



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES

"ACATLAN"

**AGREGADOS Y CONSEJEROS EN EL
SERVICIO EXTERIOR MEXICANO**

TESIS PROFESIONAL

**QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN RELACIONES INTERNACIONALES**

P R E S E N T A

ALFREDO ROGERIO PEREZ BRAVO

ACATLAN, MEXICO

1985



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

I N D I C E

"AGREGADOS Y CONSEJEROS EN EL SERVICIO EXTERIOR MEXICANO"

| | |
|---|----|
| Introducción | I |
| Capítulo I. DIPLOMACIA | 1 |
| I.1. Marco histórico | 1 |
| I.2. Definiciones | 6 |
| I.2.1. Diplomacia | 6 |
| I.2.2. Derecho Diplomático | 12 |
| Capítulo II. AGREGADOS Y CONSEJEROS EN LA DIPLOMACIA PERMANENTE | 14 |
| II.1. Misión Diplomática y Agregadurías . | 14 |
| II.1.1. Especializaciones | 18 |
| II.1.1.1. Representaciones Diplomáticas . . . | 18 |
| II.1.1.2. Representaciones Consulares | 23 |
| II.1.1.3. Representaciones Permanentes ante Organismos Internacionales | 27 |
| II.2. Agregados, Consejeros y Agentes Diplomáticos | 30 |

| | | |
|---|---|----|
| II.2.1. | Calidad de situación | 33 |
| Capítulo III. AGREGADOS Y CONSEJEROS EN EL SERVICIO | | |
| | EXTERIOR MEXICANO | 36 |
| III.1. | Aspectos Administrativos de los Agregados y Consejeros en el Ser- vicio Exterior Mexicano | 62 |
| III.1.1. | Designaciones y nombramientos | 62 |
| III.1.2. | Situación administrativa | 66 |
| III.1.2.1. | Fuera de la Secretaría de Relacio- nes Exteriores | 67 |
| III.1.2.2. | Dentro de la Secretaría de Relacio- nes Exteriores | 67 |
| III.1.2.3. | Complementaria | 68 |
| III.1.3. | Acreditaciones y concurrencias | 69 |
| III.1.4. | Benepfácito | 70 |
| III.1.5. | Nacionalidad. | 71 |
| III.1.6. | El caso de los Delegados | 71 |
| III.1.7. | Pasaportes, franquicias y otros | 72 |
| III.1.8. | Sanciones | 82 |
| III.2. | Privilegios e Inmunidades | 87 |
| III.2.1. | Inviolabilidad | 89 |
| III.2.2. | Inmunidad de Jurisdicción | 91 |
| III.2.3. | Privilegios | 95 |

III.3. Coordinación dentro del
Gobierno Federal 98

Capítulo IV. CONCLUSIONES 104

Bibliografía 122

I N T R O D U C C I O N

Sin lugar a dudas, uno de los sectores más sólidos del sistema político mexicano ha sido su política exterior. Con formada así gracias a la estabilidad del propio sistema, al régimen de derecho en que se ha vivido desde la revolución y a instituciones que se han encargado de cumplir eficientemente con las decisiones programadas para el ámbito internacional.

Entre dichas instituciones destaca la Secretaría de Relaciones Exteriores, constituida por una compleja estructura jurídico-administrativa que le ha permitido cumplir adecuadamente con las actividades de política exterior; dentro de dicha estructura es de señalarse, por su importancia, la labor del Servicio Exterior Mexicano, que ha llegado a constituirse en un órgano permanente, encargado de la ejecución de la política exterior del Gobierno Federal y de la promoción y custodia de los intereses nacionales en el extranjero.

Tanto la Secretaría de Relaciones Exteriores como el Servicio Exterior Mexicano han evolucionado paralelamente al desarrollo registrado por las relaciones internacionales. Un factor que así lo demuestra es la creación, dentro del Servicio Exterior, de los cargos de agregado y de consejero; tal figura responde a la necesidad que, por la amplitud de sus funciones, tienen las representaciones en el extranjero de contar con el apoyo de especialistas en determinadas áreas.

En el ámbito de las relaciones entre Estados, los agregados y consejeros se dedican a áreas específicas de la relación en tanto que el agente diplomático atiende a toda ella.

El desarrollo del tema "Agregados y Consejeros en el Servicio Exterior Mexicano" pretende conformar un documento dedicado al estudio de dichas figuras, que en alguna medida contribuya a llenar el vacío bibliográfico que en relación con el tema existe.

En efecto, una de las primeras observaciones que se desprenden del desarrollo del presente tema es el hecho, significativo, de que no existe un documento que se haya dedicado, en forma precisa, al estudio de los agregados y de los consejeros; igualmente, se observa que son pocas las obras dedicadas al Servicio Exterior Mexicano, a su estructura, funcionamiento y, particularmente, a su personal.

El presente trabajo se compone de cuatro capítulos, cuyo desarrollo se inicia abordando aspectos generales, como el de la diplomacia, para facilitar la mejor comprensión de algunos otros de carácter específico, como el de los agregados y consejeros y el estudio en detalle de su situación en el Servicio Exterior Mexicano.

En el primer Capítulo intitulado "Diplomacia", se desarrolla el marco histórico de tal actividad, referida como la conducción de las relaciones internacionales por órganos que han destinado los Estados a tal efecto, y se exponen las definiciones que se manejan sobre la materia, inclusive aquellas que se refieren a la regulación jurídica de la diplomacia o Derecho Diplomático.

El segundo Capítulo se destina a los "Agregados y Consejeros en la Diplomacia Permanente", en razón de que es en dicha etapa de la diplomacia en la que se encuentra el origen de este tipo de representantes. Se analiza la estructura y el desarrollo de las representaciones reconocidas de un gobierno ante otro u otros y ante organismos internacionales, dado que es ese el marco dentro del cual se realiza la actividad de los agregados y de los consejeros, y se estudia la naturaleza y funciones de los agentes diplomáticos, con el objeto de compararlas con las de dichos representantes.

En el tercer Capítulo se realiza un estudio detallado de los "Agregados y Consejeros en el Servicio Exterior Mexicano", en el que, a manera de complemento, se señalan algunos aspectos de la Cancillería mexicana y del Servicio Exterior Mexicano; en dicho Capítulo se analiza la situación administrativa de los agregados y consejeros mexicanos, la que comprende,

entre otras particularidades, el nombramiento, la acreditación, el beneplácito, la nacionalidad, los pasaportes y las franquicias, las sanciones, los privilegios y las inmunidades.

El cuarto o último Capítulo se dedica a las conclusiones, en las que se incluyen observaciones, consideraciones y algunas sugerencias con respecto a la situación que tienen y deberían tener los agregados y consejeros mexicanos.

CAPITULO I

DIPLOMACIA

En la vida de los Estados, la conducción de sus relaciones internacionales ha significado una parte importante. Dicha conducción por órganos internos se ha denominado, a través de la historia, "diplomacia"; a la regulación jurídica de la diplomacia se le conoce como "Derecho Diplomático".

I.1. Marco histórico

En la prehistoria, la existencia de diferentes grupos propició, entre ellos, ciertas relaciones, las que podían ir del conflicto a la cooperación, ya fuera en demanda de alimentos, territorios, alianzas, etc. Ello originó contactos, en los cuales se requería de cierta habilidad, por parte de los participantes, en las negociaciones.

Para instrumentar estas negociaciones, era necesario nombrar a personas o grupos que informaran al otro grupo de sus propósitos o peticiones y, a su vez, conocieran lo requerido por él.

Al desarrollar tal práctica de designación, los grupos fueron respetando a los enviados o primeros negociadores; esto se

entiende si se considera que los objetivos de tales negociaciones se complicarían seriamente si el o los emisarios de los grupos fueran muertos antes de haber cumplido con su misión. Se daba ya un principio de respeto recíproco, que puede considerarse como el antecedente del actual estatuto de privilegios e inmunidades, base fundamental de la diplomacia, en todos los tiempos.

En la antigua Grecia existían individuos a los que se les llamaba "heraldos" y, por sus características, se les designaba para cumplir con encargos especiales de sus dirigentes para con otros de otros pueblos. "Los heraldos del período homérico no eran tan sólo agentes acreditados para negociar sino que además tenían a su cargo las funciones de administrar la real casa, mantener el orden en las asambleas y dirigir determinados ritos religiosos." (1)

Los romanos y el imperio que posteriormente constituyeron, basaron sus relaciones con otros pueblos en el principio de la fuerza y, después, en el del derecho. Por tal razón, su actividad diplomática no apelaba, en la mayor de las veces, a la conciliación de intereses, sino a la imposición. "Los romanos no estaban especialmente dotados para el arte de la negociación y durante los múltiples siglos de su supremacía, sus métodos fueron los del legionario y el constructor de carreteras más bien que los del diplomático." (2)

(1) Nicolson, Harold. "La Diplomacia". México 1967.

Breviario número 3 del F.C.E. pág. 17.

(2) Nicolson, Harold. op cit. pág. 19.

Sin embargo, el desarrollo que dieron los romanos al derecho y en especial al derecho de gentes, es la principal aportación que recibió la diplomacia en ese período; se dieron principios jurídicos que regulaban las relaciones de los ciudadanos romanos con los extranjeros.

También en las culturas precoloniales se da la práctica de los enviados. Señala el Doctor Miguel León-Portilla, refiriéndose a los mexicas, que "hubo ciertamente en el México prehispanico personas a las que el Huey Tlatoani o gobernante supremo daba el encargo de actuar como embajadores, Titlantin era, en plural, el nombre que se daba a dichos enviados que salían a lejanas tierras para conferenciar con otros grandes señores... otra suerte de comisionados había, además de los titlantin o embajadores. Me refiero a quienes eran escogidos de entre grupos de pochtecas o mercaderes, gente versada en lo que ahora se llama economía. A estos ordenaba el Tlatoani que se enterara de cuáles eran los recursos y distintas formas de producción de pueblos a veces muy apartados. Obligación de los así nombrados era fomentar el comercio no ya sólo entre particulares, sino también en relación directa con la nación azteca. Cumplir ésta y otras varias misiones suponía esfuerzo infatigable y también sabiduría. Justamente los que a eso debían dedicarse tenían por patrono y por ideal al antiguo dios Yacatecutitli" (3).

(3) Partes del recuadro que aparece en el artículo ¿diplomacia azteca?, publicado en la revista "PROA" de la Asociación del Servicio Exterior Mexicano, número 2, México, D.F., abril-mayo 1982.

Como puede apreciarse, la diplomacia se manifiesta, en las épocas referidas, en determinadas ocasiones, lo que la caracteriza como una actividad temporal, probablemente por lo esporádico de las relaciones y, ciertamente, por no tener reglas fijas para su instrumentación.

Es hasta los siglos XIV y XV cuando se dan los primeros contactos diplomáticos permanentes. "La primera misión permanente registrada es la establecida en Genova en 1455 por Francesco Sforza, Duque de Milán" (4). Es en esa época en la que la diplomacia registra una importante transformación, al constituirse en actividad permanente, y en la que logra significativos avances, entre otros, la creación de servicios diplomáticos permanentes.

Tales logros permitieron desarrollar a la diplomacia a tal grado, que fue necesario reglamentarla. Por tal razón, el 19 de marzo de 1815, se celebró el Congreso de Viena, en el que se adoptó el Reglamento de Viena respecto al rango de agentes diplomáticos, cuya finalidad era la de corregir los problemas que originaba el decidir la precedencia de los representantes de las potencias (5). El Reglamento de Viena fue modificado por el Protocolo de Aquisgrán del 21 de noviembre de 1818 (6), y en ellos se definen las siguientes categorías de agentes diplomáticos:

- (4) Nicolson, Harold. op.cit. pág. 25. Cabe destacar que Philippe Cahier en su libro "Derecho Diplomático Contemporáneo", Ediciones RIALP, S.A., Madrid, España, 1965. pág. 24, señala como primera misión diplomática permanente la de "Nicodemo da Pontremoli quien, en 1446, representaba a Francesco Sforza en Florencia".
- (5) En el libro de Valdés, Raúl y Loaeza Tovar, Enrique. "Derecho Diplomático y Tratados". México 1976. Colec

- 1) embajadores, legados o nuncios;
- 2) enviados, ministros u otros acreditados ante los soberanos;
- 3) ministros residentes y
- 4) encargados de negocios, acreditados ante los ministros encargados de los asuntos exteriores

En 1815, los servicios diplomáticos de las naciones que dieron reconocidos como una parte del gobierno de cada país; se creó una profesión con reglas propias y jerarquía.

Posteriormente, se da otro hecho que modificaría la diplomacia, en particular a los documentos que se conclufan al término de las negociaciones diplomáticas, es decir, en los tratados. En los últimos días de la Primer Guerra Mundial o Gran Guerra Europea, el presidente estadounidense Lane Wilson enunció al Congreso de su país, el 8 de enero de 1918, catorce puntos para lograr la paz, entre los que cabe destacar, por su referencia a la diplomacia, el primero que dice: "Convenciones de paz conocidas de todos, concluidas a la vista de todo el mundo, después de las cuales ya no habrá acuerdos internacionales privados, de ninguna clase, sino que la diplomacia procedera siempre francamente y ante la vista del público" (7).

ción del Archivo Histórico Diplomático Mexicano, Secretaría de Relaciones Exteriores, se define precedencia como la "Preferencia que se da a los agentes diplomáticos para efectos de protocolo, según su rango y antigüedad en el cargo. Las reglas para fijar la precedencia de los enviados diplomáticos fueron una cuestión sumamente debatida hasta principios del siglo XIX... el orden de

Las formas más recientes que ha adoptado la diplomacia son: las que se dan a través de las organizaciones internacionales, también conocida como diplomacia parlamentaria, y la que se practica mediante reuniones de alto nivel, entre Jefes de Estado.

Actualmente existe una extensa obra escrita, que contiene diversas disposiciones sobre diplomacia, algunas de las cuales se verán más adelante.

I.2. Definiciones

En el presente apartado se desarrollan las definiciones de diplomacia y de Derecho Diplomático, que a la fecha han sido aceptadas.

I.2.1 Diplomacia

Como se manifestó, la diplomacia es la conducción de las relaciones internacionales, por órganos internos de los Estados, reconocidos como oficiales.

precedencia se rige por la antigüedad de los jefes de misión de un mismo rango". pág. 41

- (6) Seara Vázquez, Modesto. "Del Congreso de Viena a la Paz de Versalles". Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, U.N.A.M. Serie: Documentos 1, Primera Edición: 1969, México, D.F., págs. 6 y 55.
- (7) Seara Vázquez, Modesto. op. cit. pág. 437

Dicha conducción requiere, por parte del Estado, de una planeación y evaluación de las acciones que conforman la relación, a ello se le conoce como "política exterior". Philippe Cahier distingue política exterior y diplomacia al señalar que la primera es "la elección de los objetivos y de las grandes líneas directrices que un Estado seguirá con respecto a otro Estado, y la diplomacia la realización de esas líneas directrices" (8)

Es común escuchar la equiparación de diplomacia con negociación; sin embargo, la equiparación no es del todo precisa, ya que la negociación es parte de la diplomacia; por ejemplo, el presentar un informe, a petición expresa, en una reunión internacional, puede considerarse como una acción diplomática y no precisamente como un acto de negociación.

"Negociar quiere decir, principalmente, que una persona trata de un problema con otra...las negociaciones pueden dividirse en oficiales y oficiosas, éstas últimas comprenden los contactos durante los cuales las partes sondan las intenciones recíprocas sin comprometerse. Las negociaciones oficiales tienen lugar en nombre de los dos Estados y entrañan un inicio de compromiso" (9)

(8) op.cit. pág. 18

(9) Cahier, Philippe, op cit.págs.188 y 189

En su manual de Derecho Diplomático Contemporáneo, Philippe Cahier cita algunas definiciones de diplomacia, entre ellas cabe destacar las siguientes (10):

- | | |
|---------------------------------|--|
| Satow (inglés) | "Es la conducción de los negocios entre los Estados por medios pacíficos". |
| Charles de Martens (francés) | "La ciencia de las relaciones y de los intereses respectivos de los Estados o el arte de conciliar los intereses de los pueblos entre sí; y en un sentido más determinado, la ciencia o el arte de las negociaciones". |
| Pradier-Frodéris (francés) | "La diplomacia, efectivamente, despierta la idea de gestión de los asuntos internacionales, de conducción de las relaciones exteriores, de administración de los intereses nacionales de los pueblos y de sus gobiernos en sus contactos materiales, sean pacíficos u hostiles". |

Se menciona que la diplomacia se presenta solamente cuando el contacto entre los Estados es pacífico. Al respecto, cabría reflexionar que si la diplomacia es la conducción de la política exterior (la suma de acciones programadas al exterior), entonces se dará en la búsqueda de soluciones pacíficas, cuando existan situaciones de conflicto.

(10) op. cit. pág. 16

Así como la diplomacia es la "conducción", existen estilos para realizarla, estos estilos reciben el nombre de "práctica diplomática". Harold Nicolson la define como "las costumbres de dirección de los asuntos internacionales que los diplomáticos, con su experiencia secular, creen más eficaz" (11). Otros la consideran como "aquellos principios de negociación que son comunes a todo trato internacional y en tal sentido independientes de los cambios eventuales en los sistemas de gobierno o en la política exterior" (12).

Efectivamente, se han constituido determinados acuerdos entre los Estados, por lo que respecta a diplomacia y su práctica; acuerdos que sobreviven a cambios internos e inclusive a cambios de sistemas político económicos. La práctica de legación, por ejemplo, es una práctica que ejercida por una Rusia Zarista, subsiste en la Unión Soviética.

Hans Morgenthau menciona que el principal objetivo de la diplomacia debe de ser la promoción de los intereses nacionales por medios pacíficos; asimismo, señala que para cumplir con dicha tarea la diplomacia debe:

(11) op. cit. pág. 14

(12) Ibidem pág. 14

- " 1) determinar sus objetivos a la luz del poder actual y potencial con que se cuente para lograr dichos objetivos;
- 2) estimar los objetivos de la otra nación y el poder actual y potencial con que cuenta para lograrlos;
- 3) determinar que tan diferentes o compatibles son unos objetivos de otros y
- 4) determinar los medios exactos para lograr sus objetivos" (13)

Como puede apreciarse dicho autor ya introduce determinadas reglas, que deben seguir los Estados, para obtener los mayores beneficios de su actividad diplomática. Probablemente tales consideraciones permiten conocer de una manera más detallada al instrumento, en este caso la diplomacia; sin embargo, cabe señalar que las propuestas de evaluación referidas corresponden más bien a las acciones determinadas dentro de una política exterior.

Siguiendo con este autor, vale destacar que el mismo considera que la diplomacia dispone de tres medios, a saber: persuasión, acuerdo o compromiso y amenaza de la fuerza; agrega que el arte de la diplomacia consiste en dar el énfasis debido a cualquier momento de cada uno de estos medios (14).

(13) Morgenthau, Hans. "Politics among nations". Alfred A. Knopf New York. Fifth Edition 1973. pág. 519

(14) op.cit. pág. 521

En efecto, la conducción de las relaciones entre los Estados presenta diversas modalidades las que seguramente llegarán a conformarse de los medios antes descritos, aunque no necesariamente con la presencia de los tres, es decir, que puede existir un acuerdo que se logre por la persuasión o por la amenaza de la fuerza; un acuerdo que se logre primero por la persuasión y posteriormente por la amenaza de la fuerza, o bien, que exista amenaza que derive en persuasión, pero que finalmente no logre un acuerdo.

Por otra parte Morgenthau señala que "los instrumentos organizados de la diplomacia son dos: las oficinas de asuntos extranjeros en las capitales de las respectivas naciones y los representantes diplomáticos enviados por las oficinas de asuntos extranjeros a las capitales de las naciones extranjeras" (15).

Por último, cabe destacar, a fin de complementar el presente análisis, lo expuesto por Morgenthau con respecto a la depreciación que han sufrido los medios tradicionales de la diplomacia, ya que las condiciones han cambiado, presentandose nuevos factores que han modificado a la actividad diplomática. Entre ellos señala el desarrollo de los modernos medios de comunicación, la condena de la diplomacia secreta, la nueva actividad diplomática en foros multilaterales (diplomacia parlamentaria), y el particular acercamiento de las dos superpotencias en cuanto a política inter

(15) Ibidem pág.522

nacional, así como la verdadera naturaleza del mundo político de la segunda mitad del siglo XX (16).

Si se considera lo antes expuesto, puede resaltarse el hecho de que la diplomacia como conducción de las relaciones en tre los Estados ha existido siempre que dos grupos diferentes han entablado alguna relación y que lo que ha variado es la ejecución de dicha diplomacia. Por citar un caso, puede mencionarse que la negociación de un embajador en el siglo XVI carecía de una serie de elementos que en la actualidad se tienen, tales como los moder nos medios de comunicación, el mayor conocimiento de la estructu ra política y económica del otro Estado, entre otros.

I.2.2. Derecho Diplomático

Philippe Cahier define al Derecho Diplomático como el "conjunto de normas jurídicas destinadas a regular las relaciones que se crean entre los diferentes órganos de los sujetos de Derecho internacional encargados de manera permanente o temporal de las relaciones exteriores de tales sujetos" (17). En otras palabras y siguiendo el concepto de diplomacia expresado, debe decirse que el Derecho Diplomático es la regulación jurídica de la pro pia diplomacia.

(16) Idem págs. 525-529

(17) op. cit. pág. 19

Dicho derecho se ha clasificado como una rama del Derecho Internacional Público o también conocido como Derecho de gentes, "se ocupa, esencialmente, de regular (juridicamente) las relaciones entre los Estados, así como con los Organismos Internacionales formados por dichos Estados" (18).

Dado que el Derecho Diplomático regula la actividad de ciertos individuos en el extranjero, su conformación se da sobre la base del sistema jurídico internacional y de cada uno de los sistemas jurídicos internos de los Estados. Los agentes diplomáticos se rigen por convenciones internacionales que versan sobre aspectos diplomáticos y deben observar las disposiciones jurídicas internas de los Estados en los que se encuentran desempeñando su misión.

(18) Rousseau, Charles. "Derecho Internacional Público". Barcelona 1966, Tercera Edición, Ed. Ariel, pág. 1.

CAPITULO II

AGREGADOS Y CONSEJEROS EN LA DIPLOMACIA PERMANENTE

El agregado y consejero se han caracterizado como especialistas en determinadas materias, que apoyan el trabajo de la representación de un Estado ante otro Estado.

La especialidad es el resultado de un desarrollo; la presencia de especialistas en la diplomacia se da hasta que ésta ha logrado un determinado grado de evolución. Es hasta el establecimiento de una representación diplomática con carácter permanente cuando se da la posibilidad de considerar trabajos de especialización entre los miembros de la misma. Por tal razón se sitúa el origen de los agregados y consejeros en la diplomacia permanente.

II.1. Misión Diplomática y Agregadurías

Para poder observar la consolidación de una agregaduría u oficina especializada dentro de una representación diplomática o consular, es necesario hablar del origen y evolución de la propia representación.

Como se citó antes, la primera misión permanente registrada es la establecida en Génova en 1455 por Francesco Sforza, Duque de Milán. Aunque no se tiene mayor información sobre las representaciones permanentes en esa época, puede mencionarse que un punto relevante en su surgimiento es la vinculación que existe en el desarrollo de la propia representación permanente con el desarrollo del Estado-nación, ya como legítimo órgano del aparato gubernamental.

Por lo que respecta a las representaciones diplomáticas, hasta antes de la Segunda Guerra Mundial, casi exclusivamente las grandes potencias, Estados con importante participación económica, establecieron y mantuvieron Embajadas en los territorios de las otras grandes potencias y legaciones en territorios de las menores (19).

Para este tipo de representaciones, el personal destinado a su manejo se encargaba de atender el despacho de los asuntos relativos a todos los temas, es decir que el jefe de misión o funcionario de menor rango cumplían con todas las funciones incluso las que posteriormente realizarían especialistas, por ejemplo: estudios en áreas económicas, militares, etc.

(19) "La legación es una misión diplomática de rango inferior. Está dirigida por un ministro o un ministro-residente que forman parte de la segunda clase de los agentes diplomáticos prevista en el Reglamento de Viena". Cahier, Philippe op. cit. pág. 98. Nota: Su figura, en la actualidad, ha entrado en desuso.

A partir de la Segunda Guerra Mundial se observa un incremento en el número de Embajadas, debido, en esa época y en posteriores años, al surgimiento de nuevos Estados, a la ampliación de relaciones a otros Estados con los que no se había entablado contacto al grado de requerir una representación permanente en su territorio y, por último, a la elevación al rango de Embajadas que sufrieron muchas legaciones.

Por otra parte, las relaciones entre Estados aumentaban en complejidad, al grado en que fue necesario contar con uno que otro especialista que se dedicara, como su nombre lo indica, a un punto en especial de la relación. Era, ya para esa época, bastante difícil que el jefe de misión o funcionarios diplomáticos de menor rango se encontraran en posibilidad de atender todas las cuestiones con real eficiencia; probablemente tal situación provocó que se comisionara personal extra, en forma eventual o en algunos casos ya en forma permanente, no diplomático, para realizar funciones de información, de estudio, etc.; el primero, por la naturaleza de las áreas, debió haber sido el personal de tipo militar y comercial.

En nuestros días, este fenómeno de especialización, que se presenta en todos los campos, ha afectado de igual manera a las representaciones oficiales en el extranjero, lo que permite observar a especialistas, llamados agregados o consejeros, dentro de la estructura de la propia misión, asignados a las ramas administrativas, agrícola, de ciencia y tecnología, civil, comercial, cultural, económica, financiera, laboral, militar y aérea, naval, de prensa, de protección, relativas al petróleo o energéticos y turísticas (existe la posibilidad de incluir, en las ramas referidas, a cualquier otra especialidad).

Todos estos profesionales o personal destinado a áreas en concreto, gozan de cierta autonomía en sus funciones, pero deben encontrarse siempre y en cualquier circunstancia, en el extranjero, bajo las instrucciones del jefe de misión, sin excepción alguna.

La misión diplomática permanente, como la hemos visto, tiene otro origen, distinto del histórico, y es el que se conoce como principio o creación de la misión diplomática.

Para que esto sea posible, se presenta la necesidad de que, conforme al derecho internacional, los Estados participantes (Estado acreditante y Estado receptor) posean personalidad jurídica internacional (20), que los dos Estados hayan acordado las bases del tipo de misión que establecerán (21) y, por supuesto, que los Estados y gobiernos de los respectivos Estados estén reconocidos por ambos (22).

- (20) Para Philippe Cahier. "toda entidad titular de derechos y de deberes conferidos por un orden jurídico dado, inmediatamente y sin intermediarios", tiene personalidad jurídica, op. cit. pág.86.
- (21) Cfr. Artículo 2 y 15 de la Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas de 1961.
- (22) "El reconocimiento puede caracterizarse como un acto en cuya virtud un Estado admite la existencia y manifiesta su deseo de entrar en relaciones con él". Philippe Cahier, op.cit.pág. 90.

"Puede decirse que la creación de una misión diplomática resulta de la reunión de tres factores indispensables, es decir, la personalidad jurídica internacional de la entidad que la envía o la recibe, el reconocimiento recíproco y el acuerdo de las Partes" (23).

II.1.1. Especializaciones

El presente apartado se refiere a los tipos de representaciones que un gobierno puede establecer ante otro.

II.1.1.1. Representaciones Diplomáticas

Como se señaló, la representación diplomática es el primer tipo de representación permanente que establece el gobierno de un Estado en el territorio de otro Estado, en la actualidad sólo existen Embajadas cuyos jefes de misión pueden ser de tres tipos:

" a) Embajadores o nuncios acreditados ante los Jefes de Estado, y otros jefes de misión de rango equivalente;

b) Enviados, ministros o intermediarios acreditados ante los Jefes de Estado;

c) Encargados de negocios acreditados ante los ministros de Relaciones Exteriores" (24).

(23) Cahier, Philippe, op. cit. pág. 96.

(24) Artículo 14 de la Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas, de 1961. Senado de la República. "Tratados ratificados y Convenios Ejecutivos celebrados por México" México 1972. Tomo XVI pág. 519.

Las funciones de la misión diplomática, como las detalla la Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas, de 1961, son:

- a) representar al Estado acreditante ante el Estado receptor;
- b) proteger en el Estado receptor los intereses del Estado acreditante y los de sus nacionales, dentro de los límites permitidos por el derecho internacional;
- c) negociar con el gobierno del Estado receptor;
- d) enterarse por todos los medios lícitos de las condiciones y de la evolución de los acontecimientos en el Estado receptor e informar sobre ello al gobierno del Estado acreditante;
- e) fomentar las relaciones amistosas y desarrollar las relaciones económicas, culturales y científicas entre el Estado acreditante y el Estado receptor.

Ninguna disposición de la presente Convención se interpretará de modo que impida el ejercicio de funciones consulares por la "misión diplomática" (25).

La estructura de la misión diplomática depende de varios factores, por lo tanto varía de acuerdo a la relación que existe entre los dos Estados, ya sea por el tipo de negocios, por la importancia que se le quiera dar a la relación o por los recursos económicos y humanos con que cuenta cada gobierno; es por esta razón que la estructura no se encuentra sometida a un estatuto rígido. A pesar de ello, se pueden distinguir algunas oficinas como: la Cancillería, la Sección Consular y las Agregadurías y/o Consejerías.

(25) Senado de la República. op.cit.Tomo XVI pág. 517.

La Cancillería es el Órgano principal de la Misión Diplomática (26) a cargo del Jefe de Misión o del Encargado, es la oficina donde se prepara y envía toda la principal documentación, coordina a las demás oficinas y guarda los archivos, claves, nóminas, cajas y registros especiales.

Todo el personal de un gobierno acreditante en territorio de un Estado receptor debe estar bajo las instrucciones y responsabilidad del Jefe de la Cancillería o Jefe de la Misión Diplomática, inclusive las representaciones consulares de cualquier tipo y, en caso necesario, las representaciones permanentes ante organismos internacionales.

La Sección Consular o cancillería consular es una oficina agregada a la misión diplomática, siempre y cuando no exista representación consular del mismo gobierno, en la misma ciudad. Se encuentra a cargo de un funcionario que depende del jefe de misión con calidad diplomática para el gobierno del Estado receptor, aunque su función sea meramente consular.

(26) Hay que aclarar que la Secretaría o Ministerio de Relaciones Exteriores también recibe el nombre de Cancillería.

Las Agregadurías o Consejerías son oficinas destinadas al personal especializado en algún rubro de la relación. Como se citó, probablemente la primer agregaduría que se estableció fue la de la oficina militar, a cargo de un funcionario militar designado por la dependencia militar del gobierno del Estado acreditante, quien se encontraba y encuentra bajo las órdenes del jefe de misión, independientemente de su grado jerárquico. En el caso de España, por citar uno, la práctica de nombrar agregados militares y navales en las embajadas, se remonta a mediados del siglo XIX. (27).

El origen de estas oficinas militares se da, a mediados del siglo pasado, entre algunas potencias europeas que, por las condiciones de guerra en que se vivía, requerían de expertos que informaran al gobierno del Estado acreditante y, por otra parte, asesoraran al Jefe de la Misión Diplomática.

La función de la Agregaduría Militar, Aérea y Naval, debería limitarse a proporcionar información sobre el aspecto militar del Estado receptor, que se pudiera obtener únicamente por conductos considerados lícitos. Asimismo, a la de colaborar con las autoridades militares del Estado receptor ya sea intercambiando información, comprando o vendiendo material de guerra y otros asuntos relacionados. Por otra parte, los Agregados Militares o Navales actúan como representantes en algunos eventos de tipo público y social.

(27) Reglamento aprobado por R.O. del 27 de febrero de 1851, citado por Philippe Cahier, op.cit.pág.105.

Entre otras oficinas especializadas cabe señalar a la del Agregado Cultural, cuyo origen responde a la necesidad de incrementar el rubro cultura-educación entre los dos Estados. Tradicionalmente las funciones del Agregado Cultural se basan en la preparación de convenios culturales, el manejo de becas y, principalmente, la divulgación de la cultura nacional del Estado acreditante en territorios del Estado receptor y, algunas veces, la divulgación, en coordinación con los agregados culturales acreditados en territorio de su Estado, de la cultura del Estado donde se encuentra acreditado.

La Agregaduría económica y comercial o, como se conoce actualmente, Consejería Económica y Consejería Comercial tiene su origen en el incremento que registraron las relaciones económico-comerciales de los Estados. Estas oficinas, en la vida actual de cooperación internacional, tienen primordial importancia, es por ello que se hace necesario contar con técnicos, profesionales especializados, que apoyen a la representación diplomática con funciones de información y asesoramiento. En algunos casos, junto a estas oficinas, existen las Consejerías Financieras, dedicadas al estudio de la situación financiera local.

El detalle de las oficinas anteriores sirve de ejemplo para ilustrar el origen, desarrollo y actividad de otras oficinas, similares en especialización, que a través del tiempo se ha hecho necesaria su creación; en tales casos estarían, por citar algunas, las siguientes:

- Agregaduría Administrativa
- Agregaduría Agrícola,
- Consejería de Ciencia y Tecnología,
- Agregaduría Civil,
- Agregaduría Laboral,
- Agregaduría de Prensa,
- Agregaduría de Protección,
- Consejería para asuntos del Petróleo o Energéticos,
- Delegación de Turismo,
- Consejería para asuntos del Café.

II.1.1.2. Representaciones Consulares

Mejor conocidas como Consulados; probablemente son las representaciones más antiguas que un gobierno estableciera en territorio de otro pueblo con carácter eventual y posteriormente en forma permanente. Estas representaciones respondían a la necesidad de contar con contactos comerciales en cualquier ciudad que tuviera una importante actividad del orden y no necesariamente en donde se establecieran los órganos del poder político del pueblo respectivo.

Por otra parte, estas representaciones en actividad secundaria, la que después se transformaría en la principal, auxiliaban a todo aquel miembro de su propio Estado en lo que se refería

a aspectos comerciales y, más adelante, en todo lo relativo a su situación de estancia, migratoria y hasta de protección.

La Convención de Viena sobre Relaciones Consulares de 1963, considera como "oficina Consular" a todo Consulado General, Consulado, Viceconsulado o Agencia Consular (28).

El establecimiento de relaciones consulares se encuentra, en la actualidad bien definido. Al respecto, la referida Convención de Viena señala:

"1. El establecimiento de relaciones consulares entre Estados se efectuará por consentimiento mutuo" (29).

"2. El consentimiento otorgado para el establecimiento de relaciones diplomáticas entre dos Estados implicará, salvo indicaciones en contrario, el consentimiento para el establecimiento de relaciones consulares.

3. La ruptura de relaciones diplomáticas no entrañará, ipso facto, la ruptura de relaciones consulares" (30).

(28) Senado de la República, op.cit. Tomo XVII pág. 19.

Nota: El Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos tiene actualmente: Consulados Generales, Consulados de Carrera (estos últimos dependen y se encuentran dentro de la jurisdicción de los primeros) y los Consulados Honorarios (de similar dependencia que los de Carrera).

(29) Nota: A diferencia del establecimiento de misiones diplomáticas, en el que se da por estricta reciprocidad, en este caso se puede establecer un número

Las funciones de la representación consular, como las detalla la Convención citada sobre la materia, son:

" a) Proteger en el Estado receptor los intereses del Estado que envía y de sus nacionales, sean personas naturales y jurídicas, dentro de los límites permitidos por el derecho internacional;

b) Fomentar el desarrollo de las relaciones comerciales, económicas, culturales y científicas entre el Estado que envía y el Estado receptor, y promover además las relaciones amistosas entre los mismos, de conformidad con las disposiciones de la presente Convención (31);

c) Informarse por todos los medios lícitos de las condiciones y de la evolución de la vida comercial, económica, cultural y científica del Estado receptor, informar al respecto al gobierno del Estado que envía y proporcionar datos a las personas interesadas;

d) Extender pasaportes y documentos de viaje a los nacionales del Estado que envía, y visados o documentos adecuados a las personas que deseen viajar a dicho Estado;

e) Prestar ayuda y asistencia a los nacionales del Estado que envía, sean personas naturales o jurídicas;

f) Actuar en calidad de notario, en la de funcionario del registro civil, y funcionarios similares, y ejercitar otras de carácter administrativo, siempre que no se opongan las leyes y reglamentos del Estado receptor;

de representaciones consulares de un Estado en otro, que no necesariamente tenga que ser el mismo del otro Estado en el territorio del primero.

(30) Senado de la República, *Ibidem* págs. 20 y 21.

(31) En algunas oficinas consulares del Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos existen Agregadurías y Consejerías, como la Cultural en Chicago, Ill., E.U.A., o como la Financiera en Nueva York, N.Y., E.U.A.

g) Velar, de acuerdo con las leyes y reglamentos del Estado receptor, por los intereses de los nacionales del Estado que envía, sean personas naturales o jurídicas, en casos de sucesión por causa de muerte que se produzcan en el territorio del Estado receptor;

h) Velar, dentro de los límites que impongan las leyes y reglamentos del Estado receptor, por los intereses de los menores y de otras personas que carezcan de capacidad plena y que sean nacionales del Estado que envía, en particular cuando se requiera instituir para ellos una tutela o una curatela;

i) Representar a los nacionales del Estado que envía o tomar las medidas convenientes para su representación ante los tribunales y otras autoridades del Estado receptor, de conformidad con la práctica y los procedimientos en vigor en este último, a fin de lograr que, de acuerdo con las leyes y reglamentos del mismo, se adopten las medidas provisionales de preservación de los derechos e intereses de esos nacionales, cuando, por estar ausentes o por cualquier otra causa, no puedan defenderlos oportunamente;

j) Comunicar decisiones judiciales y extrajudiciales y diligenciar comisiones rogatorias de conformidad con los acuerdos internacionales en vigor y, a falta de los mismos, de manera que sean compatible con las leyes y reglamentos del Estado receptor;

k) Ejercer, de conformidad con las leyes y reglamentos del Estado que envía, los derechos de control o inspección de los buques que tengan la nacionalidad de dicho Estado, y de las aeronaves matriculadas en el mismo, y también, de sus tripulaciones;

l) Prestar ayuda a los buques y aeronaves a que se refiere el apartado k) de este artículo y, a sus tripulaciones; recibir de claración sobre el viaje de esos buques, examinar y refrendar los documentos de a bordo y, sin perjuicio de las facultades de las autoridades del Estado receptor, efectuar encuestas sobre los incidentes ocurridos en la travesía y resolver los litigios de todo orden que se planteen entre el capitán, los oficiales y los marineros, siempre que lo autoricen las leyes y reglamentos del Estado que envía;

m) Ejercer las demás funciones confiadas por el Estado que envía a la oficina consular que no estén prohibidas por las leyes y reglamentos del Estado receptor, o a las que éste no se oponga, o a las que sean atribuidas por los acuerdos internacionales en vigor entre el Estado que envía y el Estado receptor" (32)

La estructura de la representación consular puede estar constituida desde un complejo número de funcionarios hasta una persona que conforme toda la representación. Dentro de estas representaciones, en algunos casos y cuando las condiciones lo ameritan, se constituyen Agregadurías o Consejerías, que al igual que en la Misión Diplomática, apoyan el trabajo de la representación; existen en los consulados agregadurías culturales, de protección, laborales, y consejerías comerciales, financieras, petroleras o sobre algún producto -café, azúcar, etc.- o en alguna otra especialidad que se considere necesaria.

II.1.1.3. Representaciones Permanentes ante Organismos Internacionales.

Los antecedentes de la Organización Internacional se encuentran en las Ligas y Confederaciones formadas por las ciudades-Estados griegas; como organización constituida por dos o más Estados su aparición se da a comienzos del siglo XIX.

(32) Senado de la República. Idem. págs. 21, 22 y 23.

La constitución de un organismo sometido al orden jurídico internacional se basa en el tratado o instrumento jurídico internacional que le da vida.

Por lo regular estos organismos están integrados por diversos órganos que desahogan las funciones que le han conferido los Estados-parte.

Philippe Cahier define al organismo internacional como "una entidad jurídica creada por Estados y organismos internacionales con un determinado fin y que posee una voluntad autónoma que se manifiesta a través de órganos propios y permanentes" (33).

La representación que constituye el gobierno de un Estado ante un organismo internacional se conoce como Delegación Permanente o Representación Permanente; su origen se da a la par de los organismos internacionales, aunque la práctica se convierte en permanente en la Sociedad de Naciones.

Por otra parte, hay que considerar que el inicio, desarrollo y fin de la Representación Permanente, se da en razón de la existencia del organismo internacional respectivo, el que dependerá de la voluntad de los Estados-miembros o de que así lo decida el Estado que se hace representar ante el organismo.

(33) op.cit.pág. 537

La creación de una delegación permanente resulta de un acto unilateral por parte del Estado-miembro de la organización, a la cual pertenece.

Se ha equiparado a la misión diplomática, de modo tal, que el jefe de la Representación Permanente debe tener el rango de Embajador.

La función principal de la Representación Permanente es asegurar las relaciones entre el Estado y el organismo internacional. Hay que considerar que el organismo cumple su propia función, la de lograr la cooperación, en un área determinada, de los Estados reunidos en la misma.

Dependiendo del tipo de organismo internacional y el área que éste considera, se presenta la necesidad de contar con especialistas, distintos del personal regular de la Representación Permanente, constituyéndose de este modo Agregadurías y Consejerías en este tipo de representación (34).

- (34) El Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, por citar algunos casos tiene Consejería Científica y Tecnológica en su Representación Permanente ante la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura y una Agregaduría Agrícola en su Representación Permanente ante la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación.

De igual forma que en la misión diplomática, las Agregaduras y Consejerías apoyan el trabajo de la Representación Permanente, por lo que se refiere a determinados puntos.

II.2. Agregados, Consejeros y Agentes Diplomáticos

Como ya se citó en el marco histórico de la diplomacia, el llamado agente diplomático surge en el momento en que se hace necesario el entablar una negociación entre dos grupos autónomos y sin vinculación orgánica interna. El desarrollo del agente diplomático sufre los cambios que los grupos, pueblos y Estados manifestaron en su interior.

El agregado y consejero, como una clase de agente diplomático, responde en su origen y desarrollo a la evolución que ha registrado el propio agente diplomático y las representaciones de un Estado ante otro.

El origen del agregado y consejero se produce en fechas recientes, ya en la diplomacia permanente. En dicho período se han dado una serie de etapas por las cuales las representaciones diplomáticas han sufrido cambios, desde la sencilla representación, casi incomunicada de su centro decisor por las condiciones de la época, hasta la moderna oficina de compleja estructura y dotada de todos los modernos medios de comunicación.

Los cambios que han sufrido los Estados, por su desarrollo económico y social, la transformación de la administración del poder político y el incremento de la tecnología por el desarrollo de la ciencia, han permitido, a la vez de exigir, el crecimiento y la sofisticación de las representaciones en el extranjero de cada gobierno.

Cuando el trabajo regular de la representación ya no era cubierto a satisfacción por parte del personal comisionado para tal fin, en términos cualitativos, se requiere nombrar, en las representaciones, personal adicional que por su especialización profesional apoye, en determinadas áreas, la labor de la misión diplomática. En ese momento, surge el llamado agregado o "attache".

Es interesante considerar que en la época moderna cada Estado, constituido como independiente, ha contemplado dentro de su gobierno un cuerpo especial llamado "servicio exterior", el que agrupa al personal de las ramas diplomática, consular y administrativa, personal al que tradicionalmente se le ha encomendado el manejo de las representaciones en el extranjero y, la mayor de las veces, de la propia Cancillería.

Este personal que ya de por sí requiere de una vasta preparación en su trabajo, en el extranjero se encuentra apoyado por personal de otro tipo, que no pertenece a ese cuerpo (servicio exterior), pero colabora estrechamente con él.

Esta división en el interior de la estructura gubernamental, donde se hace manifiesta, no lo era anteriormente para el gobierno del Estado receptor. Los miembros de la misión que se acreditaba, debían tener todos el carácter de diplomático, sin hacer diferencias entre los que pertenecían al servicio exterior y los asimilados por éste.

La Convención de Viena sobre relaciones diplomáticas de 1961, en su Artículo 7 cita "... En el caso de los agregados militares, navales o aéreos, el Estado receptor podrá exigir que se le sometan de antemano sus nombres, para su aprobación" (35); sin embargo, tal disposición se da no por la necesidad de diferenciarlos del personal del servicio exterior sino por la naturaleza de las delicadas funciones que cumplen.

Considerando lo anterior, vale decir que el estatuto de agregado y consejero lo define el Estado acreditante.

La primera figura reconocida consuetudinariamente es la de Agregado o "Attache" y posteriormente la de "Consejeros" (36).

(35) Senado de la República. op. cit. Tomo XVI, pág. 517.

(36) Hay que resaltar que este tipo de Consejeros son diferentes de los agentes diplomáticos que en el escalafón del servicio exterior tienen el rango de Consejeros, aunque algunas veces coincida función y rango.

II.2.1. Calidad de situación

El agregado y consejero a pesar de ser ambos especialistas, tienen en sus funciones determinadas diferencias. Aunque debe manifestarse que para los Estados receptores y aún para los acreditados estas diferencias, en última instancia, no existen, de modo tal que no se han detenido a apuntarlas ni en su legislación interna y, mucho menos, en algún instrumento jurídico internacional.

Las diferencias entre el agregado y consejero, aunque sutiles, pueden encontrarse en la naturaleza del trabajo que desempeña cada uno de estos.

Como se expresó, la primera figura que surge es la del Agregado, "Attache", que se sitúa como miembro regular y permanente de la misión, dada la necesidad que se tiene de contar con un especialista en determinadas áreas.

La naturaleza del trabajo que desempeña un Agregado no se limita al asesoramiento de la misión sino por el contrario, debe buscar el constituir toda una estructura que permita el desarrollo de la materia a que se dedica dentro de la relación entre su Estado y en el que se encuentra acreditado. Por lo anterior, el Agregado debe considerarse autónomo en lo que se refiere a sus propuestas de trabajo o estrategias, depender del jefe de misión, por su

calidad de miembro de la misión, apoyar a la misión, al gobierno del Estado receptor y rendir informes periódicos a la dependencia que lo designó y copias a la Cancillería del gobierno acreditante.

La naturaleza de su trabajo debe ser considerada por el gobierno que acredita como una necesidad permanente, a diferencia del Consejero, cuyo trabajo puede considerarse eventual en la medida en que se de la necesidad de contar con asesoramiento en una materia que por su novedad así lo requiera por parte de la representación.

Así pues, el trabajo desempeñado por un Agregado marca su diferencia con el de un Consejero en lo que se refiere a la materia de la especialización, habrá materias que "per se" obliguen al gobierno de cualquier Estado a destinarles una permanente atención, como es el caso de los Agregados Militares y Navales, y materias que por su transitoriedad requieran de los gobiernos especialistas destinados a un mero asesoramiento, como sería el caso de los Consejeros Financieros.

Es observable en el tiempo para los Agregados, una situación permanente, y para los Consejeros una situación temporal; para los primeros un trabajo que traspasa el simple asesoramiento para constituirse en una actividad integrante de la misión y para los segundos una especialización a la asesoría de la representación.

La naturaleza del puesto o la calidad de situación se define por la temporalidad de la actividad y por el carácter de la misma, es decir, si se presenta dentro de un área importante permanente o que, por las situaciones del momento, requiere de una eventual asesoría.

CAPITULO III

AGREGADOS Y CONSEJEROS EN EL SERVICIO EXTERIOR MEXICANO

Como ya se señaló, los agregados y consejeros se encuentran asimilados al Servicio Exterior de cada Estado; en México, la Dependencia responsable de dicho cuerpo es la Secretaría de Relaciones Exteriores.

La primer Cancillería mexicana, llamada Secretaría de Estado y del Despacho de Relaciones Exteriores e Interiores, se constituyó por el decreto de "Establecimiento de los Ministerios" del 8 de noviembre de 1821 (37).

De esa fecha a la actualidad ha sufrido, en su estructura, las siguientes modificaciones:

- (37) "La Cancillería", publicación de la entonces Dirección General de Prensa y Publicidad de la Secretaría de Relaciones Exteriores, 1973, México, D.F., pág. 13.

- Ministerio de Relaciones Exteriores, constituido por el decreto de Leyes Constitucionales de 29 de diciembre de 1836 (38);
- Ministerio de Relaciones Exteriores e Interiores, constituido por las "Bases de Organización para el Gobierno provisional de la República" de 28 de septiembre de 1841 (39);
- Ministerio de Relaciones Exteriores, Gobernación y Política, constituido por las "Bases de la Organización Política de la República Mexicana" de 13 de junio de 1843 (40);
- Ministerio de Relaciones Exteriores, constituido por las "Bases para la Administración de la República hasta la promulgación de la Constitución" de 22 de abril de 1853 (41);
- Ministerio de Relaciones Exteriores, constituido por el "Estatuto Orgánico provisional de la República Mexicana" de 15 de mayo de 1856 (42);
- Secretaría de Relaciones Exteriores y Gobernación, constituida por "Decreto del Gobierno" de 16 de diciembre de 1861 (43);

(38) "La Cancillería", op.cit.pág. 14.

(39) Ibidem. pág. 14.

(40) Idem. pág. 14.

(41) Ib.pág. 15.

(42) Ib. pág.15.

(43) Ib.pág. 16.

- Secretaría de Relaciones Exteriores, constituida por el "Decreto del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos" de 13 de mayo de 1891 (44);
- Secretaría de Relaciones Exteriores, modificada por el "Decreto del Gobierno Constitucionalista de Venustiano Carranza" de 9 de diciembre de 1913 (45);
- Secretaría de Relaciones Exteriores, modificada por la "Ley de Secretarías y Departamento de Estado" de 25 de diciembre de 1917 (46);
- Secretaría de Relaciones Exteriores, modificada por la "Ley de Secretarías de Estado, Departamentos Administrativos y demás Dependencias del Poder Ejecutivo Federal" de 6 de abril de 1934 (47);
- Secretaría de Relaciones Exteriores, modificada por la "Ley de las Secretarías y Departamentos de Estado" de 31 de diciembre de 1935, que en su Artículo 3 dice: "La Secretaría de Relaciones Exteriores tendrá a su cargo: ... El Servicio Exterior Mexicano que comprende los agentes diplomáticos y consulares y demás funcionarios y empleados que le sean adscritos." (48);

(44) Ib. pág. 16

(45) Ib. pág. 16

(46) Ib. pág. 17

(47) Ib. pág. 18

(48) Ib. pág. 18

- Secretaría de Relaciones Exteriores, modificada por la "Ley de Secretarías y Departamentos de Estado" de 30 de diciembre de 1939 (49);
- Secretaría de Relaciones Exteriores, modificada por la "Ley de Secretarías y Departamentos de Estado" de 13 de diciembre de 1946 (50);
- Secretaría de Relaciones Exteriores, modificada por la "Ley de Secretarías y Departamentos de Estado" de 1° de enero de 1947 y su Reglamento de 2 de enero del propio año (51);
- Secretaría de Relaciones Exteriores, modificada por la "Ley de Secretarías y Departamentos de Estado" de 24 de diciembre de 1958 (52);
- Secretaría de Relaciones Exteriores, modificada por la "Ley Orgánica de la Administración Pública Federal" de 29 de diciembre de 1976, que en su Artículo 28, fracción II, señala: "II.- Dirigir el Servicio Exterior en sus aspectos diplomático y consular en los términos de la Ley del Servicio Exterior Mexicano y, por conducto de los agentes del mismo servicio, velar en el extranjero por el buen nombre de México..." (53);

(49) Ib. pág. 19

(50) Ib. pág. 19

(51) Ib. pág. 19

(52) Ib. pág. 20

(53) Diario Oficial de la Federación del miércoles 29 de diciembre de 1976.

- Secretaría de Relaciones Exteriores, modificada por el "Decreto de Reformas y Adiciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal" de 29 de diciembre de 1982 (54).

El Servicio Exterior de un Estado, como órgano destinado a los asuntos de un gobierno en el extranjero, requiere situarlo, para su origen, a la par del origen del gobierno al que sirve, probablemente después, pero no antes.

Por tal razón, no es posible hablar de un Servicio Exterior Mexicano antes de que México se constituyera como independiente.

Aunque en las primeras disposiciones jurídicas sobre la materia en nuestro país, ya como independiente, se menciona que a la entonces Secretaría de Estado y del Despacho de Relaciones Exteriores e Interiores "tocan y pertenecen todas las relaciones diplomáticas de las partes extranjeras" (55), es hasta la Constitución Política Federal de los Estados Unidos Mexicanos, promulgada el 4 de octubre de 1824, en su artículo 100, fracción IV, que se señala en las atribuciones del Presidente la de nombrar a los enviados plenipotenciarios y cónsules, con aprobación del Senado, y en sus recesos del cuerpo de gobierno (56).

(54) Diario Oficial de la Federación del miércoles 29 de diciembre de 1982.

(55) "La Cancillería", op. cit. pág. 13

(56) Ibidem pág. 13.

Desde su origen a la fecha, el Servicio Exterior Mexicano no se ha regido por las siguientes disposiciones:

- a) El Decreto Relativo al Establecimiento de legaciones y Consulados de México, del 31 de octubre de 1829.
- b) El Decreto sobre el Establecimiento de oficinas Consulares Generales, Particulares y Viceconsulados, del 12 de febrero de 1834.
- c) El Reglamento del Cuerpo Consular Mexicano, del 16 de septiembre de 1871.
- d) La Ley Orgánica del Servicio Consular Mexicano, del 11 de noviembre de 1910.
- e) El Reglamento de la Ley Orgánica del Servicio Consular Mexicano del 12 de marzo de 1911.
- f) La Ley Orgánica del Cuerpo Consular Mexicano, del 9 de enero de 1923.
- g) El Reglamento de la Ley Orgánica del Servicio Consular Mexicano, del 25 de octubre de 1923.
- h) La Ley del Servicio Exterior, Orgánica de los Cuerpos Diplomático y Consular Mexicanos, del 25 de enero de 1934.
- i) El Reglamento de la Ley del Servicio Exterior, Orgánica de los Cuerpos Diplomático y Consular Mexicanos, del 30 de abril de 1934.
- j) La Ley Orgánica del Servicio Exterior Mexicano, del 23 de diciembre de 1966.
- k) La Ley Orgánica del Servicio Exterior Mexicano, del 30 de diciembre de 1981" (57).

(57) Xilotl Ramírez, Ramón. "Derecho Consular Mexicano" Editorial Porrúa, S.A., México, D.F. Primera Edición. 1982. pág. 144.

Hay que agregar a las anteriores:

"Las Leyes Orgánicas del Cuerpo Diplomático y Consular del Imperio Mexicano que datan de agosto y diciembre de 1865" (58);

"En 1888 se expidió la Ley Reglamentaria del Cuerpo Diplomático Mexicano y el Reglamento respectivo" (59);

"El 17 de febrero de 1922 se promulgó una nueva Ley del Cuerpo Diplomático Mexicano con su respectivo Reglamento" (60) y

"Reglamento de la Ley Orgánica del Servicio Exterior Mexicano de 16 de julio de 1982" (61).

De la primer disposición - Decreto del 31 de octubre de 1829 - se desprende que son miembros del Servicio Exterior, en la rama diplomática los ministros plenipotenciarios, encargados

- (58) "Las leyes que han regulado el servicio exterior", artículo publicado en la revista "Proa" de la Asociación del Servicio Exterior Mexicano, número 2 año 1, abril/mayo de 1982, México, D.F., pág. 34.
- (59) Ibidem. pág. 35.
- (60) Idem. pág. 35.
- (61) Diario Oficial de la Federación del 22 de julio de 1982.

de negocios y secretarios; en la rama consular "cónsul general, cónsul particular y vice-cónsul, siendo esta última de carácter honorario" (62).

El Reglamento de 1871 considera los siguientes elementos como componentes del Cuerpo Consular: "Cónsules Generales; Cónsules Particulares; Vicecónsules; Agentes Comerciales, Públicos y Privados y Cancilleres" (63).

Como puede apreciarse, en este último Reglamento, ya se distinguen de los miembros del cuerpo consular a los Agentes Comerciales, los que se encargaban de favorecer el comercio entre la República y los respectivos países en que se encontraran.

En el reglamento de la ley Orgánica del Servicio Consular Mexicano de 1911, se establecían "las siguientes equivalencias:

| | | |
|--|---|----------------------|
| Cónsules Generales | - | Primeros Secretarios |
| Cónsules | - | Segundos Secretarios |
| Vicecónsules | - | Terceros Secretarios |
| Agentes Comerciales- y Cancilleres" | - | Agregados |

(64)

(62) Molina, Cecilia. "Práctica Consular Mexicana". México 1978, Segunda Edición, Ed. Porrúa, S.A., pág. 5

(63) Xilotl Ramírez, Ramón, op. cit. pág. 146

(64) Xilotl Ramírez, Ramón. op.cit.págs. 148 y 149.

En esta disposición ya se introduce la categoría de agregados, como equivalente a la de Agente Comercial, con funciones específicas dentro de la representación; los Agregados Comerciales y Militares, por la naturaleza de sus funciones, son de los primeros en aparecer en una representación mexicana.

En la Ley Orgánica del Cuerpo Consular Mexicano de 1923, se incluye, en la categoría de Funcionarios, a los Agregados Comerciales, los que, según dicha Ley, se clasificaban en contadores de primera y contadores de segunda y no formaban parte de la carrera consular.

En la Ley del Servicio Exterior, Orgánica de los Cuerpos Diplomático y Consular Mexicano de 1934, se incluye, en su Artículo 4, dentro de la categoría de funcionarios diplomáticos, a los Agregados. En su Artículo 5 se define: "Los agregados de carácter civil y militar a Misiones Diplomáticas, así como los Asesores Técnicos que puedan comisionarse en Misiones Diplomáticas o Consulares, solo accidentalmente formarán parte del Servicio Exterior, dependerán de los respectivos Jefes de Misión; rendirán sus informes a las Secretarías de Estado de que dependan y recibirán órdenes de ellas, exclusivamente por conducto de la Secretaría de Relaciones Exteriores." (65).

(65) Ley Promulgada el 25 de enero de 1934.

Como puede apreciarse, en el referido precepto, se definen puntos importantes en cuanto a los agregados: se les señala como personal asimilado al Servicio Exterior, pero no como integrantes permanentes de dicho cuerpo; se les subordina al jefe de misión (necesariamente un miembro del Servicio Exterior) y se norma su actividad a través de la Secretaría de Relaciones Exteriores, exclusivamente; se aclara, por último, que dichos funcionarios son nombrados por otras Secretarías de Estado, sin excluir a la Cancillería.

En la Ley Orgánica del Servicio Exterior Mexicano de 1967, en su Artículo 12, se señala que: "Los agregados civiles, los militares, los navales o los aéreos, y los consejeros y agregados técnicos cuyo nombramiento haya sido gestionado por otra Secretaría o Departamento de Estado, o por un organismo público, serán acreditados por la de Relaciones Exteriores, tendrán calidad diplomática y serán asimilados al Servicio Exterior, sólo mientras dure la comisión que se les ha confiado. Dependerán de los jefes de misión en que presten sus servicios, entendiéndose dicha dependencia especialmente aplicable a actos de actividad política, expresión de opiniones, declaraciones públicas en nombre propio y oficial y, por lo que toca a su trabajo técnico, se guiarán por las instrucciones de sus mandantes, comunicadas en la forma que establezca el Reglamento " (66).

Del anterior precepto cabe destacar lo siguiente:

- 1) la ley da la impresión de que un agregado civil o militar no es un agregado "técnico" y de que estos últimos son especialistas, a diferencia de los primeros. En realidad tanto unos como otros son especialistas y técnicos.
- 2) Se introduce la categoría de consejeros, sin especificar las diferencias con los agregados.
- 3) Se supedita la actividad del personal asimilado a lo que disponga el Reglamento. Cabe señalar que nunca se expidió un Reglamento a la Ley Orgánica.

En la actual Ley Orgánica del Servicio Exterior Mexicano (1981) y en su Reglamento (1982) se define con mayor precisión la situación del personal asimilado: agregados y consejeros.

El Artículo 14 de la referida Ley señala:

"Los agregados civiles, militares, navales o aéreos, y los consejeros y los agregados técnicos a las misiones u oficinas consulares, cuyo nombramiento haya sido gestionado por otra dependencia de la Administración Pública Federal, serán acreditados por la Secretaría de Relaciones Exteriores

con el rango que corresponda y asimilados al servicio exterior mientras dure la comisión que se les ha confiado. Este personal dependerá de los jefes de misión u oficina consular en que preste sus servicios, especialmente en lo que se refiere a actividades de índole política, expresión de opiniones y declaraciones públicas, y durante su comisión estará sujeto a las mismas obligaciones que la presente ley señala para el personal del servicio exterior" (67).

Cabe resaltar, de lo anterior, la parte en que se equiparan las obligaciones del personal asimilado por el Servicio Exterior a las del personal de dicho Órgano. Tal consideración se complementa con lo dispuesto por el Reglamento vigente de la Ley Orgánica del Servicio Exterior Mexicano, cuyo Capítulo III dispone:

Artículo 11. El personal asimilado al servicio exterior se integrará con los agregados civiles, militares y aéreos o navales y con los consejeros y agregados técnicos procedentes de otras dependencias o entidades de la Administración Pública Federal que sean acreditados por la Secretaría de Relaciones Exteriores.

Artículo 12. La Secretaría de Relaciones Exteriores estudiará las solicitudes que las dependencias o entidades de la Administración Pública Federal estimen oportuno promover para la acreditación de un consejero o agregado técnico a determinada misión diplomática o representación consular, y decidirá, tanto por lo que se refiere al puesto cuanto por lo que atañe a la persona, sobre la conveniencia de tal acreditación.

Artículo 13. El personal asimilado seguirá las instrucciones del jefe de la misión en todo lo que atañe a la política exterior y a los usos y costumbres locales en lo que se refiere a actividades de carácter público o social, sin perjuicio de que en los aspectos técnicos se guíe por las instrucciones específicas que reciba de las dependencias que hayan promovido sus nombramientos. " (68).

Como puede apreciarse, ya se destaca, en el propio Reglamento, al personal asimilado; sin embargo, no llega a distinguir se entre agregado y consejero, a pesar de resaltar de entre los agregados a los llamados agregados civiles, militares y aéreos o navales. Correctamente se faculta a la Cancillería para acreditar a aquellos funcionarios que estime oportuno y, por último, se marca la subordinación de los mismos a los jefes de misión.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos distingue al personal del Servicio Exterior Mexicano, al señalar, en su Artículo 123, apartado B, fracción XIII, que "Los militares, marinos y los miembros de los cuerpos de seguridad pública,

así como el personal de servicio exterior, se registrarán por sus propias leyes" (69).

No obstante que el personal del Servicio Exterior Mexicano se rige, como ya se señaló, por su propia ley y reglamento, los tribunales de la federación pueden conocer "de los casos concernientes a miembros del Cuerpo Diplomático y Consular", según lo expresa el Artículo 104, fracción VI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (70).

En cuanto al Servicio Exterior Mexicano la Ley Orgánica vigente de dicho cuerpo, en su Artículo 1, lo define como "el órgano permanente del Estado específicamente encargado de representarlo en el extranjero y de ejecutar la política exterior del Gobierno Federal, así como de promover y salvaguardar los intereses nacionales ante los Estados extranjeros u organismos y reuniones internacionales". (71).

(69) "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos". Reforma Política, Gaceta informativa de la Comisión Federal Electoral, México, 1979, pág. 136.

(70) "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, op. cit. pág. 106.

(71) Diario Oficial de la Federación del 8 de enero de 1982.

De la anterior definición resulta significativo el carácter permanente que se le da a dicho cuerpo, así como las funciones que se le asignan.

A fin de comprender de una manera más precisa el esquema de trabajo en el que se desarrollan los agregados y consejeros, a continuación se detallan la estructura y las funciones del Servicio Exterior Mexicano.

Dicho cuerpo se encuentra integrado por tres grandes ramas: la diplomática, la consular y la administrativa. A su vez, las referidas ramas se integran por las siguientes categorías:

| Rama Diplomática | Rama Consular | Rama Administrativa |
|----------------------|-------------------|------------------------------------|
| Embajador | ----- | ----- |
| Ministro | Cónsul General | ----- |
| Consejero | Cónsul de Primera | ----- |
| Primer Secretario | Cónsul de Segunda | ----- |
| Segundo Secretario | Cónsul de Tercera | Agregado Administrativo de Primera |
| Tercer Secretario | Cónsul de Cuarta | Agregado Administrativo de Segunda |
| Agregado Diplomático | Vicecónsul | Agregado Administrativo de Tercera |
| ----- | ----- | Canciller de Primera |
| ----- | ----- | Canciller de Segunda |
| ----- | ----- | Canciller de Tercera |

Por otra parte, el Servicio Exterior Mexicano está integrado, además del personal ya señalado, por personal especial, según lo señala el Artículo 5 de la Ley Orgánica vigente de dicho cuerpo (72). El personal especial, de acuerdo con el Artículo 13 del ordenamiento mencionado, "será designado por acuerdo del Presidente de la República. Dicho personal desempeñará funciones específicas en una adscripción determinada y por un plazo definido, al término del cual sus funciones cesarán automáticamente. Los así nombrados no formarán parte del personal de carrera del servicio exterior ni figurarán en los escalafones respectivos. El personal especial deberá cumplir con los requisitos señalados en los incisos a, c, d y e del artículo 34 y estará sujeto durante su comisión a las mismas obligaciones que el personal de carrera". (73).

Es importante tener presente lo dispuesto para el personal especial ya que, como se verá adelante, dentro de esta figura se encuentran, la mayor de las veces, los agregados y consejeros. Hay que apuntar que al personal especial se le dan plazas y rangos de las ramas que integran al Servicio Exterior Mexicano; para los agregados y consejeros, como sus funciones corresponden a las de funcionarios, se les da rangos de la rama diplomática y consular que van de las categorías de Tercer Secretario o Cónsul de Cuarta a Consejero o Cónsul de Primera, en algunos casos, habrá excepciones.

(72) Diario Oficial de la Federación del 8 de enero de 1982.

(73) Diario Oficial de la Federación del 8 de enero de 1982.

En otro orden, el Servicio Exterior Mexicano se integra por Misiones Diplomáticas, Representaciones Consulares, Misiones Especiales y por Delegaciones a Conferencias y Reuniones Internacionales. Los siguientes preceptos detallan a las anteriores Representaciones:

"Artículo 17. Las misiones diplomáticas de México ante gobiernos extranjeros tendrán el rango de embajadas y ante organismos internacionales intergubernamentales, el de misiones o delegaciones permanentes. La Secretaría de Relaciones Exteriores determinará la ubicación y funciones específicas de cada una de ellas.

Artículo 18. Las representaciones consulares en el extranjero tendrán el rango de consulados generales, consulados de carrera o agencias consulares. La Secretaría de Relaciones Exteriores determinará la sede, categoría y circunscripción de las mismas.

Artículo 20. El presidente de la República, por conducto de la Secretaría de Relaciones Exteriores, podrá designar misiones especiales para ejercer ocasionalmente la representación de México en el extranjero, durante el tiempo y con las características de la función específica que en cada caso se indique.

Artículo 21. La Secretaría de Relaciones Exteriores determinará la composición y funciones de las delegaciones que representen a México en conferencias y reuniones internacionales. Durante el desempeño de su comisión, los integrantes de las delegaciones se ajustarán a las instrucciones específicas que imparta la Secretaría de Relaciones Exteriores. Cuando la delegación tenga una misión específica que afecte la esfera de competencia de otra dependencia de la Administración Pública Federal, la Secretaría de Relaciones Exteriores deberá escuchar, atender y asesorar a la dependencia que corresponda para la integración e instrucciones de la delegación." (74).

(74) Diario Oficial de la Federación del 8 de enero de 1982. Ley Orgánica del Servicio Exterior Mexicano.

Por lo que respecta a la organización del Servicio Exterior Mexicano en el extranjero (75), el Artículo 15 del Reglamento vigente de la Ley Orgánica de dicho cuerpo establece:

"Artículo 15. Las misiones diplomáticas y las oficinas consulares dependerán directamente del Secretario de Relaciones Exteriores, y sólo a éste corresponderá darles o transmitirles órdenes o instrucciones.

Todos los funcionarios, empleados o comisionados de la Administración Pública Federal que con carácter o representación oficial estén establecidos en el país en que la misión respectiva se encuentre acreditada, deberán coordinar sus actividades con los jefes de misión o de las oficinas consulares, a las que estén adscritos." (76).

En la segunda parte del artículo transcrito se encuentra un elemento importante, la ubicación de los agregados y consejeros dentro de las representaciones en el extranjero; dichos funcionarios, se reitera, "... deberán coordinar sus actividades con los jefes de misión o de las oficinas consulares, a las que estén adscritos". Como se señaló, en el extranjero es importante y conveniente otorgar la mayor responsabilidad al funcionario de mayor

(75) Nota: En la propia ley y en su Reglamento se habla del Servicio Exterior Mexicano y Servicio Exterior Mexicano en el extranjero; esto se debe a que personal que pertenece a dicho cuerpo puede ser acreditado en el extranjero o ser comisionado en México ya sea en la propia Cancillería o en alguna Dependencia de ésta.

(76) Diario Oficial de la Federación del 22 de julio de 1982.

jerarquía del Servicio Exterior Mexicano y bajo esa responsabilidad situar a cualquier representante oficial, en el extranjero, del gobierno federal.

En cuanto a su funcionamiento, se puede decir que, según lo expresa el Artículo 2 de la Ley Orgánica del Servicio Exterior Mexicano, dicho cuerpo "depende del Ejecutivo Federal, quien lo dirige y administra por conducto 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 propio presidente de la República, de acuerdo a las facultades que le confiere la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos." (77). Asimismo, el Artículo 3 de dicho ordenamiento dispone que corresponde al Servicio Exterior:

- a) Promover, mantener y fomentar, de acuerdo con los intereses nacionales, las relaciones entre México y los países extranjeros y participar en los organismos internacionales en sus aspectos políticos, económicos, sociales, culturales, científicos y tecnológicos;
- b) Intervenir en todos los aspectos de las relaciones entre el Gobierno de México y los gobiernos extranjeros;

(77) Diario Oficial de la Federación del 8 de enero de 1982.

c) Proteger, de conformidad con los principios y normas del derecho internacional, los intereses del Gobierno de México, así como la dignidad y los derechos fundamentales de los mexicanos en el extranjero y, cuando así proceda, ejercer ante las autoridades del país en el que se encuentren las acciones encaminadas a satisfacer sus legítimas reclamaciones;

d) Cuidar el prestigio del país en el extranjero y el cumplimiento de los tratados y convenciones de los que el Gobierno de México sea parte, y de las obligaciones internacionales que le corresponda cumplir;

e) Participar, teniendo presentes en primer término los intereses nacionales, en todo esfuerzo a nivel internacional que tienda al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, al mejoramiento de las relaciones entre los Estados y a estructurar y preservar un orden internacional justo y equitativo;

f) Difundir información de México en el extranjero y recabar la que pueda interesar al Gobierno Mexicano en sus relaciones con el extranjero, y

g) Las demás funciones que señalen al Servicio Exterior Mexicano ésta y otras leyes y reglamentos."(78).

Los agregados y consejeros como miembros del Servicio Exterior deben tener presente, en el desempeño de sus funciones, los principios expresados en el anterior Artículo 3 de la L.O.S.E.M.

(78) Diario Oficial de la Federación del 8 de enero de 1982.

La regulación jurídica que sirve de marco a las funciones del Servicio Exterior Mexicano, se expresa en el Artículo 4 de la L.O.S.E.M. cuando señala que dicho cuerpo "desempeñará sus funciones ajustándose a lo previsto por esta Ley y su reglamento, los tratados o convenciones, las demás leyes y reglamentos aplicables y, en general, al derecho internacional" (79).

El conocer la estructura de la Cancillería mexicana ayuda a conocer el funcionamiento del Servicio Exterior Mexicano y la ubicación de los agregados y consejeros. Igualmente, el conocer a la Secretaría de Relaciones Exteriores permite resaltar la unidad de dicha Dependencia del Ejecutivo con el Servicio Exterior Mexicano, ya que este último es una parte integrante de la primera.

La Cancillería está integrada por 5 grandes áreas (80):

- | | | |
|-------------------|---|------------------------|
| a) Bilateral | = | Subsecretaría del Ramo |
| b) Multilateral | = | Subsecretaría |
| c) Económica | = | Subsecretaría |
| d) Cultural | = | Subsecretaría |
| e) Administrativa | = | Oficialía Mayor |

(79) Diario Oficial de la Federación del 8 de enero de 1982.

(80) Reglamento Interior de la Secretaría de Relaciones Exteriores, publicado en el Diario Oficial de la Federación del miércoles 26 de noviembre de 1980.

Nota: actualmente se prepara un nuevo Reglamento Interior.

del área Bilateral dependen las siguientes unidades o dependencias internas:

Dirección en Jefe para Asuntos Bilaterales
Dirección General para América del Norte
Dirección General para América Latina y el Caribe
Dirección General para Europa Occidental
Dirección General para Europa Oriental y la URSS
Dirección General para Africa, Asia y Oceanía
Dirección General de Tratados
Dirección General del Servicio Exterior Mexicano
Dirección General de Pasaportes y Servicios Consulares
Dirección General de Protección
Dirección General de Asuntos Jurídicos
Dirección General de Límites y Ríos Internacionales

del área Multilateral dependen:

Dirección en Jefe para Asuntos Multilaterales
Dirección General para la Organización de las Naciones Unidas
Dirección General para Organismos Especializados de la O.N.U.
Dirección General para Organismos Internacionales Regionales

del área Económica dependen:

Dirección en Jefe para Asuntos Económicos
Dirección General de Relaciones Económicas
Bilaterales
Dirección General de Relaciones Económicas
Multilaterales
Dirección General de Cooperación Técnica
Internacional

del área Cultural dependen:

Dirección en Jefe de Planeación de la Política
Exterior (81)
Dirección General de Asuntos Culturales
Dirección General de Archivo, Biblioteca y
Publicaciones
Dirección General de Planeación (82)
Unidad de Servicios Sociales
Unidad de Conferencias y Eventos Especiales

del área Administrativa dependen:

Dirección General de Programación, Organización
e Informática
Dirección General de Administración

(81) Unidad que se constituirá con el nuevo Reglamento
Interior, por publicarse.

(82) Idem.

Unidad de Control y Evaluación
Comisión Interna de Administración y Programación
Dirección General de Contraloría Interna (83)

dependen directamente del C. Titular del Ramo:

Consultoría Jurídica
Dirección General de Protocolo
Dirección General de Información y Difusión

y como órganos desconcentrados:

Instituto "Matías Romero" de Estudios Diplomáticos
Delegaciones de Pasaportes en el Distrito Federal
y en los Estados.

Cada una de las dependencias internas señaladas anteriormente, dentro de sus bien definidas competencias y en constante coordinación, se encuentran permanentemente apoyando e instruyendo, a la vez de ser receptores y precesadores de información, a y de las representaciones de nuestro gobierno en el extranjero. Asimismo, sirven de enlace con las demás dependencias del Gobierno Federal y en algunos casos de la iniciativa privada, así como de la población en general.

(83) Idem.

De la anterior estructura, cabe destacar a la Dirección General del Servicio Exterior Mexicano, ya que a través de dicha Dependencia se instrumenta todo el aspecto administrativo de los agregados y consejeros, tal como se detalla adelante.

Por otra parte, tal como se mencionó, los agregados y consejeros, durante su comisión, estarán sujetos a las mismas obligaciones que la L.O.S.E.M. señala para el personal del Servicio Exterior (84), tales obligaciones se describen en los Artículos 44 y 45 de dicho ordenamiento que a la letra dicen:

" Artículo 44. Es obligación de todo miembro del servicio exterior coadyuvar en el cumplimiento de las funciones que esta ley encomienda al propio servicio, conforme a las directrices que fije la Secretaría de Relaciones Exteriores.

Artículo 45. Los miembros del servicio exterior deberán guardar discreción absoluta acerca de los asuntos que conozcan con motivo de su desempeño oficial. Esta obligación subsistirá aún después de abandonar el servicio exterior cuando se trate de asuntos cuya divulgación pudiera causar perjuicio a los intereses nacionales.

Quien violare el deber de sigilo profesional durante el ejercicio de algún cargo o comisión oficial será destituido y jamás podrá reintegrarse al Servicio Exterior Mexicano. Quien faltare al deber de sigilo profesional una vez terminado su encargo oficial, nunca y por ningún motivo podrá reingresar al Servicio Exterior Mexicano.

(84) Cfr. parte in fine Artículo 14 de la Ley Orgánica del Servicio Exterior Mexicano, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 8 de enero de 1982.

Independientemente de las sanciones administrativas que se impongan a quienes violen esta obligación, les serán aplicadas las penas que establece el artículo 211 del Código Penal para el Distrito Federal, aplicable en materia federal."(85)

Las obligaciones a que se refieren los Artículos 46 y 47 de la L.O.S.E.M. para jefes de misión diplomática y de oficina consular (86) se aplican a los agregados y consejeros en la eventualidad de que estos funcionarios, además de sus funciones y por circunstancias especiales, queden encargados de dichas representaciones.

A pesar de haber distinguido entre el personal de carrera del servicio exterior y el personal asimilado por éste, hay que subrayar que ambos conforman un órgano de servicio; igualmente, que ambos representan a un Gobierno y por ello a un Estado y que por tales razones deben considerarse integrantes de una unidad y no partes de distintas unidades. En última instancia, y en una primera, conforman el grupo de representantes que vigila, difunde y respalda los intereses de México en el extranjero.

(85) Diario Oficial de la Federación del 8 de enero de 1982.

(86) Ver Ley Orgánica del Servicio Exterior Mexicano publicada en el Diario Oficial de la Federación del 8 de enero de 1982.

III.1. Aspectos Administrativos de los Agregados y Consejeros en el Servicio Exterior Mexicano

Como puede observarse, las actividades de un gobierno, y en el caso del nuestro, tienen que obedecer a una determinada organización que permita planearlas y llevarlas a cabo. En el caso de las actividades que inciden en el terreno de lo internacional tienen que ser canalizadas por un centro que reuna las decisiones y las ejecute en el extranjero, tal función corresponde a la Secretaría de Relaciones Exteriores.

En el caso de los agregados y consejeros, el centro regulador se encuentra en la Cancillería mexicana, particularmente en la Dirección General del Servicio Exterior Mexicano la que, como ya se mencionó, se encarga de todos los trámites administrativos de este tipo de funcionarios, de entre los que cabe destacar los siguientes:

III.1.1. Designaciones y nombramientos

Para toda designación y nombramiento de los agregados y consejeros en nuestro Gobierno, es posible ponderar dos niveles: el político y el administrativo. El nivel político es el aspecto fundamental del nombramiento, es todo el proceso que requiere la designación; el nivel administrativo es la instrumentación de la designación.

La designación del agregado o consejero varía dependiendo de la Institución que la propone.

Los Agregados Militares y Aéreos, así como los Agregados Navales, tanto titulares como adjuntos, son nombrados por Acuerdo expreso del Presidente de la República, a propuestas de la Secretaría de la Defensa Nacional o de Marina. En este caso la rotación y determinación de puestos de Agregadurías de este tipo es exclusiva competencia de las Dependencias del Ejecutivo mencionadas. A la fecha el Gobierno de México tiene en todas sus Representaciones Diplomáticas Bilaterales Agregadurías de este orden, ya sea en acreditación directa o en forma concurrente.

Asimismo, los asistentes de los Agregados, como el personal de apoyo, secretarías y oficinistas, son nombrados por las referidas Secretarías.

Al realizarse estos nombramientos, el propio Titular del Ramo (Defensa y Marina) los comunica a la Secretaría de Relaciones Exteriores, quien a través de la Dirección General del Servicio Exterior se encarga de gestionar beneplácitos (87), acreditaciones, pasaportes, franquicias (en caso de bajas) y cualquier otro trámite.

(87) El Artículo 7 de la Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas de 1961 señala: "... En el caso de los agregados militares, navales o aéreos, el Estado receptor podrá exigir que se le sometan de antemano sus nombres, para su aprobación". Colección del Senado, op.cit. Tomo XVI, pág. 517.

Los Consejeros Comerciales, los Consejeros Comerciales Adjuntos, los Asistentes de los Consejeros Comerciales y el personal de oficina, son designados por el Consejo de Administración del Instituto Mexicano de Comercio Exterior de listas de personas que han aprobado previo concurso público. Designaciones que son notificadas a la Secretaría de Relaciones Exteriores para su instrumentación.

Asimismo, los Consejeros Financieros, para asuntos del Petróleo, para Asuntos del Café, Económicos, de Ferrocarriles, Agregados Agrícolas y otros similares, observan el procedimiento detallado en los anteriores funcionarios.

Por lo que se refiere a los Consejeros Científicos y Tecnológicos su designación responde a otro proceso. El Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT) selecciona personal con determinadas características, dicho personal se propone a la Secretaría de Relaciones Exteriores para que ocupe una plaza del Servicio Exterior y, en caso de recibir el nombramiento provisional por Relaciones, se acredite como Consejero Científico y Tecnológico.

La última variante de designación es la que se da con los Agregados Culturales, que son designados por la Dirección General de Asuntos Culturales de la propia Secretaría de Relaciones

Exteriores, quienes ocupan plazas del Servicio Exterior; generalmente sus nombramientos son recomendados por la Comisión de Personal del Servicio Exterior (88).

Cuando se habló de la estructura del Servicio Exterior Mexicano se mencionó a la rama administrativa, junto con las ramas diplomática y consular. Dicha rama administrativa es una innovación de la Ley Orgánica del Servicio Exterior Mexicano vigente, la que en su Exposición de Motivos señala: "La nueva rama administrativa comprenderá seis categorías: tres de canciller y tres más de agregado administrativo. Los miembros de esta rama podrán así aspirar a ascender dentro de las categorías nuevas de agregado administrativo, cuyas prestaciones y atribuciones se acercarán a las de los funcionarios de las ramas diplomática y consular". (89)

A pesar de nombrarseles agregados administrativos, su situación en el Servicio Exterior es un tanto diferente a la de los agregados que conforman al personal asimilado.

En cuanto al ingreso al Servicio Exterior de los agregados administrativos, el Artículo 11 de la L.O.S.E.M. señala: "El personal administrativo podrá ser adscrito indistintamente a misiones diplomáticas u oficinas consulares. Los integrantes de esta

(88) La Comisión de Personal del Servicio Exterior, integrada por altos funcionarios de la Secretaría de Relaciones Exteriores, se encarga de proponer todos los movimientos del personal del Servicio Exterior, de conformidad con el Capítulo X de la Ley Orgánica del Servicio Exterior Mexicano, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 8 de enero de 1982.

(89) Diario Oficial de la Federación del 8 de enero de 1982.

rama sólo podrán ingresar a las ramas diplomática y consular mediante el procedimiento de ingreso como personal de carrera a dichas ramas, previsto por esta ley." (90). Asimismo, el detalle de los requisitos para ingresar a la rama administrativa se consigna en el Capítulo II del Título Tercero del Reglamento vigente de la L.O.S.E.M. (91).

III.1.2. Situación administrativa

Al repasar los diversos tipos de designaciones resulta interesante destacar la situación administrativa que guardan los agregados y consejeros, es decir, que plazas del presupuesto federal ocupan.

Al respecto, debe señalarse que existen dos tipos de plazas para los agregados y consejeros:

1. las plazas que cada Dependencia del Ejecutivo les otorga, las que, a su vez, se derivan del presupuesto federal,
2. las plazas del Servicio Exterior, que especialmente la Secretaría de Programación y Presupuesto tiene asignadas a este rubro y

(90) Diario Oficial de la Federación del 8 de enero de 1982.

(91) Diario Oficial de la Federación del 22 de julio de 1982.

3. las plazas que coordinan a dos Depen
dencias del Ejecutivo; La Secretaría de
Relaciones Exteriores otorga la plaza del
Servicio Exterior y la otra Institución
otorga las compensaciones.

III.1.2.1. Fuera de la Secretaría de
Relaciones Exteriores

Al señalar fuera de la Cancillería, se refiere al caso de la primeravariante de la situación administrativa; los agrega
dos y consejeros nombrados por Dependencias del Gobierno distintas a la Secretaría de Relaciones Exteriores ocupan plazas, de las que devengan sus emolumentos, que el propio presupuesto federal asigna al ramo administrativo correspondiente, es decir que la Cancillería no distrae parte de su presupuesto en el pago de es
tos funcionarios, tal es el caso, por citar uno, de los Agregados
Militares, Aéreos y Navales.

III.1.2.2. Dentro de la Secretaría de
Relaciones Exteriores

En esta situación los agregados y consejeros son nombra
dos en plazas que el presupuesto federal tiene asignadas especial
mente al Servicio Exterior Mexicano.

Para ocupar las plazas del Servicio Exterior, es necesario ingresar al mismo por Concurso Público General (Capítulo V de la Ley Orgánica del propio Servicio (92)) o por designación expresa del Presidente de la República (Artículo 22, en caso de Embajadores y Cónsules Generales y Artículo 13, en caso de funcionarios con menor rango de Embajador o Cónsul General (93)).

En el caso de los agregados y consejeros existen dos prácticas: la de otorgar la categoría de "Attache" a un diplomático de carrera o nombrar en una plaza del Servicio Exterior, de conformidad con el Artículo 13 de la Ley Orgánica del Servicio Exterior Mexicano (94), en comisión por el término de un año, a una persona que expresamente va a desempeñar la actividad de agregado o consejero, en este último supuesto solamente se encuentran los Agregados Culturales y los Consejeros Científicos y Tecnológicos.

III.1.2.3. Complementaria

La situación administrativa complementaria se refiere cuando a un agregado o consejero se le da una plaza del Servicio y por parte de otra Dependencia se le dan compensaciones económicas para el desempeño de su cargo. En este caso se encuentra el nombramiento de Consejero Científico y Tecnológico, en el que el

(92) Diario Oficial de la Federación del 8 de enero de 1982.

(93) Diario Oficial de la Federación del 8 de enero de 1982.

(94) Diario Oficial de la Federación del 8 de enero de 1982.

Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología propone a la Secretaría de Relaciones Exteriores un candidato para ocupar la titularidad de alguna consejería científica; la Cancillería, de ser el caso, nombra al candidato (Artículo 13 L.O.S.E.M.) por lo regular en plazas de Segundo Secretario, Primer Secretario o Consejero y se le acredita como Consejero Científico y Tecnológico, por su parte CONACYT otorga una compensación económica.

III.1.3. Acreditaciones y concurrencias

El valor jurídico en el Estado receptor y la calidad de representantes del Estado acreditante, lo da, precisamente, la acreditación.

La acreditación legítima la presencia de un representante de un Estado en otro Estado, lo que en algunos casos requiere de previa aprobación; en el caso de los agregados y consejeros sucede lo mismo.

Cualquier representante del Gobierno mexicano que tenga que realizar funciones oficiales en el extranjero, temporales o permanentes, en contacto con otro (s) gobierno (s), será acreditado por la Secretaría de Relaciones Exteriores. Por esta razón, todas las Dependencias del Gobierno Federal que decidan nombrar a agregados y consejeros deben notificarlo a la Cancillería, a la que, a su vez, solicitan que realice la acreditación respectiva.

La Secretaría de Relaciones Exteriores, en el caso de los agregados y consejeros que van a fungir como miembros de nuestras representaciones diplomáticas y consulares en el exterior, solicita a dichas representaciones que notifiquen al Gobierno del Estado receptor la nominación que el Gobierno mexicano ha hecho del agregado o consejero.

Para las concurrencias o acreditación de un agregado o consejero ante dos o más gobiernos no existe objeción y tal práctica se da principalmente en razón de los recursos humanos con que se cuenta; la acreditación concurrente es una práctica común en los Agregados Militares, Aéreos y Navales; también se da en las otras Agregadurías y Consejerías, sin que existan limitaciones para ello.

III.1.4 Beneplácito

En la práctica internacional solamente los Agregados Militares, Navales y Aéreos, aparte de los Titulares de Representaciones Diplomáticas, requieren de previa aprobación o beneplácito del Gobierno del Estado Receptor para poder ejercer sus funciones en el territorio de este último, de conformidad con el Artículo 7 de la Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas del 18 de abril de 1961 (95).

(95) Colección del Senado, op. cit. Tomo XVI, pág. 517.

Lo anterior, se entiende al tener presente la naturaleza propia del trabajo de este tipo de funcionarios.

III.1.5. Nacionalidad

Aunque en ningún documento oficial se toca el punto de la nacionalidad de los agregados y consejeros, resulta pertinente apuntar algunos aspectos.

Si se considera que el personal del Servicio Exterior Mexicano, por ley, debe ser de nacionalidad mexicana y que los agregados y consejeros se encuentran asimilados a éste, entonces, congruente con lo anterior, los agregados y consejeros deberán ser mexicanos. En el caso de las Agregadurías y Consejerías, éstas deberían integrarse por mexicanos, de ser posible, por nacimiento.

Lo anterior no cierra la posibilidad de que, en algún momento, se tengan especialistas extranjeros que apoyen alguna de estas oficinas, pero, nunca como titulares de las mismas.

III.1.6. El caso de los Delegados

Al señalar delegado, debe aclararse que no es aquél que se nombra como parte de una delegación gubernamental que está en

cargada de atender una reunión de tipo internacional, sino que es aquella persona a la que determina su función en el extranjero un organismo público nacional, pero, por la naturaleza de sus actividades, no es asimilado por el Servicio Exterior Mexicano.

Por el impresionante incremento de agregadurías y consejerías, la práctica de nombrar delegados es cuantitativamente menor, actualmente sólo hay delegados en el extranjero del Consejo Nacional de Turismo, los que se dedican a actividades de promoción turística y cuya acreditación consiste solamente en un aviso al Gobierno del Estado receptor que por su naturaleza no reclama privilegios e inmunidades.

III.1.7. Pasaportes, franquicias y otros

Cuando se habla de franquicias como parte integrante de un privilegio diplomático, se está refiriendo al privilegio que se da a un funcionario extranjero dentro de la esfera del Estado receptor, pero cuando se habla de franquicias para un funcionario que se reintegra a su país, se refiere no a un privilegio diplomático sino a la facilidad que se le da al funcionario para una más rápida adaptación, lo que redundará en un mejor y rápido desempeño de las nuevas actividades en territorio de su Estado.

Una de las franquicias más importantes es la que se otorga para importar automóviles. La Ley del Registro Federal de Vehículos señala, en la parte in fine de su Artículo 37, que "... podrá autorizarse la importación en franquicia a funcionarios y empleados del Servicio Exterior Mexicano que hayan permanecido en el extranjero por lo menos dos años continuos en el desempeño de una misión oficial" (96).

Aunque el citado precepto no se refiere a los agregados y consejeros, puede considerarse que al asimilarse estos al Servicio Exterior Mexicano, les corresponde el derecho de la franquicia que se menciona para el personal de dicho cuerpo. Sin embargo, dentro de este supuesto debe considerarse, por la naturaleza de sus funciones, únicamente a los titulares o adjuntos de las agregadurías y consejerías.

Para efectos del cómputo de dos años a que se refiere el mencionado Artículo 37, debe considerarse, para inicio del mismo, la fecha en que la Secretaría de Relaciones Exteriores acredita al agregado o consejero.

Como complemento a la anterior disposición, se encuentra el Artículo 45 del Reglamento de la Ley del Registro Federal de Vehículos que establece: "La enajenación libre de impuestos de Automóviles importados en franquicia, conforme a los Artículos 37 y 38 de la Ley, sólo se autorizará cuando hubieren trans

(96) Diario Oficial de la Federación del viernes 30 de diciembre de 1977.

currido los plazos que en disposiciones de carácter general señale la Secretaría. En ningún caso se podrán enajenar los vehículos dentro de los tres años siguientes a su importación en franquicia, si no se pagan previamente los impuestos de importación que correspondan" (97)

Cabe destacar que la Ley Orgánica del Servicio Exterior Mexicano y su Reglamento, vigentes, omiten (involuntariamente) referirse a la franquicia que se otorga a los miembros de dicho cuerpo para importar automóviles.

Otro tipo de franquicia, no menos importante, es la que se otorga a los funcionarios o empleados gubernamentales, que incluye, por supuesto, a los miembros del Servicio Exterior Mexicano y, por asimilación, a los Agregados y Consejeros titulares y adjuntos-, para importar menajes de casa.

El oficio circular número 11-11-11, fechado el 24 de mayo de 1977, de la entonces Dirección General de Servicios Consulares de la Secretaría de Relaciones Exteriores, por lo que se refiere a franquicias para menajes de casa, señala que las mismas "no quedan sujetas a los requisitos que deben satisfacer los mexicanos cuando desean repatriarse para disfrutar de las franquicias concedidas por el Código Aduanero, ya que siendo funcionarios o empleados gubernamentales, su situación queda comprendida dentro de lo dispuesto por el artículo 1º, fracción IX, del Decreto del 7 de enero de 1936, o sea que tienen derecho a

importar dentro de un año contado a partir de la fecha de su arribo a nuestro país, menajes de casa, vehículos u objetos de uso personal cuando regresan al país, una vez concluida la misión o cargo que tuvieron encomendado".

La Ley Orgánica del Servicio Exterior Mexicano en su Artículo 49, inciso e), señala que los miembros de dicho cuerpo "Podrán importar y exportar, libres de pago de impuestos aduanales, sus equipajes y objetos de menaje de casa cuando salgan comisionados al extranjero o regresen al país por término de su comisión o por estar en disponibilidad, ajustándose a lo previsto en las leyes de la materia" (98). El Reglamento de la mencionada Ley, a su vez, dedica el Capítulo III del Título Sexto (99) a los detalles de gastos, seguros, transportación, etc., de los menajes de casa que se autorizan a los miembros del Servicio Exterior Mexicano.

La exención de impuestos, ya sea para importar menajes de casa, automóviles y otros enseres, que otorga el Gobierno del Estado receptor a los representantes de otro gobierno (incluso agregados y consejeros), se encuentra dentro del rubro de privilegios que se otorgan a los agentes diplomáticos y que varía, en su concepción, con las franquicias referidas en los anteriores párrafos.

(98) Diario Oficial del 8 de enero de 1982.

(99) Diario Oficial del 22 de julio de 1982.

Además de las facilidades señaladas, expresadas en franquicias, los Agregados y Consejeros como personal asimilado al Servicio Exterior Mexicano puede disfrutar de lo dispuesto por el inciso f) del Artículo 49 de la Ley Orgánica del cuerpo mencionado, por lo que se refiere a revalidación de estudios. Dicho precepto señala que "f) Las autoridades educativas del país revalidarán los estudios que hayan realizado en el extranjero los miembros del Servicio Exterior Mexicano, sus dependientes familiares o sus empleados, conforme a las disposiciones legales aplicables, y" (100).

Con fundamento en lo anterior y en otras disposiciones, la Secretaría de Educación Pública expidió el Acuerdo número 73, fechado el 9 de junio de 1982, por el que se revalidan los estudios realizados en el extranjero por los miembros del Servicio Exterior Mexicano, sus dependientes familiares y sus empleados. De dicho Acuerdo cabe resaltar el Artículo 1º que dice: "La Secretaría de Educación Pública, revalidará los estudios realizados en el extranjero por los miembros del Servicio Exterior Mexicano, sus dependientes familiares y sus empleados. Los certificados, constancias, diplomas, listas de materias y calificaciones, deberán estar debidamente legalizados por las autoridades del país en que se cursaron los estudios y por las de la representación consular mexicana que corresponda. En caso de encontrarse redactados en idioma diferente al español se acompañarán las correspondientes traducciones formuladas por perito autorizado" (101).

(100) Diario Oficial del 8 de enero de 1982.

(101) Diario Oficial del 23 de junio de 1983.

Por lo que respecta al pasaporte, vale resaltar, previamente, su verdadera importancia al constituirse como un documento que da al titular una esfera de derechos y, por lo tanto, alternativas de protección.

En México, el Reglamento para la Expedición de Pasaportes, vigente, define al pasaporte, en su Artículo 1, como sigue: "El pasaporte mexicano es el documento de viaje que la Secretaría de Relaciones Exteriores expide a los nacionales mexicanos para acreditar la identidad del titular y solicitar de las autoridades extranjeras que les permitan libre paso, les permitan ayuda y protección y, en su caso, les dispensen las cortesías, privilegios e inmunidades que a su cargo o representación correspondan" (102). El pasaporte se divide en tres clases: ordinario, diplomático y oficial, según el Artículo 2 del referido Reglamento para la Expedición de Pasaportes.

De conformidad con el Artículo 5 del mencionado Reglamento, "Toda persona de nacionalidad mexicana podrá obtener pasaporte mexicano ordinario" (103). Sin embargo, internacionalmente se da la necesidad de contar con pasaportes que distingan al titular, ante el gobierno extranjero, como representante oficial del gobierno que otorgó el pasaporte.

(102) Diario Oficial del 9 de diciembre de 1981.

(103) Diario Oficial del 9 de diciembre de 1981.

Tal distinción responde a la intención por parte de los gobiernos, de proporcionar facilidades a representantes de otros gobiernos, ya que, en reciprocidad, sus representantes recibirán las mismas facilidades.

Por lo anterior, se ha convenido, entre los Estados, en reconocer documentos que den a su titular la distinción que amerite su representación. En el caso de México se expiden, para estos casos, pasaportes diplomáticos y oficiales.

De acuerdo con el Artículo 15 del Reglamento referido, "el pasaporte diplomático se expedirá a los siguientes funcionarios:

- a) Presidente de la República
- b) Expresidentes de la República
- c) Presidentes de la Gran Comisión de las HH. Cámaras de Diputados y de Senadores.
- d) Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.
- e) Secretarios de Estado, Jefes de Departamentos Administrativos, Secretarios Particular y Privado del Presidente de la República y Jefe del Estado Mayor Presidencial.
- f) Procurador General de la República
- g) Procurador General de Justicia del Distrito Federal.
- h) Gobernadores de los Estados
- i) Subsecretarios de Estado y Secretarios Generales de Departamentos Administrativos

- j) Oficiales Mayores de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos
- k) Funcionarios del Servicio Exterior Mexicano" (104).

El inciso k) transcrito se completa con el Artículo 18 del ordenamiento referido, que señala: "se podrá expedir pasaporte diplomático a los familiares de los funcionarios mencionados en el inciso k) del Artículo 15 que vivan al lado y bajo la dependencia económica de éstos." (105).

En el pasaporte diplomático debe aparecer "una leyenda en español, inglés y francés que diga: "El Secretario de Relaciones Exteriores de los Estados Unidos Mexicanos solicita a las autoridades a quienes concierna, que concedan al titular de este pasaporte, de nacionalidad mexicana, los privilegios, inmunidades y cortesías que correspondan" (106).

Por su parte, el pasaporte oficial se otorga a:

- " a) Senadores y Diputados al Congreso de la Unión.
- b) Titulares de los organismos públicos descentralizados que lleven al extranjero una comisión específica.
- c) Empleados del Servicio Exterior Mexicano adscritos a Embajadas, Consulados y Delegaciones Permanentes ante Organismos Internacionales.
- d) Personas que salgan de la República llevando al extranjero una comisión oficial o representación

(104) Diario Oficial del 9 de diciembre de 1981.

(105) Diario Oficial del 9 de diciembre de 1981.

(106) Inciso c) del Artículo 14 del Reglamento para la Expedición de Pasaportes, Diario Oficial del 9 de diciembre de 1981.

de interés nacional, a juicio de la Secretaría de Relaciones Exteriores." (107)

Asimismo, de conformidad con el Artículo 25 del Reglamento multicitado, "se expedirá pasaporte oficial a los familiares de los empleados" (108) del Servicio Exterior Mexicano.

En el pasaporte oficial debe aparecer "una leyenda en español, inglés y francés que diga: "El Secretario de Relaciones Exteriores de los Estados Unidos Mexicanos solicita a las autoridades a quienes concierna, permitir al titular de este pasaporte, de nacionalidad mexicana, su libre paso, sin retraso u obstáculo alguno y, dado el caso, otorgarle toda la asistencia y protección posible" (109).

En la práctica mexicana, las agregadurías y consejerías cuentan con un titular, dependiendo del caso, con agregados o consejeros adjuntos y con asistentes.

La Ley Orgánica del Servicio Exterior Mexicano, vigente, no habla de adjuntos y asistentes, solamente consigna la figura del agregado y la del consejero, en su calidad de titular de la agregaduría o consejería. De acuerdo con lo expresado, los agre

(107) Artículo 23 del Reglamento para la Expedición de Pasaportes. Diario Oficial del 9 de diciembre de 1981.

(108) Diario Oficial del 9 de diciembre de 1981.

(109) Inciso c) del Artículo 31 del Reglamento para la Expedición de Pasaportes. Diario Oficial del 9 de diciembre de 1981.

gados y consejeros titulares de la oficina, como personal asimilado al Servicio Exterior Mexicano en la esfera de funcionarios, tienen derecho a pasaporte diplomático; en casos especiales, puede otorgarse pasaporte diplomático a los adjuntos, siempre y cuando se esté considerando la naturaleza de las funciones y la situación del Estado receptor, tal sería el caso de los Agregados Militares y Aéreos Adjuntos y de los Agregados Navales Adjuntos, que también requieren de aprobación por parte del gobierno receptor.

A los agregados adjuntos y a los consejeros adjuntos, salvo lo antes dicho, así como a los asistentes de las agregadurías y consejerías, se les debe otorgar pasaporte oficial, ya que no los considera expresamente la actual Ley Orgánica del Servicio Exterior Mexicano y sí, por otra parte, laboran en una oficina que integra una representación del gobierno en el extranjero. A los agregados adjuntos y consejeros adjuntos y a los asistentes de las agregadurías y consejerías cuya actividad se desarrolle en los Estados socialistas, en los que solamente se reconocen, para los representantes en actividad diplomática, los pasaportes diplomáticos, deberán otorgarseles dicho documento y, de ser necesario, se les tendrá que acreditar como agentes diplomáticos, por ejemplo "Vicecónsul encargado de los asuntos comerciales". Debe reiterarse que a este personal se le expedirá pasaporte diplomático solamente que la total actividad del adjunto o asistente esté sujeta a la petición expresa del gobierno receptor para portar pasaporte diplomático.

Por lo que respecta a los familiares de los agregados y consejeros, adjuntos y asistentes, se les otorgará el pasaporte que proceda dependiendo del pasaporte que se otorgue al representante respectivo.

III.1.8. Sanciones

Cuando los representantes de un Gobierno acreditados ante otro (s), cometen una o varias faltas o actos ilegales, pueden ser sancionados conforme a las reglas internacionales que existen al efecto (siempre que la falta se cometa en territorio de un Estado extranjero) y de acuerdo con el sistema jurídico interno del Estado al cual pertenecen.

En el primero de los ámbitos referidos existen niveles de acción por parte de los gobiernos receptores, en cuyos territorios se cometió la falta. Dichos niveles se presentan desde la protesta informal hasta la expulsión del representante, incluido el agregado o el consejero infractor.

Al respecto, la Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas, del 18 de abril de 1961, en su Artículo 9 dispone:

"1. El Estado receptor podrá, en cualquier momento y sin tener que exponer los motivos de su decisión, comunicar al Estado acreditante, que el jefe u otro

miembro del personal diplomático de la misión es persona "non grata", o que cualquier otro miembro del personal de la misión no es aceptable. El Estado acreditante retirará entonces a esa persona o pondrá término a sus funciones en la misión, según proceda. Toda persona podrá ser declarada "non grata" o no aceptable antes de su llegada al territorio del Estado receptor.

2. Si el Estado acreditante se niega a ejecutar o no ejecuta en un plazo razonable las obligaciones que le incumben a favor de lo dispuesto en el párrafo 1, el Estado receptor podrá negarse a reconocer como miembro de la misión a la persona de que se trate". (110)

Como puede apreciarse, la mayor sanción que puede aplicar un gobierno a un representante de otro es la expulsión de su territorio, salvo que lo desconozca como tal y, en ese caso, lo castigue de acuerdo con su ordenamiento jurídico interno. Es claro el grado de conflicto en que los Estados tendrían que encontrarse para que sucediera esto último.

En el segundo de los ámbitos, es decir, en el sistema jurídico interno del Estado al cual pertenecen los representantes en el extranjero, en este caso, los agregados y consejeros, las sanciones dependen de las modalidades que cada legislación defina. En el caso de México, el ordenamiento principal, para los efectos del presente apartado, es la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos del 30 de diciembre de

(110) Senado de la República, op. cit. tomo XVI, págs. 517 y 518

1982 (111), cuyo objeto es el de reglamentar el Título Cuarto Constitucional "De las responsabilidades de los funcionarios públicos".

La referida Ley, en su Artículo 53, señala: "Las sanciones por falta administrativa consistirán en:

- I.- Apercebimiento privado o público;
- II.- Amonestación privada o pública;
- III.- Suspensión;
- IV.- Destitución del puesto;
- V.- Sanción económica; e
- VI.- Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público..." (112)

Dichas sanciones, en términos generales, se aplicarán a quien no cumpla con diligencia el servicio que le sea encomendado o incurra en abuso y suspensión del mismo; a quien no use los recursos asignados para el fin dispuesto; a quien no cuide la documentación, la oculte o la destruya; a quien no guarde el debido respeto para con sus compañeros de trabajo, abstenerse de incurrir en agravio, desviación o abuso de autoridad. (113)

(111) Diario Oficial del 31 de diciembre de 1982

(112) Diario Oficial del 31 de diciembre de 1982

(113) Cfr. Artículos 46 y 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 31 de diciembre de 1982.

Al repasar lo anterior, se observan los lineamientos generales que, sobre responsabilidad, deben guardar los servidores públicos. Dentro de dichos lineamientos se encuentra el caso particular de los miembros del Servicio Exterior Mexicano, en los que se incluye a los agregados y consejeros, y que se regulan, incluidas medidas disciplinarias, por la Ley Orgánica del Servicio Exterior Mexicano.

El Capítulo IX "De la separación del Servicio Exterior Mexicano" de la Ley Orgánica del propio Servicio Exterior señala, en el Artículo 57, que " Los miembros del servicio exterior sólo podrán ser separados de sus cargos, temporalmente por medio de suspensión y en forma definitiva por baja, retiro o destitución en los términos de esta ley y su reglamento" (114). Incluidos los agregados y consejeros dentro de los miembros del Servicio Exterior Mexicano, pueden ser suspendidos, dados de baja y destituidos, por las razones que exponen los Artículos 58, 59 y 60 de la Ley Orgánica del Servicio Exterior Mexicano, que a continuación se transcriben:

"Artículo 58. Son causas de baja del Servicio Exterior Mexicano:

- a) Renunciar al mismo;
- b) Abandonar el empleo;
- c) Dejar de cumplir con alguno de los requisitos señalados en los incisos a, d, e y f del artículo 34 de la presente ley, y
- d) Incurrir por segunda ocasión en alguna de las causas de suspensión que señala el siguiente artículo.

Artículo 59. Son causas de suspensión hasta por treinta días sin goce de sueldo:

- a) Morosidad y descuido manifiestos en el desempeño de sus obligaciones oficiales;
- b) Uso ilícito o con fines de provecho personal de las franquicias, valijas y correos diplomáticos, o las inmunidades y privilegios inherentes al cargo;
- c) Desatención comprobada en las obligaciones y prohibiciones señaladas en la presente ley y su reglamento;
- d) Desobediencia a las instrucciones de la Secretaría de Relaciones Exteriores o del jefe superior;
- e) Incumplimiento habitual de los compromisos económicos, y
- f) Estar sujeto a proceso por delito internacional. La suspensión podrá prolongarse hasta el término del proceso. Cuando quede sujeto a proceso por delito internacional el funcionario será suspendido en su cargo, pero la Secretaría de Relaciones Exteriores podrá autorizar, cuando la familia carezca de otros medios de subsistencia, que se le cubra el cincuenta por ciento de sus percepciones. Se le cubrirá el total de ellas si fuere absuelto.

Artículo 60. Son causas de destitución:

- a) Actuar con deslealtad al país o a sus habitantes;
- b) Ser condenado en sentencia dictada por delito intencional;
- c) Violar el deber de sigilo profesional que dispone el artículo 45 de esta ley, y
- d) Cometer alguna falta que haga imposible su permanencia en el servicio exterior."(115)

El Título Séptimo "De las medidas disciplinarias y de la separación del Servicio Exterior Mexicano" del Reglamento vigente de la Ley Orgánica del propio Servicio (116) complementa al Capítulo X referido en los anteriores párrafos y agrega el procedimiento del trámite del recurso de reconsideración a que tiene derecho el interesado.

La exposición de las anteriores disposiciones muestra que el renglón de sanciones se encuentra bien definido y resulta claro, por lo tanto, a que lineamientos deben sujetarse los agregados y los consejeros.

III.2. Privilegios e Inmunidades

Como ya se ha mencionado, el rubro de privilegios e inmunidades surge desde los primeros contactos entre dos grupos diferentes entre sí. Tal longevidad ha permitido que se dé un considerable desarrollo y, por lo tanto, precisión en los elementos que conforman a los privilegios y a las inmunidades diplomáticos.

Señala Philippe Cahier que "los privilegios e inmunidades tienen como fin sustraer a ciertas personas de la autoridad y competencia jurisdiccional del Estado" (117). Tal

(116) Diario Oficial de la Federación del 22 de julio de 1982

(117) Cahier Philippe. op. cit. pág. 251

afirmación da una idea clara de la naturaleza de los privilegios e inmunidades, que si bien limitan la acción jurisdiccional sobre determinadas personas también puede decirse que son concebidos sobre la recíproca necesidad de respetar los conductos de contacto que existen entre los Estados.

No es una distinción a la persona que los disfruta, sino a la representación de un gobierno extranjero y a las consideraciones que merece como responsable de las relaciones entre los Estados.

Tal consideración es expresada en el preámbulo de la Convención de Viena de 1961, en el que se señala:

"Reconociendo que tales inmunidades y privilegios se conceden, no en beneficio de las personas, sino con el fin de garantizar el desempeño eficaz de las funciones de las misiones diplomáticas en calidad de representantes de los Estados" (118)

Al hablar de necesidad recíproca de respeto en la relación entre los Estados, para que la misma exista, se está subrayando la principal condición que regula a los privilegios e inmunidades diplomáticos, ya que, en este rubro, un Estado da lo que recibe y recibe lo que da.

(118) Senado de la República, op. cit. pág. 515

Al respecto, señala Philippe Cahier que "debido a la falta de autoridad superior en el orden internacional, la reciprocidad ha jugado una función muy importante en la esfera de las relaciones internacionales" (119) y en particular, podría decirse, en la esfera de la diplomacia.

III.2.1. Inviolabilidad

El principio de inviolabilidad radica en el supuesto de un acto físico, el cual, de acuerdo con dicho principio, debe evitarse. Como lo indica el termino, el representante de un gobierno ante otro no debe someterse a actos de coerción, no deben violarse sus garantías de libertad, de traslado, de acción, etc.

La naturaleza expresada ubica a la inviolabilidad como el primer privilegio que un grupo otorgó a los representantes de otro grupo diferente.

La Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas de 1961, por lo que se refiere a la inviolabilidad, señala en sus Artículos 22, 24, 29 y 30, lo siguiente:

"Artículo 22

1. Los locales de la misión son inviolables. Los agentes del Estado receptor no podrán penetrar en ellos sin consentimiento del jefe de la misión.

2. El Estado receptor tiene la obligación especial de adoptar todas las medidas adecuadas para proteger los locales de la misión contra toda intrusión o daño y evitar que se turbe la tranquilidad de la misión o se atente contra su dignidad.

3. Los locales de la misión, su mobiliario y demás bienes situados en ellos, así como los medios de transporte de la misión, no podrán ser objeto de ningún registro, requisa, embargo o medida de ejecución.

Artículo 24

Los archivos y documentos de la misión son siempre inviolables, dondequiera que se hallen.

Artículo 29

La persona del agente diplomático es inviolable. No puede ser objeto de ninguna forma de detención o arresto. El Estado receptor le tratará con el debido respeto y adoptará todas las medidas adecuadas para impedir cualquier atentado contra su persona, su libertad o su dignidad.

Artículo 30

1. La residencia particular del agente diplomático goza de la misma inviolabilidad y protección que los locales de la misión.

2. Sus documentos, su correspondencia y, salvo lo previsto en el párrafo 3 del artículo 31, sus bienes, gozarán igualmente de inviolabilidad." (120)

Asimismo, el Artículo 27, puntos 2, 3 y 5 de la referida Convención se refieren a la inviolabilidad cuando señalan que:

(120) Colección del Senado, op.cit. págs. 520,521 y 522.

" 2. La correspondencia oficial de la misión es inviolable. Por correspondencia oficial se entiende toda correspondencia concerniente a la misión y a sus funciones.

3. La valija diplomática no podrá ser abierta ni retenida.

5. El correo diplomático, que debe llevar consigo un documento oficial en el que conste su condición de tal y el número de bultos que constituyan la valija, estará protegido en el desempeño de sus funciones, por el Estado receptor. Gozará de inviolabilidad personal y no podrá ser objeto de ninguna forma de detención o arresto." (121)

Como se observa, la inviolabilidad se expresa en la persona del representante, en su habitación, en sus locales, en sus bienes y en su correspondencia. Tal privilegio es extensivo a los familiares de éste.

Vale reiterar que el agregado y el consejero, en su calidad de representantes de un gobierno ante otro, tienen la capacidad de disfrutar de los privilegios e inmunidades diplomáticos que se otorgan a los agentes diplomáticos.

III.2.2. Inmunidad de Jurisdicción

"El Derecho Internacional establece que los extranjeros que se encuentran en el territorio de un Estado deben respetar sus leyes, y se hallan sometidos a su jurisdicción, es decir,

(121) Idem. pág. 522

a su poder estatal. La inmunidad de jurisdicción, por consiguiente, entraña un trato especial concedido a ciertas personas -en el caso que nos ocupa, los diplomáticos-, con el fin de permitirles el libre ejercicio de sus funciones. Gracias a este trato especial, dichas personas se sustraen a las sanciones de la ley" (122), según lo expresa Philippe Cahier.

Y en efecto, la inmunidad exceptúa al representante del ámbito del sistema jurídico del Estado en el que se encuentra, claro está que con sus limitaciones. Asimismo, se otorga solamente durante el tiempo en que dura la comisión.

Dentro del apartado de inmunidad de jurisdicción se encuentran tres grandes ramas: 1) la inmunidad de jurisdicción civil y administrativa; 2) la inmunidad de jurisdicción penal y 3) la inmunidad de jurisdicción de simple policía. En la primera, el representante no puede ser demandado ante un tribunal del Estado receptor ni condenado por actos que regula el Derecho Civil y el Derecho Administrativo; en la segunda, es decir, en la inmunidad de jurisdicción penal, el representante "no puede ser perseguido ante los tribunales del Estado receptor ni molestados por ninguna autoridad judicial o de policía" (123) y en la tercera, la inmunidad de jurisdicción de simple policía, es representada: "en caso de violación de un reglamento de policía no se puede proceder contra el diplomático extendiéndole una citación y llevándole ante el correspondiente tribunal" (124)

(123) Cahier, Philippe, op. cit. pág. 330

(124) Idem, pág. 333

Por supuesto que lo anterior no debe significar un comportamiento arbitrario por parte del representante, quien por su investidura debe obligarse, con mayor razón, a cumplir con las normas y reglamentos del Estado ante el cual se encuentra acreditado.

El Artículo 31 de la Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas de 1961, relativo a la inmunidad de jurisdicción, que incluye determinadas excepciones a la misma, señala:

Artículo 31

" 1. El agente diplomático gozará de inmunidad de la jurisdicción penal del Estado receptor. Gozará también de inmunidad de su jurisdicción civil y administrativa, excepto si se trata:

- a) de una acción real sobre bienes inmuebles particulares radicados en el territorio del Estado receptor, a menos que el agente diplomático los posea por cuenta del Estado acreditante para los fines de la misión;
- b) de una acción sucesoria en la que el agente diplomático figure, a título privado y no en nombre del Estado acreditante, como ejecutor testamentario, administrador, heredero o legatario;
- c) de una acción referente a cualquier actividad profesional o comercial ejercida por el agente diplomático en el Estado receptor, fuera de sus funciones oficiales.

2. El agente diplomático no está obligado a testificar.

3. El agente diplomático no podrá ser objeto de ninguna medida de ejecución, salvo en los casos previstos en los incisos a), b) y c) del párrafo 1 de este artículo y con tal de que no sufra menoscabo la inviolabilidad de su persona o de su residencia.

4. La inmunidad de jurisdicción de un agente diplomático en el Estado receptor no le exime de la jurisdicción del Estado acreditante." (125)

Por lo anterior, puede considerarse que en la inviolabilidad, para que surta efecto, debe suponerse un acto físico en contra del representante, el cual, en virtud de dicho principio, no debe cometerse por parte de la autoridad del Estado receptor, mientras que la inmunidad impide que se apliquen las sanciones previstas por la ley; esta última, a diferencia de la primera, admite excepciones.

Otro aspecto importante de la inmunidad y, en su caso, de la inviolabilidad, es la renuncia que puede formularse a una, a otra o a ambas.

El Artículo 32 de la Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas, de 1961, por lo que se refiere a la renuncia que puede hacerse de la inmunidad, señala:

Artículo 32

" 1. El Estado acreditante puede renunciar a la inmunidad de jurisdicción de sus agentes diplomáticos y de las personas que gocen de inmunidad conforme al artículo 37.

2. La renuncia ha de ser siempre expresa.

(125) Colección del Senado, op. cit. tomo XVI. pág.523

3. Si un agente diplomático o una persona que goce de inmunidad de jurisdicción conforme al artículo 37 entabla una acción judicial, no le será permitido invocar la inmunidad de jurisdicción respecto de cualquier reconvencción directamente ligada a la demanda principal.

4. La renuncia a la inmunidad de jurisdicción respecto de las acciones civiles o administrativas no ha de entenderse que entraña renuncia a la inmunidad en cuanto a la ejecución del fallo, para lo cual será necesaria una nueva renuncia." (126)

Aunque un representante haya renunciado a la inmunidad de jurisdicción, ya sea a petición de su gobierno o a petición personal, no se pierde el principio de inviolabilidad, a menos que el interesado así lo solicite.

III.2.3. Privilegios

Dentro del presente rubro, los privilegios más importantes que se otorgan al representante son los de orden fiscal, es decir, todas aquellas excepciones que se le dan al representante para no sujetarse a determinadas disposiciones de carácter impositivo. Dichos privilegios, al igual que la inmunidad y la inviolabilidad, se basan en el principio de reciprocidad.

Entre los mencionados privilegios fiscales cabe destacar a la exención del pago del impuesto sobre la tenencia de bienes inmuebles, para el caso de las representaciones y residencias

del jefe de la misión; la exención de impuestos sobre ingresos (127) y las franquicias aduaneras que eximen del cobro de impuestos por importación y exportación de bienes, previa autorización del Estado receptor.

Por lo que respecta a privilegios, la Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas, de 1961, señala en sus Artículos 23, 28, 34 y 36, lo siguiente:

Artículo 23

" 1. El Estado acreditante y el jefe de la misión están exentos de todos los impuestos y gravámenes nacionales, regionales o municipales, sobre los locales de la misión de que sean propietarios o inquilinos, salvo de aquellos impuestos o gravámenes que constituyan en pago de servicios particulares prestados.

Artículo 28

Los derechos y aranceles que perciba la misión por actos oficiales están exentos de todo impuesto y gravamen.

Artículo 34

El agente diplomático estará exento de todos los impuestos y gravámenes personales o reales, nacionales, regionales o municipales, con excepción:

- (127) La exención de impuestos sobre ingresos la otorga el gobierno receptor, pero esto no implica que el representante no tenga que cubrir impuestos que grava su propio gobierno.

- a) de los impuestos indirectos de la índole de los normalmente incluidos en el precio de las mercaderías o servicios;
- b) de los impuestos y gravámenes sobre los bienes inmuebles privados que radiquen en el territorio del Estado receptor, a menos que el agente diplomático los posea por cuenta del Estado acreditante y para fines de la misión;
- c) de los impuestos sobre las sucesiones que corresponda percibir al Estado receptor, salvo lo dispuesto en el párrafo 4 del artículo 39;
- d) de los impuestos y gravámenes sobre los ingresos privados que tengan su origen en el Estado receptor y de los impuestos sobre el capital que graven las inversiones efectuadas en empresas comerciales en el Estado receptor;
- e) de los impuestos y gravámenes correspondientes a servicios particulares prestados;
- f) salvo lo dispuesto en el artículo 23, de los derechos de registro, aranceles judiciales, hipoteca y timbre, cuando se trate de bienes inmuebles.

Artículo 36

1. El Estado receptor, con arreglo a las leyes y reglamentos que promulgue, permitirá la entrada, con exención de toda clase de derechos de aduana, impuestos y gravámenes conexos, salvo los gastos de almacenaje, acarreo y servicios análogos:

- a) de los objetos destinados al uso oficial de la misión;
- b) de los objetos destinados al uso personal del agente diplomático o de los miembros de su familia que formen parte de su casa, incluidos los efectos destinados a su instalación.

2. El agente diplomático estará exento de la inspección de su equipaje personal, a menos que haya motivos fundados para suponer que contiene objetos no comprendidos en las exenciones mencionadas en el párrafo 1 de este artículo, u objetos cuya importación o exportación esté prohibida por la legislación del Estado receptor o sometida a sus reglamentos de cuarentena. En este caso, la inspección sólo se podrá efectuar en presencia del agente diplomático o de su representante autorizado." (128)

Como puede notarse los privilegios responden a la idea sobre la que se sustenta el otorgamiento de la inmunidad y de la inviolabilidad; por tal razón, se otorgan únicamente para facilitar la misión de la representación. No son obligatorios y pueden suprimirse o limitarse ante el abuso que de los mismos se haga.

Los agregados y consejeros, como representantes de un gobierno ante otro y como personal asimilado al Servicio Exterior, gozan de los mismos privilegios, inmunidades e inviolabilidades, que se han acordado otorgar a los agentes diplomáticos. El criterio con que se utilicen, permitirá que la comisión que se tiene asignada se lleve a buen término o que la misma resulte un fracaso, con las lógicas consecuencias para el gobierno y Estado que se representa.

III.3. Coordinación dentro del Gobierno Federal

Debido a que los agregados y los consejeros son funcionarios que, la mayor de las veces, proponen otras Dependencias del Ejecutivo, es necesario considerar una adecuada coordinación entre dichas Dependencias y la Cancillería, de modo tal que las designaciones de los agregados y consejeros respondan a verdaderas exigencias del Estado y su actividad en el extranjero sea provechosa.

El Artículo 1° de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal establece que:

"La Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República integran la administración pública centralizada.

Los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y de finanzas y los fideicomisos, componen la administración pública paraestatal." (129)

A fin de aclarar sobre que peticiones de acreditación debe atender la Cancillería, se considera que, de conformidad con el Artículo antes transcrito, la Secretaría de Relaciones Exteriores deberá canalizar las peticiones de las entidades que integran la administración pública centralizada.

Por lo que se refiere a las peticiones de organismos descentralizados, empresas de participación estatal e instituciones nacionales de crédito, entidades que integran la administración pública paraestatal, deberán canalizarse a través de la entidad de la administración pública centralizada correspondiente.

Por la naturaleza de sus funciones y estrecha colaboración

(129) Diario Oficial de la Federación del 29 de diciembre de 1976.

ción con la Cancillería se pueden considerar, como excepciones a la generalidad referida, las peticiones del Instituto Mexicano de Comercio Exterior (IMCE), del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT) y de Nacional Financiera (NAFINSA).

Hay otro aspecto que debe tomarse en cuenta y es el establecimiento de oficinas en el extranjero que llevan a cabo algunas Dependencias del Ejecutivo u otros organismos dependientes

En estos casos debe procurarse que dichas oficinas, si llegara a ser necesario su establecimiento, se acreditaran como agregadurías o consejerías de alguna representación diplomática o consular.

El Artículo 12 de la Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas, de 1961, establece que: "El Estado acreditante no podrá, sin el consentimiento previo y expreso del Estado receptor, establecer oficinas que formen parte de la misión en localidades distintas de aquella en que radique la propia misión" (130); por tal razón, para el establecimiento de cualquier oficina en el extranjero, con las características de una agregaduría o consejería, deberá notificarse a la Secretaría de Relaciones Exteriores que se tiene la intención de establecer dicha oficina y solicitarle que sea el conducto para notificar al gobierno receptor de la nueva oficina y del personal de la misma.

Cualquier oficina de este tipo quedará, por todos conceptos, dentro de la responsabilidad de la Embajada, jerárquicamente la máxima representación de un Estado ante otro Estado.

Como complemento de lo anterior, vale señalar que el nombramiento de agregados y consejeros también responde, en el caso de México, a las atribuciones que confiere la ley, en materia internacional, a las distintas Dependencias del Ejecutivo.

El Artículo 26 (reformado) de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal estipula: "Para el estudio, planeación y despacho de los negocios del orden administrativo, el Poder Ejecutivo de la Unión contará con las siguientes dependencias:

Secretaría de Gobernación

Secretaría de Relaciones Exteriores

Secretaría de la Defensa Nacional

Secretaría de Marina

Secretaría de Hacienda y Crédito Público

Secretaría de Programación y Presupuesto

Secretaría de la Contraloría General de la Federación

Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal

Secretaría de Comercio y Fomento Industrial

Secretaría de Agricultura y Recursos
Hidráulicos
Secretaría de Comunicaciones y
Transportes
Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología
Secretaría de Educación Pública
Secretaría de Salubridad y Asistencia
Secretaría del Trabajo y Previsión Social
Secretaría de la Reforma Agraria
Secretaría de Turismo
Secretaría de Pesca
Departamento del Distrito Federal" (131)

Por su parte, la Secretaría de Relaciones Exteriores, de acuerdo con la fracción I (reformada) del Artículo 28 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, se encarga de: "Promover, propiciar y asegurar la coordinación de acciones en el exterior de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal; y sin afectar el ejercicio de las atribuciones que a cada una de ellas corresponda, conducir la política exterior, para lo cual intervendrá en toda clase de tratados, acuerdos y convenciones en los que el país sea parte;" (132)

Resulta evidente que lo correcto es que la Secretaría de Relaciones Exteriores coordine todas las designaciones de

(131) Decreto de Reformas y Adiciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 29 de diciembre de 1982.

(132) Idem.

agregados y consejeros, que opine sobre la conveniencia del es tablecimiento de las agregadurías y consejerías y que regule la actividad de dichos representantes. Así también, resulta claro lo necesario de una estrecha colaboración entre la Cancillería y las demás Dependencias del Ejecutivo, ya que las acciones de un gobierno hacia el extranjero deben responder a decisiones coordinadas que no confundan a los demás gobiernos.

CAPITULO IV

Conclusiones

El estudio de un tema tan específico, como el de "Agregados y Consejeros en el Servicio Exterior Mexicano", requirió de un primer planteamiento general, en el que se resaltaron una serie de elementos, y de un posterior análisis, en el que dichos elementos han sido utilizados, permitiendo el desarrollo, en detalle, del tema decidido.

En un sentido inverso al método deductivo que se empleó en el presente trabajo, puede destacarse lo siguiente: el agregado y el consejero que se encuentran definidos dentro del Servicio Exterior Mexicano, forman parte integrante de un gobierno; la organización a la que pertenecen -similar a las que existen en cada uno de los Estados de la comunidad internacional- se encuentra ubicada (en su origen, desarrollo y estructura) dentro de la esfera de la diplomacia y más específicamente, por el origen de las figuras de agregado y consejero, dentro de la llamada diplomacia permanente.

Así, el desarrollo del tema se inicia en la diplomacia, en seguida se especifica el marco histórico y teórico de la misma y se llega a definir el momento en que surge la figura del agregado y del consejero.

Al estudiar la etapa de la diplomacia permanente y presenciar el origen de los agregados y consejeros y su desarrollo dentro de un contexto general, se tienen los elementos necesarios para realizar un análisis detallado de la situación que observan los agregados y consejeros del Servicio Exterior Mexicano.

En el estudio se destaca el origen de la diplomacia, o conducción de las relaciones internacionales por órganos oficiales de los Estados, y la evolución que ha manifestado a lo largo de la historia de los pueblos.

Desde su surgimiento, en los primeros contactos entre dos grupos diferentes, hasta la fecha, la diplomacia ha presentado elementos constantes, tales como los privilegios y las inmunidades, y elementos temporales propios de determinados períodos, que han desaparecido para dar paso a otros igualmente circunstanciales.

En su evolución, la diplomacia presenta dos períodos significativos; el primero se caracteriza por estar constituido de actos aislados y desligados en el tiempo, por ser una actividad eventual; el segundo, a diferencia del primero,

se encuentra definido por la continuidad de la actividad, por el carácter permanente de la diplomacia. En este segundo período se han registrado los avances más importantes que ha tenido la diplomacia; a pesar de ser el más corto de los dos, ha sido el más rico en cuanto a la definición de la diplomacia, su estructura y su funcionamiento.

En el período de la diplomacia permanente se consolidan las reglas, fundamentalmente de carácter jurídico, sobre las que se instrumenta la diplomacia. A tal regulación jurídica de la diplomacia se le ha denominado "Derecho Diplomático".

Por otra parte, conviene distinguir a la diplomacia de la política exterior de un Estado, ya que la primera se encarga de instrumentar o realizar las acciones que dentro de un Estado se planean y evalúan para el ámbito internacional, y la segunda es, precisamente, la esfera de todas esas acciones programadas.

Cabe destacar la transformación que ha sufrido la diplomacia, debido al progreso y cambio registrado al interior de los Estados. Por ejemplo, la relación de un Embajador con su Cancillería ha sido diferente al paso del tiempo: a un Embajador en el siglo XVII los medios de información lo limitaban o aislaban; a un Embajador en la segunda mitad del siglo que corre los medios de comunicación lo integran, en cualquier momento, a su Cancillería y gobierno, la distancia no es problema. Así, como Morgenthau lo apunta, han surgido nuevos es

tilos o formas, como la diplomacia parlamentaria o la diplomacia a alto nivel, estilos que no se acostumbraban anteriormente.

En otro orden de ideas, si se considera que la diplomacia ha salvado a la comunidad internacional en un sinnúmero de ocasiones, debe reconocerse la importante necesidad de otorgar una mayor atención a lo que a diplomacia y derecho diplomático se refiere, atención que deberá centrarse en la actualización y perfeccionamiento de los instrumentos jurídicos existentes, la constitución de otros faltantes y el fortalecimiento de los mecanismos que respaldan a dichos instrumentos.

Al repasar el desarrollo de la diplomacia se tuvo oportunidad de reconocer, en el tiempo, el origen de la figura del agregado y del consejero, y de apreciar su labor como especialistas que apoyan al trabajo de las representaciones de un Estado ante otro u otros Estados.

Dichos especialistas aparecen en las representaciones permanentes, ya en la época de la diplomacia permanente, en la que se desarrollan las representaciones de los gobiernos al grado de tener que considerar especialistas, diferentes al personal tradicionalmente asignado a las funciones de representación, tanto diplomática como consular.

La intensidad de las relaciones internacionales y el aumento en complejidad de las mismas, marcó la necesidad, por parte de los gobiernos, de destacar en sus representaciones en el extranjero a personal especializado.

Los tres tipos de representación existente, la Embajada, la Representación Permanente ante un Organismo Internacional y el Consulado, han registrado una evolución, dentro de la cual ha sido posible distinguir el origen y desarrollo de los agregados y consejeros, de sus oficinas, conocidas como agregadurías y consejerías, y del principio y término de sus actividades.

Por la naturaleza de sus funciones y por las circunstancias que se atravesaban, la primera agregaduría que se constituye es la que se dedica a los asuntos de guerra, militares, navales y, posteriormente, aéreos; conociéndose desde entonces como Agregadurías militares, navales o aéreas. De ahí el considerable incremento de oficinas que se dedican al desarrollo de puntos determinados de la relación, entre otros, a la cultura, al comercio, a las finanzas, a la Ciencia y Tecnología, etc. Vale mencionar que las agregadurías y consejerías, de cualquier especialidad, pueden constituirse como oficinas integrantes de cualquier representación diplomática y consular; el establecimiento de las mismas depende de la importancia de la relación, de los recursos con que se cuenten y de la necesidad que para ello se tenga.

El agregado y el consejero, a pesar de cumplir funciones de apoyo o asesoría, son a la vista del Estado receptor tan representantes como los agentes diplomáticos tradicionales.

Es por ello que debe tratarse a los agregados y consejeros como personal indistinto al de carrera del Servicio Exterior, ya que su presencia en otro Estado tiene las mismas implicaciones y responsabilidades que las de un agente diplomático o consular.

En donde si se debe de insistir es en la diferencia, para efectos estructurales y administrativos, que existe en las funciones del agregado y del consejero. Aunque ambos especialistas, el agregado maneja asuntos que resultan constantes y permanentes dentro de una relación y el consejero aquellos asuntos que por las circunstancias que atraviesa la relación son necesarios atender en un momento determinado.

Debe entenderse al agregado no como un simple asesor, sino como parte importante de la representación, ya que su actividad, bien llevada, puede llegar a constituirse en la parte más importante de la relación. No debe limitarse su actividad o considerarse diferente de la que realiza la representación, por el contrario, debe aprovecharse toda iniciativa, experiencia y conocimientos que pueda brindar la agregaduría y conjugarla con la demás actividad de la representación, lo que indiscutiblemente enriquecerá al trabajo de la representación y permitirá obte

ner mayores beneficios y ventajas del mismo.

Asimismo, puede mencionarse que una buena labor del agregado, conjunta con la del demás personal de la representación, cumplirá con los objetivos marcados por su gobierno y evitará que dicho gobierno se vea en la necesidad de enviar a otro tipo de funcionarios a que cumplan con actividades que ya se encuentran reservadas para el Servicio Exterior, con el consiguiente desperdicio de recursos humanos.

En el caso de México, los agregados y consejeros se encuentran, al igual que en organizaciones similares de otros Estados, asimilados al Servicio Exterior Mexicano. Dicho Servicio como "...órgano permanente del Estado específicamente encargado de representarlo en el extranjero y de ejecutar la política exterior del Gobierno Federal, así como de promover y salvaguardar los intereses nacionales ante los Estados extranjeros u organismos y reuniones internacionales" (131), "depende del Ejecutivo Federal, quien lo dirige y administra por conducto de la Secretaría de Relaciones Exteriores, conforme a lo dispuesto por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y a los lineamientos que señale el propio Presidente de la República, de acuerdo a las facultades que le confiere la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos." (132)

(131) Artículo 1 de la Ley Orgánica del Servicio Exterior Mexicano, publicada en el Diario Oficial del 8 de enero de 1982.

(132) Idem. Artículo 2

Se puede hablar de un Servicio Exterior hasta que se ha constituido el Estado, del que depende, como independiente. En México una vez lograda la independencia, se constituyó, dentro del nuevo gobierno, el órgano encargado de sus relaciones exteriores, el cual, entre otros asuntos, ha manejado, desde esa época, las relaciones diplomáticas y consulares, valiéndose de una organización permanente, que ha recibido el nombre de Servicio Exterior Mexicano.

Desde la segunda década del siglo XIX, a la fecha, la estructura de la Secretaría de Relaciones Exteriores y las disposiciones que regulan al Servicio Exterior Mexicano han evolucionado al grado de que es difícil encontrarles vacíos o deficiencias.

A pesar de ello, por lo que se refiere a agregados y consejeros, todavía es posible lograr mejoras, específicamente en las disposiciones que regulan al Servicio Exterior Mexicano, es decir, en la Ley Orgánica del Servicio Exterior Mexicano y en su Reglamento, vigentes. Dichos ordenamientos, aunque se refieren a los agregados y a los consejeros, no llegan a distinguir las funciones que deben realizar unos y otros.

A fin de precisar los preceptos correspondientes y a la luz de lo expuesto en el presente estudio, podría considerarse la posibilidad de cambiar los textos de los actuales artículos por los siguientes textos:

texto propuesto para el Artículo
14 de la Ley Orgánica del Servi
cio Exterior Mexicano:

"Artículo 14. Los agregados y los consejeros, titulares y adjuntos, así como sus asistentes, que integren las agregadurías y las consejerías de las representaciones del Gobierno de México en el extranjero, cuyos nombramientos hayan sido gestionados por dependencias de la administración pública centralizada, se acreditarán, ante los gobiernos de los Estados receptores, por la Secretaría de Relaciones Exteriores, con el rango que esta Dependencia del Ejecutivo considere pertinente.

Se asimilarán al Servicio Exterior Mexicano únicamente durante el período que dure la comisión que se les ha confiado. Dependerán de los titulares de las representaciones diplomáticas y consulares en que presten sus servicios, especialmente en lo que se refiere a actividades de índole política, expresión de opiniones y declaraciones públicas; asimismo, durante su comisión, estarán sujetos a las mismas obligaciones que la presente ley señala para el personal del Servicio Exterior Mexicano."

textos propuestos para el Capítulo III
-Artículos 11, 12 y 13- del Reglamento

de la Ley Orgánica del Servicio
Exterior Mexicano;

" CAPITULO III

Del personal asimilado

Artículo 11. El personal asimilado al Servicio Exterior Mexicano estará integrado por los agregados titulares, por los consejeros titulares, por los agregados adjuntos, por los consejeros adjuntos y por sus asistentes, los que constituirán las agregadurías y consejerías de las representaciones del Gobierno de México en el extranjero, cuyos nombramientos hayan sido gestionados por dependencias de la administración pública centralizada y hayan sido acreditados por la Secretaría de Relaciones Exteriores.

Artículo 12. El personal asimilado seguirá las instrucciones de los titulares de las representaciones diplomáticas y consulares, en que presten sus servicios, en todo lo que atañe a política exterior y a los usos y costumbres locales en lo que se refiere a actividades de carácter público o social, sin perjuicio de que en los aspectos técnicos se guíe por las instrucciones específicas de las dependencias que hayan promovido sus nombramientos.

Artículo 13. La Secretaría de Relaciones Exteriores es tudiará las solicitudes que las demás dependencias de la administración pública centralizada presenten para acreditar a agregados y consejeros, titulares y adjuntos, así como para sus asistentes, a determinada representación diplomática o consular y decidirá, tanto por lo que se refiere al puesto cuanto por lo que atañe a la persona, sobre la conveniencia de tal acreditación. De ser necesario, la Comisión de Personal del Servicio Exterior Mexicano estudiará casos particulares de agregados y consejeros, titulares y adjuntos, así como de sus asistentes, y recomendará al Secretario de Relaciones Exteriores lo que proceda.

I. Las agregadurías y consejerías son las oficinas integradas por el personal asimilado y destinadas a cumplir con las siguientes funciones:

- a) agregadurías: oficinas de carácter permanente que integran las representaciones diplomáticas y consulares, compuestas por un agregado titular, uno o más agregados adjuntos y asistentes, encargadas de atender determinadas materias que, por su naturaleza e importancia dentro de la relación con otros Estados, requieren de personal especializado.
- b) consejerías: oficinas de carácter temporal que integran las representaciones diplomáticas y consulares, compuestas por un consejero titular, uno o más consejeros adjuntos y asistentes, encargadas

de asesorar a las referidas representaciones en materias que, por su naturaleza e importancia circunstancial dentro de la relación con otros Estados, requieren de personal especializado.

II. El personal asimilado estará sujeto a las mismas obligaciones que la ley y el presente Reglamento señalan para el personal del Servicio Exterior Mexicano.

III. La Secretaría de Relaciones Exteriores se encargará de:

- i) acreditar al personal asimilado ante los gobiernos de los Estados receptores;
- ii) señalar, en su caso, las plazas del servicio exterior que ocupará el personal asimilado;
- iii) gestionar, en los casos que así proceda, el beneplácito necesario para algunos agregados, titulares y adjuntos;
- iv) verificar que los agregados y consejeros, titulares y adjuntos, así como sus asistentes, sean de nacionalidad mexicana;
- v) otorgar pasaporte diplomático a los agregados y consejeros titulares y, en casos especiales, a los agregados y consejeros adjuntos; asimismo, otorgar pasaporte oficial a los agregados y consejeros ad juntos y a los asistentes de las agregadurías y con sejerías; lo anterior, de conformidad con las dis posiciones vigentes en la materia y

vi) gestionar, ante las demás dependencias competentes del Gobierno de México, aquellas franquicias que por ley corresponda al personal asimilado al Servicio Exterior."

En los anteriores textos se incluyen aquellos elementos que han resultado significativos en el desarrollo del presente estudio, los que, por su naturaleza, deberían incluirse en los preceptos legales existentes en la materia.

Por lo que respecta a dichos elementos cabe destacar lo siguiente:

1. Debido a que el nombramiento de los agregados y consejeros, titulares y adjuntos, depende de la decisión de otras dependencias de la administración pública centralizada, además de la Secretaría de Relaciones Exteriores, debería establecerse un mecanismo de consulta por medio del cual se pudieran determinar las necesidades que se tienen en cuanto a agregadurías y consejerías. La Secretaría de Relaciones Exteriores debería emprender estudios y evaluaciones de las relaciones internacionales de México y, si lo considera necesario, solicitar a una o varias dependencias de la administración pública centralizada la designación de agregados y consejeros; o bien, si alguna dependencia considera conveniente que se de especial atención a un punto en la relación, debería proponer el nombramiento de agregados y consejeros, para que la Cancillería evalde y decida sobre la acreditación correspondiente.

Las dependencias que promuevan el nombramiento de agregados y consejeros deberían, de acuerdo con sus áreas de competencia, el establecer sistemas de selección y de posterior capacitación, podría pensarse en concursos similares, con sus respectivas modalidades, a los que se aplican para ingresar al Servicio Exterior Mexicano.

Una vez decididas las personas que fungirán como agregados y consejeros, la Secretaría de Relaciones Exteriores debería impartir, probablemente en el Instituto "Matias Romero" de Estudios Diplomáticos, algunos breves cursos sobre la política exterior de México, sobre práctica y legislación del Servicio Exterior Mexicano y otras materias afines, a fin de que cuando lleguen a sus respectivas adscripciones cuenten con un panorama más amplio del terreno en que se van a desarrollar y, por lo tanto, cumplan mejor con las funciones que tienen asignadas.

2. Dentro de las actuales disposiciones que rigen al Servicio Exterior Mexicano, se contempla la creación de una rama adicional a la diplomática y a la consular. Esta nueva rama se ha denominado rama administrativa y la integran "las siguientes categorías en orden decreciente de jerarquía: agregado administrativo de primera, agregado administrativo de segunda, agregado administrativo de tercera, canciller de primera, canciller de segunda y canciller de tercera" (133). Dicha rama, como puede apreciarse, define a determinados cargos como "agregados"; sin embargo, la propia ley los considera como personal de carrera del Servicio Exterior Mexicano, por lo que su natu-

(133) Artículo 9 de la Ley Orgánica del Servicio Exterior Mexicano, publicada en el Diario Oficial del 8 de enero de 1982.

raleza y situación administrativa es diferente a la de los agregados del personal asimilado.

3. Debería cuidarse que las plazas que se tienen asignadas al Servicio Exterior Mexicano sean utilizadas, en su totalidad, por personal de dicha organización, y que se asignen al personal asimilado plazas del presupuesto federal, con características similares a las primeras.

4. La Secretaría de Relaciones Exteriores debería vigilar que ningún representante del Gobierno de México en el extranjero quede sin acreditación y que, por el contrario, siempre se encuentren bajo la responsabilidad de un titular de representación, ya sea diplomática o consular.

5. Al expresar, en el anterior texto propuesto de la fracción III del Artículo 13 del Reglamento de la Ley Orgánica del Servicio Exterior, que la Cancillería verificará que el personal asimilado sea de nacionalidad mexicana, se pretende llamar la atención sobre la necesidad de que los intereses de México en el extranjero sean atendidos y protegidos por mexicanos.

6. En el presente trabajo se menciona el caso de los Delegados, que son diferentes a los que integran una delegación gubernamental que participa en reuniones internacionales y que no se asimilan al Servicio Exterior, pero que si realizan determinadas actividades en el extranjero, como representantes

de algún organismo público nacional. Dichos Delegados, cuya naturaleza jurídica y administrativa es ambigua, deberían desaparecer o convertirse en personal asimilado al Servicio Exterior con el objeto de que el Gobierno de México tenga un absoluto control de sus representantes en el extranjero, a través de sus representaciones oficiales ante otros gobiernos.

7. Deberían modificarse las disposiciones legales correspondientes a las franquicias para importar y exportar menajes de casa y para importar automóviles, de modo tal que se especifique al personal asimilado al Servicio Exterior y las modalidades y requisitos que debería de cumplir, incluso definir la situación para cada caso, es decir, que franquicias corresponderían a los agregados y consejeros titulares, cuales a los agregados y consejeros adjuntos y cuales a los asistentes de las agregadurías y consejerías.

8. Debería modificarse el actual Reglamento para la Expedición de Pasaportes, de acuerdo con los argumentos expresados en el apartado III.1.7. del presente trabajo, para que se especifique en el mismo que a los agregados y consejeros titulares se les otorgará pasaporte diplomático y, en casos especiales, a los agregados y consejeros adjuntos; asimismo, que a los agregados y consejeros adjuntos, así como a sus asistentes, se les otorgará pasaporte oficial.

9. Deberían modificarse las demás disposiciones legales

les que tengan que ver con el Servicio Exterior Mexicano, para que se considere en ellas de una manera más específica al personal asimilado al propio Servicio.

Por último, se considera conveniente señalar lo siguiente:

Cuando se acredita al personal de una representación, el gobierno del Estado receptor considera en primer lugar al personal diplomático y en seguida a los agregados o consejeros. Algunos gobiernos, para evitar lo anterior, otorgan a este tipo de funcionarios rangos diplomáticos; existen excepciones como las de los Agregados Militares. En algunas ocasiones se acredita al agregado o al consejero con el rango diplomático de consejero, lo que ha llegado a confundir las funciones de un agregado con las de un consejero, es decir, que se ha llegado a considerar al agregado como consejero (asesor), por habersele acreditado como consejero (rango diplomático).

A fin de evitar lo anterior y de poder precisar los cargos, se podría considerar, para efectos internos del Gobierno mexicano, la distinción propuesta a lo largo del presente estudio, y cuando se tenga que acreditar a un agregado o consejero con rango diplomático, se debería evaluar la importancia de la agregaduría o la consejería dentro de la relación que se tenga con otro Estado y, en función de ello, definir el rango diplomático con que se acreditará al personal asimilado. Si fuera

el caso y la agregaduría o consejería fuera una oficina de gran importancia, se podría acreditar al titular con el rango de consejero, a uno o más de los adjuntos con un rango inferior o como agregado o "attache" y a los asistentes sin calidad diplomática.

B I B L I O G R A F I A

Akehurst, Michel.

"Introducción al Derecho Internacional" Madrid 1972. Alianza Universidad número 34.

Arellano García, Carlos.

"Derecho Internacional Privado". México 1976. Ed. Porrúa, S.A.

Baena Paz, Guillermina.

"Manual para elaborar trabajos de investigación documental". México 1975, U.N.A.M., FCP y S.

Bosch García, Carlos.

"La Tesis Profesional". México, U.N.A.M., ENCPS, 1959.

Cahier, Philippe.

"Manual de Derecho Diplomático". México 1961, Ed. Porrúa, S.A.

Colliard, Claude-Albert.

"Instituciones de Relaciones Internacionales". Madrid 1978, F.C.E.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Reforma Política, Gaceta informativa de la Comisión Federal Electoral, México, 1979.

Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas de 1961. Publicación del Senado de la República. "Tratados ratificados y Convenios Ejecutivos celebrados por México", México 1972. Tomo XVI.

Convención de Viena sobre Relaciones Consulares de 1963. Publicación del Senado de la República. "Tratados ratificados y Convenios Ejecutivos celebrados por México", México 1972. Tomo XVII.

Depetre, Jose Lion.

"Derecho Diplomático". México 1974, Textos Universitarios, Ed. Porrda, S.A.

Flores Gómez, Fernando.

"Introducción al estudio del Derecho y Derecho Civil", México 1973, Ed. Porrda, S.A.

García Robles, Alfonso y
Marín Bosch, Miguel.

"Organismos Internacionales".
México 1976. Colección del
Archivo Histórico Diplomático
Mexicano, S.R.E.

González Uribe, Héctor.

"Teoría Política". México
1977, Segunda Edición Ed.
Porrúa, S.A.

Jan Osmańczyk, Edmund.

"Enciclopedia Mundial de
Relaciones Internacionales
y Naciones Unidas". México
1976, F.C.E.

Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, pu
blicada en el Diario Oficial de la Federación del 31 de diciem-
bre de 1982.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal del 29 de di
ciembre de 1976 y enmiendas del 29 de diciembre de 1982.

Ley Orgánica del Servicio Exterior Mexicano, publicada en el
Diario Oficial de la Federación del 8 de enero de 1982.

Ley del Registro Federal de Vehículos del 30 de diciembre de
1977 y su Reglamento del 20 de agosto de 1980.

Mayer, J.P.

"Trayectoria del Pensamiento Político". México 1966, F.C.E.

Molina, Cecilia.

"Práctica Consular Mexicana". México 1978, Segunda Edición, Ed. Porrúa, S.A.

Morgenthau, Hans.

"Politics among nations". Alfred A. Knopf New York. Fifth Edition 1973.

Nicolson, Harold.

"La Diplomacia". México 1967. Breviarios número 3 del F.C.E.

Pardinas, Felipe.

"Metodología y Técnicas de Investigación en Ciencias Sociales". México 1969, Ed. Siglo XXI.

Reglamento de la Ley Orgánica del Servicio Exterior Mexicano, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 22 de julio de 1982.

Reglamento Interior de la Secretaría de Relaciones Exteriores, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 26 de noviembre de 1980.

Reglamento para la Expedición de Pasaportes, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 9 de diciembre de 1981.

Renouvin, Pierre.

"Historia de las Relaciones Internacionales". Madrid, 1967. Segunda Edición, Tomo I, Volúmen I y II. Ed. Aguilar.

Revista "PROA" de la Asociación del Servicio Exterior Mexicano, número 2, abril/mayo de 1982.

Rousseau, Charles.

"Derecho Internacional Público". Barcelona 1966. Tercera Edición, Ed. Ariel.

Sabine, George H.

"Historia de la Teoría Política". México 1975, sexta edición F.C.E.

Salazar Mallén, Rubén.

"Desarrollo Histórico del Pensamiento Político". México 1966, F.C.E.

Seara Vázquez, Modesto.

"Del Congreso de Viena a la Paz de Versalles". Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM. Serie: Documentos 1, Primera Edición: 1969, México, D.F.

Seara Vázquez, Modesto.

"Tratado General de la Organización Internacional". México 1974, F.C.E.

Sepúlveda, César.

"Derecho Internacional Público". México 1976. Colección de Archivo Histórico Diplomático Mexicano, S.R.E.

S.R.E

"La Cancillería", publicación de la entonces Dirección General de Prensa y Publicidad, México, D.F., 1973.

S.R.E

Oficio Circular número 11-11-11, fechado el 24 de mayo de 1977, de la entonces Dirección General de Servicios Consulares.

Tena Ramírez, Felipe.

"Derecho Constitucional Mexicano", México 1975, Ed. Porrúa, S.A.

Valdés, Raúl y
Loeza Tovar, Enrique.

"Derecho Diplomático y Tratados", México 1976. Colección del Archivo Histórico Diplomático Mexicano, S.R.E.

Xilotl Ramírez, Ramón.

"Derecho Consular Mexicano". Editorial Porrúa, S.A., México, D.F., Primera Edición 1982.