

721' 16



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO**

**ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES  
ARAGON**

LA SITUACION JURIDICA DE LAS REPRESENTACIONES  
GUBERNAMENTALES ESPECIALIZADAS EN EL EXTERIOR.  
ESTUDIO DE CASO MEDIANTE EL ENFOQUE DE ORIENTACION  
POLITICA DEL DERECHO INTERNACIONAL.

**FALLA DE ORIGEN**

**T E S I S**

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:  
**LICENCIADA EN RELACIONES INTERNACIONALES**

**P R E S E N T A:**  
**MARIA TERESA SOLIS TREJO**



Universidad Nacional  
Autónoma de México



## **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

Página

## INTRODUCCION.

I. MARCO TEORICO.	1
I.1. Planteamiento del problema.	1
I.2. Metodología.	5
I.2.1. El enfoque de orientación política del Derecho Internacional.	6
I.2.2. Delimitación del estudio de caso.	9
I.2. Conceptos.	11
Notas.	16
II. ESTUDIO DE CASO. ACLARACION DE VALORES.	18
II.1. Valores de política exterior.	19
II.2. Valores de política económica.	28
II.2.1. El enfoque económico con el que se enfrenta la crisis	35
II.2.2. Impacto del turismo sobre la economía mexicana.	37
II.2.3. Papel del Estado en la conducción de la política turística.	39
Notas.	43
III. ESTUDIO DE CASO. ANTECEDENTES.	46
III.1. Antecedentes de la representación gubernamental especializada en materia turística.	47
III.1.1. En la sociedad internacional.	47
III.1.2. En el caso de México.	49
III.2. La legislación internacional aplicable.	52
III.2.1. Instrumentos formales.	53
III.2.2. Instrumentos informales.	56

III.3. El marco jurídico de operación de las representaciones gubernamentales de turismo en la sociedad internacional.	61
Notas.	65
IV. ESTUDIO DE CASO. SITUACION ACTUAL	68
IV.1. Organización y recursos.	69
IV.1.1. Funciones.	69
IV.1.2. Elemento material.	71
IV.1.2. Elemento personal.	72
IV.2. Marco jurídico de operación.	73
IV.3. Principales implicaciones y consecuencias.	88
Notas.	96
V. ESTUDIO DE CASO. PROPUESTAS.	99
Notas	108
CONCLUSIONES.	109
BIBLIOGRAFIA.	117
Hemerografía.	123
Documentos.	126
ANEXOS.	
Cuadros.	128
Legislación.	133
Cuestionario aplicado.	135

## INTRODUCCION.

En un ensayo reciente sobre la situación de la investigación en Ciencias Sociales, Marcos Kaplan señalaba la polivalencia de funciones, papeles y posibilidades de la investigación social, cuyos resultados van desde los enfoques dogmáticos sobreideologizados hasta los estudios científicista-tecnoburocráticos restringidos a la atención de necesidades inmediatas. En sus conclusiones el autor destacaba la exigencia de realizar investigaciones con una concepción más integrada de las Ciencias Sociales, con una orientación inter o transdisciplinaria que se interese también en los avances epistemológicos y no sólo en la utilidad práctica de las investigaciones. (\*)

Como resultado de una inquietud coincidente con la expuesta por Marcos Kaplan, en el sentido de abordar problemas de estudio que sean interesantes no únicamente desde el punto de vista práctico, sino también desde una perspectiva disciplinaria o, como en el caso de las Relaciones Internacionales, interdisciplinaria, la definición del tema de la presente investigación de tesis trató desde su concepción inicial de incorporar algunos elementos metodológicos aparentemente prometedores para el estudio de las Relaciones Internacionales. Por supuesto, un factor determinante para la elección del tema fue su aspecto práctico, así como la

---

(\*) Marcos Kaplan. "La investigación universitaria en Ciencias Sociales" en Perfil de la Jornada. Mayo 5 de 1989.

situación personal, ante la posibilidad de abordar una problemática con la cual se tenía cierta familiaridad a raíz de las propias actividades profesionales.

El título del trabajo: "La situación jurídica de las representaciones gubernamentales especializadas en el exterior", resume el ámbito de nuestra reflexión y se refiere al estado que guarda la legislación internacional en términos de regulación de las actividades que realizan los gobiernos más allá de sus fronteras nacionales, fuera de la actividad estrictamente diplomática o consular. A través del subtítulo: "Estudio de caso mediante el enfoque de orientación política del Derecho Internacional", se intentó hacer explícito el alcance del proyecto, el cual no pretende abordar exhaustivamente el tema indicado en el título, sino más bien aproximarse a él mediante el estudio de una de sus partes, a la vez que ensayar la aplicación de un enfoque de investigación que, como se verá más adelante, ha sido recomendado por algunos autores para vincular el análisis propiamente jurídico con la posición disciplinaria del investigador de Relaciones Internacionales.

En el primer capítulo se expone la problemática de investigación, se delimita el estudio de caso (las representaciones del Gobierno de México especializadas en turismo), se le define temporalmente y se realizan algunas consideraciones en torno al enfoque de orientación política del Derecho Internacional, sobre

su ubicación en el medio académico, su contenido, así como en relación con nuestra intención al proponer su incorporación al estudio de caso.

A partir del segundo capítulo, abordamos el análisis del caso propuesto. En primer lugar, se exponen los objetivos que el gobierno mexicano pretende alcanzar a través de la operación de este tipo de representación especializada en el exterior, relacionándolos con objetivos más generales de política exterior y política económica. Posteriormente, procedemos a revisar las condiciones objetivas en que surgen estas representaciones e identificamos lo que consideramos como aspectos más relevantes de su entorno económico y jurídico.

En nuestro cuarto capítulo se describe la situación en la que operan de hecho las representaciones de turismo de México en el exterior y se identifican las principales implicaciones resultantes de dicha situación, a la luz de los objetivos señalados anteriormente para, entonces, proceder a realizar algunos planteamientos preceptivos, de conformidad con la propuesta que hace el enfoque metodológico adoptado.

Finalmente, se incluye un apartado de conclusiones en el que retomamos la problemática jurídica más general de la representación gubernamental especializada en el exterior, e incorporamos aquellas propuestas conceptuales del enfoque de orientación política que, tras nuestro estudio de caso, consideramos más enrique-

cedoras para la comprensión del tema.

Antes de proceder a la exposición formal del presente trabajo de investigación quisiera manifestar mi agradecimiento a la Lic. Latife E. Ordoñez Saleme por su excelente disposición y valiosos comentarios para la preparación del proyecto y la revisión de sus resultados, así como a la Secretaría de Turismo, en particular al personal de sus representaciones en el exterior, por su colaboración en el levantamiento de información sobre sus actividades.

## I. MARCO TEORICO.

### I.1. Planteamiento del problema.

El contenido actual del Derecho Internacional Público en materia diplomática y consular resulta insuficiente para regular en forma sistemática y comprensiva las relaciones intergubernamentales, asegurando un marco de convivencia y orden a estos actores de la sociedad internacional. Las relaciones entre gobiernos se multiplican y resultan cada vez más complejas como consecuencia del avance en la internacionalización de la sociedad contemporánea, lo cual ofrece un vastísimo campo para la investigación sociológica y jurídica.

César Sepúlveda se ha referido a este hecho al señalar el surgimiento de lo que ha sido denominado como la paradiplomacia, la cual comprende un creciente número de individuos y entidades que, con un carácter oficial, desempeñan sus funciones trascendiendo los límites del Estado-Nación:

" La paradiplomacia se integró de grupos muy variados tal como el de los funcionarios de organizaciones internacionales, los agentes ad-hoc, los expertos, los especialistas, los enviados, etc., y está exigiendo nuevos tratamientos y reglamentaciones, pues el número de estos

agentes y la diversidad de sus ocupantes requieren normas diferentes a las usuales. La intervención masiva de técnicos en las relaciones exteriores de los Estados trae consigo la necesidad de prever alguna competente ordenación legal de sus actividades." (1)

En un sentido estrictamente formal encontramos que la legislación vigente en nuestro país establece al Servicio Exterior Mexicano, bajo administración de la Secretaría de Relaciones Exteriores, como el órgano responsable de la representación del Estado en el extranjero, así como de la ejecución de su política exterior. Sin embargo, es posible observar que nuestro gobierno desarrolla diversas actividades con un impacto internacional, utilizando canales distintos al Servicio Exterior Mexicano y a la propia Secretaría de Relaciones Exteriores, y que ciertas entidades de la administración pública de nuestro país incluso mantienen oficinas de representación fuera del territorio nacional.

Si bien este estado de cosas no es privativo del gobierno mexicano sino que es, como se dijo, consecuencia de la creciente complejidad e internacionalización de la sociedad contemporánea, algunos observadores de la política exterior de nuestro país han llamado la atención sobre el fenómeno, manifestando a menudo su preocupación por la pérdida de espacio por parte de la diplomacia tradicional y por las impli-

caciones que ello puede tener en términos de la consistencia de nuestra política exterior y de su papel como defensora del interés nacional. En este sentido interpretamos las observaciones vertidas por Jorge Eduardo Navarrete al abordar el tema de las relaciones económicas de México con el exterior, así como la advertencia de Raúl Valdés Aguilar sobre la multiplicación de las fuentes oficiales de actividad internacional, como uno de los principales problemas que enfrenta en la actualidad la diplomacia mexicana:

"En México, diversas secretarías de Estado y otras entidades públicas tienen responsabilidad sustantiva, es decir, responsabilidad de formulación de política, en áreas específicas de las relaciones económicas externas. Tal es el caso, para citar sólo dos ejemplos, de la SECOFIN en materia de comercio exterior y de la SHCP en cuanto a las cuestiones financieras. En ocasiones, la delimitación de responsabilidades, funciones y campos de actividad dista de ser nítido... Prácticamente todas las secretarías de Estado han establecido más o menos recientemente 'áreas internacionales', acudiendo a muy diversas figuras administrativas: direcciones, coordinaciones, asesorías. Asegurar la coherencia y coordinación en este conjunto creciente, abigarrado y diverso se ha vuelto, desde luego, más complicado. Adicionalmente, se ha dispersado también, desde el punto de vista institucional, la representación de México en los organismos económicos multilaterales". (2)

"No se puede ver más que con preocupación que diversas entidades públicas mantengan contactos, negocien y comprometan al país en el extranjero sin contar con la plena participación de la Cancillería y, en ocasiones, sin la más mínima asesoría diplomática". (3)

No es difícil imaginar las implicaciones que pueda tener una tendencia como ésta tanto desde la perspectiva del Derecho Internacional como en materia de la conducción de la política exterior o la política económica de nuestro país. Sin embargo, son muy escasas las investigaciones efectuadas hasta la fecha para estudiar esta problemática, determinar sus causas y conocer de una manera más exacta sus alcances e implicaciones en distintos ámbitos. Bajo estas consideraciones, proponemos abordar el problema mediante el análisis de una de sus manifestaciones recientes: la operación de representaciones gubernamentales especializadas en el exterior, tomando para ello el caso específico de las representaciones de turismo del gobierno de México y delimitando para su estudio el tratamiento otorgado a dichos órganos durante el período 1982-1988.

Para alcanzar este objetivo se ha elegido el enfoque teórico-metodológico del Derecho Internacional denominado enfoque de orientación política, el cual ha sido propuesto por algunos investigadores para abordar la problemática jurídica de los fenómenos internacionales, ya que incorpora al análisis elementos de carácter político que permiten su mejor comprensión. Sobre las oportunidades que ofrece el enfoque y su contenido, se hablará un poco más adelante.

## 1.2. Metodología.

La decisión de abordar la problemática jurídica de la paradiplomacia y de la representación gubernamental especializada en el exterior a partir de un estudio de caso y, particularmente, del estudio del caso de las representaciones de turismo de México, tiene algunas implicaciones que consideramos pertinente contemplar antes de proceder a la definición del problema.

a) Un estudio de caso proporciona sólo información parcial sobre la problemática general de las representaciones gubernamentales especializadas y por tanto impide realizar generalizaciones válidas para el fenómeno en su conjunto. Sin embargo, el centrar la investigación en el estudio de un caso hace posible su revisión con mayor detalle. Asimismo, sus resultados pueden resultar indicativos no sólo de las características o tendencias del fenómeno, sino también de su complejidad e impacto en áreas diversas y, por último, resulta susceptible de profundización mediante posteriores investigaciones.

b) Existe poca información documental sobre la situación jurídica y operación de estas representaciones. No obs-

tante, tomar otro caso de estudio no asegura una mayor disposición de información y, como se verá más adelante, tuvimos la posibilidad de acceder a información de primera mano directamente en las áreas encargadas de coordinar la operación de las representaciones turísticas, así como de aplicar un cuestionario para obtener información complementaria.

c) La escasa investigación sobre el sector turismo que se realiza en nuestro país y el limitado interés que existe por estos temas desde la perspectiva de la investigación jurídica y de las Relaciones Internacionales, constituyó un estímulo adicional para abordarlo como estudio de caso.

#### 1.2.1. El enfoque de orientación política del Derecho Internacional.

Mediante el concepto enfoque de orientación política del Derecho Internacional nos referimos a una posición que puede ser adoptada por el investigador de temas jurídicos, con la cual se pretende evitar un excesivo juridicismo. Este enfoque propone abordar el estudio del hecho jurídico desde una perspectiva más general, incorporando los valiosos elementos de análisis de que dispone la Ciencia Política.

Los estudiosos de la investigación jurídica identifican bajo el concepto enfoque de orientación política, en un sentido amplio, a aquellas posiciones en favor de un 'realismo legal' y, en un sentido más estricto, al grupo conocido como la 'Escuela de New Haven', juristas norteamericanos que han desarrollado sus investigaciones en gran parte bajo la guía teórica de Harold D. Lasswell y que tienen como base la Universidad de Yale. Dentro de esta escuela es posible identificar a Myres S. Mc Dougal dentro de los autores que han manifestado un mayor interés por asuntos internacionales y de política exterior, aplicando conceptos tales como el de 'proceso social mundial' o 'arena internacional'. (4)

En México, Luis F. González Souza ha expresado desde hace varios años un considerable interés por los trabajos de Mc Dougal, enfatizando la utilidad de su enfoque para vincular el estudio científico de las relaciones internacionales con el Derecho Internacional. (5)

De acuerdo con el enfoque de orientación política, el Derecho es un factor dinámico, un proceso de autoridad y de control que, al aceptarse como tal, puede cumplir una función de 'ingeniería social'. Es decir, constituirse como un ins-

trumento para alcanzar fines previamente determinados. (6)

Mediante el enfoque de orientación política no se pretende negar el contenido o los métodos tradicionales de la investigación jurídica, ni se propone la aplicación de un amplio arsenal teórico o metodológico. Desde nuestra perspectiva, la elección del enfoque pretende enfatizar nuestra atención sobre factores extrajurídicos que inciden en la formación del Derecho, haciendo explícitos los valores que se pretende alcanzar. Dicho de otra forma, los intereses que se favorecen a través de la elección entre alternativas jurídicas ante una problemática específica.

Sin abundar en los aspectos epistemológicos del enfoque y de su aplicación para el estudio del Derecho Internacional o de las Relaciones Internacionales, resulta oportuno destacar una de las propuestas metodológicas que hace el enfoque de orientación política, la cual estimamos útil retomar como guía del estudio de caso: el análisis configurativo.

El análisis configurativo consiste en realizar la investigación de los temas jurídicos cubriendo varias etapas o niveles de análisis, mediante:

A) Determinación de valores. En esta fase se identifican los valores, los objetivos o los deseos que se quisiera ver alcanzados:

B) Análisis de tendencias. Se identifican las tendencias que ha tenido el fenómeno en estudio en relación con los objetivos indicados:

C) Análisis de factores. Se señalan los factores que han provocado dichas tendencias;

D) Predicción. Se sugiere la trayectoria futura del fenómeno a partir de las tendencias y factores previamente identificados;

E) Propuesta. Se recomienda la acción o mecanismo mediante el cual se intentará la consecución de los valores y objetivos.

#### I.2.2. Delimitación del estudio de caso.

Como se indicó anteriormente, la problemática de nuestro interés se ubica en torno a la creciente complejidad de

las relaciones entre los gobiernos de los Estados y la insuficiencia del contenido actual del Derecho Internacional codificado para regular dichas relaciones. Limitando la investigación a uno de los aspectos del fenómeno (la operación de representaciones gubernamentales especializadas en el exterior) y a un caso temporal y espacialmente definido, podemos enunciar nuestro objetivo para el estudio de caso de la siguiente forma:

Proponer lineamientos para establecer un marco jurídico que regule la operación de representaciones de turismo de México en el extranjero, de acuerdo con los valores y objetivos del gobierno mexicano.

A partir de dicho enunciado, nuestro estudio se referirá a la operación de las representaciones de la Secretaría de Turismo de México en el extranjero y -para una delimitación temporal más exacta- a la legislación aplicable para su regulación, así como a los objetivos y valores expresados para ellas y a las actividades desarrolladas por las autoridades mexicanas en torno a su operación durante la administración 1982-1988.

Con base en nuestra hipótesis de trabajo que sostiene la factibilidad de abordar el problema de estudio mediante el enfoque de orientación política del Derecho Internacional, utilizaremos la propuesta del análisis configurativo para orientar el estudio de caso expuesto, previa definición de algunos conceptos que estimamos pertinente aclarar de antemano.

### I.3. Conceptos.

Sin que sea nuestro propósito profundizar en los aspectos teóricos del Derecho o de las Relaciones Internacionales y considerando que la elección del enfoque de orientación política tiene más bien un objetivo indicativo e instrumental, resulta necesario desde nuestro punto de vista apuntar brevemente algunas de las premisas sostenidas por este enfoque, con el propósito de propiciar una mejor comprensión de los conceptos que se utilizarán en el resto del trabajo.

#### Poder.

El poder es definido por el realismo político como "... las mutuas relaciones de control entre los depositarios de la autoridad pública y entre éstos y la gente en general". Este concepto resulta medular para distinguir al análisis político como es-

fera autónoma, diferente de otras esferas especializadas como la económica, ética, etc.(7)

En tanto tributario del realismo político y del realismo legal, el enfoque de orientación política pretende destacar la existencia del poder como un factor que está presente en todos los ámbitos de las relaciones sociales y, por supuesto, del quehacer internacional, factor que por tanto deberá ser contemplado por el investigador en sus análisis.

#### Arena.

El término arena es propuesto por el enfoque de orientación política como una abstracción útil para el investigador social y jurídico, y se refiere a un marco relativamente especializado en el que los participantes (individuos o grupos) actúan para beneficio propio y aplican o tratan de aplicar sus respectivas estrategias para alcanzar sus objetivos o metas.

#### Derecho.

Al referirnos al Derecho, tanto interno como internacional, es preciso recordar el sentido dual del concepto. Es decir, su aplicación como nombre de una disciplina de estudio, la Ciencia

Jurídica, a la vez que su utilización para designar a un conjunto de ordenamientos jurídicos de índole diversa, con una vigencia temporal y espacial determinada y cuya función es permitir la convivencia social ordenada.

Dentro de la perspectiva del enfoque de orientación política cabe además apuntar el énfasis que se otorga no tanto a las normas jurídicas y a sus interrelaciones y jerarquías, sino al Derecho como un proceso dinámico de autoridad y control, el cual se encuentra determinado por fuerzas sociales y políticas. Así, el Derecho es definido como el resultado de "... la conjunción de expectativas comunes de autoridad, con un alto grado de corroboración práctica..." (8) y, el Derecho Internacional como "... un proceso de decisiones de autoridad, el cual trasciende los límites del Estado y mediante el que los sujetos de la arena internacional tratan de hacer avanzar sus intereses comunes..." (9).

Como consecuencia, el Derecho tiene un valor instrumental considerable en tanto que, por una parte, asegura la sujeción a ciertos principios de orden en el proceso social y, por la otra, es una herramienta, un instrumento que favorece el avance hacia ciertos objetivos.

### Autoridad y control.

El enfoque de orientación política propone los conceptos autoridad y control para distinguir al proceso legal del resto de los fenómenos de poder. Mediante el término autoridad se designa a una estructura, a una entidad o individuo que, a través de un mecanismo de selección, es competente para adoptar decisiones dentro de ciertos criterios y procedimientos. Esta autoridad bien puede constituir una autoridad formalmente sustentada dentro de la legislación vigente, o bien ser considerada como tal a consecuencia de la costumbre. Mediante el término control se hace referencia a la capacidad efectiva de decisión, al poder (autorizado o no) para llevar a cabo una acción determinada (10)

### Valores.

Por valores nos referiremos a los objetivos, metas o fines que tienen los participantes en el proceso legal, individualmente o en forma común.

A diferencia de los enfoques tradicionales que presuponen la imparcialidad del Derecho, el enfoque de orientación política pone especial énfasis en que todos los participantes o actores en una 'arena' tienen objetivos propios que quisieran ver imple-

mentados y, por tanto, sugiere que tales objetivos se hagan explícitos, puesto que estarán presentes de hecho aún de manera inconciente.

Este concepto nos remite a los aspectos éticos del Derecho. Al respecto, Luis F. González Souza propone superar la parcialidad que asume el enfoque mediante lo que él denomina 'imparcialidad material', y que consiste en lograr "... una ponderación razonable de todos los intereses involucrados... [y luego]... su identificación con principios de equidad y justicia..." (11)

#### Política.

Este concepto, además de referirse al ámbito de las relaciones de poder, será utilizado en un sentido más restringido, propuesto por Luis F. González Souza para designar "... un programa de acción coherente para la consecución de resultados previamente designados..." (12)

- (1) César Sepúlveda.- Curso de Derecho Internacional Público. México, 1974. p. 158.
- (2) Jorge Eduardo Navarrete.- "El manejo de las relaciones económicas internacionales" en PROA. Año VII, núm. 16. México, 1988. pp. 8-9.
- (3) Raúl Valdés Aguilar.- "Comentarios sobre política exterior y diplomacia bilateral" en: El Servicio Exterior Mexicano. México, 1987. p. 36.
- (4) Para profundizar sobre los distintos enfoques del Derecho Internacional, se sugiere consultar los siguientes trabajos: Theodore A. Coulombis et al.- Introducción a las relaciones internacionales. Buenos Aires, 1979; Richard A. Falk.- "New approaches to the study of International Law" en: Morton Kaplan (comp.) New approaches to international relations. Nueva York, 1968; Benjamín B. Ferencz.- A common sense guide to world peace. Nueva York, 1985; Morton A. Kaplan et al.- Fundamentos políticos del Derecho Internacional. México, 1965; Werner Levi.- Contemporary International Law. A Concise Introduction. Colorado, 1979; William C. Louthan.- The Politics of Justice. A Study in Law, Social Science and Public Policy. Nueva York, 1979; Marcel Merle.- Sociología de las relaciones internacionales. Madrid, 1980; Roberto Mesa.- "Hacia una nueva concepción de las relaciones internacionales" en: Roberto Mesa (comp.) El estudio científico de la realidad internacional. México, 1981; Modesto Seara Vázquez.- Derecho Internacional Público. México, 1979; Kenneth W. Thompson.- Masters of International Thought. Louisiana, 1978, y J.S. Watson.- "A realistic jurisprudence of International Law" en: The Yearbook of World Affairs. 1980. Londres, 1980.
- (5) Luis F. González Souza. "El Derecho Internacional y las Relaciones Internacionales: un bosquejo del movimiento académico para preservar la relevancia del Derecho en el estudio de las Relaciones Internacionales" en: Roberto Mesa (comp.) El estudio científico de la realidad internacional. México, 1981 y "La orientación política vs. el tradicionalismo: ¿Un cisma irreparable en la concep-

ción del derecho internacional" en: Foro Internacional. Vol. XVIII, núm. 2. México, 1977. Para profundizar sobre el contenido conceptual del enfoque de orientación política, es posible consultar la siguiente bibliografía en México: Derek Mc Dougall.- Harold D. Lasswell and the study of international relations. Boston, 1984; Myres S. Mc Dougal et al.- Human Rights and World Public Order. New Haven, 1961; Myres S. Mc Dougal (comp.).- World Public Order. New Haven, 1960; y Myres S. Mc Dougal y Florentino P. Feliciano.- Law and Minimum World Public Order. The Legal Regulation of International Coercion. New Haven, 1961.

- (6) Luis F. González Souza se refiere a la función de ingeniería social como "... la implementación de valores, intenciones y expectativas contemporáneas... que gozan de un consenso determinante..." op. cit. (1981), p. 48.
- (7) Hans Morgenthau.- Política entre las naciones. La lucha por el poder y por la paz. Buenos Aires, 1986. p. 43.
- (8) Myres S. Mc Dougal et al.- op. cit. (1961), p. 14
- (9) Myres S. Mc Dougal.- op. cit. (1960), p. 230
- (10) Ibidem. pp. 207-223.
- (11) Luis F. González Souza.- op. cit. (1977) pp. 294-295. Para profundizar en el análisis sobre la identificación de las propuestas con principios de equidad y justicia, se sugiere consultar a Karl Larenz.- Derecho Justo. Fundamentos de ética jurídica. Madrid, 1985.
- (12) Luis F. González Souza.- op. cit. (1977), p. 294.

## II. ESTUDIO DE CASO. ACLARACION DE VALORES.

El enfoque de orientación política del Derecho Internacional propone la aclaración de valores como primer nivel del análisis configurativo ya que como vimos, sostiene que todas las acciones de autoridad y control -dentro de las que se encuentran las acciones jurídicas- llevan implícito el apoyo a ciertos valores, el deseo de alcanzar determinados objetivos o resultados.

De acuerdo con este enfoque, la creación de normas jurídicas es un mecanismo para apoyar la ejecución de políticas determinadas. Por ello, la evaluación del contenido de las normas jurídicas no puede limitarse a contemplar su rigor jurídico, su coherencia en relación con el resto de las normas jurídicas, su lógica interna, sino que debe considerar también su vinculación con las políticas a las que dichas normas sirven y, como consecuencia, los valores que defienden.

Sobre estas consideraciones cabe también enfatizar que la ausencia de normas jurídicas lleva implícito el apoyo a ciertos objetivos y valores: aquellos que resultan beneficiados con la permanencia de un estado de cosas no regulado mediante normas específicas.

Si nuestro problema de estudio es la definición de un marco jurídico para la operación de las representaciones gubernamentales de turismo en el exterior, la aclaración de valores consistirá en identificar, en primer lugar, los objetivos y metas que tiene la operación de dichas representaciones desde el punto de vista de los responsables de la representación gubernamental en el exterior, es decir del Servicio Exterior Mexicano y de la Secretaría de Relaciones Exteriores y, en segundo término, desde la perspectiva de los responsables del sector turismo, cuyo ángulo de observación -como se verá más adelante- privilegia sus implicaciones económicas.

#### II.1. Valores de política exterior.

Resulta sintomático observar que, desde este primer punto de vista, el de los responsables de formular la política exterior mexicana, hay una casi total ausencia de planteamientos relacionados directamente con la actividad turística y, más concretamente, con la operación de representaciones en el exterior especializadas en la materia. Este hecho resulta aún más revelador si consideramos que el turismo es una de las actividades más dinámicas: el turismo registró una tasa media anual de crecimiento de 9.6% en el período 1970-1986. (1), y si tomamos

en consideración su impacto sobre los patrones del comportamiento cultural y social de los individuos. Asimismo, llama la atención la falta de interés existente en el medio académico por analizar el impacto del sector en la conducción de la política exterior de nuestro país. Los analistas de la política exterior mexicana en general se limitan a dar por sentada la 'vocación turística' de México como consecuencia de su diversidad climática y cultural y de su vecindad con los Estados Unidos -principal mercado emisor de turismo en el mundo- y, si acaso, se identifica al turismo como un punto más en la agenda de las relaciones bilaterales, como un elemento adicional de presión por parte de ciertos sectores de la sociedad norteamericana o de algunos funcionarios estadounidenses, en relación con las posiciones que adoptan la diplomacia o las autoridades mexicanas sobre otros temas. (2)

No obstante estas limitaciones, consideramos indispensable determinar desde la perspectiva de la política exterior mexicana, cuáles son los objetivos de la operación de las representaciones gubernamentales de turismo en el exterior, aún y cuando para ello sea necesario llevar a cabo un procedimiento deductivo, a partir de planteamientos más generales en la administración pública mexicana.

Mario Ojeda sostiene que el propósito fundamental de la política exterior de México es la defensa de sus intereses nacionales internos. (3) Sin embargo, la noción de interés nacional es muy amplia y, como algunos autores han apuntado, la interpretación que de ella se ha realizado en la conducción de la política exterior mexicana ha variado considerablemente en distintas etapas históricas del país: a partir de la etapa revolucionaria, se la identificó con la defensa de este movimiento, Cárdenas lo hizo con el apoyo a la nacionalización de los recursos petroleros, Juárez con la defensa ante la intervención francesa (4) y, como apunta el mismo Mario Ojeda, a partir de la Segunda Guerra Mundial, se la identifica cada vez más con el esfuerzo interno de crecimiento económico:

" Así, la política exterior debía cumplir el papel de promotora del crecimiento económico del país, ya fuera proyectando en el exterior una nueva imagen de estabilidad y progreso de México, a efecto de atraer un mayor volumen de turismo e inversión y de crear confianza entre las fuentes internacionales de crédito, o actuando como 'palanca' de negociación para un mejor tratamiento a los productos de exportación y para la apertura de nuevos mercados para éstos. " (5)

Si este planteamiento resultaba válido para la segunda posguerra, durante los años ochenta se han registrado cambios tan importantes en la sociedad internacional, que la conside-

ración de los aspectos económicos internacionales en la formulación de políticas internas, así como la utilización de todos los mecanismos disponibles para mejorar la posición competitiva de las economías nacionales en el mundo, resulta prácticamente indispensable, como lo expresa Peter F. Druker en su análisis sobre el comportamiento reciente de la economía mundial:

" De ahora en adelante cualquier país o empresa que quiera prosperar necesitará aceptar que es la economía mundial la que manda, y que las políticas económicas internas solamente tendrán éxito en la medida en que se logre una posición competitiva internacional. Este puede ser el más importante, y es seguramente el más sorprendente hecho de la cambiada economía mundial. " (6)

En la administración pública del período que nos ocupa, la referida identificación de los objetivos de política exterior con el apoyo a los objetivos económicos internos es sostenida desde el principio de la gestión de Miguel de la Madrid, como se puede observar en el contenido del Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, en cuyo apartado de política exterior se expresaban los siguientes objetivos:

" Nuestra política exterior tiene como objetivos principales preservar la soberanía de la nación y fortalecer nuestra independencia política y económica; apoyar los esfuerzos internos de desarrollo, a través de una vinculación eficiente con la comunidad de naciones; defender la

paz mundial; practicar la solidaridad entre los países y coadyuvar a la conformación de un orden internacional que promueva la convivencia de todos los pueblos en la libertad, la igualdad y la justicia. " (7)

Desde el punto de vista administrativo encontramos que, de acuerdo con los artículos 89 fracción X y 76 fracción I de la Constitución Mexicana, la conducción de la política exterior de nuestro país corresponde al Poder Ejecutivo, con la supervisión del Senado de la República. A partir de dicho fundamento, se establecen dos instancias administrativas como responsables directas de la conducción de la política exterior: la Secretaría de Relaciones Exteriores y el Servicio Exterior Mexicano. Al Servicio Exterior Mexicano corresponde la ejecución de la representación del gobierno de México en el extranjero y a la Secretaría de Relaciones Exteriores, la coordinación de las acciones que realizan en el exterior las distintas dependencias y entidades de la Administración Pública, así como la dirección del mismo Servicio Exterior Mexicano. Así, tenemos que de acuerdo con el artículo 28 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal de 1988:

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

I. 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 corresponden, conducir la política exterior, para lo cual intervien-

drá en toda clase de tratados, acuerdos y convenciones en los que el país sea parte;

II. Dirigir el servicio exterior en sus aspectos diplomático y consular en los términos de la Ley del Servicio Exterior Mexicano y, por conducto de los agentes del mismo servicio, velar en el extranjero por el buen nombre de México, impartir protección a los mexicanos; cobrar derechos consulares y otros impuestos; ejercer funciones notariales, de Registro Civil, de auxilio judicial y las demás funciones federales que señalan las leyes, y adquirir, administrar y conservar las propiedades de la Nación en el extranjero..."

Y, de conformidad con el artículo 10. de la Ley Orgánica del Servicio Exterior Mexicano:

" El Servicio Exterior Mexicano es 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 y organismos y reuniones internacionales."

Hechas las consideraciones anteriores, desde el punto de vista de nuestra política exterior, la operación de representaciones en el extranjero por parte de la Secretaría de Turismo tiene el objetivo de complementar la representación gubernamental mexicana (claramente establecida bajo responsabilidad del Servicio Exterior Mexicano), a través de la ejecución de actividades de orden técnico y administrativo, en favor de un ámbito especializado y orientando sus acciones al logro de los objetivos más generales de política exterior.

Esta afirmación se podría validar desde un punto de vista jurídica en el contenido del artículo 3o. de la Ley Orgánica del Servicio Exterior Mexicano, que establece las funciones generales de este órgano y que, con una perspectiva muy amplia, comprenden a las actividades de promoción turística en el extranjero; además del artículo 14 de la misma Ley y los artículos 11 a 13 de su Reglamento, en los que indica la existencia de personal asimilado procedente de otras dependencias, En este caso, de la Secretaría de Turismo.

La administración de Miguel de la Madrid, con su énfasis en la planeación, concibió a la política exterior mexicana más como un conjunto de acciones llevadas a cabo por parte de distintas dependencias del Ejecutivo Federal, que como una responsabilidad exclusiva de un órgano específico de la administración pública. Este hecho es, desde nuestro punto de vista, resultado en parte de la creciente complejidad en el manejo de las relaciones internacionales contemporáneas y de la tendencia hacia la profesionalización y especialización de los integrantes del servicio exterior. (8)

Este fenómeno profundiza la necesidad de conservar

dentro de los objetivos más relevantes para la conducción de la política exterior, el logro y mantenimiento de coherencia entre las tareas que desarrollan las distintas dependencias al respecto, a fin de evitar que la mayor complejidad en la formulación de la política exterior afecte negativamente el avance hacia la consecución de sus objetivos y metas. En tal sentido interpretamos las reflexiones que en 1985 efectuaba al respecto el entonces Secretario de Relaciones Exteriores:

" La política exterior es parte esencial del proyecto nacional de desarrollo. Vincular de manera coherente y eficaz el desempeño internacional de México a los esfuerzos para impulsar el crecimiento económico, el mejoramiento social y la democratización política y cultural del país, es hoy un imperativo de la más alta prioridad para el gobierno mexicano y para la comunidad nacional en su conjunto. Se trata de fortalecer una política activa que se funda en principios esenciales de la convivencia internacional y en los intereses y la experiencia histórica de nuestro pueblo: lo mejor de su herencia y de sus aspiraciones. Resulta inaplazable, asimismo, dar vigor a los mecanismos de información, planeación, coordinación y negociación de la política exterior para ampliar la capacidad de respuesta del país en los diversos ámbitos de acción internacional..." (9)

Por último, cabría mencionar que el turismo es abordado dentro del discurso oficial como un instrumento eficiente para reforzar la identidad nacional y, en lo externo, como un vehículo de conocimiento y comprensión entre las naciones, como un factor de unión en la comunidad internacional, además de ser un

campo fértil para la cooperación entre las naciones con amplio potencial turístico como México. A manera de ejemplo, podemos confirmar lo anterior mediante tres citas del discurso oficial: la primera de ellas, una reflexión contenida en el Programa Nacional de Turismo, sobre los beneficios sociales de la actividad; la segunda, el preámbulo del Convenio sobre desarrollo y facilitación del turismo entre México y los Estados Unidos y, finalmente, un fragmento de la exposición de un alto funcionario de la Secretaría de Turismo en torno a la cooperación latinoamericana en materia turística:

" En su concepción social, el turismo está asociado con el derecho al trabajo, promueve el descanso recreativo, difunde los valores de México, refuerza la identidad nacional, fortalece las tradiciones culturales y permite un mayor acercamiento entre los pueblos. " (10)

" Conscientes de que la cooperación internacional y el intercambio económico deben procurar el desarrollo mutuo, alentar el respeto a la dignidad del hombre y promover el bienestar común; convencidos de que en razón de su dinámica sociocultural y económica el turismo es excelente instrumento para promover la comprensión, la buena voluntad y las relaciones estrechas entre los pueblos... los gobiernos de los Estados Unidos Mexicanos y de los Estados Unidos de América convienen ... " (11)

" Para estimular a la actividad turística de Latinoamérica no son suficientes los esfuerzos aislados de cada país, sino que es importante que en un marco de cooperación se logre la firma de convenios multilaterales o bilaterales, teniendo como resultado un mayor flujo de turismo de nuestros países dentro de la región y una mayor influencia (sic) de turistas de otras regiones del mundo. " (12)

## II.2. Valores de política económica.

El gobierno de Miguel de la Madrid estuvo caracterizado por otorgar un peso determinante desde el inicio de su gestión a las acciones orientadas a aliviar la problemática económica del país. Este hecho puede explicarse a partir del estado en que se encuentra la economía mexicana al inicio de su administración, cuando la existencia de profundos desajustes resultaba evidente al observar el desempeño de nuestra economía desde los años setenta, y su atención prioritaria resultaba urgente tras el fracaso de las políticas económicas de los gobiernos de Luis Echeverría y de José López Portillo.

El Plan Nacional de Desarrollo caracterizaba a la economía mexicana a fines de 1982 de la siguiente forma: (13)

- a) Tasa de desempleo del 8%;
- b) recesión económica;

- c) inflación superior al 100% y con aceleramiento creciente;
- d) contracción del ingreso y del producto nacional, contracción del sistema financiero y caída del ahorro;
- e) déficit público superior al 15%;
- f) virtual suspensión de pagos al exterior.

El comportamiento de la economía mexicana y de su sector externo en particular, se explica como resultado de la vulnerabilidad propiciada por el modelo de desarrollo que se adoptó desde los años cuarenta, el cual requería un elevado nivel de importaciones para su operación. Esta se vió acompañada del deterioro de sus fuentes de financiamiento (bajo desempeño del sector agrícola, retroceso en los términos de intercambio de productos primarios, falta de desarrollo del sector turismo) y se caracterizó por la ausencia de una orientación económica a la exportación. La consecuencia de este modelo fue un desequilibrio crónico en nuestra balanza de pagos. Así, la administración 1982-1988 se inicia teniendo ante sí un modelo de desarrollo agotado, cuyas principales contradicciones han sido expresadas sucintamente de la siguiente forma:

" En efecto, el patrón de acumulación alimentado por tres décadas devino en autolimitativo respecto a lo interno y vulnerable al exterior ya que se concentró todo

el esfuerzo en apoyar a un sector industrial con crecientes y rígidas necesidades de importación de bienes de capital, dado que la producción interna sólo cubría los de consumo y algunos intermedios; este sector, por otro lado, no podía generar las divisas necesarias, para pagar sus importaciones a causa de no tener vocación exportadora por la alta protección de que fue objeto. Asimismo, se descuidó al sector agrícola que fue el que proveyó desde 1940 de las divisas que la industria requirió, por lo que deja de cumplir tal función a fines de los sesenta y el déficit externo se convierte en un obstáculo importante. " (14)

De este modo, las políticas adoptadas durante el sexenio 1982-1988 para el sector turismo y en particular las referentes al turismo receptivo, deben ser observadas como parte de una estrategia económica que se autodesignaba como de 'reordenación económica' y de 'cambio estructural'.

El diagnóstico oficial de la crisis expresado en el Plan Nacional de Desarrollo (15) sostenía que ésta era consecuencia de una inadecuada relación con el exterior, al haberse considerado al endeudamiento como variable de ajuste de las deficiencias estructurales de la planta industrial, lo cual aunado a una política sustitutiva de importaciones altamente dependiente de la adquisición de bienes intermedios y de capital en el exterior, convertía al sector externo en un freno para el crecimiento.

Ante tal diagnóstico, se decide reducir la dependencia del endeudamiento externo como mecanismo de financiamiento de la actividad económica (sobra decir que la deteriorada posición económica de nuestro país y la contracción financiera internacional no hubiesen permitido el acceso a un mayor endeudamiento), lo cual tendría lugar a través de una expansión de las exportaciones no petroleras y del turismo.

Desde esta perspectiva no resulta extraño que al enumerarse los propósitos de la política turística, se establezca en primer lugar su fortalecimiento como fuente de recursos financieros para reactivar al resto de la economía.

" La política turística tiene como propósito esencial de corto plazo contribuir a la solución de los problemas nacionales, mediante la captación de divisas y la generación de empleos, en tanto que la consolidación de ambos aspectos en el mediano y largo plazos, deberá fortalecer la posición estratégica del sector en el desarrollo nacional. " (16)

En general las acciones desarrolladas por el gobierno de De la Madrid permiten confirmar el elevado valor que se otorga al sector turismo como alternativa de financiamiento externo. A continuación, se indican en forma sintética los

factores que permiten sostener esta afirmación:

a) Continuación de la política financiera iniciada con Luis Echeverría, mediante la cual se canalizaron importantes recursos a los 'macroproyectos turísticos', en los que el Estado ha efectuado cuantiosas obras de infraestructura e incentivado la inversión privada para incrementar la planta turística mexicana. Además de continuarse los proyectos existentes (Cancún, Ixtapa, Loreto y Los Cabos), se aprobó el plan maestro y se iniciaron los trabajos para el nuevo macroproyecto en Bahías de Huatulco, con capacidad programada en 30 años de 26,000 cuartos de hotel (ver Cuadro Número 1, sobre créditos de FONATUR y comportamiento de la oferta hotelera).

b) Liberación de precios de los servicios turísticos. Con fundamento en una nueva Ley de Turismo (febrero de 1984) se relajó la política de control de precios de los servicios turísticos, particularmente de los servicios de hospedaje, ya que a partir del Acuerdo de la Secretaría de Turismo publicado el 4 de noviembre de 1986, los establecimientos de hospedaje operan sin que existan como hasta entonces tarifas máximas por categoría y zona económica.

c) Fomento a la inversión extranjera. La administración de Miguel de la Madrid utilizó el mecanismo de sustitución de deuda externa por inversión (SWAPS), como fórmula para subsanar la insuficiencia interna de recursos financieros. En su aplicación tuvo una participación importante el sector turismo. A manera de ejemplo, durante el período comprendido entre mayo de 1986 y agosto de 1987, la Comisión de Inversiones Extranjeras reportó haber autorizado operaciones por un monto de 1988 millones de dólares, un 20% de las cuales (35 aprobaciones, equivalentes a 404 millones de dólares) se canalizó hacia la planta turística. (17)

d) Liberalización del transporte aéreo. A partir de abril de 1984 se flexibilizaron las condiciones para otorgar permisos para vuelos de fletamento a destinos mexicanos y se ampliaron sustancialmente las rutas y capacidades de vuelos a México en las negociaciones sobre convenios bilaterales de transportación aérea, dentro de los cuales destaca el existente entre nuestro país y los Estados Unidos.

e) Canalización de recursos de promoción turística en el exterior. A pesar de haber existido una orientación con-

traccionista en el gasto público, los ajustes presupuestales no afectaron las asignaciones para la promoción a la demanda externa, aún cuando se registraron incluso modificaciones en el tipo de cambio de nuestra moneda y dicha asignación se realiza en dólares americanos. En el Programa de Acción Inmediata para Fomento del Turismo (13 de marzo de 1986) se enfatizaba, dentro de las medidas tendientes a mantener la posición competitiva de los destinos turísticos mexicanos en el exterior, la atención especial otorgada al mantenimiento de la asignación presupuestal del gobierno federal a dichas actividades en términos de dólares, con objeto de impedir la disminución del impacto de los planes promocionales (ver el Cuadro Número 2 sobre el presupuesto promocional en el extranjero).

La orientación de las políticas para el sector turismo se vislumbraba ya en el Programa Nacional de Turismo 1984-1988. Sin embargo, ésta se profundizó en su alcance especialmente a partir de principios de 1986, cuando con motivo de los sismos de septiembre de 1985 se registró un mayor deterioro en el estado de la economía mexicana. En el mensaje a la nación del 21 de febrero de 1986, el presidente De la Madrid señaló al turismo como la segunda actividad en impor

tancia -después de la exportación- para generar divisas para nuestra economía. Como consecuencia, en marzo del mismo año, se anunciaba un Programa de Acción Inmediata para Fomento del Turismo, conteniendo medidas de transporte, fiscales, financieras, crediticias, de fomento a la inversión extranjera, de comercialización y de coordinación intersecretarial, con las cuales se pretendía dar un impulso adicional al sector.

El contenido de los planes y programas económicos y propiamente turísticos lleva consigo una serie de presupuestos que vale la pena hacer explícitos, en tanto reflejan el sistema de valores que se ha intentado favorecer con la política turística. Dichas premisas se refieren al enfoque económico con el cual se enfrenta la crisis, al impacto del turismo sobre la economía mexicana y al papel del Estado Mexicano en la conducción de la política turística.

#### II.2.1. El enfoque económico con que se enfrenta la crisis.

La adopción de políticas económicas supone privilegiar alguna de las alternativas de acción gubernamental, para alcanzar objetivos económicos previamente establecidos. Para

llevar a cabo tal proceso, es preciso disponer de una explicación de la realidad, a la cual denominamos enfoque económico. Como expone Arguro Guillón (18), cada enfoque lleva implícita una interpretación de los fenómenos económicos, que se halla impregnada del sistema de valores y de la ideología que defiende.

El gobierno de Miguel de la Madrid formuló una propuesta de solución a la problemática de la economía mexicana, fuertemente presionada por su sector externo, tras una serie de políticas erráticas por parte de los anteriores gobiernos, las cuales habían hipertrofiado a la industria petrolera sin prever el cambio en las condiciones internacionales. La respuesta consistió en privilegiar el cumplimiento de los compromisos financieros internacionales de nuestro país, al mismo tiempo que se planteaba el cambio hacia una estrategia de desarrollo hacia afuera. De acuerdo con dicha estrategia, en el discurso oficial la principal prioridad resultaba el fomento a las exportaciones y su principal problema, la disminución del impacto interno de la estrategia en el corto y mediano plazos.

" En efecto, ya que en México se expresó una voluntad política de adoptar una estrategia de crecimiento hacia

afuera, la etapa de transición debe ser motivo de atención especial a fin de minimizar sus costos económicos y sociales y simultáneamente aprovechar sus beneficios mediante la concentración de esfuerzos ".

Arturo Guillén identifica la posición asumida por el gobierno de México como un programa fundamentalmente monetarista, el cual explica a la crisis como resultado de problemas estructurales en la economía mexicana aunados a factores externos. Estrategia neoliberal en la que, sin embargo " ... subsisten medidas de tipo keynesiano tendientes a mantener el erosionado consenso del gobierno en relación con las clases sociales..." (20)

#### II.2.2. El impacto del turismo sobre la economía mexicana.

En oposición a los cuestionamientos que han surgido en el ámbito internacional en relación con los efectos económicos y sociales del turismo (21), los gobiernos mexicanos han enfatizado desde finales de los años veinte, las ventajas que el turismo ofrece a nuestra economía.

Uno de los documentos más representativos a este respecto por parte del gobierno de Miguel de la Madrid se encuentra en la intervención del entonces Secretario de Turismo y hoy virtual Secretario General de la Organización Mundial

del Turismo, con motivo de la primera sesión académica de la Sociedad Turística Nacional, A.C., en mayo de 1988, en la cual se hace una abierta defensa del sector turismo como factor de impulso al desarrollo ante lo que calificó como 'prejuicios y mitos del turismo'. (22)

Dentro de la argumentación de la perspectiva oficial sobre el turismo destacan los siguientes puntos:

a) La participación del turismo en el Producto Interno Bruto, que lo ubica en séptimo lugar en la economía, así como el rápido ritmo de crecimiento de la actividad;

b) Su contribución a la generación de empleos en el sector y su efecto multiplicador en actividades colaterales;

c) Su participación en la inversión;

d) su posición como segunda fuente generadora de divisas después del petróleo.

e) el bajo coeficiente de contenido importado en la operación del sector;

f) su efecto en favor de la distribución poco concentrada del gasto;

g) la baja participación de la inversión extranjera dentro de la propiedad de la hotelería en México, y

h) la contribución del turismo en favor de la distribución regional de la riqueza.

### II.2.3. El papel del Estado en la conducción de la política turística.

Dentro de las posiciones neoliberales, el papel del Estado se limita a la protección de las libertades económicas y a la ejecución de obras de infraestructura y de servicios que satisfagan las nuevas necesidades de la estructura económica. El estado que proponen es uno pequeño y eficiente.

Si bien, como explicó Arturo Guillén, el gobierno de Miguel de la Madrid no adoptó una posición monetarista ortodoxa, sí favoreció la disminución de la participación estatal en la esfera económica. En el caso del turismo, a diferencia de otros servicios o ramas de la producción consideradas estratégicas, la posición en favor de una partici-

pación restringida del Estado es la que ha predominado.

Esta posición no es nueva ni puede ser atribuida a la adopción reciente de estrategias neoliberales. La identificación del desarrollo de la actividad turística como responsabilidad del sector privado y la relación armónica con el sector público para el impulso de las actividades turísticas data de los inicios mismos del turismo en nuestro país, como ha sido documentado por Eugenio Mac Donald, quien ubica en los años veinte el inicio de la actividad privada organizada en materia turística. En 1922 se funda la Asociación de Propietarios y Administradores de Hoteles y, de acuerdo con Mac Donald, a partir de entonces puede observarse una gran actividad gubernamental tendiente a apoyar las acciones privadas en favor del turismo. Destaca en ese momento, la apertura de las carreteras Laredo-México, México-Acapulco, Puebla-Oaxaca y México-Morelia-Guadalajara. (21)

Hacia los años treinta el gobierno mexicano realiza las siguientes actividades en apoyo al sector turismo:

"... fortalece los organismos privados dedicados a esta actividad, fortalece los organismos oficiales turísticos, crea Crédito Hotelero (1935), dota al país de la primera Legislación Federal en materia de turismo, inicia la reglamentación de los servicios turísticos con los cuales prepara las bases institucionales que han de servir de base para una etapa subsiguiente de desarrollo". (22)

Más adelante, el mismo Mac Donald expresa la coincidencia de intereses y objetivos entre sector público y privado en materia de turismo, al revisar algunas acciones desarrolladas conjuntamente en materia de promoción turística en los años cuarenta:

" Como puede observarse la actividad turística se ha caracterizado siempre porque es desarrollada en perfecta armonía entre Gobierno e iniciativa privada, buena parte de ello lo da el hecho de que durante el período presidencial del General Avila Camacho (1940-46), se haya mantenido una campaña que se denominó 'peso contra peso' y que consistía en que el Estado proporcionaba para fines de promoción un peso por cada peso que la iniciativa privada invirtiera en dicha actividad". (23)

La era de los macroproyectos marca, sin embargo, un reforzamiento de la posición del Estado como impulsor del crecimiento de la planta turística y del papel del sector privado y -marginamente- del sector social, como encargados de su operación. A este respecto existe un amplio consenso entre el sector oficial y el privado, que se evidencia con frecuencia en ambos discursos. Como ejemplo de ello podemos encontrar el discurso del presidente de la Asociación Mexicana de Agentes de Viajes, Virgilio Garza, ante el Secretario de Turismo, durante la celebración del 43 aniversario de la fundación de dicha asociación, cuando destacó:

"... la responsabilidad de los agentes de viajes en la transformación económica del país, tocando coincidencias con la SECTUR... el crecimiento de la industria del turismo corresponde a la iniciativa privada, empresarios y trabajadores, y al sector público su fomento y orientación, aprovechando las oportunidades que ofrece en el desarrollo, la creación de empleos y generación de divisas... " (24)

Finalmente cabe señalar la tendencia hacia la limitación de la intervención del Estado en la operación de los servicios turísticos, ejemplificándola durante la administración con la venta de parte importante de las acciones de Nacional Hotelera en 1986 y de la línea aérea Aeroméxico en 1988, como parte de las acciones de desincorporación de empresas del sector paraestatal.

- (1) Fuente: Banco de México/Secretaría de Turismo.
- (2) A este respecto con cierta frecuencia se recuerda entre los estudiosos de la política exterior mexicana el 'boicot judío', resultado del voto de México en Naciones Unidas en noviembre de 1975 en favor de una declaración en el sentido de que el sionismo es una forma de racismo. Ver a Mario Ojeda.- Alcances y límites de la política exterior de México. México, 1981. p. 197, y a Alfonso de J. Jiménez Martínez.- Turismo. Estructura y Desarrollo. México, 1984. p. 138.
- (3) Mario Ojeda op. cit. p. 5.
- (4) Sobre las transformaciones en la política exterior de México se sugiere consultar el ensayo de Ricardo Valero "La política exterior de México. Contexto y Realidades", así como el comentario de Lorenzo Meyer al trabajo de Olga Pellicer "La política exterior de México ante el resurgimiento de las hegemonías", ambos en: Humberto Garza E. (comp.).- Fundamentos y prioridades de la política exterior de México. México, 1986. pp. 24-27 y 51-53.
- (5) Mario Ojeda.- op. cit. p. 6.
- (6) Peter F. Druker.- "La cambiada economía mundial" en: Investigación económica. Vol. XLIV, núm. 180. México, 1987. p. 62.
- (7) Poder Ejecutivo Federal.- Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988. México, 1983. p. 71.

- (8) Ver a Rosario Green y Ma. Amparo Canto.- "La profesionalización del Servicio Exterior Mexicano" en: El Servicio Exterior Mexicano. México, 1987. pp. 120-131.
- (9) Bernardo Sepúlveda.- "Reflexiones sobre la política exterior de México" en Humberto Garza E.- op. cit. p. 407.
- (10) Poder Ejecutivo Federal.- Programa Nacional de Turismo 1984-1988. México, 1984. p. 3.
- (11) Convenio entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos de América Sobre el Desarrollo y la Facilitación del Turismo, firmado en la Ciudad de México el 18 de abril de 1983.
- (12) Carlos Camacho Gaos.- "La importancia económica del turismo en México y Latinoamérica" en: Dimensión Turística. México, 1988. p. 24.
- (13) Poder Ejecutivo Federal.- op. cit. (1985), p. 102.
- (14) Clemente Ruiz Durán.- "México: crisis y transición" en: Economía Informa. Núm. 160-161. México, 1988. pp. 50-51.
- (15) Poder Ejecutivo Federal.- op. cit. (1985), pp. 190-192.
- (16) Ibidem. p. 373.
- (17) Secretaría de Turismo.- La sustitución de deuda externa de México y la inversión en el sector turismo. Mé-

xico. Noviembre 24 de 1987. p. 1.

- (18) Arturo Guillén R.- op. cit. p. 163.
- (19) Alfonso de J. Jiménez identifica en 1975 el inicio de las posiciones escépticas sobre el impacto favorable del turismo en las economías nacionales. En ese año, bajo los auspicios del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, en el estudio denominado "Impacto del turismo internacional sobre el desarrollo económico de los países en desarrollo" se advertía que era preciso efectuar análisis rigurosos de las condiciones prevalcientes en cada país antes de considerar al turismo como instrumento de crecimiento y bienestar, e incluso se prevenía sobre sus efectos en la profundización de la dependencia y en el deterioro de las condiciones sociales y culturales de las poblaciones. op. cit. pp. 71 y 122-123.
- (20) Secretaría de Turismo. Mitos y realidades del turismo en México. México, 1986. pp. 15-21.
- (21) Eugenio Mac Donald.- Turismo: una recapitulación. México, 1981. p. 101.
- (22) Idem.
- (23) Ibidem. p. 124.
- (23) Nota sin firma en: Tiempo de Turismo. Año 11, núm. 25. México, 1988. p. 18.

### III. ESTUDIO DE CASO. ANTECEDENTES.

Una vez identificados los objetivos que persigue la operación de las representaciones gubernamentales de turismo en el exterior de acuerdo con el discurso oficial y siguiendo con la propuesta del análisis configurativo, procederemos a abordar el análisis de las principales tendencias que registra nuestro problema de estudio, así como los factores que consideramos han influido en la conformación de dichas tendencias, sugiriendo su trayectoria previsible. En otras palabras, intentamos comparar el comportamiento real de las representaciones turísticas en el extranjero con el del resto de las representaciones turísticas en la sociedad internacional y, por otra parte, precisar el tratamiento jurídico que se les confiere y sus consecuencias más importantes.

Con un propósito de orden en la exposición, realizamos una división temporal que identifica en primer lugar los antecedentes históricos del fenómeno y, posteriormente, su estado actual y sus implicaciones en relación con los objetivos y metas que revisamos en el capítulo anterior.

III.1.1. Antecedentes de la representación gubernamental especializada en materia turística.

III.1.1. Antecedentes en la sociedad internacional.

En primer lugar, es preciso señalar que el concepto mismo de la promoción oficial del turismo es relativamente nuevo, ya que el desarrollo del turismo aparece históricamente como consecuencia de la actividad privada ante el desarrollo de las comunicaciones, por lo que la responsabilidad de su impulso generalmente ha recaído en los particulares. (1)

La acción oficial en la conducción y, concretamente, en la promoción del turismo, apareció y ha tenido un creciente desarrollo debido a la expansión de la actividad, al surgimiento de empresas multinacionales y a la integración horizontal que en general se observa en los servicios turísticos y en virtud de que el interés de las empresas no está en la promoción del turismo hacia un destino o país específico, sino hacia el consumo de su servicio dondequiera que éste se encuentre:

"... varios tipos de empresas, relacionadas con la industria turística promueven activamente el turismo en general, pero todos ellos mantienen intereses velados y sólo

los organismos nacionales de turismo hacen del destino su principal preocupación. La mayor parte de la publicidad de las líneas aéreas, banca, firmas de renta de autos y operadores de viajes, vende sus propios servicios más que la popularidad del viaje, asume que la demanda está ahí, y si no, puede buscarla en algún otro lado. De modo que corresponde a los gobiernos, no a las empresas privadas promover activamente el turismo como un concepto en sí mismo". (2)

El primer antecedente que encontramos respecto a la promoción oficial del turismo corresponde al establecimiento de oficinas de los Ferrocarriles Federales de Suiza en París, Nueva York, Berlín, El Cairo y Venecia en 1903, y el establecimiento de una oficina nacional de turismo por parte del Gobierno Francés en 1910. (3) Según cifras de la Organización Mundial de Turismo, al inicio de la presente década, dicha organización contaba con 102 miembros representantes de agencias gubernamentales de turismo (4) y, sobre el comportamiento de las representaciones de turismo en el exterior, encontramos que en 1986 tan sólo al interior de 24 países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos, existían 300 oficinas de las agencias nacionales responsables de la promoción turística en el extranjero. (5)

En el caso de los Estados Unidos resulta también muy ilustrativo observar que mientras en 1950 sólo 15 estados promovían el turismo, en la actualidad todos lo hacen, 8 de

ellos habiendo iniciado sus programas en 1980, en medio de un período de recesión económica general(6) y que hacia 1985, tan sólo la ciudad de Los Angeles tenía más de 30 oficinas de promoción turística. (7)

La expansión de la actividad gubernamental para la promoción turística de sus destinos ha originado un elevado nivel de competencia en el mercado internacional y, ante la escasez de recursos en muchos países, el desarrollo de programas y campañas eficientes se ha vuelto una condición indispensable para mantener su posición en el mercado.

### III.1.2. Antecedentes en el caso de México.

El desarrollo de la actividad turística en nuestro país data de los años veinte y treinta y tiene como su principal catalizador a la modernización en los servicios de transporte, ocurrida en el mundo a principios del presente siglo, así como la vecindad geográfica con los Estados Unidos.

Alfonso de J. Jiménez identifica a la Comisión Mixta Pro-Turismo creada en septiembre de 1929 por el entonces presidente Emilio Portes Gil, como el primer organismo oficial

responsable del fomento a la actividad turística en México. (8) A partir de entonces y bajo diversas figuras administrativas, se ha dado una constante expansión de la acción gubernamental en materia de promoción turística. (9)

Durante la primera década de actividad oficial, se procedió al establecimiento de una primera red de oficinas en el exterior, las cuales tenían como objetivo: "... fomentar el mercado turístico del país de su jurisdicción y hacer más efectiva y directa la acción propagandística". (10)

El antecedente directo de las actuales representaciones de turismo en el exterior puede ser identificado en las oficinas establecidas por el Consejo Nacional de Turismo a partir del año siguiente a su creación:

"Desde el año de 1962 se inició por parte del Consejo Nacional de Turismo la instalación de oficinas de relaciones públicas e información turística en el extranjero. La primera oficina que se creó en el viejo continente fue la de París y, en Norteamérica, la de Nueva York. Al terminar el año de 1969 se encuentran funcionando una red de oficinas que cubren los Estados Unidos y Canadá, Centro y Sudamérica; Francia, Gran Bretaña, República Federal de Alemania, Suiza, Austria, Bélgica en Europa; en Oriente Tokio y Hong Kong y en Australia, Sidney". (11)

Si revisamos el comportamiento histórico de estas oficinas (ver el Cuadro Número 3), es posible observar que hacia 1980 el Consejo Nacional de Turismo contaba con 32 oficinas en el extranjero y que en 1982 alcanzó un nivel máximo al llegar a 38 oficinas, hecho que coincide con el auge petrolero y la expansión del gasto gubernamental. Sin embargo, a partir de 1984 observamos una drástica disminución en el número de oficinas hasta alcanzar al término del gobierno de Miguel de la Madrid un número de 13 oficinas para los años 1987 y 1988.

La notable disminución en el número de representaciones ha sido explicada por la Secretaría de Turismo como resultado de un programa de reestructuración de sus programas en el extranjero, en favor de alternativas promocionales más modernas como son el acceso a medios computarizados de información turística y a sistemas telefónicos sin costo para el usuario. Sin embargo, se ha enfatizado el papel fundamental que se otorga aún a las representaciones de turismo como instrumento de promoción turística en el extranjero:

"Se ordenaron y reorientaron las actividades de las oficinas de la Secretaría en el extranjero, instrumentos indispensables para la promoción turística internacional, al asignárseles un papel más protagónico en la comercia-

lización del producto turístico y descargarlas de funciones rutinarias.

La distribución de materiales promocionales es realizada por empresas especializadas y la información a la industria y público en general se efectúa ahora, a través de los sistemas más modernos de cómputo y de telecomunicaciones, tales como: SABRE en Estados Unidos y Canadá, PRESTEL en Inglaterra, BTX en Alemania, MINITEL en Francia y Línea 800 en los países donde está disponible.

Gracias a la incorporación de estos instrumentos técnicos y a la aplicación de los principios de racionalidad y disciplina administrativa, fue posible reducir el número de oficinas de 36 a 13, incrementando la eficiencia y productividad de sus recursos humanos y materiales". (12)

### III.2. La legislación internacional aplicable.

La representación de los gobiernos en el exterior es un tema recurrente dentro del Derecho Internacional. La importancia de las actividades que desarrollan estas representaciones ha originado una permanente preocupación por asegurar las condiciones apropiadas para su establecimiento y para el cumplimiento cabal de sus funciones. De hecho, existen dos ramas dentro del Derecho Internacional Público que estudian específicamente estos asuntos, el Derecho Diplomático "... que se ocupa de la representación exterior de los Estados y de las negociaciones que dichas representaciones llevan a cabo..." (13), y el Derecho Consular definido como: "Conjunto de normas convencionales o consuetudinarias que determinan el régimen internacional aplicable a las relaciones consulares y a los órganos de las mismas en su funcionamiento". (14)

Dentro de ambos conjuntos normativos es posible encontrar en la actualidad avances consistentes en el tratamiento que se otorga a las representaciones gubernamentales, un tratamiento preferencial que es -a decir de Modesto Scara Vázquez- "... no para beneficiar a los individuos... sino para asegurar la realización efectiva de las funciones de las misiones diplomáticas". (15)

#### III.2.1. Instrumentos formales.

Si bien en el estado actual de codificación del Derecho Internacional existen múltiples instrumentos tendientes a regular la representación gubernamental, con diversos alcances, es posible identificar dentro de ellos como los de aplicación más generalizada en la comunidad internacional a los siguientes:

- a) Convención de Viena Sobre Relaciones Diplomáticas, de 1961;
- b) Convención de Viena Sobre Asuntos Consulares de 1963;
- c) Convención Sobre Misiones Especiales de 1969.

Estos instrumentos permiten a los Estados que se encuentran adheridos a ellos asegurar una serie de condiciones para el buen desempeño de sus representaciones en el exterior. Su contenido versa sobre aspectos tales como las funciones de cada tipo de representación, la clasificación de sus miembros, las formalidades para la notificación de nombramientos, entradas y salidas del territorio del Estado receptor, las obligaciones y prerrogativas que les son aplicables, etc.

De acuerdo con el artículo 3o. de la citada Convención de Viena Sobre Relaciones Diplomáticas, serán funciones de las misiones diplomáticas:

a) Representación del Estado acreditante ante el Estado receptor;

b) protección de los nacionales y de los intereses del Estado acreditante en el Estado receptor;

c) negociación con el Estado receptor;

d) recoger, utilizando los medios legales, información sobre la situación en el Estado receptor y enviarla al Estado acreditante, y

e) promover las relaciones de amistad entre ambos Estados y desarrollar sus relaciones económicas, culturales y científicas.

Por su parte, la Convención de Viena Sobre Relaciones Consulares de 1963 establece trece incisos detallando las funciones consulares. Dentro de ellas destacan el prestar protección, orientación y auxilio a los nacionales de su Estado, fomentar el desarrollo de las relaciones comerciales, económicas, culturales y científicas entre el Estado acreditante y el Estado receptor, actuar en calidad de notario público y funcionario de registro civil, extender documentos de viaje, actuar como auxiliar o delegado de las dependencias civiles y militares de su gobierno e informarse sobre las condiciones del Estado receptor.

Finalmente, y de conformidad con el artículo 10. de la Convención Sobre Misiones Especiales antes indicada, se entiende por misión especial a "... una misión temporal, que tenga carácter representativo del Estado, enviada por un Estado ante otro Estado con el consentimiento de este último para tratar con él un cometido determinado".

Además de aportar beneficios tales como una mayor uni-

dad terminológica, estabilidad y uniformidad prácticas, estos instrumentos resultan esenciales para el establecimiento de distintas prerrogativas relativas a las funciones, a las personas y a las cosas, en forma tal que se aseguran garantías básicas dentro de las que destacan: la libertad de comunicaciones, la inviolabilidad de correspondencia, en ciertos casos inviolabilidad personal, protección a locales, muebles, medios de transporte, archivos y documentos, entrada libre de impuestos de artículos, materiales y equipo, etc.

No obstante que los referidos instrumentos tienen en la actualidad una cobertura considerable de la actividad diplomática, consular y paradiplomática, su contenido no resulta aplicable al conjunto de la paradiplomacia existente, ni proporciona un marco jurídico internacional que defina las condiciones de operación de las representaciones gubernamentales especializadas. Su contenido y la experiencia en su aplicación es, sin embargo, un antecedente muy valioso a considerar en el análisis y regulación del marco de operación de las representaciones especializadas que específicamente nos ocupan.

### III.2.2. Instrumentos informales.

Los instrumentos jurídicos indicados en el inciso ante-

rior, aún cuando formalmente denominados 'convenciones', cumplen con las características del tratado internacional -en este caso multilateral- el cual constituye la principal fuente de Derecho Internacional en la actualidad.

En su análisis sobre el Derecho Internacional Contemporáneo, I. Lukashuk señala una serie de motivos que, desde su punto de vista, respaldan la celebración del tratado como el mejor instrumento de regulación de las relaciones internacionales:

"La forma de tratado permite enunciar del modo más preciso las normas, los derechos y los compromisos recíprocos, facilita el control de su cumplimiento, que puede ejercerse no sólo por los Estados sino también por los amplios sectores de población y coadyuva así al afianzamiento de la legalidad internacional... [y prosigue]... Como resultado del aumento del alcance de la colaboración internacional y del incremento del papel de las fuerzas democráticas en la vida internacional, adquiere creciente importancia la ratificación jurídica internacional de los propósitos fundamentales que persiguen los Estados en la palestra internacional. El tratado internacional es la forma más apropiada para ello". (16)

Sin embargo, y aduciendo por lo general motivos de carácter práctico ante la multiplicación de los contactos internacionales, las últimas décadas permiten observar el surgimiento y acelerada propagación de acuerdos internacionales que sin revestir la formalidad de los tratados, las convenciones o los convenios, regulan las actividades internacionales y,

de algún modo, crean compromisos entre los Estados y sus representantes. Para hacer referencia a este tipo de documentos utilizaremos el término 'instrumentos informales'.

Raúl Valdez hace una serie de consideraciones respecto a las características y origen de esta forma de acuerdo internacional de voluntades, denominándolo 'acuerdo ejecutivo', para el que no considera que existan en términos reales diferencias sustantivas si se le compara con los instrumentos tradicionales. Así, define al acuerdo ejecutivo de la siguiente forma:

"Convenio internacional celebrado entre los ejecutivos de dos o más gobiernos, frecuentemente entre los Jefes de Estado, para el que no se necesita la concurrencia del órgano legislativo correspondiente. Está sujeto a menos formalidades que los tratados ordinarios y comprende materias de menor importancia que éstos. Los Estados Unidos son prácticamente los creadores de este tipo de convenios y han promovido ampliamente su difusión. Los ejemplos más importantes de ellos son: los acuerdos celebrados en ejecución de leyes del Congreso, tales como convenios postales, o en algunos casos convenios comerciales, y los acuerdos para regular actos puramente administrativos, como los relativos a ajustes de reclamaciones a ciertas disposiciones sanitarias". (17)

La celebración de este tipo de acuerdos, en tanto es un resultado de la práctica de los Estados, refleja la costum-

bre internacional, fuente tradicional de Derecho Internacional. Esta práctica está además aceptada por la Convención de Viena Sobre el Derecho de los Tratados en forma implícita, al expresar en su artículo 2o. que entiende como tratado "... un acuerdo internacional celebrado por escrito entre Estados y regido por el derecho internacional, ya conste en un instrumento único o en dos o más instrumentos conexos y cualquiera que sea su denominación particular", aceptación que se extiende a otras prácticas a través de su artículo 3o., el cual indica que el hecho de que el contenido de esa Convención no se aplique a los acuerdos entre otros sujetos de Derecho Internacional o a los acuerdos no escritos, no afecta su valor jurídico o la aplicación de normas a que pudieran estar sujetos por otros instrumentos.

La propia Comisión de Derecho Internacional de las Naciones Unidas se ha referido a estos instrumentos internacionales mediante el término 'tratados en forma simplificada', el cual es definido de la siguiente forma:

"Un tratado en forma simplificada significa un tratado concluido por intercambio de notas, minutas o memorandos de entendimiento, declaraciones conjuntas u otro instrumento concluido mediante un procedimiento similar". (18)

Es necesario observar que la utilización de estos instru

mentos es causa de incertidumbre en la práctica de los Estados y es un importante tema de discusión entre los juristas y los responsables de conducir y supervisar la política exterior en algunos países. En tal sentido se expresa Anthony Aust al revisar la práctica del gobierno de la República Federal Alemana, que distingue entre acuerdos políticos y administrativos, pero mantiene una considerable incertidumbre sobre la aplicación del derecho interno o internacional para acuerdos entre ministros de Estado. Asimismo, observa el caso de los Estados Unidos de Norteamérica, en donde incluso fue necesario establecer una regulación específica sobre acuerdos internacionales por parte de su Departamento de Estado en abril de 1981, en la que se indican los criterios para definir cuáles acuerdos deben ser notificados al Congreso.

(19)

El conocimiento de la práctica internacional en torno a estos instrumentos y la discusión sobre la obligatoriedad para los Estados, así como las implicaciones de su uso en términos de control interno de la política exterior por parte del poder legislativo, son puntos que quisimos señalar en virtud de que la utilización de instrumentos informales es común en el caso de las representaciones gubernamentales especializadas, dado el carácter técnico de sus actividades y

ante la ausencia de instrumentos formales específicamente orientados a definir su situación jurídica.

III.3. El marco jurídico de operación de las representaciones gubernamentales de turismo en la sociedad internacional.

Dada la escasez de investigaciones sobre la situación jurídica en la que operan las representaciones gubernamentales especializadas en la sociedad internacional, estimamos útil exponer los principales resultados de una investigación efectuada en 1986 en torno a la situación prevaleciente al respecto para la operación de 353 oficinas de turismo de los siguientes 24 Estados: Alemania Federal, Australia, Austria, Bélgica, Canadá, Dinamarca, España, Estados Unidos, Finlandia, Francia, Grecia, Irlanda, Islandia, Italia, Japón, Luxemburgo, Holanda, Nueva Zelanda, Noruega, Portugal, Reino Unido, Suecia, Suiza y Turquía. (20)

En relación con el tipo de organización de las actividades de promoción turística en las administraciones de cada uno de los Estados considerados por la investigación, encontramos que en once de ellos las entidades responsables de la promoción turística forman parte del gobierno central, mientras que en el resto dichas unidades se han establecido como

entidades no lucrativas reguladas por el Derecho Público. En general, reciben recursos presupuestales gubernamentales para su funcionamiento, aunque en ciertos casos pueden obtener también recursos de otras fuentes como donaciones o aportaciones del sector privado.

El elemento personal, constituido por 1865 empleados, se encontraba compuesto de la siguiente forma: (21)

- 36% Nacionales del país emisor, contratados en el país de origen.
- 22% Nacionales del país emisor, contratados localmente.
- 42% Extranjeros, contratados localmente o en el país de origen.

A pesar de que todos los Estados considerados son firmantes de la Convención de Viena Sobre Relaciones Diplomáticas de 1961, con excepción de Holanda y Turquía, fue posible observar que sólo en tres de ellos (Canadá, Luxemburgo y Nueva Zelanda), en los cuales las representaciones de turismo forman parte integrante de sus misiones diplomáticas o consulares,

les era aplicado el contenido de dicha Convención o de la Convención de Viena Sobre Asuntos Consulares de 1963. En el resto de los casos puede decirse que las representaciones eran consideradas en términos similares a los organismos privados, sujetos a la legislación correspondiente en el país receptor. Lo anterior, a pesar de que en todos los casos las representaciones expresaron no llevar a cabo actividades que involucraran la venta de servicios o la recepción de pagos por otro concepto.

En el apartado de conclusiones de la referida investigación podemos encontrar en forma sucinta algunas consideraciones sobre los mecanismos que los Estados utilizan para definir la situación jurídica de operación de sus representaciones de turismo en el exterior, confirmando nuestra hipótesis de que las facilidades que se otorgan en la actualidad resultan insuficientes:

"Aquellos países que han acordado un status diplomático o consular lo han hecho sobre una base bilateral. Una de las excepciones es Nueva Zelanda... se ha conferido status diplomático a sus representantes en Canadá, Japón, el Reino Unido y los Estados Unidos. Su personal de menor rango es generalmente clasificado como 'cuerpo técnico y administrativo en misiones consulares' de acuerdo con la Convención de Viena, y se le otorga pasaporte oficial.

La experiencia de los Estados Unidos ha sido exáctamen

te la opuesta. No obstante que consideran a sus representaciones de turismo como parte de la Embajada de los Estados Unidos, ningún país receptor otorga status diplomático a sus Directores... Esta situación, de acuerdo con los Estados Unidos, ha ocasionado una gran variedad de problemas en la operación real de las representaciones.

Independientemente del status, parecería que muchos países han evitado problemas en lo posible, simplemente adquiriendo o rentando localmente mobiliario, equipo y vehículos automotores.

De manera similar, los acuerdos sobre doble imposición y seguro social han permitido que los conflictos se mantengan en un nivel mínimo y que, cuando ocurren, puedan ser resueltos rápidamente por las autoridades correspondientes". (22)

- (1) Sobre el desarrollo histórico del turismo, véase a Alfonso de J. Jiménez.- op. cit. Cabe aclarar que en el caso de los países socialistas, el Estado sí ha mantenido una amplia participación en la propiedad y operación de la planta turística. Asimismo, como observa Donald Lundberg, algunos Estados no sólo no han impulsado el desarrollo del turismo en su territorio, sino que lo han desalentado, v. gr. Uganda, Guinea, Albania y China entre otros. Ver a Donald Lundberg.- The tourist business. Nueva York, 1985.
- (2) R. Senior.- The World Travel Market. Nueva York, 1983.
- (3) Donald Lundberg.- op. cit. p. 30.
- (4) Idem.
- (5) OECD.- Status of Tourist Representations Abroad . Viena, 1987.
- (6) Linda K. Richter.- "State Sponsored Tourism: A Growth Field for Public Administration?" en: Public Administration Review. Vol. 45, núm. 6. Washington, 1985.
- (7) Donald Lundberg.- op. cit. p. 203
- (8) Alfonso de J. Jiménez.- op. cit. p. 22.
- (9) Para una revisión histórica de las actividades del gobierno de México en materia turística, ver: Alfonso de J. Jiménez.- op. cit.; Carlos García Mata.- "Política de turismo

en la planeación del desarrollo" en Planificación Turística. México, 1981; Eugenio Mac Donald.-op. cit. Secretaría de Turismo.- La evolución del turismo en México y su relación con los tres niveles de gobierno, desde un punto de vista jurídico-administrativo. México, 1988, y Miguel Torruco.- Historia institucional del turismo en México 1926-1988. México, 1988.

- (10) Consejo Nacional de Turismo.-Memoria 1969. México, 1970 p. 163.
- (11) Idem.
- (12) Secretaría de Turismo.-Reunión de autoevaluación 1983-1988. México, 1988. p. 20
- (13) J. Lion Depetre. Derecho Diplomático. México, 1974. p. 20.
- (14) Luis Wybo A.- Terminología usual en las relaciones internacionales. Asuntos Consulares. México, 1981. p. 24.
- (15) Modesto Seara Vázquez. op. cit. p. 226.
- (16) I. Lukashuk.- "Fuentes del Derecho Internacional Contemporáneo" en: Tunkin, T. (comp.).- El Derecho Internacional Contemporáneo. Moscú, 1973. p. 195.

- (17) Raúl Valdez Aguilar. - Terminología usual en las relaciones internacionales. Derecho diplomático y tratados. México, 1976. p. 53.
- (18) Segundo Anuario 1962 de la Comisión de Derecho Internacional. Citado por Anthony Aust. "The theory and practice of informal international instruments" en: International and Comparative Law Quarterly. Vol. 35, parte 4. p. 795.
- (19) Ibidem. pp. 796-800.
- (20) OECD.- op. cit.
- (21) Ibidem. p. 5.
- (22) Ibidem. p. 20.

#### IV. ESTUDIO DE CASO. SITUACION ACTUAL.

Las representaciones de turismo del gobierno de México en el extranjero han registrado desde su creación cambios importantes en términos de su número, estructura, organización y recursos. Durante la administración de Miguel de la Madrid puede identificarse un viraje considerable en la organización de las representaciones de turismo con motivo de la extinción del Consejo Nacional de Turismo y de la incorporación de sus funciones y recursos a la Secretaría de Turismo, lo cual se efectuó a través de un programa de reestructuración de las actividades de promoción en el exterior de dicha dependencia.

Para la elaboración de este capítulo se tomó como base la situación prevaleciente y los instrumentos jurídicos vigentes en el período 1982-1988 y, cuando ello ha sido necesario, el año de 1988, en el cual se considera como concluida la citada reestructuración de las representaciones en el exterior.

Debido al escaso material documental existente sobre las condiciones generales de operación de las representaciones de turismo de México, fue preciso recabar gran parte de la información directa mente en la Dirección General de Promoción Internacional de la Secretaría de Turismo, así como aplicar un breve cuestionario a cada

una de las representaciones, el cual fue respondido por el delegado o, cuando esto no fue posible, por la persona responsable de los asuntos legales y administrativos de la representación. Para mayor referencia, en el Anexo se incluyó una copia del cuestionario aplicado.

#### IV.1. Organización y recursos.

La Secretaría de Turismo mantiene la operación de trece representaciones en el exterior, ubicadas en las siguientes ciudades: Chicago, Francfort, Houston, Londres, Los Angeles, Madrid, Montreal, Nueva York, París, Roma, Tokio, Toronto y Washington. Además, operan dos Direcciones Regionales establecidas en Nueva York y Los Angeles, las cuales tienen un propósito de coordinación y control de las actividades de las representaciones (de las establecidas en el área Este de los Estados Unidos y Canadá para la Dirección Regional en Nueva York, y de las representaciones en Houston, Tokio y la propia ciudad de Los Angeles para la Dirección Regional ubicada en esta última ciudad).

##### IV.1.1. Funciones.

De acuerdo con el Manual de Organización de la Dirección General de Promoción Internacional, las funciones de las representacion

nes en el extranjero son las siguientes:

a) Llevar a cabo las acciones necesarias para promover el incremento de la afluencia de corrientes turísticas del exterior hacia México.

b) Promover en el extranjero la imagen de México como destino turístico.

c) Distribuir la información y publicidad turísticas de México en el exterior.

d) Participar en las ferias, exposiciones y demás eventos que se celebran en el extranjero, a través de los cuales sea posible promover turísticamente a nuestro país.

e) Establecer y mantener relaciones con agencias de viajes, operadores de viajes y de turismo y mayoristas del exterior, por medio de las cuales se puedan inducir corrientes turísticas hacia México.

f) Realizar el inventario del mercado turístico dentro del área de su competencia, así como vigilar las variaciones del mismo, proponiendo de inmediato acciones concretas encaminadas a obtener

un mayor beneficio del mismo.

g) Promover viajes de familiarización hacia nuestro país con agencias de viajes mayoristas, minoristas, operadores de servicios turísticos y representantes de los medios de comunicación.

h) Atender solicitudes de información turística y distribuir formas migratorias a las agencias de viajes.

#### IV.1.2. Elemento material.

Las representaciones de turismo en el extranjero, con excepción de las que se encuentran en París y en Tokio, se encuentran ubicadas físicamente en instalaciones diversas a las que ocupan las misiones diplomáticas y consulares de nuestro país, para lo cual han celebrado contratos de arrendamiento en condiciones similares a las que se aplican en cada país a los organismos privados.

En el caso de París, existe un acuerdo entre la Secretaría de Turismo y la Secretaría de Relaciones Exteriores, mediante el cual se permite a aquella ocupar parte de las instalaciones de un edificio propiedad de la Embajada de México en Francia y, en el caso de Tokio, la representación de turismo ocupa una oficina habilitada

con tal fin dentro del propio Consulado de México en dicha ciudad.

#### IV.1.3. Elemento personal.

Hacia 1988, las representaciones de turismo en el extranjero contaban con 70 empleados comprendidos dentro de las siguientes categorías, siendo casi en su totalidad de nacionalidad mexicana: (1)

<u>Categoría</u>	<u>Número de personas</u>
Director Regional	2
Delegado	13
Asesor	1
Agregado	1
Representante	22
Auxiliar	12
Secretaria	15
Mensajero	4
Total	70

Los honorarios asignados al personal en el extranjero se rigen por un tabulador interno aprobado por la Secretaría de Programación y Presupuesto. Sin embargo, no existe una homologación de los niveles, percepciones y prestaciones en relación con los que se otorgan al personal en el extranjero por parte de otras dependencias o en relación con el personal diplomático o consular.

Para efectos de seguridad social, la Secretaría de Turismo ha contratado en varios casos seguros médicos locales para atender las necesidades del personal en el extranjero y de sus familiares. Para definir prestaciones como vacaciones, horarios de trabajo y días de descanso, las representaciones se ajustan en general a la legislación y costumbre locales, particularmente cuando se trata de prestaciones más amplias protegidas por el derecho laboral del Estado receptor. (2)

#### IV.2. Marco jurídico de operación.

Desde el punto de vista interno, las representaciones de turismo son, en primer lugar, parte de la administración pública federal, puesto que reúnen las siguientes características, de acuerdo con la enumeración propuesta por Miguel Acosta Romero al definir a la administración pública: (3)

- a) Dependen del Poder Ejecutivo;
- b) tienen a su cargo una actividad estatal que no es desarrollada por otros poderes;
- c) su acción es continua y permanente;
- d) persiguen el interés público;
- e) adoptan una forma de organización jerarquizada;

f) Cuentan con elementos personales, patrimoniales, estructura y procedimientos.

En segundo lugar y mediante una analogía con la argumentación de Ramón Xilotl para el caso de los consulados, desde la perspectiva del derecho administrativo, las representaciones de turismo son órganos administrativos desconcentrados, que se distinguen de manera especial de otros órganos del mismo tipo, ya que se hallan establecidos no sólo fuera de la capital de la República Mexicana, sino fuera del territorio nacional. (4)

Orgánicamente, las representaciones de turismo dependen de la Secretaría de Turismo, la cual de acuerdo con el Artículo 42 fracción X y XIII de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, tenía a su cargo:

" Promover y facilitar el intercambio y desarrollo turístico en el exterior en coordinación con la Secretaría de Relaciones Exteriores...

Formular y difundir la información oficial que en esta materia efectúen las entidades del gobierno federal, las autoridades estatales y municipales y promover la que efectúen los sectores social y privado ".

El artículo 27 del Reglamento Interior de la Secretaría de Turismo del 19 de agosto de 1985 se refería específicamente a las representaciones de turismo en el extranjero de la siguiente forma:

" Las Representaciones de Turismo en el Extranjero serán los órganos que, en coordinación con las representaciones diplomáticas y consulares a cargo de la Secretaría de Relaciones Exteriores, promoverán la imagen de México como destino turístico, distribuirán la información y publicidad turística en el exterior, y establecerán y mantendrán relaciones con agencias de viajes, operadores y mayoristas en el exterior.

Las Representaciones de Turismo en el Extranjero tendrán la circunscripción territorial que expresamente se les fije y desarrollarán sus actividades de conformidad con los lineamientos que determine la unidad central de la Secretaría a la que se les adscriba ".

Respecto a la 'unidad central de la Secretaría a la que se les adscriba', encontramos dentro del artículo 18, fracciones X, XI y XII del mismo Reglamento, que se designa a la Dirección General de Promoción Internacional como la unidad responsable de proponer las normas y lineamientos para el funcionamiento de dichas representaciones, coordinar su operación, proponer la designación de su personal y coordinar su administración y ejercicio presupuestal. (5)

El principal ordenamiento jurídico que sustenta la operación de las representaciones de turismo en el extranjero, ante la existencia del Servicio Exterior Mexicano, se encuentra en el artículo 14 de la Ley Orgánica del Servicio Exterior Mexicano:

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

En el texto se habla de 'personal asimilado al servicio exterior mexicano', concepto que vale la pena revisar con cierto detalle pues el contenido de la Ley, desde nuestro punto de vista, no es suficientemente claro respecto a su definición y tratamiento.

En primer lugar y desde un punto de vista formal, consideramos conveniente situar al personal asimilado como una subcategoría dentro del personal de carrera. Este planteamiento puede parecer en principio aventurado, pero creemos que resulta congruente con las características funcionales de las representaciones y que, en el fondo, no se contrapone al espíritu de la actual legislación, sino que por el contrario lo apoya.

El artículo 5 de la Ley Orgánica del Servicio Exterior Mexicano establece que éste se integra por 'personal de carrera' y por 'personal especial'. Sin embargo, no se especifica a cuál de esas categorías corresponderá el personal asimilado que se menciona en el artículo 14 arriba citado.

Si considerásemos al personal asimilado como personal especial, deberíamos enfrentarnos al hecho de que el artículo 13 de la Ley establece que dicho personal será designado por acuerdo del Presidente de la República, y que esto se hará por un período determinado, lo cual no ocurre en el caso del personal de las representaciones de turismo, cuyo personal es designado directamente por el Secretario del Ramo, de acuerdo con el contenido del artículo 5o. fracciones X y XII y del artículo 18, fracción XI, en el Reglamento Interior de la Secretaría de Turismo. A ello habría que añadir que las representaciones tienen un carácter permanente, si bien su personal no es inamovible. (6)

Además, podemos señalar que el artículo 13 de la Ley del Servicio Exterior Mexicano indica para el personal especial las siguientes condiciones que no son cubiertas por la totalidad del personal de las representaciones de turismo:

a) Desempeñará funciones específicas en una adscripción determinada y por un plazo definido, al término del cual sus funciones cesarán automáticamente;

b) no formará parte del personal de carrera ni figurará en sus escalafones;

c) deberá cumplir los requisitos señalados en los incisos a,

c, d y e del artículo 34 de la Ley, y

d) estará sujeto a las mismas obligaciones que el personal de carrera.

Los primeros dos puntos coinciden con la práctica de las representaciones de turismo, puesto que éstas cumplen las funciones que ya tuvimos oportunidad de revisar y, de conformidad con el artículo 27 del Reglamento Interior de la Secretaría de Turismo, tienen una circunscripción delimitada en sus actividades. Asimismo, cabe señalar que no encontramos antecedentes de incorporación de elementos de las representaciones de turismo como personal de carrera del servicio exterior al término de sus encargos.

En relación con el punto c), y remitiéndonos al artículo 34 de la Ley que éste menciona, encontramos su aplicación parcial para las representaciones de turismo, específicamente por la existencia de personal con nacionalidad extranjera, mientras que las fracciones a, c, d y e establecen textualmente:

- " a) Ser mexicanos por nacimiento, en pleno ejercicio de sus derechos civiles y políticos;
- c) Tener buenos antecedentes;
- d) Ser apto física y mentalmente para el desempeño de las funciones del servicio exterior;
- e) No pertenecer al estado eclesiástico ni ser ministro de ningún culto.

Finalmente, dentro de las características del personal especial, encontramos su sujeción a las obligaciones del personal de carrera, las cuales están contenidas en el capítulo VII de la misma Ley. Dichas obligaciones resultan un punto de coincidencia entre las dos categorías del personal del servicio exterior y son aplicables al personal asimilado, como se hace expreso al final del artículo 14 ya transcrito.

Si por el contrario, considerásemos al personal asimilado como parte del personal de carrera del Servicio Exterior Mexicano, observaremos que el artículo 60. de la Ley otorga al personal de carrera un carácter permanente y que lo divide en las ramas diplomática, consular y administrativa.

Aunque el término permanente se opone en forma evidente al carácter temporal de la acreditación del personal asimilado a que se refiere el artículo 14, es preciso señalar el carácter permanente de la función de promoción turística. Asimismo y si tratásemos de vislumbrar la intención contenida en la Ley, veremos que el artículo 14 indica que el personal asimilado deberá ajustarse a las obligaciones que la ley señala para el personal del servicio exterior y como primera obligación en el capítulo VII de la Ley, se sostiene el que todo miembro de dicho órgano habrá de

**ESTA TESIS NO DEBE  
SALIR DE LA BIBLIOTECA**

coadyuvar en el cumplimiento de las funciones que se encomiendan al propio servicio, conforme a las directrices fijadas por la Secretaría de Relaciones Exteriores, lo cual nos permite suponer un deseo de cohesión interna en el servicio exterior, más que una intención excluyente en relación con los miembros de otras dependencias.

En favor de este argumento es posible agregar además, que el artículo 8 del Reglamento de la Ley Orgánica del Servicio Exterior Mexicano establece que el personal especial sólo podrá ser designado en las ramas diplomáticas y consular y, como se desprende del detalle sobre las categorías de acreditación del personal de las representaciones de turismo en el exterior en la práctica (ver el Cuadro Número 4), es posible observar la acreditación de algunas personas en categorías que corresponden a la rama administrativa.

En favor de esta argumentación se encuentra el hecho, desde nuestra perspectiva, contundente, de la existencia de acreditaciones, independientemente de que sea en la rama consular o administrativa, pues ambas resultan ser parte del personal de carrera. Por último, podríamos mencionar en favor de esta argumentación, su congruencia con los valores indicados en materia de política

exterior en el capítulo II de este trabajo.

Como se indicó, en adición a la obligación señalada para el personal de las representaciones de turismo, La Ley marca como obligaciones susceptibles de aplicación a este tipo de representaciones, las siguientes:

a) Discreción acerca de los asuntos que conozcan con motivo de su desempeño oficial;

b) prohibición para intervenir en asuntos internos y de carácter político o asuntos internacionales ajenos a los intereses de México;

c) prohibición para ejercer actividades profesionales o comerciales en provecho propio;

d) prohibición para utilizar con fines ilícitos su puesto o la documentación, valijas, sellos y medios de comunicación oficiales;

e) prohibición para desempeñar gestiones diplomáticas o consulares de otros países o asociarse a gestiones colectivas de

otras misiones, sin autorización previa de la Secretaría de Relaciones Exteriores:

f) prohibición para contraer matrimonio con extranjero o extranjera, sin autorización previa de la Secretaría de Relaciones Exteriores.

Si bien el capítulo VII de la Ley contempla obligaciones adicionales, las restantes son aplicables sólo a los jefes de las misiones diplomáticas y oficinas consulares.

A diferencia de las obligaciones, que son expresamente aplicables al personal asimilado, los derechos y prestaciones contenidos en la Ley Orgánica del Servicio Exterior Mexicano no se hacen extensivos al personal asimilado ni, por consecuencia, al personal de las representaciones de turismo, para quienes sus derechos y prestaciones se definen mediante la aplicación de otras disposiciones para los trabajadores al servicio del Estado, ordenamientos internos de la Secretaría de Turismo y en algunos casos, como apuntamos antes, mecanismos de solución de conflicto de leyes del Derecho Internacional Privado.

Al revisar la legislación que en nuestro país podría conside

rarse para regular la situación del personal asimilado, encontramos que el gobierno de México es signatario de los tres principales documentos sobre la representación intergubernamental que ya tuvimos oportunidad de revisar: la Convención de Viena Sobre Relaciones Diplomáticas de 1961, la Convención de Viena Sobre Asuntos Consulares de 1963 y la Convención Sobre Misiones Especiales de 1969. Asimismo, es posible señalar que los gobiernos de los Estados en que se encuentran asentadas las representaciones de turismo, son también signatarios de estos instrumentos. (7)

No obstante lo anterior, a partir del resultado obtenido de la aplicación de los cuestionarios a las representaciones, no es posible considerar que en la práctica el contenido de los instrumentos indicados se haga extensivo de manera general a las representaciones de turismo para definir el tratamiento que se les otorga por parte de los distintos gobiernos y diversas autoridades locales. Específicamente podemos observar que en los casos de Houston y Londres, las autoridades locales no las consideran como parte de la representación diplomática o consular, por lo que no es susceptible de aplicación a las representaciones de turismo, el mismo tratamiento que se da en el ámbito diplomático o consular. Incluso, para Francfort y Roma, el tratamiento que se otorga a las representaciones de turismo, resulta equiparable al correspondiente a organismos privados que persiguen objetivos comerciales (ver el Cuadro Número 5).

Como referencia adicional vale la pena apuntar el tratamiento que las autoridades mexicanas otorgan a las representaciones de otros gobiernos en el territorio nacional. Si bien el análisis detallado al respecto no forma parte de los objetivos del presente trabajo, pudimos encontrar que la Secretaría de Relaciones Exteriores ha desarrollado un procedimiento general de acreditación del personal de representaciones extranjeras asentadas en nuestro territorio, considerando las siguientes categorías: (8)

- a) Personal de las misiones y consulados.
- b) Personal de organismos internacionales.
- c) Personal especial o no diplomático.
- d) Encargados de negocios.
- e) Jefes de oficina consular.
- f) Agregados militares, navales o aéreos.
- g) Dependientes.

Así, para hacer extensivo el tratamiento contemplado por las Convenciones de Viena Sobre Relaciones Diplomáticas o Consulares, habría que considerar al personal de las representaciones dentro de la primera categoría, mientras que en caso de considerársele como personal especial o no diplomático, queda sujeto a los acuerdos específicos suscritos por el gobierno de México.

A manera de conclusión en este apartado podemos sostener que aún cuando la práctica internacional y la legislación mexicana establecen un procedimiento para la acreditación de las representaciones de turismo de nuestro país ante los gobiernos de los Estados en que están asentadas y que dichas representaciones se encuentran sujetas a las directrices de nuestras representaciones diplomáticas o consulares, no es posible hablar de la aplicación de los instrumentos jurídicos multilaterales que regulan la actividad diplomática o consular a las representaciones de turismo.

Así, la acreditación del personal constituye más bien una formalidad a ser cubierta ante las autoridades locales por conducto de la Secretaría de Relaciones Exteriores y del Servicio Exterior Mexicano. Con ello, se hace posible el trámite de la estancia legal del personal y de sus familiares en las plazas de cada una de las representaciones, se definen las condiciones de pago de impuestos a cubrir por parte de la representación, así como los impuestos por salario y algunas prestaciones del personal. Sin embargo, la acreditación no puede ser considerada como un procedimiento que asegure las mejores condiciones posibles para el cumplimiento eficiente de la labor sustantiva de las representaciones de turismo, ni puede decirse que coadyuve al cumplimiento de los objetivos más generales implícitos en la operación de dichas representaciones.

Un hecho que llama particularmente la atención es que no obstante la situación expuesta y existiendo varios convenios bilaterales en materia turística firmados entre representantes de los gobiernos de México y de los Estados que se indican a continuación, en los cuales nuestro país tiene establecidas representaciones de turismo, dichos instrumentos tampoco abordan la definición de un marco jurídico más favorable a las representaciones para el desempeño de sus actividades:

a) Convenio sobre cooperación en materia turística entre el gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el gobierno del Reino de España, firmado en la Ciudad de Madrid, España, el 14 de octubre de 1977;

b) Convenio de colaboración turística entre Italia y México, firmado en la Ciudad de México el 3 de enero de 1978;

c) Convenio de turismo entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos de América, firmado en la Ciudad de México el 18 de abril de 1983;

d) Acuerdo entre el gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el gobierno de Japón sobre cooperación en materia de turismo, firmado en Tokio, Japón, el 10. de noviembre de 1978;

e) Acuerdo de cooperación turística entre los Estados Unidos Mexicanos y la República Francesa, firmado el 17 de mayo de 1980;

f) Convenio de cooperación turística entre el gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el gobierno de Canadá, firmado el 8 de mayo de 1984.

En estos instrumentos, con excepción de una breve mención sobre la intención de facilitar la importación y exportación de documentos y materiales para promoción turística, de acuerdo con lo previsto en las reglamentaciones internas de cada uno de los Estados, únicamente en el caso del acuerdo con Japón se establece, en su artículo IV, una referencia al funcionamiento de representaciones de turismo, en términos que resultan más bien el enunciado de una intención de ambos gobiernos, que la concertación de compromisos específicos o la definición del tratamiento jurídico que les es aplicable:

" Los dos gobiernos facilitarán, en todo lo posible, el establecimiento y el funcionamiento dentro de sus respectivos territorios, de oficinas promotoras de turismo gubernamentales o controladas por el gobierno del otro país ". (9)

En forma de síntesis sobre las consideraciones efectuadas en este apartado, podríamos enumerar como las principales características del marco jurídico de operación que se otorga a las represen

taciones de turismo de México en el extranjero, la ambigüedad y falta de claridad respecto a la situación que este tipo de representación ocupa dentro del Servicio Exterior Mexicano, y la casi total ausencia de atención sobre su situación jurídica y la de su personal, dentro de los instrumentos internacionales vigentes a la fecha, tanto multilaterales como bilaterales y tanto formales como informales. (10)

#### IV.3. Principales implicaciones y consecuencias.

Como primera aproximación a las consecuencias o resultados implícitos en la actual situación jurídica de operación de las representaciones de turismo en el exterior, tomamos en consideración la percepción que tienen al respecto las propias representaciones. A partir del cuestionario aplicado, encontramos que só lo las representaciones en Washington, Londres, Roma y Madrid ma nifestaron la existencia de problemas concretos como consecuencia de la actual situación jurídica dentro de la que operan. En el primer caso, dichos problemas se identifican con el otorgamiento de permisos de internación para el personal de la representación y de sus familiares en el territorio del Estado receptor (situación particularmente reveladora puesto que la acreditación que en la actualidad se efectúa ante el gobierno local pretende dejar resuelta esta problemática); Londres se refiere en adición, a la

situación migratoria del personal; al nivel de sus prestaciones; en el caso de Madrid, al doble pago de impuestos por concepto de sueldos y, en el caso de Roma, se señala como factor que propicia costos más elevados en el desarrollo de la labor sustantiva de la representación, específicamente en lo referente al pago de impuestos por concepto de importación de materiales y equipo para eventos promocionales, así como por las tasas impositivas aplicables a la propia representación para su operación.

Aunque en todos los casos se indicó que el tratamiento que recibe la representación mexicana de turismo es similar al que se otorga a otras representaciones extranjeras de turismo, en varios casos (Houston, Francfort, Madrid, Roma y Tokio) dicho tratamiento se atribuyó en parte a las negociaciones efectuadas en forma directa e individual por la propia representación, más que como consecuencia de una situación formal y permanentemente definida.

En adición a esta percepción por parte de las representaciones mismas, a partir de lo observado en el apartado anterior, es posible identificar como algunas de las principales consecuencias, a las siguientes:

a) Falta de uniformidad en los procedimientos, en las categorías que se otorgan al personal y a la propia representación para el desempeño de sus funciones;

b) incertidumbre sobre las condiciones que puede esperar recibir la representación y su personal por parte de las autoridades locales.

c) poca claridad en los procedimientos, variedad de instancias y, consecuentemente, mayor dificultad en las actividades administrativas y procedimientos legales que debe llevar a cabo la representación;

d) dificultad para asegurar que el tratamiento jurídico otorgado a la representación resulte el más favorable al cumplimiento de sus funciones y objetivos y que éste se dé en un sentido recíproco, y

e) desaprovechamiento de los instrumentos jurídicos existentes para promover eficazmente la cooperación turística entre México y los Estados en que se mantienen representaciones, en el sentido de que resulten útiles para definir jurídicamente sus relaciones.

Si vinculamos estas consideraciones con los objetivos y metas de la operación de las representaciones de turismo que fueron abordadas en los apartados II.1. y II.2., es posible señalar dentro de las implicaciones más relevantes las que se enumeran a con

A) Al no otorgarse un marco jurídico óptimo para el buen desempeño de la labor sustantiva de las representaciones de turismo en el extranjero, se propicia un uso ineficiente de los recursos materiales, humanos y financieros que les son proporcionados, en menoscabo principalmente de los objetivos económicos y de política turística con los que dichas representaciones fueron establecidas.

B) La ambigüedad y falta de definición en cuanto a la posición que ocupan y los derechos y obligaciones que corresponden a las representaciones de turismo en su relación con el Servicio Exterior Mexicano, propicia inconsistencias y falta de unidad en la representación de nuestro gobierno en el extranjero.

C) La limitada participación de las misiones diplomáticas y consulares y de la Secretaría de Relaciones Exteriores en la definición de un marco jurídico apropiado para la operación de las representaciones en el extranjero implica también desaprovechar las instancias negociadoras con los gobiernos en los que las representaciones están asentadas; de las ventajas que podrían ofrecer las negociaciones más globales, así como de la posibilidad de asegurar un trato recíproco.

Si recordamos la afirmación sostenida en nuestro capítulo II, en el sentido de que es posible apoyar la consecución de objetivos y metas también mediante la ausencia de normas que regulen en un sentido determinado, podríamos agregar que, al llevarse a cabo negociaciones informales e individuales, hemos mencionado en algunos casos que se ha manifestado la obtención de mejores condiciones de parte de las autoridades locales. Este hecho se sustenta también en las respuestas obtenidas para una de las preguntas de nuestro cuestionario pues si bien 7 de las representaciones proponen la celebración de algún tipo de acuerdo bilateral o multilateral sobre estos aspectos, en 5 casos se señaló como deseable la permanencia de la situación actual.

Sobre este punto es preciso considerar además, la perspectiva de quienes se encuentran colocados en el ángulo opuesto al que nosotros hemos adoptado, es decir el de las autoridades del Estado receptor en relación con el tratamiento que se otorga a las representaciones gubernamentales especializadas asentadas en su territorio. En tal sentido, un tratamiento poco uniforme, basado en la costumbre y en la utilización de instrumentos imprecisos e informales propicia un menor grado de compromiso en el otorgamiento de facilidades y concesiones lo cual, sin embargo, se opone a los objetivos en favor de la cooperación internacional.

Por último, quisiéramos observar que las implicaciones

y consecuencias aquí señaladas validan las observaciones y reflexiones de algunos analistas en torno a las tendencias recientes en la conducción de la política exterior mexicana, en las cuales se ha señalado la pérdida de espacios por parte de la diplomacia tradicional y la separación entre los aspectos políticos y económicos de las relaciones con el exterior y aquí nos atreveríamos a añadir también jurídicos, con una consecuente desarticulación que impide avanzar hacia un proyecto general definido y coherente de política exterior.

A principios de 1984 Humberto Garza Elizondo se refería ya a la existencia de serios desequilibrios en este sentido en nuestra política exterior. Entre ellos destacaba el existente entre la política exterior, con un contenido predominantemente político, y la política interna, con un manejo más profesional y técnico, por lo que apuntaba la necesidad de vincular a la política exterior con los intereses económicos concretos del país:

"... la política exterior debe tener muy presentes los requerimientos del financiamiento externo, del comercio exterior, de la inversión externa, del turismo (ya con un boicot en su haber), en suma, debe adecuarse a las demandas del crecimiento y del desarrollo económico sin que ello signifique desatender las preocupaciones de índole política".(11)

Más tarde, Guadalupe González habría de referirse con mayor precisión a una conducción desarticulada de la política exterior mexicana, distinguiendo la existencia de instancias más ligadas a los problemas políticos internos, en detrimento de las tradicionales político-diplomáticas:

" Se ha dado un desplazamiento de las instancias gubernamentales político-diplomáticas por parte de las agencias encargadas de la formulación e instrumentación de la política económica interna en lo que se refiere al manejo de las negociaciones económicas con el exterior. Esto ha fortalecido la tendencia a una conducción feudal de la política exterior y aumentado el peso de las rivalidades interburocráticas internas en el proceso de toma de decisiones. La ausencia de mecanismos eficientes de coordinación aumenta el riesgo de que la política exterior esté sujeta de manera cada vez más importante a los cambios en los pesos relativos de las distintas agencias gubernamentales ".  
(12)

Ambos autores señalaban la creciente necesidad de vincular los objetivos económicos y políticos de las relaciones internacionales de nuestro país, así como de desarrollar mecanismos de coordinación para el establecimiento de un proyecto global y el desempeño más coherente de las distintas instancias que actúan en el exterior, previniendo sobre graves consecuencias en caso de no lograrse avances en ese sentido:

"Resulta impostergable la modernización de la política exterior, en consistencia con la modernización tardía de la inserción de México en la economía internacional. El esfuerzo se duplica, y las demandas de coherencia y consistencia se intensifican. Sin embargo, si bien la política exterior parece estar respondiendo a esta situación de facto, no parece existir un

proyecto que responda de manera sistemática y ordenada a los nuevos retos, y por lo tanto, en la transición no existe un rumbo claro ni dirección única. La actual conducción de la política exterior ha llevado a que, de los intentos de diversificación de la política exterior se haya pasado a una era de diversión de la misma, en un momento especialmente difícil e importante para México, y cuyas consecuencias pueden ser muy graves para las futuras generaciones ". (13)

Los avances en el sentido expresado por Guadalupe González, al menos en lo que respecta al caso que aquí hemos tenido la oportunidad de estudiar, son aún muy escasos y, aunque las oportunidades de coordinación de objetivos, metas y actividades son muy amplias, existe un largo trecho por recorrer antes de poder hablar de logros consistentes.

- (1) Fuente: Cuestionario aplicado a las representaciones en el extranjero.
- (2) Como puede observarse, la operación de las representaciones de turismo, si bien constituye una actividad gubernamental cuyo estudio es materia del Derecho Público, el análisis de problemas específicos es un amplio campo para el Derecho Internacional Privado, pues las representaciones actúan en nombre del gobierno de un Estado, pero sin su 'imperium'. En el caso de las disposiciones que protegen una prestación laboral, nos encontramos ante un caso de conflicto de leyes que habrá de considerarse además de aspectos como el territorio y la nacionalidad de empleados y empleadores, la inaplicabilidad del derecho extranjero cuando éste es atentatorio del orden público interno. Ver a Carlos Arellano García.- Derecho Internacional Privado. México, 1980. pp. 684-498, a Sergio Guerrero Verdejo.- Apuntes de Derecho Internacional Privado. México, 1980. pp. 130-132 y a Latife E. Ordoñez Saleme.- El conflicto de leyes en el Derecho Privado Mexicano (tesis profesional). México, 1981. pp. 104-123.
- (3) Miguel Acosta Romero. Teoría General del Derecho Administrativo. México, 1973. p. 43.
- (4) Ramón Xilotl Ramírez.- Ensayos jurídico-consulares. México, 1987. pp. 14-17. Serra Rojas enumera las siguientes condiciones para definir la desconcentración de los órganos administrativos: a) es una forma que se sitúa dentro de la centralización administrativa. El organismo no se desliga de este régimen; b) la relación jerárquica se atenúa pero no se elimina para limitar su labor. El poder central se reserva amplias facultades de mando y decisión, de vigilancia y competencia; c) no gozan de autonomía económica, aún cuando se señalan casos de excepción; d) la autonomía técnica es la verdadera justificación de la desconcentración; e) la competencia se ejerce dentro de las facultades del gobierno federal, y f) la competencia se ejerce dentro de las facultades centralizadas del gobierno federal. Andrés Serra Rojas.- Derecho Administrativo. México, 1979. p. 503.
- (5) Nuestro estudio de caso se limitó temporalmente al período 1982-1988. Sin embargo, cabe mencionar que de acuerdo con el último Reglamento Interior de la Secretaría de Turismo, publicado en el Diario Oficial el 15 de febrero de 1989, y al decreto de adscripción orgánica de Unidades Administrativas del 15 de marzo del mismo año, las representaciones en el extranjero se adscriben a la Subsecretaría de Promoción y Fomento de la misma dependencia.

- (6) El artículo 5 fracción X indica que el C. Secretario de Turismo tendrá dentro de sus atribuciones no delegables: "Resolver sobre la creación, modificación o supresión de las coordinaciones regionales de delegaciones de turismo, las delegaciones de turismo y las representaciones de turismo en el extranjero, en el número, ubicación y circunscripción territorial que juzgue conveniente, expidiendo los acuerdos respectivos". La fracción XII apunta: "Acordar los nombramientos de los servidores públicos superiores de la Secretaría, así como resolver sobre las propuestas que éstos efectúen para la designación de su personal de confianza". Por su parte, el artículo 18 fracción XI establece dentro de las facultades de la Dirección General de Promoción Internacional: "Proponer la designación del personal a las representaciones de la Secretaría en el extranjero, en coordinación con la Dirección General de Recursos Humanos".
- (7) Secretaría de Relaciones Exteriores.- México: Relación de Tratados en Vigor. México, octubre de 1987.
- (8) Secretaría de Relaciones Exteriores.- Instructivo para el personal de Misiones Diplomáticas, Oficinas Consulares y de Organismos Internacionales con sede o representación en México. México, 1987. pp. 13-14. A este respecto cabe señalar que los gobiernos extranjeros tendrían la posibilidad de solicitar al gobierno de México para sus representaciones especializadas, que se considerase a su personal como personal especial o no diplomático y se les diese el tratamiento contemplado por la Convención Sobre Misiones Especiales, instrumento firmado y ratificado por el gobierno de nuestro país.
- (9) Secretaría de Turismo.- Convenios de cooperación turística. México, 1986. Cabe señalar que la aclaración sobre el carácter gubernamental de la promoción obedece a que este documento fue firmado cuando las actividades de promoción turística en el extranjero correspondían al extinto Consejo Nacional de Turismo, organismo desconcentrado del gobierno federal.

- (10) Desde nuestro punto de vista y de acuerdo con lo expuesto en el apartado III.2.2., los convenios y acuerdos de cooperación turística mencionados, podrían ser clasificados dentro de los instrumentos jurídicos informales.
- (11) Humberto Garza Elizondo.- "Desequilibrios y contradicciones en la política exterior de México" en Foro Internacional. Vol. XXIV, núm. 4. México, 1984. p. 448.
- (12) Guadalupe González y González.- "La política exterior de México (1983-1985): ¿Cambio de rumbo o repliegue temporal? en:Humberto Garza E. op. cit. (1986), p. 246.
- (13) Ibidem. p. 271.

## V. ESTUDIO DE CASO. PROPUESTAS.

Creemos que cualquier propuesta para definir el tratamiento jurídico que corresponde a las representaciones de turismo de México en el extranjero, al igual que el de otras representaciones gubernamentales especializadas, habrá de tomar en consideración los principios y presupuestos que rigen el derecho diplomático y consular, haciéndolos extensivos al tipo de representación que aquí nos ocupa.

Así, encontramos que Modesto Scara Vázquez señala dos principios fundamentales en materia de derecho diplomático, los cuales habrán de prevalecer en los ordenamientos jurídicos y negociaciones para las representaciones de turismo: (1)

a) La discrecionalidad. Es decir, la facultad del Estado para decidir o no el establecimiento y el nivel de sus misiones y para aceptar o rechazar a aquellas personas que le son propuestas por otros Estados como parte de las misiones que se encuentran en su territorio.

b) La reciprocidad, que supone un trato similar para las misiones en ambos Estados.

En adición a estos principios, Modesto Seara Vázquez señala dos presupuestos que sustentan la definición de un tratamiento especial para las misiones diplomáticas: (2)

a) Una necesidad funcional, que significa el requerimiento de propiciar un ejercicio efectivo de las funciones que les son encomendadas.

b) El carácter representativo de esos órganos del Estado.

El primer punto es, desde nuestra perspectiva, el aspecto medular a considerar para determinar si corresponde o no un tratamiento jurídico especial a las representaciones gubernamentales especializadas en el exterior. Sin una percepción en tal sentido, podría argumentarse en favor del tratamiento de su situación jurídica y de sus elementos funcional, material y personal basado en las normas de Derecho Privado y, en este caso, de Derecho Internacional Privado, ante la existencia del elemento extranjero.

En el caso de las representaciones de turismo en el extranjero y en virtud del análisis efectuado en relación con los valores, objetivos y metas implícitos en su operación, nos atrevemos a afirmar la existencia de dicha necesidad funcional e incluso, durante

el período de estudio, la aparición o profundización del peso de otros elementos coyunturales como son las tendencias de dispersión en la conducción de la política exterior, la situación económica del país y el papel del turismo dentro de la estrategia económica, los cuales agudizan esa necesidad funcional.

Creemos además que en el mismo sentido puede interpretarse el actual contenido de la legislación del Servicio Exterior Mexicano, al considerar un espacio para incorporar personal técnico especializado por parte de otras dependencias, independientemente de la inconsistencia y vaguedad que se percibe en el tratamiento a dicho personal, lo cual se ha reforzado en la práctica -al menos en el caso del sector turismo- al haberse gestionado la acreditación de personal dentro de las categorías consular y administrativa con el propósito de facilitar la realización de sus actividades en el extranjero.

Con respecto al segundo presupuesto señalado por Seara Vázquez, cabe señalar que la doctrina no otorga a los funcionarios consulares un carácter 'representativo' en el sentido en que se considera a los agentes diplomáticos, motivo por el cual el tratamiento que se da al personal consular contempla normalmente menor alcance en sus privilegios e inmunidades. (3) Como consecuencia evidente que puede adicionalmente confirmarse por el tratamiento otorgado al personal de la Secretaría de Turismo por parte de la Secretaría de Relaciones

Exteriores, no se confiere a las representaciones de turismo un carácter 'representativo' desde el punto de vista doctrinario, no obstante su denominación oficial. Por ello, debemos asumir los límites a los privilegios e inmunidades que les pudiesen ser aplicados, dentro de los márgenes del tratamiento a misiones consulares y no suponer que podrían ser tan amplios como los que se otorgan a los agentes diplomáticos.

Como propuestas más concretas en torno al fundamento y orientación que habría de tener el establecimiento de un marco jurídico más definido para la operación de las representaciones de turismo en el extranjero, presentamos las siguientes:

1. En primer lugar y como pudo ser observado en el punto IV. 3., proponemos que desde el punto de vista formal se considere al personal de las representaciones de turismo en el extranjero como una subcategoría del personal de carrera del Servicio Exterior Mexicano, asignado de acuerdo con sus funciones a las ramas consular o administrativa.

En un sentido estricto, las funciones que desarrollan las representaciones de turismo podrían considerarse dentro de las funciones consulares, en tanto se orientan a promover las relaciones económicas entre los Estados y a favorecer y proteger los intere-

reses de sus nacionales en el Estado receptor. Por tanto, habría que esperar que se concediese a su personal con responsabilidad sustantiva, la asimilación al Servicio Exterior Mexicano dentro de la rama consular y que para el personal que tiene a su cargo la realización de labores administrativas y de apoyo, se le asimilase en la rama administrativa.

Esta propuesta no evade el carácter 'sui generis' que tendría el personal de las representaciones de turismo dentro del personal de carrera del Servicio Exterior Mexicano, puesto que su asimilación a dicho órgano se haría con un carácter temporal y sin que se hagan extensivos los derechos y prestaciones aplicables al resto del personal de carrera, dado el propio carácter temporal de su designación y la dependencia técnica y presupuestal de una entidad distinta a la Secretaría de Relaciones Exteriores.

Nuestra primera propuesta corresponde fundamentalmente al ámbito interno y su sola adopción no tiene consecuencias directas sobre el tratamiento que se da en el exterior a las representaciones de turismo por parte de las autoridades locales. Sin embargo, al definirse más claramente la situación de estas representaciones dentro del derecho administrativo mexicano, se sienta una base de

negociación ante otros gobiernos, puesto que resulta inconsistente pretender un tratamiento preferencial y bien definido a dichas representaciones cuando en el ámbito interno éste está sujeto a ambigüedades e imprecisiones importantes. Por otra parte, vale la pena señalar que nuestra propuesta es aún sumamente flexible y permite en todo caso ajustarse para atender necesidades específicas en materia de política exterior, puesto que el artículo 12 de la Ley Orgánica del Servicio Exterior salvaguarda expresamente la facultad de la Secretaría de Relaciones Exteriores para decidir sobre las solicitudes de acreditación de personal asimilado.

2. A partir de la definición propuesta en el punto anterior, sería posible considerar como marco general sobre el tratamiento jurídico de las representaciones de turismo en el exterior, a la Convención de Viena Sobre Asuntos Consulares. Este documento contempla un régimen de facilidades, privilegios e inmunidades que, sustantivamente se refiere a:

a) Prerrogativas funcionales.- Contempla facilidades tales como el derecho de uso de la bandera y escudo nacionales, libertad de tránsito y comunicación, exención de derechos y de inspección aduanera para asuntos oficiales e internación de artículos de uso personal.

b) Prerrogativas materiales.- Inviolabilidad de locales, faci

lidades para adquisición de inmuebles, exención fiscal, inviolabilidad de archivos y documentos oficiales.

c) Prerrogativas personales.- Inviolabilidad personal por asuntos oficiales en materia civil, inmunidad de jurisdicción por el desarrollo de funciones oficiales, exención de impuestos y de la obligación de prestar servicios, de permiso de trabajo y de régimen de seguridad social.

La extensión del contenido de esta Convención quedaría sujeta a la discrecionalidad y reciprocidad de los Estados y sería un marco general, susceptible de adecuación, de acuerdo con las condiciones específicas en cada uno de las negociaciones. En este sentido coincidimos con César Sepúlveda quien previene contra la extensión automática de las prerrogativas diplomáticas actuales para regular las actividades de la paradiplomacia y propone un proceso más reflexivo, a través de lo que denomina en forma un tanto ambigua: "... un criterio funcional y progresista con respecto a sus categorías, responsabilidades y demás..." (4)

3. La elaboración de los instrumentos jurídicos concretos para regular la operación de las representaciones de turismo en el exterior resulta materia de competencia de la técnica jurídica y habrá de correr a cargo de los especialistas que participen en las negociaciones específicas, ponderando con detalle las ventajas

y desventajas de las distintas alternativas. Sin embargo, por razones de orden práctico podríamos desechar en el corto plazo alternativas de alcance muy amplio como son las convenciones multilaterales, ya sea que se tratase de regular al conjunto de las representaciones especializadas o a las representaciones turísticas. Un instrumento de este tipo podría ser considerado sólo en el mediano o largo plazos y con el apoyo de algún organismo internacional como podría ser la Organización Mundial del Turismo, debido a los detallados y complejos procedimientos que supone la negociación de un instrumento de este tipo para satisfacer las posiciones de las partes involucradas.

Por cuanto a los mecanismos bilaterales, resulta congruente pensar en acuerdos formales en caso de negociarse conjuntamente el tratamiento jurídico para representaciones gubernamentales especializadas en diversos ámbitos (como se comenté al inicio del presente trabajo, habría que incluir oficinas en el extranjero de diversas dependencias, la SECOFIN y la SHCP entre otras), lo cual sería por lo demás muy provechoso para avanzar en la armonización de las actividades de las distintas fuentes de formulación de política exterior en nuestro país. Un instrumento como éste supone, sin embargo, un considerable esfuerzo previo de coordinación para cuya conducción podría sugerirse la participación de la propia Secretaría de Relaciones Exteriores.

Una posibilidad con más modestos alcances, pero orientada en el mismo sentido que la anterior y con mayor viabilidad en el corto plazo, consiste en la incorporación de acuerdos específicos en materia del tratamiento jurídico para las representaciones de turismo en el extranjero, tomando como base los actuales instrumentos informales. Específicamente nos referimos a los convenios de cooperación turística señalados en el apartado IV.2., lo cual presumiblemente podría realizarse a través de un intercambio de notas entre gobiernos, deseablemente con la participación de la Secretaría de Relaciones Exteriores y, atendiendo al órden constitucional, cubriendo las formalidades necesarias para dar conocimiento a este respecto al Senado de la República, conforme a la práctica vigente en materia de tratados.

- (1) Modesto Seara Vázquez.-op. cit. p. 223.
- (2) Ibidem. p. 226.
- (3) Ibidem. pp. 226 y 236. Vale la pena apuntar que si bien algunos autores han cuestionado la validez de la separación del personal del servicio exterior en ramas y proponen una división funcional de acuerdo con la misión a la que el personal se halle adscrito, la división doctrinaria mantiene su validez en términos del alcance de las inmunidades y privilegios. Ver a Ramón Xilotl Ramírez.- "La acción consular en México y en el mundo" en: PROA. Año VII, núm. 16. México, 1988. p. 44.
- (4) César Sepúlveda.- op. cit. p. 159.

## CONCLUSIONES.

Como apuntábamos al principio de este trabajo, las actividades paradiplomáticas han proliferado en forma sorprendente en las últimas décadas, lo cual hemos podido corroborar a través del estudio del comportamiento de las representaciones gubernamentales especializadas en el extranjero, específicamente, de las representaciones de turismo.

La magnitud de los recursos, tanto materiales como financieros y humanos, vinculados con las actividades de la paradiplomacia, no puede ser calculada a partir de nuestro análisis. Sin embargo, parece ser considerable tan sólo en el ámbito turístico y, en algunos casos como es el de México, resulta de primordial interés si se considera que el gobierno federal pone un especial énfasis en el sostenimiento de estas actividades, aún ante tendencias restrictivas en el gasto público y ante la existencia de urgentes necesidades en otros ámbitos de la vida nacional.

Al menos en lo que respecta al sector turismo, la actividad paradiplomática se orienta prioritariamente por objetivos de orden económico. A diferencia de la diplomacia tradicional, la cual cumple funciones más bien de tipo político,

la paradiplomacia impulsa intereses económicos más concretos, mantiene propósitos de más corto plazo, se desarrolla en un ámbito técnicamente más especializado y, en el caso que estudiamos, se observa una mayor identidad de objetivos con el sector privado.

La situación jurídica prevaleciente en la sociedad internacional para este tipo de representación dista mucho de estar claramente plasmada en ordenamientos jurídicos de alcance y aceptación general, sino que es definida en la práctica por extensión de instrumentos jurídicos formales concebidos para regular otro tipo de actividades, a través de instrumentos y acuerdos informales con las autoridades de cada gobierno en los que las representaciones se encuentran asentadas y ajustándose en buena medida a lo que la costumbre dicta en cada uno de los casos.

Lo anterior trae consigo consecuencias importantes al menos en dos áreas que son de nuestro interés y que se encuentran mutuamente relacionadas: la formulación de la política exterior de México y la utilización del Derecho para definir el tratamiento que corresponde a este tipo de representaciones.

Con respecto al primer punto hemos podido confirmar a través de nuestro estudio de caso, la hipótesis sostenida por algunos autores en el sentido de que existe un desfaseamiento, una falta de coordinación entre los ámbitos político y económico de la política exterior, pues distintas instancias de la administración pública mexicana persiguen sus intereses particulares en el exterior, sin que haya una eficiente vinculación interna que asegure la coherencia entre sus objetivos y el aprovechamiento de todas las alternativas y canales de negociación internacional, en favor de dichos objetivos.

Por cuanto al segundo punto, observamos que el Derecho tradicional, concebido como un conjunto más bien estático de reglas, resulta insuficiente para comprender el intrincado mecanismo de creación y aplicación del derecho, sobre todo porque en el ámbito internacional no existen los mismos órganos formales que en el ámbito interno para cumplir con dichas funciones y por ello el proceso es más vulnerable a presiones de orden político.

El enfoque metodológico propuesto al inicio del trabajo para abordar el problema de estudio, desde nuestro punto de vista, resultó muy útil para guiar la investigación y creemos que algunos de sus conceptos son particularmente

apropiados para facilitar nuestra comprensión sobre el tratamiento jurídico de la paradiplomacia. A continuación enumeramos nuestras conclusiones a este respecto.

1. Desde la perspectiva del enfoque de orientación política, al hablar de la situación jurídica de la paradiplomacia no se hace referencia, como en los enfoques tradicionales, a un conjunto estático o definido de normas jurídicas, sino más bien a un proceso dinámico mediante el cual se determina en la sociedad internacional contemporánea el tratamiento que en la práctica reciben los individuos y órganos que realizan funciones paradiplomáticas. En este sentido, los términos autoridad y control se refieren a las entidades o individuos que deciden efectivamente las condiciones, los requisitos y las formalidades a cubrir por parte de otros Estados para que les sea posible el desarrollo de actividades paradiplomáticas en su territorio.

2. Mediante el concepto 'arena', en los términos en que fue expuesto en nuestro apartado I.3., es posible identificar -no sin alguna dificultad- el ámbito relativamente especializado de interacciones en el que se define la situación y el tratamiento jurídico de las representaciones gu-

bernamentales especializadas de los Estados en el exterior. En dicho ámbito los participantes más fácilmente identificables son:

a) La dependencia u órgano oficial técnicamente especializado cuyas funciones requieren del desarrollo de actividades en el exterior y cuyo objetivo o meta principal en esta arena consiste en lograr las mejores condiciones posibles para la operación de sus oficinas en el extranjero. Para lograr su objetivo las estrategias que sigue comprenden desde el acceso a los canales formales de negociación de las condiciones de sus representaciones (v. gr. procedimiento de acreditación a través de la secretaría o ministerio de asuntos exteriores y de la representación diplomática correspondiente), hasta la negociación y concertación de instrumentos jurídicos informales con los gobiernos de los Estados receptores (en nuestro estudio de caso en forma muy poco plausible), o la realización de gestiones aún más informales ante las autoridades locales en forma directa a través del propio personal de las representaciones, el cual con ello persigue también, evidentemente, además de los objetivos institucionales de facilitar sus funciones, sus propios objetivos y metas de estabilidad y seguridad en

términos del desarrollo de sus actividades y de su situación migratoria y condiciones laborales.

b) El órgano u órganos responsable(s) de la conducción de la política exterior del Estado acreditante, el cual juega un doble papel en esta arena al tener dos grandes tipos de objetivos: en primer lugar, los que le corresponden como responsable de coordinar y apoyar ante los gobiernos extranjeros los objetivos e intereses propios y de otras dependencias oficiales para propiciar el mejor cumplimiento de sus funciones en el exterior y en segundo término, los que debe ejercer como representante de un Estado receptor para permitir el desarrollo de las actividades paradiplomáticas de otros gobiernos en el territorio nacional, asegurando al mismo tiempo el cumplimiento de los ordenamientos jurídicos locales y de los trámites, requisitos y formalidades establecidos por parte de otras dependencias de la administración pública nacional.

c) El órgano u órganos responsable(s) de la conducción de la política exterior del Estado receptor, contraparte del indicado en el inciso anterior, al que corresponde también un doble papel, como impulsor a la vez que como protector de los intereses de la administración pública local.

d) Las representaciones especializadas de otros Estados y los órganos oficiales que dichas entidades representan, así como las dependencias responsables de los asuntos internacionales en sus Estados de origen. Es necesario contemplar en el análisis a estos participantes en virtud de que los antecedentes y condiciones otorgadas a terceros son un factor presente en cualquier negociación particular entre dos o más Estados en esta arena.

3. Respecto a la utilidad del enfoque de orientación política para establecer un marco jurídico para la operación de las representaciones especializadas en el exterior, acorde con los objetivos y metas gubernamentales, hemos visto que sí es posible dirigir propuestas en dicho sentido aunque, de acuerdo con el fondo del mismo enfoque, esta función del Derecho es una posibilidad permanente y susceptible de ser utilizada por todos los participantes en una arena en favor de sus intereses, objetivos y metas particulares y de acuerdo con sus características de autoridad y control.

Desde nuestro punto de vista, la aceptación del sentido abiertamente parcial del Derecho Internacional y su identificación como instrumento individual de acción en beneficio de los propios intereses, resulta excesivamente limitativa para el especialista en Derecho Internacional o en Relaciones Internaciona-

les. Creemos que aún cuando debemos reconocer la utilidad del Derecho en su función de ingeniería social en la sociedad internacional contemporánea, es preciso tener cuidado para no privilegiar esa función en detrimento de objetivos de más amplio alcance, capaces de dotar a nuestra sociedad de un marco mínimo de convivencia que apoye valores generales de equidad, paz y justicia. Asimismo habrá que esforzarse por evitar que con la consecución de los objetivos individuales a través del Derecho, se limite su potencial de reflexión objetiva y deseablemente imparcial.

BIBLIOGRAFIA.

- ACOSTA ROMERO, Miguel Teoría general del derecho administrativo. Textos universitarios. UNAM. México, 1973.
- ARELLANO GARCIA, Carlos Derecho internacional privado. Ed. Porrúa. México, 1974.
- BASTID, Suzanne "Histoire des relations internationales et Droit International" en: Mélanges Pierre Renouvin.- Etudes d'Histoire des Relations Internationales. Publications de la Faculté des Lettres et Sciences Humaines. Paris, 1966.
- CARRILLO SALCEDO, Juan Derecho internacional privado. Ed. Tecnos. Madrid, 1971.
- COULOMBIS, Theodore et al. Introducción a las relaciones internacionales. Ed. Troquel. Buenos Aires, 1979.
- DE ERICE, O'Shea Derecho diplomático. Instituto de Estudios Políticos. Madrid, 1954.
- FALK, Richard A. "New approaches to the Study of International Law" en: Morton Kaplan.- New approaches to international relations. St. Martin's Press. Nueva York, 1968.
- FERENCZ, Benjamín B. A common sense guide to world peace. Oceana Publications, Inc. Nueva York, 1985.
- GARCIA MATA, Carlos "Política de turismo en la planeación del desarrollo" en: Planificación turística. Ed. Porrúa. México, 1981.
- GONZALEZ Y GONZALEZ, Guadalupe. "La política exterior de México (1983-1985): ¿Cambio de rumbo o repliegue temporal?" en: Humberto Garza Elizondo.- Fundamentos y prioridades de la política exterior de México. El Colegio de México. México, 1986.

- GONZALEZ SOUZA, Luis F. "El Derecho Internacional y las Relaciones Internacionales: un bosquejo del movimiento académico para preservar la relevancia del Derecho en el estudio de las Relaciones Internacionales" en: Roberto Mesa.- El estudio científico de la realidad internacional. FCPYS. UNAM. México, 1981.
- GREEN, Rosario et al. "La profesionalización del Servicio Exterior Mexicano" en: El Servicio Exterior Mexicano. Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos. Secretaría de Relaciones Exteriores. México, 1987.
- GREEN, Rosario. "México: deuda externa y política exterior" en: Humberto Garza Elizondo.- Fundamentos y prioridades de la política exterior de México. El Colegio de México. México, 1986.
- GUERRERO VERDEJO, Sergio. Apuntes de Derecho Internacional Público. ENEP-Aragón. UNAM. México, 1980.
- GUILLEN RABASA, Arturo. "Interpretaciones sobre la crisis en México" en: Pablo González Casanova.- México ante la crisis. Siglo XXI. México, 1985.
- JIMENEZ MARTINEZ, Alfonso de J. Turismo. Estructura y desarrollo. Nueva Editorial Interamericana. México, 1984.
- JOACHIM LEU, Hans "El Derecho Internacional y su papel en la configuración de una nueva sociedad internacional" en Roberto Mesa.- El estudio científico de la realidad internacional. FCPYS. UNAM. México, 1981.
- KAPLAN, Morton A. Fundamentos políticos del Derecho Internacional. Ed. Limusa Wiley, S.A. México, 1965.
- LARENZ, Karl Derecho justo. Fundamentos de ética jurídica. Ed. Civitas. Madrid, 1985.

- LASSWELL, Harold D. El futuro de la Ciencia Política. Ed. Tecnos, Madrid, 1971.
- LEVI, Werner. Contemporary International Law: A Concise Introduction. Westview Press. Boulder, Colorado, 1979.
- LION DEPETRE, José Derecho Diplomático. Textos Universitarios, S.A. México, 1974.
- LOONEY, Robert E. Mexico's Economy: A Policy Analysis with Forecasts to 1990. Westview Press. Boulder, Colorado, 1978.
- LOUTHAN, William C. The Politics of Justice. A Study in Law, Social Science and Public Policy. Kennikat Press. National University Publications. Nueva York, 1979.
- LUKASHUK, I. "Fuentes del Derecho Internacional Contemporáneo" en T. Tunkin. - El Derecho Internacional Contemporáneo. Editorial Progreso. Moscú, 1973.
- LUNDBERGH, Donald E. The tourist business. Van Nostrand Reinhold Company. Nueva York, 1985.
- MARTINEZ GARCIA, Jorge B. El turismo en el desarrollo económico. El caso de México. Tesis profesional. Facultad de Economía. Universidad de Nuevo León. Monterrey, 1970.
- MAC DONALD, Eugenio. Turismo: una recapitulación. Ed. Rodoni. México, 1981.
- MC DOUGALL, Derek. Harold D. Lasswell and the study of international relations. University Press of America. Boston, 1984.
- Mc DOUGAL, Myres S. "The impact of international law upon national law: a policy-oriented perspective" en M.S. Mc Dougal. - World Public Order. Yale University Press. New Haven, 1960.

- "The identification and appraisal of diverse systems of public order" en: M. S. Mc Dougal.- World Public Order. Yale University Press. New Haven, 1960.
- Human Rights and World Public Order. Yale University Press. New Haven, 1961.
- Law and Minimum World Public Order. The Legal Regulation of International Coercion. Yale University Press. New Haven, 1961.
- MERLE, Marcel. Sociología de las relaciones internacionales. Alianza Editorial. Madrid, 1980.
- MESA, Roberto. "Hacia una nueva concepción de las relaciones internacionales" en Roberto Mesa (comp.).- El estudio científico de la realidad internacional. FCPyS. UNAM. México, 1981.
- MIAJA DE MUJELA. Derecho Internacional Privado. s/ed. Madrid, 1973.
- MLINA, Cecilia. Práctica consular mexicana. Ed. Porrúa. México, 1979.
- MORGENTHAU, Hans. Política entre las naciones. La lucha por el poder y por la paz. Grupo Editor Latinoamericano. Buenos Aires, 1986.
- NORTH, P. M. Cheshire's Private International Law. Butterworths. Londres, 1974.
- OJEDA, Mario. Alcances y límites de la política exterior de México. El Colegio de México. México, 1981.
- ORDONEZ SALIME, Latife. El Conflicto de Leyes en el Derecho Privado Mexicano. Tesis Profesional. ENEP-Aragón. UNAM. México, 1981.
- PALACIOS TREVIÑO, Jorge. Tratados: legislación y práctica en México. Secretaría de Relaciones Exteriores. México, 1986.
- PELLICER DE BRODY, Olga. "La política exterior de México ante el resurgimiento de las hegemonías" en: Humberto Garza E.- Fundamentos y prioridades de la política exterior de México. El Colegio de México. México, 1986.

- ROS, Jaime. "La crisis económica: un análisis general" en Pablo González Casanova.- El contexto internacional y la crisis económica. Siglo XXI. México, 1986.
- SANCHEZ GOVISA, Joaquín "Anotaciones sobre la competencia procesal internacional indirecta" en: Obra jurídica de Joaquín Sanchez Covisa. Ediciones de la Contraloría General de la República de Venezuela. Caracas, 1976.
- SEARA VAZQUEZ, Modesto. Derecho Internacional Público. Ed. Porrúa. México, 1979.
- SENIOR, Robert. The World Travel Market. Facts on File Publications. Nueva York, 1983.
- SEPULVEDA, César. Curso de Derecho Internacional Público. Ed. Porrúa. México, 1974.
- SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo. Ed. Porrúa. México, 1979.
- SIERRA, Manuel J. Tratado de Derecho Internacional Público. s/Ed. México, 1959.
- SOLIS, Leopoldo. La realidad económica mexicana: retrovisión y perspectivas. Siglo XXI. México, 1981.
- TELLO, Carlos. La política económica en México 1970-1976. Siglo XXI. México, 1982.
- THOMPSON, Kenneth W. Masters of International Thought. State University Press. Luisiana, 1980.
- TORRES GAYTAN, Ricardo. Un siglo de devaluaciones del peso mexicano. Siglo XXI. México, 1983.
- TORRUCO MARQUES, Miguel. Historia institucional del turismo en México. Asociación Nacional de Egresados de Turismo, A.C. México, 1988.

- TRUYOL Y SERRA, Antonio Fundamentos de Derecho Internacional Público. F. Seix Editor. Barcelona, 1955.
- VALERO, Ricardo. "La política exterior de México. Contexto y realidades" en Humberto Garza Elizondo. - Fundamentos y prioridades de la política exterior de México. El Colegio de México. México, 1986.
- VALDES AGUILAR, Raúl. Terminología usual en las relaciones internacionales. Derecho diplomático y tratados. Secretaría de Relaciones Exteriores. México, 1976.
- "Comentarios sobre política exterior y diplomacia bilateral" en El Servicio Exterior Mexicano. Secretaría de Relaciones Exteriores. México, 1987.
- WYBO A., Luis Terminología usual en las relaciones internacionales. Asuntos consulares. Secretaría de Relaciones Exteriores. México, 1981.
- XILOTL RAMIREZ, Ramón Ensayos jurídico-consulares. Secretaría de Relaciones Exteriores. México, 1987.
- ZALBAGOITIA TREJO, José A. La política exterior de México: Dos intentos de activismo, 1970-1982. Tesis Profesional. El Colegio de México. México, 1986.

HEMEROGRAFIA.

- AUST, Anthony "The theory and practice of informal international instruments" en: International and Comparative Law Quarterly. Vol. 35, part 4. October. 1986.
- BORTZ, Jeffret et al. "México y California a la hora de la Cuenca del Pacífico" en: Economía Informa. Núm. 163. Abril. Facultad de Economía. UNAM. México, 1988.
- BRAVO AGUILERA, Luis. "México: requisitos de una estrategia de crecimiento hacia afuera" en: Comercio Exterior. Vol. 35, núm. 12. Diciembre. Bancomext. México, 1985.
- BUENO, Gerardo M. "Endeudamiento externo y estrategias de desarrollo en México" 1976-1982" en: Foro Internacional. Vol. XXIV, núm. 1. Julio-septiembre. El Colegio de México. México, 1983.
- "La influencia de Estados Unidos sobre la economía mexicana" en: Foro Internacional. Vol. XXIV, núm. 4. Abril-junio. El Colegio de México, 1984.
- CALZADA FALCON, Fernando. "México, el Tercer Mundo y el Comercio Internacional" en: Investigación Económica. Vol. XLVI, núm. 180. Abril-junio. UNAM. México, 1987.
- CAMACHO GAOS, Carlos. "La importancia económica del turismo en México y Latinoamérica" en: Dimensión Turística. Octubre. México, 1988.
- DAVILA FLORES, Alejandro. "Política de alternativas de financiamiento de la inversión en México" en: El Economista Mexicano. Vol. XIX, núm. 3-4. México, 1987.
- DRUKER, Peter F. "La cambiada economía mundial" en Investigación Económica. Vol. XLIV, núm. 180. Abril-junio. UNAM. México, 1987.

- ENRIQUEZ RUBIO, Armando. "El sector externo de la economía mexicana en el marco de la economía mundial: evolución, tendencias y perspectivas a largo plazo" en: El Día. Agosto 24 y 25. México, 1978.
- GARZA ELIZONDO, Humberto. "Desequilibrios y contradicciones en la política exterior de México" en: Foro Internacional. Vol. XXIV, núm. 4. Abril-junio. El Colegio de México, 1984.
- GONZALEZ SOUZA, Luis F. "La orientación política vs. el tradicionalismo: ¿Un cisma irreparable en la concepción del derecho internacional?" en: Foro Internacional. Vol. XVIII, núm. 2. Octubre-diciembre. El Colegio de México. México, 1977.
- HUERTA, Arturo. "La política económica actual ¿solución a la crisis o su profundización?" en: El Economista Mexicano. Vol. XIX, núm. 2. México, 1986.
- JOHNSON, D. H. N. "The new international economic order" en: The Year Book of World Affairs 1983. The London Institute of World Affairs. Londres, 1983.
- KAPLAN, Marcos. "La investigación universitaria en Ciencias Sociales" en Perfil de la Jornada. Mayo 5. México, 1989.
- MORENO TOSCANO, Octavio. "La encrucijada de la actividad turística de México" en Comercio Exterior. Vol. XI, núm. 5. Mayo. Bancomext. México, 1970.
- NAVARRETE, Jorge E. "El manejo de las relaciones económicas internacionales" en: PROA. Año VII, núm. 16. Asociación del Servicio Exterior Mexicano. México, 1988.
- OJEDA, Mario. "El lugar de México en el mundo contemporáneo" en: Foro Internacional. Vol. XXII, núm. 4. Abril-junio. El Colegio de México. México, 1984.

- PEÑALOZA, Tomás. "Mecanismos de la dependencia: el caso de México (1970-75)" en: Foro Internacional. Vol XVII, núm. 1. Julio-septiembre. El Colegio de México. México, 1976.
- RICHTER, Linda K. "State sponsored tourism: a growth field for public administration?" en: Public Administration Review. Vol. 45, núm. 6. Noviembre-diciembre. Washington, 1985.
- RUIZ DURAN, Clemente. "México: crisis y transición" en Economía Informa. Num. 160-161. Enero-febrero. Facultad de Economía. UNAM. México, 1988.
- SEPULVEDA AMOR, Bernardo. "Reflexiones sobre la política exterior de México" en: Foro Internacional. Vol. XXIV, núm. 4. Abril-junio. El Colegio de México. México, 1984.
- SHELP, Ronald K. "Trade in services" en: Contextos. Año 4, núm. 75. Secretaría de Programación y Presupuesto. México, 1987.
- Tiempo de Turismo. Nota sin firma. Año 11, núm. 25. Agosto 15. México, 1988. p. 18.
- VARELA RUIZ, Gustavo. "La carta de intención de México al FMI" en: El Economista Mexicano. Vol. XIX, núm. 3-4. México, 1986.
- WATSON, J. S. "A realistic jurisprudence of International Law" en: The Yearbook of World Affairs. The London Institute of World Affairs. Londres, 1980.
- XILOTL RAMIREZ, Ramón. "La acción consular en México y en el mundo" en: PROA. Año VII, núm. 16. Asociación del Servicio Exterior Mexicano. México, 1988.

DOCUMENTOS.

C.E.P.A.L.

Rasgos principales de la política económica de México en la posguerra y consideraciones sobre sus perspectivas al comienzo de la década de los ochenta. Comisión Económica para América Latina. s/lugar de edición.

CONSEJO NACIONAL DE  
TURISMO

Memorias Anuales de Actividades 1968, 1969, 1970, 1971, 1972, 1973, 1974, 1975, 1976, 1977, 1978, 1979, 1980 y 1981.

O.E.C.D.

Status of Tourist Representations Abroad. DAFTE/TOU/86.17. Mimeo. ~~Organización~~ Propuesta de la Representación en Austria. Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos. Viena, 1987.

PODER EJECUTIVO FEDERAL

Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988. Poder Ejecutivo Federal. Secretaría de Programación y Presupuesto. México. Mayo de 1983.

PODER EJECUTIVO FEDERAL

Programa Nacional de Turismo 1984-1988. Poder Ejecutivo Federal. Secretaría de Programación y Presupuesto. México, 1984.

S.R.E.

México: relación de tratados en vigor. Secretaría de Relaciones Exteriores. Consultoría Jurídica. Mimeo. México, 1986.

Instructivo de acreditación para personal de misiones diplomáticas, oficinas consulares y de organismos internacionales con sede o representación en México. Dirección General de Protocolo. Secretaría de Relaciones Exteriores. México, 1987.

SECTOR

Convenios de cooperación turística. Coordinación General Técnica. Asuntos Internacionales. Mimeo. México, 1986.

Informes Anuales de Labores 1983-1984; 1984-1985; 1985-1986; 1986-1987 y 1987-1988. Poder Ejecutivo Federal. Secretaría de Turismo.

La evolución del turismo en México y su relación con los tres niveles de gobierno, desde un punto de vista jurídico-administrativo. Secretaría de Turismo. Oficialía Mayor. México, 1988.

Manual de Organización de la Dirección General de Promoción Internacional. (mimeografiado) Dirección General de Programación, Organización y Presupuesto. Secretaría de Turismo. México, 1988.

Manual de operación administrativa de las representaciones en el extranjero (Mimeografiado) Dirección General de Programación, Organización y Presupuesto. Secretaría de Turismo México, 1987.

Mitos y realidades del turismo en México. Intervención del Secretario de Turismo, Licenciado Antonio Enríquez Savignac, durante la primera sesión académica de la Sociedad Turística Nacional, A.C., efectuada en el Museo Nacional de Arte el 7 de Mayo de 1986. Secretaría de Turismo. México, 1986.

Plan Mundial de Mercadotecnia 1988. (Mimeografiado). Dirección General de Promoción Internacional. México, 1987.

Reunión de autoevaluación 1983-1988. 11 de octubre de 1988. Secretaría de Turismo. Oficialía Mayor. México, 1988.

A N E X O S

CUADRO NUMERO I.

RESUMEN ESTADISTICO DEL FINANCIAMIENTO A LA ACTIVIDAD TURISTICA 1974-1988 (Millones de Pesos).

Año	Monto Aprobado	Inversión Total	Unidades Nuevas	Unidades Remodeladas	Unidades Rehabilitadas
1974	1,119.9	2,904.9	8,274	1,605	--
1975	967.8	2,145	5,026	807	--
1976	1,119.1	2,327.5	5,242	252	--
1977	1,309.4	1,838.9	2,183	1,218	--
1978	3,065.1	5,956.4	8,347	1,179	--
1979	3,382.2	6,192.7	9,733	1,336	--
1980	6,683.9	13,158.0	13,506	1,521	--
1981	11,197.7	21,887.4	15,244	2,092	--
1982	8,351.8	15,542.4	4,745	2,001	--
1983	6,703.9	10,409.3	868	356	--
1984	30,595.9	61,218.0	5,275	3,196	--
1985 *	46,209.8	60,639.9	5,002	4,698	--
1986 **	86,841.9	143,004.4	5,545	3,969	2,886
1987	181,034.0	327,784.4	5,058	1,864	3,993
<b>TOTAL</b>	<b>338,602.4</b>	<b>675,009.9</b>	<b>94,068</b>	<b>26,084</b>	<b>6,879</b>

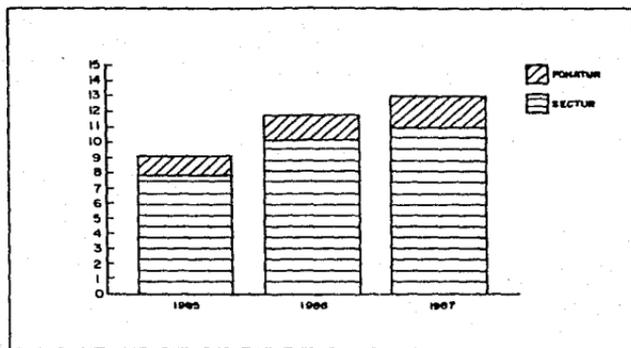
Fuente: FONDO NACIONAL DE FOMENTO AL TURISMO (FONATUR)

\* Incluye 3,026.1 millones de pesos del Programa Especial de Reconstrucción e Instalaciones Hoteleras dañadas por los sismos de septiembre de 1985.

\*\* Incluye 5,272.9 millones de pesos del Programa Especial de Reconstrucción e Instalaciones Hoteleras dañadas por los sismos de septiembre de 1985.

CUADRO NUMERO 2.

GASTO GOBIERNAMENTAL PARA LA ACTIVIDAD TURISTICA 1985-1986-1987 (Millones de Dolares).



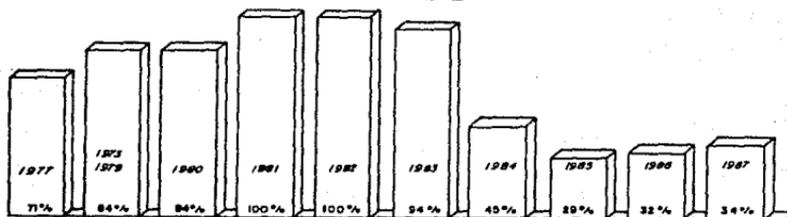
Fuente : SECRETARIA DE TURISMO (SECTUR)  
Plan Mundial de Comercialización 1986.

**CUADRO NUMERO 3**  
**COMPORTAMIENTO HISTORICO DE LAS REPRESENTACIONES EN EL EXTRANJERO**

1977	1973-1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987
DR. P./M.A. ATLANTA BEV.HILLS CHICAGO DALLAS ENLEWOOD HOUSTON MIAMI NEW ORLEANS	DR. P./M.A. ATLANTA BEV.HILLS CHICAGO DALLAS DENVER HOUSTON MIAMI NEW ORLEANS	DR. P./M.A. ATLANTA BEV.HILLS CHICAGO DALLAS DENVER HOUSTON MIAMI NEW ORLEANS	DR. P./M.A. ATLANTA BEV.HILLS CHICAGO DALLAS DENVER HOUSTON MIAMI NEW ORLEANS	DR. P./M.A. ATLANTA BEV.HILLS CHICAGO DALLAS DENVER HOUSTON MIAMI NEW ORLEANS	DR. P./M.A. ATLANTA BEV.HILLS CHICAGO DALLAS DENVER HOUSTON MIAMI NEW ORLEANS	DR. P./M.A. ATLANTA L.ANGELES CHICAGO HOUSTON MIAMI NEW ORLEANS	DR. P./M.A. ATLANTA L.ANGELES CHICAGO HOUSTON MIAMI NEW ORLEANS	DR. P./M.A. L.ANGELES CHICAGO HOUSTON MIAMI NEW ORLEANS	DR. P./M.A. L.ANGELES CHICAGO HOUSTON MIAMI NEW ORLEANS
PHOENIX SAN ANTONIO SAN DIEGO S.FRANCISCO TUCCSON WASHINGTON MONTREAL TORONTO VANCOUVER DR.VUELBOR FRANCFORT BRUSELAS MADRID LONDRES ROMA BUENOS AIRES SIDNEY TOKIO VIENA TURIN BARCELONA ESTOCOLMO GINEBRA	PHOENIX SAN ANTONIO SAN DIEGO S.FRANCISCO TUCCSON WASHINGTON MONTREAL TORONTO VANCOUVER DR.VUELBOR FRANCFORT BRUSELAS MADRID LONDRES ROMA BUENOS AIRES SIDNEY TOKIO VIENA TURIN BARCELONA ESTOCOLMO GINEBRA	SAN ANTONIO SAN DIEGO S.FRANCISCO TUCCSON WASHINGTON MONTREAL TORONTO VANCOUVER DR.VUELBOR FRANCFORT BRUSELAS MADRID LONDRES ROMA BUENOS AIRES SIDNEY TOKIO VIENA TURIN BARCELONA ESTOCOLMO GINEBRA							
27	32	32	33	33	35	17	11	13	12
			0 OPS DE REL.PUB.	0 OPS DE REL.PUB.	2 OPS DE REL.PUB.				

NOTA: A PARTIR DE 1984 LA DENOMINACION DE "OFICINAS EN EL EXTRANJERO" SE CAMBIA POR EL DE REPRESENTACIONES EN EL EXTRANJERO.  
 \* OFICINAS DE INFORMACION TURISTICA DEL GOBIERNO DE UZBECIA.  
 \*\* REPRESENTACIONES

**REPRESENTACION GRAFICA**



CUADRO NUMERO 4.

TERMINOS DE ACREDITACION DEL PERSONAL DE LAS REPRESENTACIONES DE TURISMO EN EL EXTRANJERO

CATEGORIA	Chicago	Houston	Los Angeles	N. York	Washington	Toronto	Montreal (*)	Francfort	Londres	Madrid	París	Roma	Tokio
Cónsul			1										
Vicecónsul	1	1		1	1	1					1		
Agregado													1
Agregado Adminis- trativo		2			2				3		3		
Técnico Adminis- trativo				1								2	
Oficial Adminis- trativo	2												
Empleado Consular				12		1							
Personal no acreditado	2	1	11	1		2		5	1	4		2	1
<b>TOTAL</b>	<b>5</b>	<b>4</b>	<b>12</b>	<b>15</b>	<b>3</b>	<b>4</b>	<b>4</b>	<b>5</b>	<b>4</b>	<b>4</b>	<b>4</b>	<b>4</b>	<b>2</b>

(\*) Información no disponible

CUADRO NUMERO 5. PERCEPCION DE LAS REPRESENTACIONES DE TURISMO SOBRE EL TRATAMIENTO QUE LES ES OTORGADO POR PARTE DE LAS AUTORIDADES LOCALES.

	CHI	HOU	LAX	NYC	WASH	TOR	MONT	FRANC	LON	MAD	PAR	ROM	TYO
1. Se les considera como a cualquier representación comercial y se rigen por las normas de derecho privado.								X	X			X	
2. Se les considera como parte de la representación diplomática o consular mexicana y las prerrogativas se hacen extensivas a su personal.	X		X	X	X	X	X			X			X
3. Se considera como representación con autonomía técnica y se otorgan condiciones preferenciales, sin ser equiparables al de la misión diplomática o consular.		X							X				
Comparativamente con otras representaciones de turismo asentadas en el país el tratamiento que se da a la representación es:													
1. SUPERIOR		X								X		X	
2. SIMILAR	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X			
3. INFERIOR													

LEGISLACION.

- 1.- Acuerdo por el que se adscriben orgánicamente las Unidades Administrativas de la Secretaría de Turismo, publicado en el Diario Oficial el 15 de marzo de 1989.
- 2.- Acuerdo de cooperación turística entre los Estados Unidos Mexicanos y la República Francesa, firmado el 17 de mayo de 1980.
- 3.- Acuerdo entre el gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el gobierno de Japón sobre cooperación en materia de turismo, firmado en Tokio, Japón el 10. de noviembre de 1978.
- 4.- Acuerdo por el que se establecen bases y procedimientos para autorizar las tarifas de establecimientos de hospedaje, campamentos y paradores de casas rodantes en la República Mexicana, publicado en el Diario Oficial el día 8 de septiembre de 1987.
- 5.- Convención de Viena Sobre Asuntos Consulares del 23 de abril de 1963, publicada en el Diario Oficial el día 11 de septiembre de 1968
- 6.- Convención Sobre Misiones Especiales del 19 de octubre de 1978, publicada en el Diario Oficial el día 17 de marzo de 1979.
- 7.- Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas del 18 de abril de 1961, publicada en el Diario Oficial el día 3 de agosto de 1965.
- 8.- Convenio de colaboración turística entre Italia y México, firmado en la Ciudad de México el día 3 de enero de 1978.
- 9.- Convenio de cooperación turística entre el gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el gobierno de Canadá, firmado el día 8 de mayo de 1984.
- 10.- Convenio sobre cooperación en materia turística entre el gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el gobierno del Reino de España, firmado en la Ciudad de Madrid, España el día 14 de octubre de 1977.

- 11.- Convenio de turismo entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos de América, firmado en la Ciudad de México el día 18 de abril de 1983.
- 12.- Convenio sobre transportes aéreos entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de los Estados Unidos de América, firmado en la Ciudad de México el 15 de agosto de 1960.
- 13.- Decreto por el que se modifican los artículos 20 a 23 y la fracción VI del 42 del Reglamento de Establecimientos de Hospedaje, Campamentos y Paradores de Casas Rodantes de Fecha 16 de agosto de 1984, publicado en el Diario Oficial el 4 de noviembre de 1986.
- 14.- Ley Federal de Turismo, publicada en el Diario Oficial el 6 de febrero de 1984.
- 15.- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
- 16.- Ley Orgánica del Servicio Exterior Mexicano, publicada en el Diario Oficial el 8 de enero de 1982.
- 17.- Reglamento de la Ley Orgánica del Servicio Exterior Mexicano, publicado en el Diario Oficial el 22 de julio de 1982.
- 18.- Reglamento Interior de la Secretaría de Turismo, publicado en el Diario Oficial el día 20 de agosto de 1985.
- 19.- Reglamento Interior de la Secretaría de Turismo, publicado en el Diario Oficial el día 15 de febrero de 1989.

LA SITUACION JURIDICA DE LAS REPRESENTACIONES GUBERNAMENTALES  
 ESPECIALIZADAS EN EL EXTRANJERO. Estudio de Caso.-----

Cuestionario a Representaciones de Turismo de México en el Extranjero.

---

1. Cuál es el tratamiento jurídico que se otorga a las representaciones de turismo de gobiernos extranjeros en ese país?

- En general, se los considera como a cualquier representación de tipo comercial y se rigen por las normas internas de Derecho Privado.
- Se los considera generalmente como parte de la representación diplomática o consular del Estado emisor y, como consecuencia, se hacen extensivos los privilegios e inmunidades diplomáticas o consulares correspondientes.
- Se considera como una representación gubernamental autónoma y se le otorgan condiciones preferenciales distintas a las de las representaciones diplomáticas o consulares.
- Otro. (Especificar) \_\_\_\_\_  
 \_\_\_\_\_  
 \_\_\_\_\_

2. Cuál es la situación jurídica del personal de la representación?

Puesto	¿Es personal asimilado al servicio exterior?	¿Con qué categoría se le acreditó?
_____	SI ( ) NO ( )	_____
_____	SI ( ) NO ( )	_____
_____	SI ( ) NO ( )	_____
_____	SI ( ) NO ( )	_____

3. ¿La actual situación jurídica de la representación ha ocasionado algún problema para su operación? (Responda en orden de importancia)

- Doble pago de impuestos por productos del trabajo.
- Pago de impuestos por importación de equipo y material.
- Pago de impuestos para la operación de la representación.
- Restricciones para la internación del menaje de casa
- Percepciones salariales.
- Servicios de seguridad social.
- Prestaciones laborales.
- Situación migratoria del personal de la representación.
- Situación migratoria de los familiares o dependientes del personal de la representación.
- Otro. (Especificar) \_\_\_\_\_

4. De acuerdo con su experiencia, el trato que se otorga a la representación de turismo de México, en relación con el que se da a las representaciones de otros Estados por parte de las autoridades locales es:

- Superior.  
 Similar.  
 Inferior.

Observaciones: \_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

5. En su opinión ¿Cuál de las siguientes alternativas de acción permitiría mejores condiciones para la operación de esa representación?

- Un convenio multilateral.  
 Un convenio entre México y el Estado Receptor  
 Mantener la situación actual  
 Realizar negociaciones directas con las autoridades locales, sin que se formalicen mediante un documento oficial.