana, entre las atribuciones del jefe del ejecutivo, se encuentran las de dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales con la aprobación del Senado de la República y bajo la guía de los principios emanados de nuestra historia: autodeterminación de los pueblos; no intervención; solución pacífica de las controversias; la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales; la igualdad jurídica de los estados; la cooperación internacional para el

(1). *Manual de Organización del Gobierno Federal*, México, Secretaría de la Presidencia, 1976, p. 405.

desarrollo; la lucha por la paz y la seguridad internacional.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Para dar cumplimiento a dicha atribución, el ejecutivo se apoya en diversas secretarías de Estado, principalmente en la de Relaciones Exteriores, a la que de acuerdo con el artículo 28 de la citada Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, le corresponde la coordinación de las acciones en el exterior de las dependencias y entidades de la administración pública federal y, respetando las atribuciones que cada una de ellas tenga en la materia, *conducir* la política exterior, para cumplir lo cual debe intervenir en la firma de toda clase de tratados, acuerdos y convenciones en los que el país sea parte (Fracc. I).

Asimismo, establece la obligación de dirigir al servicio exterior mexicano, tanto en el ramo diplomático como en el consular, bajo los términos de la respectiva Ley, a fin de que vele en el extranjero por el buen nombre de México, proteja a los mexicanos en el exterior, cobre derechos consulares y otros impuestos, ejerza funciones notariales, de registro civil, de auxilio judicial y las demás funciones federales que señalan las leyes, adquiera, administre y conserve las propiedades de la Nación en el extranjero (Fracc. II).

Debe, por otra parte, la Secretaría de Relaciones Exteriores intervenir en las comisiones, congresos, conferencias y exposiciones internacionales, y participar en los organismos e institutos internacionales de los que el gobierno de México sea parte (Fracc. III).

Igualmente le corresponde intervenir en las cuestiones relacionadas con los límites y aguas internacionales. El mismo artículo 28 en sus fracciones V y VI faculta a la Cancillería mexicana para conceder las licencias y autorizaciones requeridas conforme a las leyes a los extranjeros que deseen adquirir el dominio de las tierras y aguas y sus accesiones en el territorio de la República mexicana, obtener concesiones y celebrar contratos, intervenir en la explotación de recursos naturales o para invertir o participar en sociedades mexicanas civiles o mercantiles, así como conceder permisos para la constitución de éstas o reformar sus estatutos o adquirir bienes inmuebles o derechos sobre ellos y llevar el registro de todas estas operaciones.

Debe también participar en todas las cuestiones relacionadas con nacionalidad y naturalización (Fracc. VII); guardar y usar el Gran Sello de la Nación (Fracc. VIII), coleccionar los autógrafos de toda clase de documentos diplomáticos (Fracc. IX); legalizar las firmas de los documentos que produzcan efectos en el extranjero y de los documentos que deban producirlos en la República (Fracc. X); intervenir, por conducto del Procurador General de la República, en la extradición conforme a la ley o tratados y en los exhortos o tratados para hacerlos llegar a su destino, previo examen de los requisitos de forma para hacerlo del conocimiento de las autoridades judiciales competentes (Fracc. XI).²

(2). *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*, México, Editorial Porrúa. Ver también Chabat, Jorge, "El marco jurídico de la política exterior: tendencias y perspectivas", en *Cuadernos de Política Exterior de México*, México, CIDC, 1986, pp. 15-42.

Con todas estas atribuciones, además de las que expresamente se le confieren en otras leyes y reglamentos, queda claramente establecido que, sin demérito de las funciones de otras instancias de la administración pública federal, es la Secretaría de Relaciones Exteriores la encargada principal de ordenar, coordinar y sistematizar todas las acciones de México en materia internacional.

Lo cual desde luego, va más allá de los aspectos puramente normativos, de por sí relevantes, toda vez que la legislación se orienta a la defensa de la soberanía y a el mantenimiento de la independencia nacional, en cualquiera circunstancia histórica.

Ley sobre la Celebración de Tratados.

Es importante agregar a los asuntos señalados por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, los prescritos por la Ley de Tratados publicada en el Diario Oficial de la Federación el 2 de enero de 1992.

En su artículo 1º, la nueva Ley de Tratados establece que estos sólo podrán ser celebrados entre el gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y uno o varios sujetos de derecho internacional público, además de que los acuerdos interinstitucionales sólo podrán ser celebrados entre una dependencia u organismo descentralizado de la administración pública federal, estatal o municipal y uno o varios órganos gubernamentales extranjeros u organizaciones internacionales.

Es decir, el instrumento legal denominado tratado sólo podrá ser firmado por el gobierno federal, en tanto que las institu-

ciones administrativas federales, estatales o municipales estarán capacitadas para acordar cualquier tipo de "acuerdo interinstitucional" que se define precisamente porque no es necesaria la intervención del gobierno de la República.

De acuerdo a ello, la ley establece en su artículo 6º, que debe ser la Secretaría de Relaciones Exteriores, sin afectar el ejercicio de las atribuciones de las dependencias y entidades de la administración pública federal, la dependencia que coordine las acciones necesarias para la celebración de cualquier tratado y formule una opinión acerca de la procedencia de suscribirlo y, cuando así se haya hecho, lo inscriba en el Registro correspondiente.

Adicionalmente, todas las dependencias u organismos descentralizados de la administración pública federal, estatal o municipal deberán mantener informada a la Secretaría de Relaciones Exteriores acerca de los acuerdos interinstitucionales que pretendan celebrar con órganos gubernamentales extranjeros u organizaciones internacionales. Por su parte, la Cancillería deberá formular el dictamen correspondiente acerca de la procedencia de suscribirlo y, en su caso, inscribirlo en el Registro respectivo.³

Reglamento Interior de la Secretaría de Relaciones Exteriores.

Como complemento de lo expuesto es menester mencionar lo relativo a la competencia y organización de la Secretaría de Relaciones Exteriores, de conformidad con

(3). *Ley sobre la celebración de Tratados, México, Secretaría de Relaciones Exteriores, 1992.*

el Reglamento interior de la propia Secretaría, publicado en el Diario Oficial el 23 de enero de 1989. El artículo 1º determina a la letra que "La Secretaría de Relaciones Exteriores tiene a su cargo las atribuciones y el despacho de los asuntos que expresamente le encomiendan la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley del Servicio Exterior Mexicano y otras leyes, así como los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes relativos que expida el Presidente de la República".

En tanto en el artículo 2º del citado Reglamento se estipula que "corresponde a la Secretaría de Relaciones Exteriores promover, propiciar y asegurar la coordinación de las acciones en el exterior de las dependencias y entidades de la administración pública federal, de conformidad con las atribuciones que a cada una de ellas corresponda, así como dirigir el Servicio Exterior Mexicano en sus ramas diplomática, consular y administrativa de acuerdo con las disposiciones aplicables y con las instrucciones del Presidente de la República e intervenir en toda clase de tratados, acuerdos y convenciones en los que el país sea parte".

Como bien puede constatare, el Reglamento condensa y sintetiza las atribuciones y obligaciones de la Cancillería mexicana respecto de la política internacional del país y refleja el papel central de la misma en la materia. Lo anterior no podría ser de otra manera. La naturaleza y esencia de todas las secretarías o ministerios de Asuntos o Relaciones Exteriores de todos los estados del mundo, consiste justamente en velar porque las relaciones con sus semejantes se lleven a cabo atendiendo a los respectivos valores

nacionales y sin menoscabo de la autonomía nacional.⁴

Organización interna de la Secretaría de Relaciones Exteriores.

Para cumplir con las funciones que el marco legal le otorga, la Secretaría de Relaciones Exteriores tiene una estructura interna que busca responder, en primer lugar, a los objetivos del ejecutivo en materia de desarrollo del país, y en segundo lugar, a las condicionantes del ámbito externo.

Actualmente, la Secretaría de Relaciones Exteriores cuenta con tres Subsecretarías -A, B y C- Oficialía Mayor, Consultoría Jurídica y 24 Direcciones Generales: del Protocolo, de Información, para América del Norte, de Fronteras, para el Sistema de las Naciones Unidas, de Relaciones Económicas Multilaterales, de Relaciones Económicas Bilaterales con América del Norte, para Europa, para el Pacífico, para Asia y África, para América Latina y el Caribe, de Organismos Regionales Americanos, de Relaciones Económicas con América Latina, de Cooperación Técnica y Científica, de Asuntos Culturales, de Asuntos Jurídicos, del Acervo Histórico Diplomático, de Programación, Organización y Presupuesto, del Servicio Exterior y de Personal, de Inmuebles y Recursos Materiales, y de Delegaciones.

A estas subdependencias deben agregársele los órganos desconcentrados, como el Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos, la Sección Mexicana de la Comisión Internacional de Límites y

(4). *Reglamento Interior de la Secretaría de Relaciones Exteriores*, México, Secretaría de Relaciones Exteriores, 1990.

Aguas México-Estados Unidos, la Sección Mexicana de la Comisión Internacional de Límites y Aguas México-Guatemala, las Delegaciones en el Distrito Federal: Alvaro Obregón, Benito Juárez, Cuauhtémoc, Gustavo A. Madero, Iztacalco, Miguel Hidalgo, Tlalpan y Venustiano Carranza; las Delegaciones Federales: Toluca, Naulcalpan, Aguascalientes, Tamaulipas, Sinaloa, Chihuahua, Jalisco, Hermosillo, Veracruz, Baja California Sur, Guanajuato, Yucatán, Baja California (Mexicali y Tijuana), Nuevo León, Michoacán, Coahuila, Tabasco y Zacatecas.

Además de estas instancias administrativas, la estructura formal de la Cancillería está integrada por tres coordinaciones generales: de Asesores, de Asuntos Migratorio y Narcotráfico, y de Medio Ambiente y Recursos Naturales, la Comisión Mexicana para la Cooperación con Centroamérica, el Programa para las Comunidades Mexicanas en el Extranjero, las Unidades de Comunicación con el Exterior y de Monitoreo de Medios Internacionales y de Auditoría Interna.

Con esta organización se busca satisfacer por un lado la tradicional orientación por regiones geográficas, ya sea en cuestiones meramente político-diplomáticas, y su vertiente económica; por otra parte, se atienden los asuntos relativos a los organismos internacionales, de los que México ha sido parte importante, de hecho desde su creación y proliferación, ya sean de carácter universal como la ONU o regional, como la OEA.

También se ha puesto especial atención a los temas de la nueva agenda internacional, como son los migratorios, el

narcotráfico y el ambiente, además pone gran énfasis en la cooperación internacional en materia cultural, científica y técnica con nuestros vecinos del sur inmediato, así como la atención a las comunidades de mexicanos que por cualesquiera razones residen en el exterior, principalmente en los Estados Unidos.

Nuestro objetivo es enfrentar los retos y aprovechar las oportunidades que plantea un contexto internacional cada vez más complejo y en pleno proceso de transición entre dos etapas de la historia.

México mantiene, por conducto de la Secretaría de Relaciones Exteriores, vínculos diplomáticos y consulares con más de 110 países y representaciones permanentes en más de 30 organismos internacionales. A estas misiones con rango de embajadas, consulados generales o de carrera y de representaciones permanentes les corresponde ante todo la representación, defensa y promoción de los intereses de México y de los mexicanos en sus diversas adscripciones. Constituyen, de hecho, de acuerdo a las convenciones diplomática y consular de Viena, una extensión del país. Los embajadores y cónsules representan en su persona al gobierno mexicano, como brazos ejecutores de la política exterior trazada por el ejecutivo mexicano y coordinada y puesta en marcha por la propia Cancillería, como bien lo establece la Ley del Servicio Exterior Mexicano.

Origen del Servicio Exterior Mexicano.

El primer antecedente formal de un cuerpo colegiado o de un servicio civil de carrera para la representación de México en el exterior se encuentra en el decreto que

el Soberano Congreso expidió el 7 de mayo de 1822 para establecer las reglas para el nombramiento, instrucciones y sueldos del personal diplomático. Posteriormente fue Vicente Guerrero quien expidió la primera Ley del Servicio Exterior Mexicano el 31 de octubre de 1829. Dicha ley regula la función diplomática y consular y establece las características que debe tener el personal que compondrán las respectivas oficinas.⁵

Con posteridad a esta ley, se expidió una serie de normas para reglamentar la representación de México y adaptarse a las condiciones imperantes en las relaciones internacionales, hasta llegar a la ley de 1934 que establece al Servicio Exterior Mexicano "como un nuevo órgano del Estado dependiente del Ejecutivo y administrado por la Secretaría de Relaciones Exteriores".⁶

En la actualidad, el Servicio Exterior Mexicano se rige por la Ley del 4 de enero de 1994. Contiene una serie de disposiciones normativas que, aunadas a las que ya se señalaron en los párrafos anteriores, completan el fundamento jurídico de la acción internacional de la Secretaría de Relaciones Exteriores.

El artículo 1º de la Ley en vigor, establece que "El Servicio Exterior Mexicano es el cuerpo permanente de funcionarios del Estado, encargado específicamente de representarlo en el extranjero y responsable de ejecutar la política exterior

de México, de conformidad con los principios normativos que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

"El Servicio Exterior depende del Ejecutivo Federal. Su dirección y administración están a cargo de la Secretaría de Relaciones Exteriores, . . . conforme a lo dispuesto por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y a los lineamientos de política exterior que señale el Presidente de la República, de conformidad con las facultades que le confiere la propia Constitución".

Las labores más importantes del Servicio Exterior Mexicano están detalladas en el artículo 2º de la Ley en cita.

- Promover y salvaguardar los intereses nacionales ante los Estados extranjeros y en los organismos y reuniones internacionales en los que México participe.
- Proteger de conformidad con los principios y normas del derecho internacional, la dignidad y los derechos de los mexicanos en el extranjero y ejercer las acciones encaminadas a satisfacer sus legítimas reclamaciones.
- Mantener y fomentar las relaciones entre México y los miembros de la comunidad internacional e intervenir en todos los aspectos de esos vínculos que sean competencia del Estado.
- Intervenir en la celebración de tratados.
- Cuidar el cumplimiento de los tratados de los que México sea parte y de las obligaciones internacionales que correspondan.

(5). Dirección General del Servicio Exterior. "La Legislación del Servicio Exterior Mexicano", en IMERED (Coordinación y recopilación) *El Servicio Exterior Mexicano, México*, Secretaría de Relaciones Exteriores, 1987, p. 146.

(6). *Ibíd.*, p. 156.

- Velar por el prestigio del país en el exterior.
- Participar en todo esfuerzo regional o mundial que tienda al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, al mejoramiento de las relaciones entre los Estados y a promover y preservar un orden internacional justo y equitativo. En todo caso, atenderá en primer término los intereses nacionales.
- Promover el conocimiento de la cultura nacional en el exterior y ampliar la presencia de México en el mundo.
- Recabar en el extranjero la información que pueda ser de interés para México, y difundir en el exterior información que contribuya a un mejor conocimiento de la realidad nacional.⁷

El Servicio Exterior de Carrera cuenta con diferentes categorías, divididas por su permanencia, tipo de labores que desempeñan y por una estructura escalafonaria. En el primer caso, tenemos al personal de carrera, de carácter permanente, al personal temporal y al personal asimilado. En el segundo caso, se divide en dos ramas: diplomático-consular y técnico-administrativa.

A cada una de ellas le corresponde una estructura escalafonaria, en un orden decreciente de jerarquía; para la rama diplomático-consular: embajador, ministro, consejero, primer secretario, segundo secretario, tercer secretario y agregado diplomático. La rama técnico-administrativa se divide en: coordinador administrativo, agregado administrativo "A", agregado administrativo "B", agregado administrativo "C", técnico-administrativo "A", técnico-

administrativo "B", técnico-administrativo "C".⁸

A partir de la presente administración se ha puesto en marcha un sistema de ascenso en el escalafón, por medio de un examen de oposición en el que debe demostrarse el manejo de los instrumentos de trabajo para desempeñar las funciones de la categoría a la que aspira, y la actualización necesaria en los conocimientos de los hechos más relevantes de las relaciones internacionales.

El personal de carrera ingresa al servicio exterior por medio de un concurso público nacional. El personal temporal es designado por acuerdo del Presidente de la República y desempeña funciones específicas en una adscripción determinada y por un plazo definido, al término del cual cesan sus funciones automáticamente, según señala el artículo 7º de la Ley.

El concurso público de ingreso, según las últimas convocatorias impone como requisitos para participar: ser mexicano por nacimiento, en pleno ejercicio de sus derechos civiles y políticos, ser menor de 30 años, aunque se exime de este requisito a quienes prestan sus servicios en la Secretaría de Relaciones Exteriores o en alguna de sus representaciones en el exterior, a los que tengan estudios de posgrado y a los que estime conveniente la propia Secretaría.

Se necesita, además, tener buenos antecedentes, ser apto mental y físicamente para desempeñar las funciones del servicio exterior, no pertenecer al estado eclesiástico.

(7). *Ley del Servicio Exterior Mexicano*, México, Secretaría de Relaciones Exteriores, 1994.

(8). *Ibid.*

co, ni ser ministro de algún culto, tener un grado académico de nivel licenciatura por lo menos, acreditar el dominio de un idioma diferente al español y la traducción de otro, entre los siguientes: alemán, árabe, chino, francés, inglés, japonés, portugués y ruso.

Cabe hacer notar que el título universitario puede ser de cualquier especialidad, igual de ciencias sociales que naturales o del campo técnico, sin restricción de ninguna especie. La finalidad de esta apertura es la de formar un servicio exterior multidisciplinario necesario en nuestro momento histórico.

El artículo 8º establece otro tipo de personal en las misiones mexicanas en el exterior. Se trata del personal asimilado, compuesto de funcionarios y agregados a misiones diplomáticas y representaciones consulares, cuyo nombramiento haya sido gestionado por otra dependencia o entidad de la Administración Pública Federal u otra autoridad competente, con su propio presupuesto. La Secretaría de Relaciones Exteriores se encarga de acreditarlos ante las autoridades competentes del país que se trate, con el rango que corresponda y los asimila al servicio exterior mientras dure la comisión que le fue confiada. El personal asimilado estará sujeto a las mismas obligaciones que los miembros del personal de carrera del servicio exterior. Asimismo, estará comisionado en el extranjero bajo la autoridad del jefe de la misión diplomática o representación consular, a quien debe informar de sus actividades y atender las recomendaciones que formule sobre sus gestiones, especialmente por lo que se refiere a las cuestiones políticas y a las prácticas diplomáticas o consulares.

Otro ámbito de importancia del ejercicio diplomático o consular se refiere a las misiones especiales, designadas por el propio presidente de la República a través de la Secretaría de Relaciones Exteriores, para ejercer ocasionalmente la representación de México en el extranjero, durante el tiempo y con las características de la función específica que se indique en cada oportunidad.

En este mismo ámbito se encuentran las conferencias y las reuniones internacionales. La Cancillería mexicana determina la composición y funciones de las delegaciones que asisten a ellas y deben ajustarse a las instrucciones específicas que le son impartidas por esta dependencia. Cuando la delegación trate asuntos que originalmente correspondan a otra Secretaría de Estado u organismo descentralizado, la Secretaría de Relaciones Exteriores debe escuchar, atender y asesorar a la oficina que corresponda para la integración e instrucciones de la delegación.

La estrategia de Política Exterior del Gobierno del Presidente Carlos Salinas de Gortari.

En el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 se establece ampliamente el curso de acción de México frente a un mundo en transición, con complejas y dinámicas relaciones, en el que la soberanía debe ser ejercida y reiterada en todos los campos.

Por esta razón, la diplomacia, actividad fundamental de la Secretaría de Relaciones Exteriores, se erige como el principal instrumento para pugnar por el respeto a la independencia y autodetermi-

nación de los pueblos y para promover los intereses del país en diversos órdenes, como el financiero y el económico que ha cobrado una gran relevancia en las relaciones internacionales modernas.

Tomando lo anterior como punto de partida, la política exterior de México tiene los siguientes objetivos, a cuyo cumplimiento está dedicada la Secretaría de Relaciones Exteriores:

- Preservar y fortalecer la soberanía nacional, mediante la defensa de la integridad territorial, de los mares y plataformas continentales, de los recursos naturales y de la autonomía del país.
- Apoyar el desarrollo económico, político y social del país, a partir de una mejor inserción de México con el mundo.
- Proteger los derechos e intereses de los mexicanos en el extranjero.
- Apoyar y promover la cooperación internacional en todos sus aspectos, como instrumento esencial para que la comunidad de naciones alcance estados superiores de entendimiento y desarrollo.
- Promover la cultura mexicana en el exterior para reafirmar la identidad nacional y ampliar la presencia del país en el mundo.

- Promover la imagen de México en el exterior.

Cada uno de estos objetivos tiene, a su vez, propósitos más específicos, así como estrategias de acción que incluyen enfoques temáticos y geográficos para su cabal cumplimiento.

Mediante una acción coordinada con el resto de las dependencias que, en mayor o menor medida intervienen en el cumplimiento de la política exterior, la Secretaría de Relaciones Exteriores trabaja para asegurar la presencia de México en el concierto internacional, basada en una conjunción realista de principios históricos tradicionales y búsqueda legítima del interés nacional.

Se trata, en síntesis, de ejecutar una "política activa, de diversificación multidireccional, de mayor presencia en los organismos internacionales, de exposición abierta y franca de sus posiciones y de defensa firme de sus derechos e intereses",⁹ para ser protagonista y no observador del nuevo orden internacional en gestación, para que este se finque en el respeto irrestricto al derecho internacional y logre un mundo de paz, justicia y cooperación.

(9). *Plan Nacional de Desarrollo 1989 1994*, México, Poder Ejecutivo Federal, 1989, p. 32.