

72
29.



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE
MÉXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES

CAMPUS ARAGÓN

“ NATURALEZA JURÍDICA DE LAS
AGREGADURIAS DE LA PROCURADURÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA. ”

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO

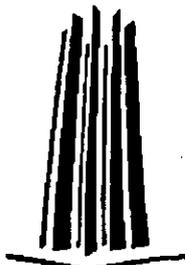
P R E S E N T A :

MARTINIANO CEBALLOS ROJAS.

ASESOR: ENRIQUE CABRERA CORTES

MEXICO

1998



TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

257685



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 esta 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.

AGRADECIMIENTOS

A DIOS:

AGRADEZCO PROFUNDAMENTE
EL HABERME PERMITIDO LLEGAR
A LA CULMINACION DE ESTA
META FIJADA.

A MIS PADRES:

MARTINIANO CEBALLOS LOYOLA (+)
Y ESTHER ROJAS DE CEBALLOS.
QUIENES CON SU EJEMPLO, CONSEJOS
Y APOYO SIEMPRE ME SUPIERON
LLEVAR POR EL BUEN CAMINO.
(SIEMPRE LOS LLEVARE EN MI
CORAZON).

A MI ESPOSA:

ROSA MARIA PAREDES ESTRADA:
QUIEN CON SU AMOR Y APOYO
INCONDICIONAL FUE UN GRAN
PILAR PARA LA REALIZACION DE
ESTA META MUTUA, POR SER
PARTE IMPORTANTE EN MI VIDA
GRACIAS POR LA CONFIANZA
DEPOSITADA EN MI
(TE AMO).

AGRADECIMIENTOS

A MIS HIJOS:

ANA HILDA Y DANIEL ALEJANDRO,
CON GRAN CARÍÑO, POR SER LA
RAZON MAS GRANDE DE MI
EXISTIR, ESPERANDO QUE ESTO
SIRVA COMO ALICIENTE PARA QUE
CON ESFUERZO, EN EL FUTURO
LOGREN LO QUE SE PROPONGAN.

A MIS HERMANOS:

HILDA, MARTHA Y MIGUEL ANGEL,
POR TODOS ESOS MOMENTOS QUE
JUNTOS PASAMOS Y QUE NUNCA
OLVIDARE. ESPECIALMENTE A HILDA,
POR EL APOYO QUE SIEMPRE ME HA
BRINDADO.

A MIS CUÑADOS:

MANUEL, JUAN Y GLORIA, POR TODOS
LOS DETALLES QUE TUVIERON HACIA MI.

AGRADECIMIENTOS

**A MIS SOBRINOS, SUEGROS,
CUÑADOS, AMIGOS
Y TODOS AQUELLOS QUE CON
ALGUNA PALABRA DE APOYO
HAN CONTRIBUIDO EN LA
REALIZACION DE ESTE TRABAJO.**

**A LA U.N.A.M., POR HABERME ABIERTO
LAS PUERTAS DE ESTA INSTITUCION,
PARA PODER LLEVAR A CABO EL MAS
GRANDE DE MIS SUEÑOS Y A TODOS LOS
PROFESORES QUE CON SUS
CONOCIMIENTOS CONTRIBUYERON A MI
REALIZACION PROFESIONAL**

**CON ESPECIAL AGRADECIMIENTO A
MI ASESOR, LICENCIADO ENRIQUE
CABRERA CORTES, POR SU VALIOSA
Y DESINTERESADA AYUDA.**

NATURALEZA JURÍDICA DE LAS AGREGADURÍAS DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA.

ÍNDICE

INTRODUCCION.

CAPÍTULO I. LA REPRESENTACIÓN DIPLOMÁTICA DE LOS ESTADOS.

	Pág.
1.1. ANTECEDENTES DE LAS REPRESENTACIONES DIPLOMÁTICAS DE LOS ESTADOS.	1
1.2. CONCEPTO DE DERECHO DIPLOMÁTICO.	5
1.3. FUENTES DE CREACIÓN DEL DERECHO DIPLOMÁTICO.	8
1.4. REGLAMENTACIÓN INTERNACIONAL DE LA INSTITUCIÓN DIPLOMÁTICA.	12
1.5. REGLAMENTACIÓN NACIONAL DE LA INSTITUCIÓN DIPLOMÁTICA.	14
1.6. LAS REPRESENTACIONES DIPLOMÁTICAS DE LOS ESTADOS.	16
1.6.1. IMPORTANCIA ACTUAL.	17
1.6.2. SU OBJETO.	18

CAPÍTULO II. LAS REPRESENTACIONES DE MÉXICO EN EL MUNDO.

2.1. LOS DIPLOMATICOS DE MEXICO ACREDITADOS ANTE OTROS PAÍSES A TRAVÉS DE LA HISTORIA.	20
2.2. LOS PRINCIPIOS DE POLÍTICA EXTERIOR DE MÉXICO.	30
2.3. EL SERVICIO EXTERIOR MEXICANO.	32
2.3.1. ESTRUCTURA ORGÁNICA.	36
2.3.2. FUNCIONES.	40
2.3.3.SU LEY ORGÁNICA Y SU REGLAMENTO.	43
2.4. EL PERSONAL DIPLOMÁTICO MEXICANO.	45
2.4.1. FUNCIONES Y OBLIGACIONES.	48
2.4.2. EL PERFIL DEL DIPLOMÁTICO MEXICANO.	55
2.4.3. LA CARRERA DIPLOMÁTICA.	59
2.5. CLASIFICACIÓN DE LOS AGENTES DIPLOMÁTICOS SEGÚN LA CONVENCIÓN DE VIENA DE 1961 SOBRE RELACIONES DIPLOMÁTICAS.	62
2.6. CLASIFICACIÓN DE LOS AGENTES DIPLOMÁTICOS SEGÚN LA LEY DEL SERVICIO EXTERIOR MEXICANO.	63
2.7. LAS MISIONES ESPECIALES DE MÉXICO: IMPORTANCIA Y MARCO LEGAL.	64

**CAPÍTULO 3. LAS AGREGADURIAS DE LA
PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPUBLICA.
NATURALEZA JURIDICA E IMPORTANCIA DENTRO DE
LOS CONVENIOS DE ASISTENCIA JURIDICA
CELEBRADOS POR MEXICO CON OTROS PAISES.**

3.1. CONCEPTO DE TRATADO INTERNACIONAL.	70
3.2. LA REGULACIÓN INTERNACIONAL DE LOS TRATADOS.	73
3.3. EL PROCEDIMIENTO PARA LA CELEBRACIÓN DE TRATADOS.	75
3.4. LA CELEBRACIÓN DE TRATADOS	83
3.5. JERARQUIA LEGAL DE LOS TRATADOS INTERNACIONALES EN MÉXICO.	85
3.6. LOS DIVERSOS INSTRUMENTOS SIGNADOS POR MÉXICO SOBRE ASISTENCIA JURÍDICA CON OTROS PAÍSES.	86
3.6.1 IMPORTANCIA	92
3.6.2 ALCANCES.	94
3.7. LA INTERVENCIÓN DEL PROCURADOR GENERAL DE LA REPÚBLICA EN LA APLICACIÓN DE LOS TRATADOS SOBRE ASISTENCIA JURÍDICA CON DIVERSOS ESTADOS.	97
3.8. LAS AGREGADURÍAS DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, ORIGENES Y NATURALEZA JURÍDICA.	100
3.9. LOS ESTADOS EN LOS CUALES EXISTEN	

AGREGADURIAS DE LA PROCURADURIA GENERAL DE LA
REPÚBLICA. **108**

3.10. FINES DE LAS DIVERSAS AGREGADURÍAS DE LA PGR. 110

CONCLUSIONES.

BIBLIOGRAFÍA.

INTRODUCCIÓN.

Sin duda, uno de los tópicos de más interés dentro del Derecho de Gentes es el *jus legati* o Derecho de representación de los Estados.

Desde la antigüedad los grandes Estados experimentaron la necesidad de contar con representantes personales quienes debían cuidar de los intereses de su soberano en otros territorios, constituyendo también el punto de unión entre su soberano y aquél del Estado donde realizaría su labor.

Con la consolidación de los Estados modernos y el desarrollo del orden internacional, el derecho de representación fue experimentando grandes avances como la celebración de muchos tratados en materia comercial y marítima. A lo anterior debe agregarse que el descubrimiento de nuevos territorios como el continente americano alentaba la idea de grandes riquezas y una notable expansión militar y económica de los grandes países como España, Portugal, Inglaterra y Holanda.

En la época moderna destaca sin duda el Congreso de Viena de 1815, evento que marca el período clásico del moderno derecho diplomático, ya que en él se reglamenta por vez primera el derecho de representación de los Estados.

El panorama del *jus legati* en la actualidad parece alentador ya que cuenta con un verdadero sustento jurídico internacional como es la Convención de Viena de 1961 sobre Relaciones Diplomáticas, instrumento que regula la

institución diplomática en el mundo y permite un mejor nivel en las relaciones internacionales. Nuestro país, fiel seguidor del derecho internacional signó en su momento dicho instrumento multilateral otorgándole la jerarquía de Ley Suprema, y obligándose a su estricto cumplimiento, fiel a sus principios de política exterior contenidos en la Constitución Política vigente y ampliamente difundidos en el exterior.

El presente trabajo de investigación documental y recepcional tiene como objetivo fundamental el análisis y determinación de las Agregadurías de la Procuraduría General de la República como una clase de misión especial acreditada ante otros Estados. La creación de tales órganos administrativos dependientes del abogado de la nación es sin duda un tema interesante ya que la acreditación de los funcionarios que las integran hace pensar en lo relativo a los derechos y obligaciones contenidos en la Ley del Servicio Exterior, a las distintas misiones de México acreditadas en el mundo. En la realización de este trabajo se pretende, partiendo de lo general hacia lo particular, definir la verdadera naturaleza jurídica internacional de las Agregadurías con que la Procuraduría General de la República cuenta en algunos Estados como el vecino país del norte, Guatemala, España o Francia, quizá la necesidad de instalar otras en más países.

Resulta importante el destacar que las Agregadurías en comento son un producto del intercambio de México con otras naciones en materia jurídica, contenido en diversos instrumentos internacionales signados por nuestro país, y con los cuales se pretende crear y unificar los criterios internacionales sobre la necesidad de combatir frontalmente al crimen organizado, que constituye un mal que aqueja a todo el mundo sin excepción.

en los poemas y antiguas epopeyas, como el Ramayama y la Iliada, se consideraban a las embajadas temporales, que unos príncipes se intercambiaban con otros. Incluso existe la idea de que en India, desde el período védico existían misiones diplomáticas con un carácter permanente, a cargo de tres categorías de diplomáticos: los *Nisristartas*, que eran una especie de embajadores extraordinarios; los *Parimitartas*, quienes tenían una misión más o menos permanente, ya que se dice que debían “convivir” en términos amistosos con los elementos del ambiente, y los llamados *Sasanaharanhs*, que eran simples portadores de mensajes.¹

Del mismo modo, otra de las grandes aportaciones del pueblo indio. El libro de la *Leyes de Manú*, considerado como el texto sagrado que expone las Leyes del Brahmanismo que fue reconstituido en el primer milenio anterior a la era cristiana, constituye el monumento diplomático más importante de la civilización india, ya que entre conceptos de tipo religioso y jurídico, expone la manera de llevar a cabo negociaciones para evitar la guerra o para restablecer la paz, y los deberes de información al soberano sobre las actividades políticas de los demás Estados, por parte de representantes acreditados ante otros territorios.

En la región que hoy se conoce como Oriente Medio, grandes civilizaciones asentadas en los valles del Río Nilo, del Eufrates y el Tigris, principalmente la Egipticia cultivó en forma activa las relaciones diplomáticas, intercambiando embajadas y mensajes de paz, de sumisión, de amistad, o conteniendo peticiones de ayuda contra terceros.

¹ Cfr. Lion Depetre, José. Derecho Diplomático. Edit Porrúa, 2ª edición, México 1974, p. 22.

En la antigua Grecia existieron personajes como los Presbei, y en Roma los *Legati*, quienes ostentaban la representación de la Ecclesia y del Senado, respectivamente. El gran pensador Helénico Demostenes, quién se distinguió por ser una gran orador, formó parte de una misión diplomática enviada a Filipo de Macedonia; en el siglo IV antes de Cristo.

Durante la Edad Media, la iglesia había empezado ya a enviar misiones especiales o Nuncios a los Emperadores y Reyes con cierta continuidad. Muchos de los representantes de los príncipes, en aquellos tiempos, eran clérigos, en virtud de la ignorancia de la época, resultaban verdaderamente escasas las personas laicas que tuvieran instrucción bastante y conocimientos para desempeñar tan delicados trabajos, tomando en consideración que el latín era la lengua internacional, y que pocos la dominaban.

Realmente en la Edad Media con la parcelación del continente europeo y la rudeza de las costumbres, no era propicio tal ambiente para el florecimiento de alguna idea sobre la diplomacia. Es hasta la consolidación de los grandes Estados como España, Francia e Inglaterra, que empieza a surgir el concepto de nación, al igual que el de Estado, soberano e independiente, representando y dirigido por un organismo apropiado que más tarde sería denominado gobierno.²

En el siglo XV ya se encuentran vestigios de una institución diplomática embrionaria, que aunque muy rudimentaria; estaba sentando un precedente de

² Ibid. P. 23

gran importancia para la historia del *jus legati*. Señalan muchas opiniones que es en la república de Venecia, en los albores del siglo XVI, donde se encuentra la diplomacia auténtica y permanente. En esa república pequeña (hoy parte integrante del Estado italiano), se desarrollo rápidamente el comercio, razón por la cual se necesitaba tener información fresca sobre otros países, para así poder desarrollar su intercambio comercial, razón por la cual contaba con enviados permanentes en numerosos lugares del extranjero, mismos que remitían a su país toda la correspondencia continua y regular sobre la situación general de esos territorios. Puede considerarse que tales enviados fueron los antecesores inmediatos de los “agregados comerciales”, que hoy en día, casi todos los gobiernos tienen adscritos a sus representaciones.³

De manera paulatina, la diplomacia europea empezó a ganar en importancia y a reclutar a sus agentes entre los hombres más sabios y destacados dentro de cada Estado. Aunque pueda afirmarse que ya florece una verdadera diplomacia, ésta carece aún de método y ceremonial. Destaca también en esa época que Nicolás Maquiavelo, un astuto diplomático florentino, es enviado a Francia para negociar con Luis XI, y posteriormente el Cardenal Richelieu, Ministro de Luis XIII, también un hábil diplomático.

Desde el siglo XVI hasta nuestros días, la institución diplomática mundial ha progresado indudablemente. En cada país surgieron grandes diplomáticos. De este modo, Francia, después del Cardenal Richelieu, tuvo al italiano Mazarini, a De Lionne, Pomponne, Colbert, etc. En Inglaterra destacan Canniny, Disraeli, Lord Clarendon, Sir Satow, etc. En Italia, después

³ Ibid. p. 26.

de Maquiavelo, quién dio su nombre a una escuela especial de diplomacia, tortuosa y tenebrosa, contenida en su excelsa obra “El príncipe”, surgió en el siglo XIX el Conde de Cavour, gracias a la personalidad de este diplomático se pudo realizar la unidad italiana en 1870. En Austria, el conde Metternich sobresalió en el celebre Congreso de Viena de 1815, que marcó el estatuto contemporáneo de Europa; en Alemania resalta sin duda, el príncipe Otto Von Bismarck, llamado “El Canciller de Hierro”, quién puso en manos de su país, la hegemonía del continente europeo, creando el Imperio Alemán. Otro distinguido diplomático alemán, arraigado en este continente, y que dejó una huella muy profunda, fue el Barón Alexander Von Humboldt. En la historia diplomática de los Estados Unidos destacan personalidades como Washington, Jefferson, Franklin, Lincoln, Grant, Blaine, Wilson y Roosevelt. En Iberoamérica han contribuido a la institución diplomática Simón Bolívar, José de San Martín, particularmente en México don Genaro Estrada, creador de una de las doctrinas más importantes sobre el reconocimiento de Estados, aceptada por casi todos países. Del mismo modo, debe rendirse honores a don Alfonso Reyes, otro gran diplomático mexicano, hombre de gran cultura y extraordinaria inteligencia, quien en muchas ocasiones desempeñó puestos de embajador de nuestro país en otras naciones.⁴

1.2. CONCEPTO DE DERECHO DIPLOMATICO.

La representación diplomática de los Estados ha constituido a lo largo del tiempo una gran preocupación para los mismos, ya que constituye la forma

⁴ Ibid. P. 28

NATURALEZA JURÍDICA DE LAS AGREGADURÍAS DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA.

CAPÍTULO I. LA REPRESENTACIÓN DIPLOMÁTICA DE LOS ESTADOS.

1.1. ANTECEDENTES DE LAS REPRESENTACIONES DIPLOMÁTICAS DE LOS ESTADOS.

Los Estados, como personas jurídicas que son, tienen la ineludible necesidad de relacionarse con los demás países para satisfacer sus necesidades, la historia no ha podido señalar un Estado que haya sido, o sea en la actualidad plenamente autosuficiente. Para llevar a cabo tales relaciones los Estados necesitan confiar su representación en otros territorios a determinadas personas físicas, y desde la época más antigua hubieron de recurrir a personajes de su entera confianza, que en su nombre y representación asistían a algunos actos solemnes, como bodas de príncipes, coronaciones, aniversarios de acontecimientos históricos. Eran personas que desempeñaban las misiones políticas y que realizaban las negociaciones pertinentes de tipo comercial que su monarquía les encomendaba.

Las primeras misiones representativas que la historia diplomática conoce eran de tipo temporal, y terminaban en cuanto se hallaba solución al conflicto planteado o en el momento en que se cumplía el asunto correspondiente. Ya

ideal para el florecimiento de las relaciones internacionales. Históricamente, la institución diplomática había sido considerada y conocida sólo como uno de los contenidos del derecho de gentes, sin embargo, en virtud al incremento de las relaciones entre los Estados, esta materia ha logrado su plena autonomía, convirtiéndose en una rama totalmente libre, aunque mantiene un estrecho lazo de unión con el derecho internacional.

El moderno derecho diplomático es una rama relativamente nueva, ya que tiene su punto de partida y de clímax en el citado Congreso de Viena de 1815. Desafortunadamente, esta materia cuenta con poca literatura en los países de este continente, y en especial, en nuestro país resulta realmente escasa, no obstante la gran importancia de las representaciones diplomáticas para México y los demás países.

Existen algunas definiciones sobre el derecho diplomático que resultan ilustrativas e interesantes: para el autor Raoul Genet, “el derecho diplomático es la rama del derecho público que se ocupa especialmente de la práctica y de la reglamentación tanto de las relaciones exteriores de los Estados como de las modalidades de su representación en el extranjero, como de la administración de los asuntos internacionales y de la manera de conducir negociaciones”.⁵

Para Pradier-Fodéré. “Esta rama del derecho público externo que se ocupa especialmente de la práctica de las relaciones exteriores de los Estados,

⁵ Genet Raoul Traité de Diplomatie et de Droit Diplomatique, edit paix, Paris 1931, p. 9.

de las reglas que informan las representaciones nacionales en el extranjero, la administración de los negocios internacionales, la manera de negociar”.⁶

Según Rubens de Mello, “es la rama del derecho internacional público que tiene por objeto la técnica de las relaciones entre los Estados”.⁷

Philippe Chier, ofrece una definición que trata de resaltar el error de otros autores en el sentido de considerar exclusivamente a los Estados, como sujetos de derecho público, para lo cual da su propia definición: “el derecho diplomático es el conjunto de normas jurídicas destinadas a regular las resoluciones entre diferentes órganos de los sujetos de derecho internacional, encargados de manera permanente o temporal de sus relaciones exteriores”.⁸

El autor José Lion Depetre señala que: “el Derecho Diplomático es una rama del derecho internacional público que se ocupa de la representación exterior de los Estados y de las negociaciones que dichas representaciones han de llevar a cabo. El derecho diplomático abraza pues el estudio de los agentes diplomáticos, de la función diplomática en todos sus aspectos, y de los actos diplomáticos”.⁹

Finalmente, el exembajador ecuatoriano en nuestro país Armando Pesantes señala que el Derecho Diplomático es “el conjunto de normas que

⁶ Pradier-Fodéré Cours de Droit Diplomatique, edit. Francaise, paris, 1899, p. 13.

⁷ De Mello, Rubens, Direito Diplomático, edit Brasileira, Rio de Janeiro, 1935, p. 21.

⁸ Cahier, Philippet, Derecho Diplomático Contemporáneo, edit Rialp, S. A. Madrid, 1965, p. 22.

⁹ Op. Cit. P. 20.

proporciona a la diplomacia los medios de aplicar los principios del derecho internacional público".¹⁰

Desde un punto de vista particular y en relación a la importancia de la materia que se comenta, puede señalarse que el Derecho Diplomático es un conjunto de normas derivadas del derecho internacional público que tienen como finalidad estudiar y reglamentar todas y cada una de las representaciones de tipo diplomático entre los Estados, e inclusive a aquellas que llevan a cabo las organizaciones internacionales.

1.3. FUENTES DE CREACIÓN DEL DERECHO DIPLOMATICO.

El término fuente significa en derecho, la manera en que el orden jurídico nace o brota para su observancia. Referido dicho vocablo al derecho diplomático debe decirse que en la lenta transformación de la diplomacia primitiva hasta los tiempos actuales en que enriquecida por la experiencia de muchos siglos a pasado a ocupar un sitio señalado entre las distintas ciencias jurídicas, por lo que el derecho diplomático ha debido acudir necesaria y sucesivamente a varias fuentes de provisión de los principios materiales que lo conforman. De este modo, destacan como fuentes la costumbre, la doctrina,

¹⁰ Pesantes García, Armando, Las Relaciones Internacionales (Derecho Diplomático y Práctica Diplomática), edit. Cajica, 2ª edición, Puebla, 1977, p.p. 25 y 26.

la jurisprudencia, los tratados bilaterales y multilaterales y la legislación interna de los Estados.¹¹

La costumbre.- es un hábito adquirido por la repetición de actos de la misma naturaleza, es además, una práctica muy usada que adquiere fuerza de precepto. Es sin duda una de las columnas de sustentación del derecho diplomático, ya que ha sido a través de la conducta de los Estados y de su buena fe para el cumplimiento como todas las normas internacionales se han ido creando y desarrollando. La costumbre tiene gran aplicación para el derecho internacional ya que todas las normas del mismo están edificadas en las distintas prácticas de las naciones. Tan es así, que la propia Convención de Viena de 1961 sobre Relaciones Diplomáticas establece “las normas del derecho internacional consuetudinario han de continuar rigiendo”.

La doctrina.- es quizá y después de la costumbre, la fuente formal que más ha aportado a la formación del derecho diplomático. Las ideas, opiniones y teorías de los distintos tratadistas de gran notoriedad, expresadas de manera individual o colectiva, han cooperado en forma prominente a encauzar científica y lógicamente lo exclusivamente consuetudinario, sugiriendo y obteniendo en muchos casos rectificaciones útiles. La doctrina sin embargo, desde un punto de vista práctico, no constituye una fuente formal ciento por ciento objetiva, ya que las opiniones doctrinales difícilmente podrán estar exentas de interés alguno, sobre todo si los intereses de un Estado cuya nacionalidad posea el doctrinario, estén en juego.

¹¹ Ibid. P. 122

La jurisprudencia.- esta fuente está constituida por las decisiones de los tribunales de arbitraje, las de la Corte Internacional de Justicia y de las Comisiones de Conciliación en materias diplomáticas controvertidas y no previstas o no completamente aceptadas por el derecho consuetudinario, y crean precedentes de gran valía en la orientación, por analogía, de una cada vez más equitativa y perfecta realización de las relaciones internacionales.

Los tratados bilaterales.- los compromisos entre dos países crean vinculaciones, para crear, o limitar derechos en innumerables materias. Existen opiniones encontradas, para algunos autores, los convenios bilaterales una copiosa fuente del derecho diplomático, sin embargo, hay otras que señalan que esos instrumentos son una fuente muy limitada en virtud de que sólo crean obligaciones para las partes que en ellos intervienen.

Los tratados multilaterales.- estos instrumentos constituyen los más sólidos puntales del derecho diplomático positivo, al transformar en norma obligatoria para varios Estados lo simplemente Consuetudinario o sujeto por tanto a la exclusiva buena voluntad de los gobiernos. De entre la gran cantidad de proyectos de acuerdos plurilaterales sugeridos por notables tratadistas y aún por instituciones de la talla y prestigio del Instituto de Derecho Internacional, el primero en ser concentrado en realidad, fue el conocido por el nombre de Convención de la Habana sobre Funcionarios Diplomáticos, que es después del célebre Congreso de Viena de 1815, el primer antecedente en materia diplomática después de las dos guerras mundiales; fue suscrito en la capital Cubana en 20 de febrero de 1928 entre los Gobiernos de los Estados representados en la VI Conferencia Internacional Americana.

En razón de ser un instrumento eminentemente regional el de la Habana, la conquista más importante hasta este momento está constituida por la Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas, producto de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Relaciones e Inmunidades Diplomáticas, reunida en la capital austriaca del 2 de marzo al 14 de abril de 1961, y que está en plena vigencia en casi todos los Estados en la actualidad.

La legislación interna de los Estados.- las leyes producto de las variadas soberanías de los Estados, constituyen una apreciable fuente del derecho diplomático, toda vez que establecen, regulan, añaden o registran determinados privilegios, derechos u obligaciones en materia de intercambio diplomático.

Una apartado especial merecen las fuentes del derecho de las organizaciones internacionales, y debe decirse que desde el momento en que el derecho diplomático tiene caracteres sui generis, y debido al poco tiempo de existencia como tal, un poco menos de medio siglo, resulta importante que las numerosas uniones de Estados como la O.N.U., la O.E.A., crearon ciertas prácticas en materia internacional las cuales han concluido en compromisos a través de instrumentos multilaterales. Además de esto, las distintas organizaciones internacionales han podido suscribir a la fecha algunos tratados con determinados países, de manera particular, sentando precedentes de gran valía tanto para el derecho internacional como para el derecho diplomático.

1.4. REGLAMENTACIÓN INTERNACIONAL DE LA INSTITUCIÓN DIPLOMÁTICA.

El primer gran intento por reglamentar la práctica diplomática en el mundo tuvo lugar en el ya citado Congreso celebrado en la ciudad de Viena en 1815, dando origen a un instrumento multilateral que marcaba por primera vez, las pautas sobre la representación diplomática de los Estados. El congreso tiene otro gran mérito, es la culminación de la época dorada o de clímax de la institución diplomática.

Tres años más tarde, en la ciudad de Aquisgrán, el instrumento multipartido sufrió algunas modificaciones en su Reglamento, en las cuales se establece por primera vez una clasificación de los agentes diplomáticos y por ende, el escabroso tema de las procedencias de los mismos.

A este aspecto, el autor Modesto Seara Vazquez comenta que las reformas de Aquisgrán de 1818, introdujeron una categoría intermedia en la clasificación de los agentes diplomáticos, la de los Ministros residentes, entre la de los Plenipotenciarios y los Enviados Extraordinarios.¹²

Con el advenimiento de las dos guerras mundiales, todas las instituciones internacionales que se habían logrado sufrieron un desmembramiento considerable hasta quedar convertidas en simples recuerdos. Las dos guerras trajeron mucha anarquía una sensación internacional de incertidumbre. En 1949, los Estados potencia deciden retomar

las ideas internacionales del pasado y crear una nueva sociedad de Estados, la cual recibiría en nombre de Organización de la Naciones Unidas, cuyo antecedente se encuentra en el antiguo Pacto de las Naciones.

Otro gran intento en materia diplomática es la ya citada Convención sobre Funcionarios Diplomáticos, firmada en La Habana el 20 de febrero de 1928. Este instrumento tenía aportaciones importantes, sin embargo, sólo albergaba a países de nuestro continente, por lo que su marco legal de aplicación resultaba muy reducido.

Años más tarde, la Comisión de Derecho Internacional de las Naciones Unidas preparó un proyecto para la realización de una conferencia patrocinada por las Naciones Unidas. Escogida la ciudad de Viena como sede por su estrecha vinculación con la historia diplomática, la conferencia se llevo a cabo el 2 de marzo de 1961 bajo la presidencia del ilustre publicista austriaco Alfred Verdross. En fecha 14 de abril de 1961, después de 41 sesiones plenarias, se dio por terminada, y el 18 de ese mes, los plenipotenciarios de 81 países representados suscribieron la Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas, que consta de 53 artículos, más un protocolo facultativo sobre la adquisición de nacionalidad por los miembros de las misiones diplomáticas y sus familias, y cuatro resoluciones, de las cuales, la primera recomendable a la Asamblea General de la O.N.U. que encargara a la Comisión de Derecho Internacional un estudio más completo sobre las misiones especiales; la segunda se refería a la recomendación de que en materia de reclamaciones civiles el Estado acreditante renunciara a la inmunidad de los miembros de su

¹² Seara Vázquez, Modesto, Derecho Internacional Público. Edit, Porrúa, 15ª edición, México 1994, P. 231.

misión diplomática, sin perjuicio de las funciones de la misión, o que en caso de imposibilidad de tal renuncia, el país acreditante pusiera el máximo empeño en lograr una justa solución de las reclamaciones.

De conformidad con su numeral 51, la Convención de Viena en comento entró en vigor el 24 de abril de 1964, al cumplirse el trigésimo día de la fecha en que fue depositado el Vigésimo segundo Instrumento de Ratificación.

México suscribió la Convención el 18 de abril de 1961, participando en ella desde su creación, en forma activa. El Senado del país la ratificó mediante Decreto presidencial publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de febrero de 1965.

1.5. REGLAMENTACIÓN NACIONAL DE LA INSTITUCIÓN DIPLOMÁTICA.

El Presidente de la República mexicana, quien es además de Jefe de Estado, Jefe de Gobierno, es la máxima autoridad en nuestro país. Pero también, en materia exterior, es nuestro máximo representante y negociador.

El Ejecutivo Federal cuenta para un mejor despacho de los asuntos con un grupo de auxiliares o asesores inmediatos, todos de Jerarquía relevante, que reciben la denominación de Secretarios de Estado, destacados entre ellos el encargado del ramo exterior, es decir, el Secretario de Relaciones Exteriores.

Este alto funcionario público es designado por el propio presidente de la República, de conformidad a lo que establece el artículo 89 constitucional fracción II.

La Secretaría de Relaciones es la encargada de llevar a cabo las relaciones exteriores de México. Está sujeta a los normamientos de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en cuyo artículo 28 establece las bases de acción de la Secretaría del ramo exterior, dentro de las cuales está la de dirigir al Servicio Exterior Mexicano, órgano encargado de ejecutar la política exterior del país a través de los agentes diplomáticos y consulares acreditados en otros territorios.

El Servicio Exterior Mexicano cuenta con su propia normatividad, un cuerpo de reglas que recibe el nombre de Ley del Servicio Exterior Mexicano que ha sufrido ya algunas transformaciones de importancia que tienden a fortalecerla y ponerla a la Vanguardia de las necesidades internacionales de México. La Ley actual data del 16 de diciembre de 1993, y su Reglamento, del 7 de octubre de 1994, abrogándose la de fecha 8 de enero de 1982, así como su Reglamento respectivo de fecha 22 de julio de 1982.

La Ley del Servicio Exterior es la encargada de regular el Servicio Exterior de nuestro país en sus ramas diplomática, consular y administrativa, estando en concordancia con la Convención de Viena de 1961 sobre Relaciones Diplomáticas. La Ley del Servicio Exterior constituye por ende, el fundamento legal interno de la institución diplomática.

1.6. LAS REPRESENTACIONES DIPLOMÁTICAS DE LOS ESTADOS.

Como ya se ha señalado en otros apartados de este trabajo de investigación documental, las grandes civilizaciones como la griega o la romana ya concebían la necesidad de enviar personas a otros territorios para que de manera personal pudieran vigilar los intereses de su soberano, a la vez que hicieron llegar su voz a esos países. La rudimentaria diplomacia era usada para obtener más beneficios entre los Estados.

Con el paso del tiempo, los Estados potencias como España, Inglaterra, Holanda o Portugal se consolidan como Estados fuertes. El descubrimiento del nuevo mundo contribuyó también notablemente al florecimiento de las relaciones entre los Estados, y de las representaciones de tipo diplomático.

Actualmente, las representaciones diplomáticas constituyen el ejercicio pleno de una convivencia internacionalmente activa. Los Estados necesitan cada vez más relacionarse con sus congéneres, para así obtener satisfactores para las cada vez más crecientes necesidades de su pueblo. Una de las formas de incrementar las relaciones entre los Estados de mayor importancia la constituye el creciente intercambio de agentes diplomáticos, institución que a la fecha cuenta con un fundamento legal internacionalmente reconocido y que nuestro país respeta irrestrictamente.

Las representaciones diplomáticas contemporáneas tiene un papel de suma importancia ya que del éxito de su función depende el desarrollo en todos los campos, de los Estados.

1.6.1. SU IMPORTANCIA ACTUAL.

Debe señalarse que hoy más que nunca, las relaciones entre los Estados, y entre ellos y las organizaciones de carácter internacional, han sufrido cambios que van de acuerdo a los modernos tiempos de que somos testigos.

Las relaciones internacionales hoy se tornan muy complejas; con un carácter multidisciplinario, ya que en tiempos pasados, las representaciones diplomáticas de los países sólo se abocaban a las cuestiones comerciales, pero hoy en día, los contenidos de las relaciones entre los Estados son muy variados, económicos, comerciales, culturales, científicos, educativos, estratégicos, de lucha contra la criminalidad, etc. Desde este ángulo moderno, la importancia de las representaciones de tipo diplomático entre los Estados se justifica por sí misma.

Otro carácter importante de las relaciones diplomáticas modernas es sin duda, su dinamismo. La institución diplomática ha tenido que cambiar, evolucionar hasta estar a la par con las necesidades de los Estados. Los diplomáticos actuales tienen una función ardua, delicada y de estrategias, ya

que de su buena gestión dependerá en mucho que su Estado obtenga los objetivos fijados.¹³

1.6.2. SU OBJETO.

El objeto de las representaciones diplomáticas en la actualidad no se circunscribe, como ya se ha señalado a un sólo rubro o materia, por el contrario, los campos de interés de los Estados cada día aumentan más, por lo que la diplomacia tiene que ensanchar sus propósitos.

Sin duda que entre los objetivos de los países está el relativo al intercambio en materia comercial y económica, rubro este de especial trascendencia para todos y cada uno de los países que conforman la sociedad internacional de nuestro tiempo. A lo anterior debe sumarse que la historia de las grandes civilizaciones y los grandes Estados o potencias, no haya tenido noticia, aún, de un sólo pueblo que haya podido alcanzar la autosuficiencia al menos en materia económica, inclusive, ni los propios Estados Unidos, con toda su potencialidad económica y comercial de que hacen gala, pueden escapar a la necesidad de relacionarse con los demás Estados.

Un claro ejemplo de lo anterior es sin duda, el Tratado de Libre Comercio, entre México, E.U y Canadá, instrumento que marcará nuevas

¹³ Lion Depetre, José. Op. Cit. P. 28.

relaciones en el ámbito comercial entre los tres países, y cuyas consecuencias o efectos aún se especulan.

Todo esto hace que el objeto de las representaciones diplomáticas de los Estados tengan un objeto muy variado, pero predominantemente económico y comercial, por lo que los diplomáticos modernos, deben estar plenamente capacitados en estas materias, y sobre todo, estar muy conscientes de las necesidades y objetivos que su gobierno persigue a través de las relaciones internacionales.

CAPÍTULO II. LAS REPRESENTACIONES DE MEXICO EN EL MUNDO.

2.1. LAS MISIONES DIPLOMÁTICAS DE MÉXICO ACREDITADAS ANTE OTROS PAÍSES A TRAVÉS DE LA HISTORIA.

El tema de la política exterior, y en general de las relaciones internacionales, es uno de los más apasionantes en la vida de México. La solidez que nuestros principios de convivencia internacional tienen hoy en día, no son el producto de la mera casualidad, sino de grandes esfuerzos y sangre derramada. A este respecto, el autor y exconsultor Jurídico de la Secretaría de Relaciones Exteriores, Luis Miguel Díaz señala que ciertamente, la política exterior mexicana es en la actualidad una de las más prestigiadas y consistentes en el mundo. El autor continua y señala que tales blasones se deben en mucho al enarbolamiento constante de una serie de principios, en materia diplomática, que nuestro país ha sustentado tradicionalmente; resultado incuestionable de un devenir histórico que no ha sido el efecto de modas eventuales, sino el real producto de una difícil realidad internacional encarada con una arraigada voluntad de independencia y una estrategia internacional coherente en función de su calidad de estado débil y de su apego irrestricto al derecho de gentes.¹⁴

¹⁴ Cfr. Díaz, Luis Miguel, Historia de la Relaciones Internacionales de México. Edit. Porrúa, México, 1983., P. 1

Bajo este panorama general, debe aclararse con toda razón que la praxis internacional de México arranca en sentido estricto, a partir del momento en que logra su independencia. Sin embargo, también debe otorgarse el mérito correspondiente a varios de los líderes insurgentes quienes buscaron con denuedo y por diversos medios, aunque sin conseguirlo, el apoyo al movimiento de liberación del país del yugo español; como don Miguel Hidalgo, Ignacio López Rayón, José María Morelos y otros caudillos más intentaron conseguir el anhelado apoyo de Francia, del Reino Unido y por supuesto, de los Estados Unidos de América, pero desafortunadamente, en unas ocasiones la intromisión española y en otras la aparente neutralidad de dichos Estados, impidieron el esperado respaldo, el cual de haberse concentrado, habría acelerado sin duda el acceso de nuestro país hacia su independencia.¹⁵

Antes de referirse al devenir histórico de las misiones diplomáticas de nuestro país en el mundo, cabe decir que el modelo que sirvió de inspiración directa e inmediata para la organización de la administración pública de México fue la Constitución española de Cádiz, cuyo efecto de dependencias administrativas estaba integrado por las Secretarías del Despacho de Estado, de Gracia y Justicia, de Hacienda, de Guerra y, de Marina, etc.¹⁶

De este modo, la administración pública mexicana fue organizada de manera muy similar al modelo español, de manera que en noviembre de 1821,

¹⁵ Guerrero, Omar. Historia de la Secretaría de Relaciones Exteriores. Editado por la S.R.E., México, 1989 p.16.

¹⁶ Idem.

la Regencia del Imperio mexicano establecía las Secretarías de Estado y del Despacho de Hacienda, de Justicia y Negocios Eclesiásticos, de Guerra y Marina, y de Relaciones Exteriores e Interiores.

Un paso decisivo en el campo de la modernización administrativo lo constituyó la creación de la Secretaría de Cámara del Virreinato, ya que hasta antes de 1756, el virrey sólo era auxiliado por los oficiales de la Real Hacienda, la Audiencia y el Tribunal de Cuentas.¹⁷

Para el año 1797. La referida Secretaría de Cámara del Virreinato había alcanzado plena madurez, y contaba con una nueva configuración de sus funciones en cuatro diferentes departamentos dentro de los cuales en el primero aparecía de manera primitiva la Secretaría de Relaciones Exteriores e Interiores, la cual con el simple paso del tiempo se dividiría en dos organismos, uno relativo a los aspectos internos y otro, a los externos o internacionales, como sucedía en muchos de los países europeos de esa época.

Debe mencionarse que la incipiente Secretaría de Estado y del Despacho de Relaciones Exteriores e Interiores nació el 8 de noviembre del año 1821. Dentro de sus principales objetivos estaban las relaciones diplomáticas con las principales cortes extranjeras. Su primer titular fue don José Manuel Herrera, personaje que distribuyó los negocios de esa dependencia administrativa atendiendo a la actividad funcional, esto es, con

¹⁷ Idem.

referencia al objeto de la Secretaría, y que correspondía a los ramos de Estado, Gobierno, Beneficencia y Fomento.¹⁸

El desarrollo de la Secretaría se vio en no pocas ocasiones trastornado por los constantes sucesos políticos y sociales del país. Cabe agregar que México experimentaba por primera vez su libertad y plena independencia para conducir sus destinos.

México logró su independencia sin ayuda exterior alguna, pero a la vez, nuestro país carecía de experiencia en la práctica diplomática, cuestión que resultaba indispensable para enfrentar con mayores posibilidades de éxito los diversos avatares que imponía – y aún hoy en día -, la cada vez más devorante comunidad internacional. De este modo, nuestro país se veía bruscamente obligado a enfrentar una serie de problemáticas: como las tribus indias del norte; con Texas, territorio que comenzaba a sopesar su idea de separarse del país; con los Estados Unidos, quienes no ocultaban su interés por los territorios septentrionales de México; con Guatemala, país que vivía grandes turbulencias revolucionarias y que dudaba en anexarse al Imperio Mexicano; con Belice, territorio sobre el cual nuestro país tenía derechos históricos, pero que estaba en poder del Reino Unido; con Chiapas, que atravesaba una situación similar a la de Guatemala; y, con Cuba, colonia a la que se intentaba ayudar para que se independizara de España. No debe olvidarse la posible agresión europea, principalmente española, en un claro intento por reconquistar su antigua colonia y así como la enorme presión que significaba

¹⁸ Ibid. P. 18

para el católico pueblo mexicano el no ser reconocido por el poderoso centro ideológico y económico que era el Vaticano.¹⁹

En este contexto postindependentista, nuestro país comienza a establecer lentamente relaciones diplomáticas con diversos Estados, interesándose fundamentalmente en el desarrollo de las mismas con los países latinoamericanos, por una entendible comunidad de intereses además de identificación cultural.

En 1823, México y la Gran Colombia pactaron el Tratado de Unión, Liga y Confederación. Este acuerdo bilateral preconizaba la defensa común de los citados países, los cuales, se obligaban a defenderse contra todo ataque que pudiese amenazar sus respectivas independencias.

Entre tanto, la situación interna del país era muy caótica, había caído el imperio, se sucedían asonadas y motines, gobiernos provisionales, y divisiones nacionales; los federales contra los centralistas. Esta coyuntura llevó al país a un endeudamiento externo y a la compra desmesurada de armamento²⁰. Sin embargo, si el panorama interno era muy difícil, el externo era peor; en el Congreso de Verona, la Santa Alianza había decidido apoyar a Fernando VII para que éste retomara la corona y a los pocos años después se presumía una guerra contra México por parte de esa organización reaccionaria. No obstante que el Reino Unido y Francia renunciaron a su apoyo a la corona española,

¹⁹ Fernández Mac. Gregor, Genaro. Las Relaciones Exteriores de México y el Derecho Internacional. Edit. S.E.P., México, 1946. P. 797.

²⁰ Rabasa, Emilio, Apunte para un estudio de las relaciones internacionales de México en los últimos 25 años. Edit. UNAM., México, 1976, P. 16.

con lo que el peligro se reducía ostensiblemente. Además esa tendencia se confirmaría plenamente, cuando el presidente de los Estados Unidos James Monroe, paralelamente a los acontecimientos citados, enunció su famosa doctrina que lleva su nombre ante el Congreso de su país. Su doctrina destacaba que el territorio de América, por virtud de la libre e independiente condición de sus pueblos, no deberían considerarse en lo futuro sujetos a colonización por cualquier potencia europea; los Estados Unidos consideraban esto poco amistoso, y contrario a su paz y seguridad. Esta evidente advertencia del vecino Estado del norte a Europa permitió a las naciones latinoamericanas a concebir esperanzas de que los Estados Unidos las defenderían de toda posible agresión, sin embargo la interpretación y aplicación por parte de los vecinos del norte era sujeta a sus propios intereses.

Por otra parte, la situación de México parecía estabilizarse. Los federalistas ganaban terreno a los centralistas y por consiguiente se proclamaba la República Federal cuya expresión Jurídica se reflejo en la Constitución de 1824, instrumento que intentaba mantener conjuntada a la nación que se veía amenazada con la desintegración. Este documento encontró sus antecedentes en la Constitución de los Estados Unidos de 1787 y en la de Cádiz de 1812.²¹ De esta manera, las primeras elecciones, bajo el sistema federal, se verificaron en México, y sus resultados permitieron a Guadalupe Victoria y Nicolás Bravo acceder a la presidencia y vicepresidencia del país.

El contexto internacional que enmarcaba el acceso presidencial de Guadalupe Victoria era muy intrincado. El federalismo artificial llevó a

²¹ Ibid., P. 14.

niveles exagerados y ello dio pie a que las tendencias autonomistas se desarrollarán a un grado tal, que ocasionaron que las provincias de Centroamérica y Chiapas plantearon oficialmente la separación del país. Finalmente Centroamérica se desligó de nuestro país, mientras que Chiapas decidió seguir unida a México.

Regresando a la incipiente Secretaria de Relaciones Exteriores, ésta en los primeros años del Estado mexicano, se encaminó a patentizar su condición de Estado, invocando el carácter independiente del país. Esta labor fue exitosa en los Estados Unidos, única nación que nos reconoció en 1823, y después en los países hermanos del sur del continente, ya que como ha sido antes, en Europa, esta está labor fracaso rotundamente. En estos días, los Estados Unidos habían ya acreditado en nuestro país a varios cónsules, a los cuales se les extendió el exequatur correspondiente.

Prontamente, los Estados Unidos nombraron a un ministro plenipotenciario en nuestro país, en tanto que don Pablo Obregón recibía el beneplácito de aquél país como embajador mexicano en esta nación. Tiempo después, Inglaterra que había ya reconocido a México como nación independiente, nombraría a un cónsul general y varios cónsules a dos ministros plenipotenciarios, y llevó a cabo un tratado de amistad, navegación y comercio con nuestro país. Para ese entonces, ya estaban bien constituidas las embajadas en Washington y Bogotá, y se había enviado a un agente a los Países Bajos. Las misiones diplomáticas, se ampliaban poderosamente a los países alemanes, y tanto Prusia como Hamburgo habían nombrado representantes a nuestro país, además del cónsul que este último había enviado para afianzar las relaciones comerciales. Sin embargo, los graves problemas

de México, sobre todo económicos, como la falta de pago de las deudas del país desacreditaron la reputación de México, hecho que influyó en la notable en la caída de las relaciones diplomáticas de nuestro país.

En el período que va de 1836 a 1853, nuestro país sufre dos invasiones extranjeras, pierde más de la mitad de su territorio.

En ese período de serios problemas, la Secretaría de Relaciones Exteriores e Interiores se transforma en el Ministerio de Relaciones Exteriores, separándose los asuntos internos de los externos. En esos tiempos, la tendencia original de las relaciones exteriores de México, se significó por su propensión a fundar los vínculos externos en el comercio. Por lo demás, las relaciones con las potencias europeas como Inglaterra, Prusia y la misma España, eran buenas. Había ya fuertes vínculos diplomáticos y consulares con las ciudades de Suiza, Baviera y Württemberg.²²

En el año de 1853, el antiguo Ministerio de Relaciones Interiores y Exteriores se transformó en la Secretaría de Relaciones Exteriores y para mayo de ese mismo año, en Secretaría de Estado de Relaciones Exteriores.

En ésta época, las relaciones con Estados Unidos eran bastante buenas. En 1877 los lazos diplomáticos se rompieron debido al cambio de gobierno en nuestro país a consecuencia del triunfo de la Revolución de Ayutla. A pesar de esto, las legaciones de ambos países se mantenían intactas.²³

²² Guerrero, Omar. Op. Cit. P. 47.

²³ Ibid. P. 49.

Para 1885, los lazos diplomáticos con los Estados Unidos habían mejorado substancialmente, signándose varios tratados; uno relativa a la reparación de monumentos fronterizos; otro sobre asuntos culturales; etc.²⁴

Las relaciones con varias naciones de Europa se hallaban suspendidas en 1871, por motivos de la agresión de algunas de ellas a nuestro país, o por violaciones de neutralidad. Por otra parte, los lazos diplomáticas con los países alemanes habían sido desde 1840 muy amistosos. Una vez unificados los pueblos teutones en un gran Imperio y a partir de 1870, los vínculos se estrecharon y concluyeron en diversas negociaciones con el fin de llevar a cabo un tratado sobre comercio y navegación. Con España, los vínculos diplomáticos eran inmejorables, y estaban por formalizarse a través de varios tratados. En Italia, nuestro país no contaba aún con representación alguna, en tanto que con Suiza se tenía la firme intención de estrechar lazos diplomáticos. Con Inglaterra y Francia las relaciones estaban suspendidas, pero las iniciativas de comercio de ambos países favorecieron la posibilidad de estrecharlas por vía consular.²⁵

En el gobierno de Porfirio Díaz, de facto, los Estados Unidos habían invadido la frontera norte del país, con el pretexto de perseguir a los indios bárbaros. Además de lo anterior, muchos Estados no reconocían el gobierno de Díaz. Su segundo gobierno trajo gran desconfianza al pueblo de México, y poco a poco se fueron dando las condiciones sociales y económicas para un movimiento armado que tendría a la total transformación del país.

²⁴ Idem.

²⁵ Ibid. P. 52

La Revolución mexicana trajo como consecuencia un nuevo orden constitucional, entre cuyas novedades destacaban el fortalecimiento del cargo presidencial.

Las relaciones exteriores de México, estuvieron caracterizadas por un agudo nacionalismo, mismo que provocó la denuncia de aquellos tratados internacionales que se juzgaron lascivos contra la soberanía nacional, tal como ocurrió con los instrumentos celebrados con Inglaterra, Holanda, Francia, Italia, Dinamarca, Nicaragua y Suiza.²⁶

Con los Estados Unidos las relaciones se habían mantenido amistosas hasta finales de 1925, año en que el gobierno procedió a proyectar la reglamentación de la propiedad de las tierras y el petróleo. Los vínculos diplomáticos se enfriaron notablemente, pero gracias a la labor del embajador de ese país en turno Owight Morrow, volvieron al buen cauce y derivaron en adecuadas negociaciones.

Con el nacimiento de la Constitución Política de 1917, nuestro país inicia un camino seguro hacia la consolidación de su democracia, a la vez que fija una serie de principios rectores de su política exterior, mismo que le abrirán más adelante, las puertas de la cada vez más difícil comunidad internacional; postulados que se encuentran contemplados en el artículo 89 fracción X de la Carta Magna.

²⁶ Ibid. P. 56.

Con esas sólidas bases, los años siguientes, hasta llegar a la actualidad se caracterizan por las excelentes relaciones diplomáticas de México con casi todos los países, siempre en el marco del respeto a la soberanía interna y de la buena vecindad, y sobre todo, con la fiel creencia de que el derecho internacional es el único camino para asegurar las buenas relaciones entre los Estados.

2.2. LOS PRINCIPIOS DE POLÍTICA EXTERIOR DE MEXICO.

Primeramente, debe decirse que la política exterior es una clara expresión de la soberanía de los Estados, así como del celo de sus gobernantes por los intereses de su país, es una institución que tiene grandes nexos con la diplomacia. Por política exterior puede entenderse el programa o planeación de las acciones de un Estado encaminadas a sus relaciones internacionales, sin embargo, toda política exterior debe estar estructurada en la idea de respeto a los demás Estados, en la caracterización como medio para relacionarse con otros entes internacionales; la política exterior debe también basarse en la idea de la interdependencia de los Estados. El aislamiento es un lujo que ningún país puede permitirse en los tiempos actuales.

Se ha dicho que nuestra política exterior esta basada en una serie de principios rectores que expresan el profundo respecto de México por las instituciones internacionales. Tales postulados han sido el producto de un

camino histórico largamente tortuoso, pero que sin embargo, a dejado muchas a nuestro país.

Los principios de la política exterior de México se encuentran contemplados en el artículo 89 fracción X de la Constitución Política vigente que señala:

“Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes:

X. Dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, sometiéndolos a la aprobación del Senado. En la conducción de tal política, el titular del Poder Ejecutivo observará los siguientes principios normativos:

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

Como puede observarse, de la simple lectura de los anteriores preceptos, se desprende un claro respeto hacia el derecho internacional. Estos principios de política exterior de México son el ejemplo claro de un Estado

republicano y democrático, consciente de su rol en el concierto internacional, y sobre todo, sabedor de sus necesidades como un país en vías de desarrollo.

2.3. EL SERVICIO EXTERIOR MEXICANO.

Se ha señalado con mucha insistencia que nuestro país cuenta con una presencia internacional que se ha ido fortaleciendo y ampliando; lo cual ha producido como consecuencia, la necesidad de contar con agentes diplomáticos y consulares más capaces.

Después de la consumación de la independencia de México, en el año de 1821, se procedió al año siguiente a organizar un cuerpo de representantes del país, cuya labor sería a la de representarnos en el exterior, bajo el gobierno de Agustín de Iturbide. La ley que regularía a tales funcionarios, disponía que los comisionados recibirían instrucciones de la Regencia, y esta se encargaría de fijar sus gastos y sueldos, con la aprobación del entonces emperador. Por su parte, la Constitución de 1824 vigente en esos días, otorgaba facultades al Presidente de la República para nombrar a los representantes del país en el extranjero. Sólo cinco años más tarde, en el gobierno del General Vicente Guerrero en 1829 se promulgó lo que puede ser considerado como la primera Ley del Servicio Exterior, denominada “Ley de Consulados”, misma que consideraba a los cuerpos diplomáticos y consular como órganos del gobierno.²⁷

²⁷ Pérez Manzano, Antonio. Ismael Moreno Pino. La Diplomacia, orientación vocacional I y profesional. Edit E.N.E.P. Aragón, México, 1989, P.158

Sobre el Servicio Exterior debe señalarse que una de las principales preocupaciones de los Secretarios de Relaciones Exteriores, titulares de aquella unidad administrativa también, fue sin duda la profesionalización del mismo Servicio Exterior. Las preocupaciones estaban bien fundadas, ya que por una parte, la antigua administración de personal heredada por las reformas borbónicas fue cayendo gradualmente y por otra, no se instituyó otra forma alterna para sustituirla. Además de esto, el desarreglo de la organización administrativa y el tránsito continuo de servidores públicos por las oficinas del gobierno aumentaba las dificultades para un despacho adecuado de los negocios públicos.

La Secretaría de Relaciones Exteriores fue hasta el año de 1891, la dependencia de la administración pública que mas mutaciones sufrió, entre otras causas, por sus superaciones y fusiones con el ramo de lo interior.

El Servicio Exterior fue configurado en 1821 de manera gradual como una carrera administrativa a desempeñarse a través de dos diferentes cuerpos de servidores públicos: los agentes diplomáticos y los consulares.

Para dotar al Servicio Exterior del grado de institucionalidad y profesionalización se tomó el modelo de los Estados Unidos, y como resultado, el cuerpo diplomático quedó constituido con las siguientes jerarquías:

Ministros plenipotenciarios y enviados extraordinarios.

Ministros plenipotenciarios.

Encargados de Negocios.

Secretarios de las legaciones.²⁸

En el año de 1857, la Constitución entonces promulgada conservaba el criterio de amovilidad de los funcionarios públicos de la diplomacia. Es en ese mismo año que se estableció el principio de que el nombramiento de los agentes del servicio diplomático sólo podría hacerlo el Ejecutivo Federal, pero que tales nombramientos los ratificaría la Cámara de Senadores.²⁹

En 1896, el ingreso al cuerpo diplomático suponía la preexistencia de un curso profesional. Era menester entonces, el aprobar un examen efectuado en el local de la Secretaría de Relaciones Exteriores, dependencia que se reservaba el derecho de aceptar o rechazar a los aspirantes.

En la época de los gobiernos revolucionarios, se notó una firme intención por desarrollar procesos tendientes a la profesionalización del servicio público en general, y de manera específica a la consolidación del Servicio Exterior.

Fue don Abelardo Rodríguez quien reorganizó al Servicio Exterior en enero de 1934, después de haber acordado el establecimiento del servicio civil de carrera en ese mismo año.

Las responsabilidades del Servicio Exterior comprendían en aquel entonces, el ejercicio de funciones notariales y del registro civil, el auxilio a la

²⁸ Ibid. P. 62.

²⁹ Ibid. P. 64.

justicia nacional en actos judiciales relacionados con el exterior y el ejercicio de funciones administrativas inherentes a su objeto.

Para su mejor desempeño, el Servicio Exterior contaba como ya se dijo, con misiones diplomáticas y oficinas consulares. Las primeras fueron divididas en legaciones y embajadas, en tanto que las segundas se clasificaban en consulados generales, consulados, consulados honorarios y agencias consulares.

En la segunda mitad de la década de los 60's, se reorganizó al Servicio Exterior, dentro del patrón básico fijado desde 1934, concebido como una organización permanente a la que se confiaba la salvaguarda de los intereses nacionales en el extranjero y la representación de México ante los demás Estados y organismos internacionales.

Aunque el Servicio Exterior no es propiamente un órgano, sino un cuerpo de funcionarios, puede definirse la esencia de su ser: es una entidad permanente a cuyo cargo está, dentro de la Secretaría de Relaciones Exteriores, la custodia y vigilancia de los intereses nacionales en el extranjero y el ejercicio de la representación del Estado mexicano frente a otros Estados y organismos internacionales.

El personal del Servicio Exterior fue originalmente dividido entre funcionarios diplomáticos y consulares de acuerdo con su normatividad. Los primeros fueron clasificados en:

Embajador extraordinario y plenipotenciario.

Ministro consejero.

Consejero.

Primer secretario.

Segundo secretario.

Tercer secretario.

Los funcionarios consulares se dividen en:

Cónsul general.

Cónsul consejero.

Cónsul de primera.

Cónsul de segunda.

Cónsul de tercera.

Cónsul de cuarta.

Vicecónsul.

Actualmente, el Servicio Exterior ha sufrido importantes modificaciones y a que el rumbo de las relaciones exteriores de México así lo amerita, sin embargo, el mismo garantiza que las diferentes representaciones diplomáticas y consulares de nuestro país en los diferentes Estados, sean las más apropiadas y permitan que la imagen de nuestro país crezca día con día.

2.3.1. ESTRUCTURA ORGANICA.

Históricamente, el Ejecutivo Federal ha sido también el titular del Servicio Exterior, sin embargo, tal facultad la ha delegado al Secretario de

Relaciones Exteriores. Ejemplifica lo anterior de la fracción III del artículo 89 que se refiere al derecho del Presidente de la República para nombrar a los agentes diplomáticos y cónsules generales, con la aprobación del senado.

Por otra parte, el Servicio Exterior encuentra su adopción por parte de la Secretaría de Relaciones Exteriores en lo dispuesto por el numeral 28 fracción II de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que literalmente dispone:

“Dirigir el servicio exterior en sus aspectos diplomáticos y consular en los términos de la Ley del Servicio Exterior Mexicano y, por conducto de los agentes del mismo servicio.”

El Reglamento de la Secretaría de Relaciones Exteriores señala en su artículo 4º que “para el estudio, planeación y despacho de los asuntos que le competen, la Secretaría de Relaciones contará con las siguientes unidades administrativas”, enumerando todas las áreas que integran a dicha dependencia, dentro de las cuales aparece la Dirección General del Servicio Exterior y de Personal.

Por su parte, la Ley del Servicio Exterior Mexicano vigente señala una interesante y completa definición de esta unidad administrativa:

“Artículo 1. El servicio Exterior Mexicano es el cuerpo permanente de funcionarios del Estado, encargado específicamente de representarlo en el

extranjero y responsable de ejecutar la política exterior de México, de conformidad con los principios normativos que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

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

Del precepto anterior se desprende, además de la definición legal del Servicio Exterior, su origen y pertenencia al Ejecutivo Federal, el cual ha delegado tal función a la Secretaría de Relaciones Exteriores.

En cuanto a la actual integración del Servicio Exterior, conviene remitirse al artículo 3º de su ley que señala: “El Servicio Exterior Mexicano se integra por: personal de carrera, personal temporal y personal asimilado”.

En relación al personal de carrera, este se encuentra tutelado por el numeral cuarto. Se trata de personal con permanencia en el puesto y que comprende tanto la rama diplomática como la consular, así como la técnica administrativa, y para ingresar a dicha rama es necesario realizar ciertos exámenes de tipo académico y técnico que permitan garantizar la idoneidad del aspirante para el puesto de representación de nuestro país.

El llamado personal temporal es designado por acuerdo del Jefe del Ejecutivo Federal. Este personal desempeñará funciones específicas en una adscripción bien determinada y por un plazo perfectamente definido, al termino del cual sus funciones cesarán automáticamente. Este personal sin embargo, no forma parte del personal de carrera. Requieren ser mexicanos por nacimiento, en pleno ejercicio de sus derechos civiles y políticos; ser menores de 30 años de edad, pudiendo dispensarse este requisito en casos excepcionales; tener buenos antecedentes; ser física y mentalmente aptos para el encargo; y, no pertenecer al estado eclesiástico ni ser ministro de algún culto. Su fundamento se encuentra en el artículo 7° de la ley en comento.

El último grupo lo integra el personal asimilado, mismo que se compone de funcionarios y agregados en las distintas misiones diplomáticas y representaciones consulares de México.

El nombramiento de esta clase de funcionarios sui generis es por lo general gestionado por otras dependencias y entidades de la Administración Pública Federal u otra autoridad competente, y con cargo a su propio presupuesto. La asimilación de este personal al Servicio Exterior tendrá efectos sólo durante el tiempo que dure la comisión que se le ha conferido. El personal asimilado está sujeto a las misma obligaciones que los miembros del personal de carrera del Servicio Exterior, así también, estarán bajo las órdenes inmediatas del Jefe de la misión diplomática o consular, a quien deberá informar de sus actividades.

Cabe decir que las agregadurías de la Procuraduría General de la República constituyen un claro ejemplo del personal asimilado al Servicio

Exterior. Su incorporación a las misiones diplomáticas se da en virtud de tratados de colaboración en materia de asistencia Jurídica, tema que será tratado con más profundidad en puntos posteriores de este trabajo de investigación.

Sobre el hecho de que exista en la actualidad personal diferente, desde el punto de vista estrictamente funcional, al de carrera, cabe decir que la evolución experimentada por las relaciones internacionales en los últimos tiempos ha sido algo notable. Anteriormente, el campo de la representación de los Estados era asunto exclusivo de la diplomacia clásica o tradicional, y obra de diplomáticos, sin embargo hoy ese cerco monopolizador se ha visto roto por la intervención múltiple de representantes de otras esferas de actividad, en áreas de una mejor cooperación internacional, más integral. Hoy en día ese tipo de personal que se dedica a tópicos comerciales, sociales, científicos, técnicos, etc. realizan una diplomacia de tipo especial, que se diferencia por estar destinada a cumplir objetivos específicos y habitualmente de carácter temporal, a la cual se le ha dado por llamar diplomacia ad hoc.

2.3.2. FUNCIONES.

Desde un parámetro general, las funciones del Servicio Exterior consisten en llevar a cabo las representaciones diplomáticas y consulares de México en otros países, así como una completa selección y capacitación del personal que se describirá en las distintas representaciones de nuestro país

ante otros Estados u organismos internacionales. De una manera más específica, es su propia ley la que especifica tales funciones:

“ARTICULO 2º. Corresponde al Servicio Exterior Mexicano:

I. Promover y salvaguardar los intereses nacionales ante los Estados extranjeros y en los organismos y reuniones internacionales en los que participe México;

II. Proteger, de conformidad con los principios y normas del derecho internacional, la dignidad y los derechos de los mexicanos en el extranjero y ejercer las acciones encaminadas a satisfacer sus legítimas reclamaciones;

III. Mantener y fomentar las relaciones entre México y los miembros de la comunidad internacional e intervenir en todos los aspectos de esos vínculos que sean competencia del Estado;

IV. Intervenir en la celebración de tratados;

V. Cuidar el cumplimiento de los tratados de los que México sea parte y de las obligaciones internacionales que corresponden;

VI. Velar por el prestigio del país en el exterior;

VII. Participar en todo esfuerzo regional o mundial que tienda al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, al mejoramiento

de las relaciones entre los Estados y a promover y preservar un orden internacional Justo y equitativo. En todo caso; atenderá en primer término a los intereses nacionales;

VIII. Promover el conocimiento de la cultura nacional en el exterior y ampliar la presencia de México en el mundo;

IX. Recabar en el extranjero la información que pueda ser de interés para México, y difundir en el exterior información que contribuya a un mejor conocimiento de la realidad nacional; y

X. Las demás funciones que señalen al Servidor Exterior ésta y otras leyes y reglamentos, así como los tratados de los que México sea parte.

De la simple lectura del artículo anterior se desprende la enorme gama de funciones o atribuciones del Servicio Exterior a través de su propia ley. Por otra parte, el vigente Reglamento Interior de la Secretaría de Relaciones Exteriores, en su artículo 28, otorga algunas otras facultades al Servicio Exterior en sus 26 fracciones, dentro de las cuales destacan:

III. Preparar las Cartas Credenciales de los Embajadores y las patentes de los funcionarios consulares;

IV. guardar y usar el Gran Sello de la Nación;

VII. Llevar el registro del personal del Servicio Exterior Mexicano a escrito a las misiones diplomáticas, consulares y ante organismos internacionales;

VIII. Coordinar con las demás unidades administrativas competentes todo lo relacionado con el personal comisionado en el extranjero;

2.3.3. SU LEY ORGANICA Y REGLAMENTO.

El Servicio Exterior Mexicano como órgano encargado de llevar a cabo la política exterior de México cuenta con su propia normatividad como ya se ha manifestado. Su ley orgánica actual que fue aprobada por el Congreso de la Unión mediante decreto de fecha 16 de diciembre de 1993, misma que fue promulgada por decreto presidencial, de fecha 23 de diciembre de 1993 y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de enero de 1994. En cuanto al reglamento de la misma Ley en comento, este fue promulgado el día 7 de octubre de 1994 y publicado en el Diario Oficial el 11 de octubre de 1994.

Fueron abrogados, la Ley Orgánica del Servicio Exterior publicada en el Diario Oficial el 8 de enero de 1982, así como el reglamento publicado en el Diario Oficial de la Federación el 22 de Julio de 1982.

La Ley que regula al Servicio Exterior así como su reglamento actualmente vigentes, contienen algunas aportaciones de gran importancia,

que obviamente la anterior Ley no contemplaba. De esta manera debe decirse que la ley en vigor ha fusionado a las ramas diplomática – consular. Esto trae como consecuencia que los que integran al Servicio Exterior, estarán facultados para laborar en cualquiera de las ramas citadas.

La Ley actual plantea el fortalecimiento del Servicio Exterior de carrera. De la misma manera y acorde a la costumbre internacional, se prevé la posibilidad de que México acredite a cónsules honorarios con el rango de cónsules generales honorarios.

Otra novedad es que por primera vez se instala un sistema de comisiones del personal del Servicio Exterior para prestar servicios temporales en otras dependencias y entidades de la administración pública federal, estatal y municipal; en instituciones académicas y en organismos internacionales, en fin, en todas aquellas actividades que sean de interés para la Secretaría de Relaciones Exteriores.

La nueva ley refuerza también el sistema de ingreso al Servicio Exterior, mediante el mecanismo ya tradicional de exámenes por considerarlo como la única forma para captar a nivel nacional, el talento indispensable que enriquezca al Servicio Exterior con nuevos miembros. La nueva ley obliga a los interesados a ingresar al Servicio Exterior a acreditar por lo menos el grado de licenciatura.

2.4. EL PERSONAL DIPLOMÁTICO MEXICANO.

Resulta innegable que el éxito de la política exterior de nuestro país debe mucho a todas aquellos hombres y mujeres que han consagrado sus esfuerzos y tareas al mejoramiento de las múltiples relaciones internacionales de nuestro país.

En otros apartados de este trabajo de investigación se señaló ya que el camino de las relaciones internacionales no ha sido nada fácil para las distintas naciones del mundo. Lo anterior no exceptúa a México, país al que el camino de independencia y reconocimiento como una nación completamente libre, dejó una secuela de grandes conflictos e inclusive incertidumbre acerca de su futuro.

La historia de la diplomacia mexicana la han escrito varios hombres quienes han aportado excelentes ideas, doctrinas, que a la postre nos han significado un claro ejemplo de postura internacional definida, basada en el respeto irrestricto a las instituciones internacionales, así como al propio Derecho de Gentes; se trata de una posición bien conocida en el concierto internacional y que se encuentra regulada por lo establecido en el artículo 89 fracción X, relativo a las facultades del Ejecutivo Federal en materia de tratados internacionales.

La política exterior de nuestro país ha estado en manos de hombres de gran valía como Don Alfonso Reyes, gloria del servicio exterior mexicano y gran literato, Don Alfonso Garcia Robles, premio novel de la paz, sin olvidar a

Don Genaro Estrada Exsecretario de Relaciones Exteriores que aportó en su momento una doctrina basada en el respeto a la soberanía de los Estados, misma que hoy en día es plenamente reconocida y aceptada como un requisito indispensable para la coexistencia pacífica de los Estados.

Sin embargo, la vocación diplomática de todos los grandes representantes, de nuestro país en el exterior, así como de los diversos encargados del ramo exterior, a lo largo de nuestra historia no es producto de la casualidad. Mucho deben los grandes diplomáticos al Servicio Exterior, órgano administrativo dependiente del Ejecutivo Federal que desde su fundación se ha encargado también de preparar y capacitar constante y eficazmente al personal que representará los intereses de México en el exterior.

Por otra parte, no deja de preocupar la práctica viciosa existente y muy arraigada de nuestro país que consiste en designar como embajadores o cónsules generales a ciertos servidores públicos quienes se han distinguido dentro de la administración pública federal, y que de alguna manera se desea premiar, enviándolos como Jefes de Misiones, o inclusive, el aspecto totalmente contrario, es decir, cuando algún político afamado ha causado problemas por su actuación o declaraciones, se le impone un castigo basado en su designación como Embajador o Cónsul General. En cualquiera de los dos casos, se trata de una práctica totalmente contraria al buen servicio de la diplomacia mexicana, ya que muchas de las designaciones que hace el Presidente de la República de Embajadores o Cónsules Generales, recaen en personas que no poseen los conocimientos técnicos para representar a México en el exterior, lo que ocasiona que esa misión diplomática se perfile rumbo al

fracaso. Debe entenderse que un buen diplomático, al igual que un buen político, no se hacen de la noche a la mañana, no pueden ser improvisados, ni mucho menos pensar que la función de embajador o cónsul general es algo intrascendente. Definitivamente que mucho de este problema se debe a las amplísimas atribuciones de que goza el Ejecutivo Federal, ya que por el cúmulo de ocupaciones, en ocasiones toma decisiones más de carácter político que por la misma necesidad del servicio.

La actual Ley de Servicio Exterior parece haber captado esta problemática, a la vez que propone solución, ésta no es quizá, desde el punto de vista jurídico lo más idóneo. De este modo el artículo 19 señala: “Sin perjuicio de lo que disponen las fracciones II y III del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la designación de embajadores y cónsules generales la hará el Presidente de la República, preferentemente entre los funcionarios de carrera de mayor competencia, categoría y antigüedad en la rama diplomático-cónsular”.

Como puede observarse de la lectura de este numeral, este artículo en comento recomienda al Presidente de la República que tome en consideración al personal de carrera del Servicio Exterior para los puestos de embajador y cónsul general sin que tal recomendación pueda vincular al Jefe del Ejecutivo. Desde luego, este numeral es ya un buen comienzo, pero convendría pensar en una reforma a la fracción III del artículo 89 obligando al Presidente de la República a nombrar a los embajadores y cónsules generales del personal de carrera del Servicio Exterior; ello garantizaría una buena función diplomática y más logros internacionales para México

2.4.1. FUNCIONES Y OBLIGACIONES.

Todo agente diplomático, sea cual sea su nacionalidad, se encuentra sujeto a las normas otorgadas por la Convención de Viena de 1961 sobre Relaciones Diplomáticas, ordenamiento de carácter general que ha sido aceptado por la mayoría de los Estados.

Las funciones de los agentes diplomáticos pueden resumirse como lo señala el autor Cesar Sepúlveda en su negociar, observar y proteger.³⁰

En el primer rubro, negociar, el agente diplomático interviene transmitiendo comunicaciones de su gobierno, al gobierno ante el cual se encuentra acreditado y caso contrario también. El diplomático es por antonomasia, un excelso negociador; se trata de una persona con una gran cultura y capacidad para exponer los intereses y requerimientos de su gobierno ante otro, obteniendo grandes beneficios para su Estado. Baste recordar que los enviados o ministros plenipotenciarios son la mayoría de las veces, los encargados de realizar y de signar los tratados internacionales.³¹

El agente diplomático debe también enterarse por todos los medios lícitos, de la situación que opere en el Estado receptor, tanto social como económica y política, utilizando la prensa, radio, televisión y otros medios que no impliquen para el país receptor alguna forma de espionaje o intervención en los asuntos internos. Inmediatamente que el diplomático obtenga esa

³⁰ Sepúlveda, Cesar Derecho Internacional Público. Edit. Porrúa, 16a edición, México 1995, p. 150.

³¹ Idem.

información, deberá hacerla llegar a su país. Para tal fin el diplomático cuenta con la garantía de que sus comunicaciones no serán objeto de investigación o perturbación alguna. Cuenta además con la valija diplomática, instrumento que se encuentra exento de revisiones o gravámenes de cualquier clase.³²

Finalmente, el diplomático está plenamente facultado para proteger tanto los intereses de su gobierno, sus inversiones, muebles o inmuebles, como a los nacionales que se encuentren en ese territorio. El diplomático puede interponer en favor de sus nacionales ante las autoridades del país receptor convirtiéndose en una especie de representante legal o gestor.

La Convención de Viena de 1961 ya citada señala en su artículo 3o.4:

“Las funciones de una misión diplomática consisten principalmente en:

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

³² Idem.

Este agente diplomático, para la consecución de tales encomiendas cuenta con una serie de prerrogativas que la misma convención los otorga en virtud a la importancia de la función que realizan. Las prerrogativas de que gozan se dividen en inmunidades y privilegios. Sobre las primeras, debe decirse que desde un punto de vista conceptual e histórico, la inmunidad es la no aplicación de las leyes internas del país receptor al agente diplomático, esto significa que el agente debe gozar de un total desembarazo en la realización de su función por lo que no puede ser objeto de denuncias, acusaciones o querellas criminales, ni de arrestos o aprehensiones. El agente goza también de inmunidad en materia civil, administrativa y en otras materias. Esas inmunidades se extienden a la familia del agente, cónyuge, siempre que ésta no sea nacional del país receptor, e hijos. Se extiende también a los demás integrantes de la misión diplomática, administrativos y demás personal que ahí labore y que no sean del país receptor.

El local de la misión, al igual que todos sus contenidos, documentos y valores, así como los de la vivienda o residencia del agente gozarán también de inmunidad de jurisdicción, o como algunos autores le denominan, son inviolables. Su fundamento se encuentra en el artículo 22 de la citada Convención que señala:

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

2. El Estado receptor tiene la obligación especial de adoptar todas las medidas adecuadas para proteger los locales de la misión contra toda

intrusión o daño y evitar que se turbe la tranquilidad de la misión o se atente contra su dignidad.

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

En relación a la inviolabilidad del agente diplomático, su fundamento se encuentra en el artículo 29: “La persona del agente diplomático es inviolable. No puede ser objeto de ninguna forma de detención o arresto. El Estado receptor le tratará con el debido respeto y adoptará todas las medidas adecuadas para impedir cualquier atentado contra su persona, su libertad o su dignidad.”

Finalmente los siguientes artículos regulan la inmunidad de la residencia del agente y de los demás tipos de inmunidades de Jurisdicción de que goza, además de la Penal o criminal:

“Art. 30. 1. La residencia particular del agente diplomático goza de la misma inviolabilidad y protección que los locales de la misión.

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

Art. 31. 1. El agente diplomático gozarán de inmunidad de la Jurisdicción penal del Estado receptor. Gozará también de inmunidad de Jurisdicción civil y administrativa....”

El agente diplomático goza también de ciertos privilegios . Se trata de ciertos actos de carácter gracioso que los Estados se otorgan por camaradería bilateral, esto es, son concesiones extraordinarias de carácter recíproco que no tienen ninguna fundamentación legal, pero que constituyen actos que tienden a mejorar las relaciones entre los Estados. Uno de los mejores ejemplos de los privilegios lo constituye sin duda la exención de impuestos personales relativos a la vivienda del agente como el predial. El diplomático también está exento del pago de impuestos por derecho de aduana.

Retomando el aspecto legal interno de nuestro país, podremos encontrar que además de las atribuciones que la Convención de Viena de 1961 le otorga a los diplomáticos, la propia Ley del Servicio Exterior Mexicano les señala otras atribuciones al igual que obligaciones en el desempeño de sus funciones . De esta manera, el numeral 41 de ese cuerpo normativo dispone: “Es obligación de todo miembro del Servicio Exterior actuar con apego a la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que corresponde a todo servidor público en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones; así como coadyuvar al cumplimiento de las funciones que esta Ley encomienda al propio Servicio, conforme a las directrices que fije la Secretaría.

Sin perjuicio de las inmunidades y privilegios que les correspondan, deberán respetar las leyes y reglamentos del Estado ante cuyo gobierno están acreditados y observar las costumbres sociales del país y la práctica diplomática internacional”.

Este numeral tiene especial trascendencia ya que señala perfectamente cual es la naturaleza Jurídica del personal que integra al Servicio Exterior, al

señalar que se trata de servidores públicos encargados de la representación de los intereses de México en el exterior. Resulta interesante aclarar que, aunque tal personal goce de inmunidades y privilegios y se rija por su propia normatividad, escapando inclusive a la estipulado por los dos grandes apartados del artículo 123 de la Constitución vigente, están también sujetos a los derechos y obligaciones que la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos confiere a toda persona que preste sus servicios al Estado. Su fundamento legal tiene su origen en el artículo 108 de la Constitución que señala que por servicios públicos debe entenderse a los representantes de elección popular, a los miembros de los poderes Judicial Federal y del Distrito Federal, a los funcionarios y empleados y, en general, a toda persona que lleve a cabo un cargo de cualquier naturaleza en la administración pública federal o en el Distrito Federal, supuestos en los que deben ser encuadrados los integrantes del Servicio Exterior.

Por otra parte, el artículo 42 de la Ley del Servicio Exterior dispone la obligación para sus miembros de guardar absoluta discreción acerca de los asuntos que conozcan con motivo de su desempeño oficial. Esta obligación subsistirá aun después de que el agente abandone el encargo, o cuando se trate de asuntos cuya divulgación pudiera causar perjuicios a los intereses del país.

El artículo siguiente señala otras atribuciones pero exclusivamente para los Jefes de misión ,y estas consisten en mantener informada a la Secretaría sobre el desarrollo económico, social, político y cultural del país receptor; representar a México ante los organismos internacionales y en reuniones de índole intergubernamental manteniendo informada a la Secretaría sobre actividades de esos organismos; requerir, cuando así proceda, las

inmunidades, prerrogativas y franquicias que correspondan a los funcionarios diplomáticos mexicanos conforme a los tratados internacionales y especialmente en aquellos instrumentos por los que México concede tales prerrogativas a los funcionarios diplomáticos de otros países, siendo la Secretaría de Relaciones Exteriores la única que puede renunciar a la inmunidad de Jurisdicción de que gozan sus funcionarios en el extranjero; de la misma manera, supervisar el funcionamiento de la sección consular de la misión diplomática a su cargo, misma que quedará bajo su responsabilidad.

Las obligaciones de los Jefes de oficinas consulares se encuentran contemplados en el artículo 44, donde señala entre otras, la de proteger en cada circunscripción consular, los intereses de México y los derechos de sus nacionales, informando a la Secretaría sobre tales hechos; fomentar el intercambio comercial y el turismo e informar periódicamente a la Secretaría al respecto; ejercer funciones de Juez del Registro Civil cuando así proceda ; ejercer funciones notariales en aquellos actos y contrastes celebrados en el extranjero y que deban ser ejecutados en el territorio nacional, siendo su fe pública equivalente en toda la república, a la que tienen los actos de los notarios en el Distrito Federal; desahogar las diligencias que les encomienden las autoridades Judiciales de la República; ejecutar los actos administrativos que requiere el ejercicio de sus funciones en los casos previstos por las leyes o por orden expresa de la propia Secretaría; y, prestar todo el apoyo y cooperación que demande la misión diplomática de la que dependen.

La misma Ley del Servicio Exterior en su artículo 46 prohíbe a su personal intervenir en asuntos internos y de carácter político del Estado receptor o en aquellas asuntos internacionales que sean ajenos a los intereses

de México; ejercer en el territorio del Estado receptor, cualquier actividad de tipo profesional o comercial en beneficio propio; y , desempeñar cualquier gestión diplomática o consular de otro país sin autorización expresa de la Secretaría.

Finalmente debe agregarse a todo lo anterior que el personal del Servicio Exterior tendrá derecho a las percepciones que fije el Presupuesto de Egresos de la Federación y a las prestaciones que establece su propia Ley, su Reglamento y en su caso, la Ley del I.S.S.S.T.E. La Secretaría cubrirá los gastos de transportación del personal que sea trasladado fuera de nuestras fronteras; facilitará la adquisición de vivienda digna para el agente; les dotará de vehículos para el uso de la función; la Secretaría ayudará al agente para el pago de la educación de sus hijos menores, de edad.

2.4.2. EL PERFIL DIPLOMÁTICO MEXICANO.

Antes de la Primera Guerra Europea de 1914, era una costumbre muy arraigada en el viejo continente el reclutar a los jóvenes de las familias aristocráticas para los puestos diplomáticos. Este sistema dió por resultado como es de suponerse, la formación de agentes diplomáticos elegantes pero “snobs”, que se creían una casta especial y que tomaban la carrera como un beneficio o regalía, despreocupándose de los intereses de su país y dedicándose por entero a una vida colmada de diversiones. En los países diplomáticos o consulares, se conferían por motivos políticos, lo mismo para premiar servicios reales que para alejar a personajes importunes. Este camino

llevaba a la improvisación total de los agentes, y los resultados desastrosos no se hicieron esperar.³³

Resulta curioso señalar que después de la Primera Guerra Mundial, se empezó a darle mucha mayor importancia, tanto en Europa como en los Estados Unidos de América, a la carrera diplomática.

Casi todos los cuerpos diplomáticos del mundo tienen jerarquías muy parecidas. Por ejemplo, la categoría de Embajador tiene un carácter universal; después vienen los Ministros Plenipotenciarios, de los cuales algunos países reconocen tres grados: primera guerra, de segunda y de tercera; y otros tantos, sólo reconocen dos. Hay países como España y Argentina, donde existe el grado de “consejero”, una categoría intermedia a la de Ministro y Secretaría.

El agente diplomático debe cumplir con tres actividades ya citadas con anterioridad: observar, proteger y negociar. A este respecto, debe decirse que la observación clara y consciente debe realizarse sin prejuicios del espíritu ni intereses de partido. La protección ha de ejercerse con equidad, sin preferencia, y para su logro tendrán que emplearse a la vez habilidad, tacto y energía, prefiriendo que emplearse a la vez habilidad, tacto y energía, prefiriendo siempre las sugerencias discretas y las negociaciones hábiles, pero sabiendo también sostener con firmeza una reclamación enérgica. En la correcta negociación se necesitarán, en conjunto, todas las cualidades del buen

³³ Lion Depetre, José. Op. Cit. P. 63.

diplomático: la inteligencia, el tacto, la flexibilidad y las buenas maneras, compatibles con la debida energía.³⁴

El ambiente en el que se desenvuelve un diplomático no es de derecha ni de izquierda; ni religioso ni laico; ni aristocrático ni plebeyo; simplemente un ambiente especial muy parecido en casi todos los países en que tiene que actuar. Ese es el ambiente diplomático actual, colmado definitivamente de un sinnúmero de vicisitudes y dificultades, además de estrategias para que un agente diplomático sea útil para su patria, deberá reunir un mínimo de condiciones indispensables para su buena actuación.

Una de las más importantes condiciones que se requiere para la representación diplomática es sin duda, la experiencia: Sin embargo, la adquisición de ella es un largo camino, y fruto, frecuentemente, de dificultades y tropiezos que pueden ser muy dañinos y costosos para el Estado acreditante. La experiencia es sin duda el producto de la práctica constante y ordenada, basada en la carrera diplomática.

Lion Depetre recuerda lo que el autor inglés Sir Satow señalaba al respecto sobre el buen diplomático, y resumía diciendo que ante todo debe ser un perfecto gentleman “an educated man”.³⁵

El diplomático debe poseer ante todo rectitud en sus actos, mismo don que consta de tres matices, la probidad, la franqueza y la veracidad. Un buen

³⁴ Idem.

³⁵ Ibid. P. 64

diplomático debe rodearse por todos los medios de una firme reputación de probidad, ya que ello facilitará mucho su labor y le acrecentará la simpatía de las personas con las que habrá de negociar en el Estado receptor. Debe saber razonar, discutir, presentar sus argumentos con toda mesura, denominando sus ademanes y meditando sus palabras. Debe herir sin ofender.

Todo buen diplomático que se precia de serlo deberá establecer una sólida reputación de franqueza y rectitud, de manera que nunca se dude de su palabra. Requiere también habilidad y tacto. El agente diplomático habrá de mostrar el mayor respeto por las costumbres y tradiciones del país receptor; el tacto, que los franceses llaman “le doigé”, es una cualidad fundamental que lleva a discernir exactamente sobre aquello que “debe” hacerse; y hacerlo en el momento oportuno. El tacto puede ser entendido como la espontaneidad oportuna en la acción.

Todas estas características conforman a un buen agente diplomático, las mismas han evolucionado como las relaciones entre los Estados, y ellas garantizan que el funcionario enviado a otro Estado, cumpla con su cometido de la mejor manera posible.

El funcionario diplomático mexicano debe reunir estas características, además de poseer los conocimientos básicos y técnicos sobre el difícil pero bello arte de la representación diplomática, sin embargo, un buen agente diplomático debe tener un perfil netamente nacionalista. En muchas de las ocasiones se llega a pensar que el agente diplomático es aquel individuo que posea una gran cultura internacional y que habla varias lenguas, capaz de adaptarse a la idiosincrasia de otros países. Este razonamiento debe ser

clasificado hoy en día de falso. El diplomático mexicano debe antes que nada conocer la historia, el presente y perspectivas de México, sus costumbres, su idiosincrasia, sus necesidades, y sobre todo, amar a México, proyectando ese amor hacia el extranjero. Después de todo, debe recordarse que un agente diplomático es un vocero de su país, alguien encargado de hacer que se conozca su patria, debe en conclusión proyectar la imagen de México al mundo entero.

2.4.3. LA CARRERA DIPLOMÁTICA.

Se ha señalado en el punto anterior que es a partir de la primera guerra mundial que las naciones europeas y los Estados Unidos reconocen la importancia de crear una carrera diplomática a fin de brindar más atención con el advenimiento de la segunda guerra mundial, los esfuerzos se vieron suspendidos por algunos años pero, el término de aquella, los Estados reanudan su intención de crear a verdaderos profesionales en la representación diplomática.

El autor Armando Pesantes García señala que la carrera diplomática puede ser entendida como “el conjunto de funcionarios dependientes del Ministerio de Relaciones Exteriores, que organizados jerárquicamente, han hecho de la diplomacia su profesión habitual, ocupando los cargos que se les asigna sin relación alguna con los cambios políticos que puedan ocurrir en su país”. Continúa el autor señalando que se trata de una actividad profesional bien establecida en Estados organizados, conscientes de que la división del

trabajo y la especialización de funciones es la única garantía de eficiencia en la conducción de los asuntos publicados.³⁶

Resultan interesantes las ideas arriba expresadas, y sólo debe agregarse que la carrera diplomática cuenta con un amparo legal y un sistema de escalafón que la convierten en un requisito indispensable para todos aquellos que desean representar a un país en otro territorio.

Como ya se ha señalado en otros apartados de ese capítulo, desde el surgimiento de la Secretaría de Relaciones Exteriores, una de las principales preocupaciones de la titulares de esa dependencia ha sido la profesionalización del Servicio Exterior. Cabe recordar que la Secretaría del ramo exterior fue hasta el año de 1891, la dependencia que más mutaciones sufrió. El Servicio Exterior fue configurado en 1821 gradualmente, dividido en dos cuerpos: uno diplomático y el otro consular. Así también, para una formación diplomática y consular.

Hoy en día, la Carrera diplomática es toda una realidad. Se encuentra perfectamente estructurada, de conformidad a las múltiples y cada día más crecientes necesidades de México. Es la propia Ley del Servicio Exterior la que se encarga de regular y garantizar la eficiencia de los estudios y capacitación diplomático – consular.

El citado ordenamiento legal señala en su artículo 3º que el Servicio Exterior Mexicano se integra por personal de carrera...., mismo que cuenta

³⁶ Pesantes García, Armando. Op. Cit. P. 69.

con permanencia y comprende las ramas diplomática y consular, así como la técnico administrativa (Artículo 4º). Cabe decir, que para ingresar al Servicio Exterior, deberán realizarse una serie de exámenes públicos de oposición de conformidad a lo dispuesto por el artículo 28, y que constan de las siguientes materias: cultura general orientado a las relaciones internacionales; de español; debe acreditarse el dominio de un idioma extranjero y la capacidad para traducir otro, ambos de utilidad para la diplomacia; la elaboración de un ensayo sobre un tema de actualidad en política exterior; y llevará a cabo entrevistas con funcionarios diversos de la Secretaría y, en su caso, los cursos de especialización de un mínimo de seis meses en el Instituto Matías Romero, dependiente de la Secretaría, más un año adicional de experiencia práctica en la misma dependencia. Esos estudios constituyen en esencia la verdadera carrera diplomática misma que le permitirá al egresado el contar con las bases académicas y prácticas necesarias para poder llevar a cabo cualquier labor dentro del Servicio Exterior.

Finalmente y en este punto, cabe agregar que el procedimiento de ingreso a que se ha hecho mención es difícil, pero, los que logren egresar de las etapas arriba descritas, serán las personas idóneas para poder representar los intereses de México en el mundo entero.

2.5 CLASIFICACIÓN DE LOS AGENTES DIPLOMÁTICOS SEGÚN LA CONVENCION DE VIENA DE 1961 SOBRE RELACIONES DIPLOMÁTICAS.

El intercambio diplomático entre los Estados modernos encuentran su regulación en la Convención de Viena de 1961 sobre Relaciones Diplomáticas, instrumento que se encuentra vigente hasta nuestros días, y que tiene su antecedente en el Congreso de Viena de 1815, cuando por primera vez los Estados deciden compilar y regular la materia diplomática. Este congreso llevó a la institución diplomática . Ese congreso llevó a la institución diplomática a su clímax, considerando esa etapa como la edad clásica de la diplomacia.

Con el advenimiento de las dos guerras mundiales, el panorama internacional se tornó en una completa anarquía. Las instituciones internacionales que se habían buscado y logrado se resquebrajaron brutalmente, y hubo de esperarse hasta el término de la segunda guerra, cuando se crea la moderna Organización de las Naciones Unidas, organismo que en 1961 decide regular la materia diplomática.

La Convención de Viena citada, clasifica a los agentes diplomáticos de la manera siguiente:

“Artículo 14. 1. Los Jefes de misión se dividen en tres clases:

- a) embajadores o nuncios acreditados ante los Jefes de Estado; y otros Jefes de misión de rango equivalente;
- b) enviados, ministros o internuncios acreditados ante los Jefes de Estado;
- c) encargados de negocios acreditados ante los Ministros de Relaciones Exteriores.”

2.6. CLASIFICACIÓN DE LOS AGENTES DIPLOMÁTICOS. SEGÚN LA LEY DEL SERVICIO EXTERIOR MEXICANO.

El Servicio Exterior por su parte, ofrece una clasificación atendiendo a las necesidades de México, pero que de ningún modo contraviene a lo dispuesto por la Convención de Viena de 1961 citada. De este modo, la vigente Ley del Servicio Exterior de nuestro país señala:

“Artículo 5°. Los cuerpos diplomático y consular integran la rama diplomático-consular, que comprende las siguientes categorías:

- Embajador
- Ministro
- Consejero
- Primer Secretario
- Segundo Secretario
- Tercer Secretario
- Agregado Diplomático.”

Esta clasificación atiende a la jerarquía de los cargos, misma que va desde el más simple “agregado diplomático”, hasta el de embajador, que por cierto es el Jefe de toda misión, coordinando además a la rama consular acreditada en ese mismo país. Sin embargo, nuestro país, no en todos los Estados con los cuales mantiene relaciones, acredita a todos estos funcionarios, ya que ello ocasionará un egreso constante y fuerte para nuestro país, además de que es bien sabido que existen Estados con los cuales nos unen relaciones no tan importantes, sobre con los que tenemos intereses en muchos rubros como sucede con los Estados Unidos, y después, las acciones europeas más importantes como Alemania, Francia, y Inglaterra.

Por último debe aclararse que la Ley vigente del Servicio Exterior, data del año 1994, por lo que la institución del Servicio Exterior ha sufrido algunas reformas estructurales y funcionales que lo impulsarán hacia un mejor desempeño.

2.7. LAS MISIONES ESPECIALES DE MEXICO, IMPORTANCIA Y MARCO LEGAL.

Debido a la notable evolución experimentada por las relaciones internacionales, así como al derecho irrestricto de los Estados a dar un nombre especial a sus representantes diplomáticos o a sus misiones, el siglo XX ha presenciado el nacimiento de nuevos tipos de misiones diplomáticas, diferentes a las clásicas que durante muchos años se conocieron solamente como Embajadas, Nunciaturas, Legaciones, etc.

Esas recientes creaciones por simple oposición a las clásicas misiones diplomáticas pueden bien denominarse como “Misiones de denominación especial o “Misiones especiales”.

La estructura general de la misión diplomática es un asunto que compete exclusivamente al Estado acreditante, a sus leyes internas, reglamentos y sobre todo, a sus necesidades. Existe sin embargo una marcada similitud en casi todas las misiones modernas, con las lógicas diferencias que resultan del tamaño de la misión, de los recursos del Estado acreditante, de la importancia relativa que el país que envía puede dar a las relaciones con el Estado receptor, y de un conjunto de factores de índole política y económico que resultaría difícil de evaluar. En este sentido, resulta entendible que los Estados pequeños, económicamente hablando, no pueden competir con las grandes potencias las cuales derrochan grandes recursos para el establecimiento de sus misiones diplomáticas en los países con los cuales mantienen relaciones.

Partiendo de esas premisas, una misión diplomática funciona o contiene a base de los siguientes departamentos o elementos:

a) Cancillería.- Es un núcleo central que coordina los distintos servicios de la misión diplomática; es la oficina organizada para el recibo y despacho de documentos; para la custodia y organización de los archivos, el cuidado y manejo de las claves, la coordinación de las labores de todos sus demás departamentos o despachos de la misión. Es dirigida por el

funcionamiento diplomático de rango inmediatamente inferior al Jefe de la misión.³⁷

b) Departamento comercial. Los intercambios comerciales ocupan un lugar más preponderante cada día en las relaciones internacionales. Actualmente; los gobiernos muestran más preocupación por destacar en el exterior sus oficinas comerciales, que se encarguen de la promoción de sus productos, del estudio del mercado del país receptor en cuanto a las posibilidades de exportación e importación.³⁸

Debe señalarse que en muchas de las veces, los departamentos de comercio no dependen del Ministerio de Relaciones Exteriores, sino del Ministerio de Comercio o equivalente, y que tales departamentos son agregados a las misiones para el efecto de que sus integrantes puedan gozar de los privilegios e inmunidades, como si se tratara de agentes diplomáticos. Inclusive, no resulta nada extraño que estas oficinas tengan una caso absoluta independencia de la misma misión en la esfera administrativa.

c) departamento consular.- la primera práctica diplomática indica que cuando dos países intercambian misiones diplomáticas, se entiende implícito el deseo de establecer también relaciones de tipo consular. Por lo regular, las embajadas cuentan con una área consular encargada de las tareas de tipo administrativo que les competen a los consulados, a parte de

³⁷ Cfr. Pérez Manzano, Antonio. Op. Cit. P. 230.

³⁸ Ibid p. 233.

que existan otras oficinas consulares en otras ciudades del Estado receptor. A este respecto, la Convención de Viena de 1961 sobre Relaciones Diplomáticas señala:

2. ninguna disposición de la presente Convención se interpreta de modo que impida el ejercicio de funciones consulares por la misión diplomática.”

d) Departamento cultural y de prensa.- resulta importante para los Estados el difundir sus costumbres, ideológicas y sobre todo, su realidad para acrecentar sus ingresos económicos por el turismo. Por lo regular, este departamento se encuentra supeditado por el Ministro de Educación quien le suministra la información escrita que la misión debe difundir con el país donde se encuentre.

e) Oficinas militares.- Dependiendo de la importancia de la misión, el Estado acreditante puede designar oficinas militares en su representación, acreditando a agregados de tipo naval, militar o aeronáutico, personal que está supeditado al Jefe de la misión. Se supone que el objetivo de estos agregados es intercambiar información con sus homólogos del país receptor, así como estrechar los lazos de amistad y cooperación en materia militar. En este caso, la Secretaría o Ministerio de la Defensa deberá proponer a los funcionarios que así estime pertinentemente ante el Ministerio de Relaciones Exteriores. Nuestro país cuenta con un número normal de agregados militares distribuidos en las distintas misiones diplomáticas acreditadas en el mundo.

f) Otras oficinas.- El poderío económico del país acreditante y sobre todo, el estado de desarrollo en que se encuentren las relaciones con el Estado receptor determina La creación de departamentos atendidos por personal denominado “especial”, insertado dentro de la misión misma, pero con relativa autonomía. Dentro de este personal especial, debe destacarse la creación de las distintas agregadurías de la Procuraduría General de la República acreditadas ante los E.U. principalmente, y próximamente en París.

Es a raíz del gran incremento de delitos de índole internacional, que México ha suscrito diversos tratados internacionales con otras naciones para brindarse recíprocamente, toda la asistencia Jurídica necesaria para estar en posibilidad de atacar en forma frontal a todos esos actos que dañan a las sociedades. En este momento debe destacarse el gran peligro que representa el incremento que ha mostrado el narcotráfico internacional, un problema que no es ajeno a ningún Estado, y que cada vez deja ver a una compleja mafia internacional perfectamente estructurada.

Nuestro país ha establecido gran comunicación con los Estados Unidos, país con el que nos une más que una gran frontera, y comparte su problemática con nosotros. De este modo, debe decirse con justeza que México ha celebrado ya un gran tratado sobre asistencia jurídica mutua, y como producto de ese instrumento, ambas naciones han suscrito otros tratados como el de extradición, el de ejecución de sentencias penales, también conocido como tratado para el intercambio de reos, etc.

Para la consecución de una mejor persecución de los altos delincuentes que se refugian en otros países, resulta lógico pensar en la necesidad de que la Procuraduría General de la República cuente con representaciones acreditadas en las distintas misiones diplomáticas. Sin embargo, éste esfuerzo no debe cesar aquí, por el contrario, la institución debe ampliar sus contactos con las instituciones policiacas de los países más importantes para estar en posibilidad de que México pueda tener un mejor control de los delincuentes nacionales que huyen hacia otros Estados. Este tema será tratado con más amplitud en el siguiente capítulo de éste trabajo de investigación.

CAPÍTULO 3. LAS AGREGADURIAS DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPUBLICA. NATURALEZA JURIDICA E IMPORTANCIA DENTRO DE LOS CONVENIOS DE ASISTENCIA JURIDICA CELEBRADOS POR MEXICO CON OTROS PAISES.

3.1. CONCEPTOS DE TRATADO INTERNACIONAL.

Sin lugar a dudas, los tratados internacionales constituyen una de las manifestaciones más claras de las relaciones entre los Estados.

La historia de los pactos o acuerdos entre Estados se remonta hasta los orígenes del hombre mismo. En este sentido, los pueblos llevaban a cabo numerosos compromisos con sus vecinos ya sea para negociar, comprar, vender, e inclusive para invadir a otro u otros pueblos, o para poner fin a las hostilidades. Es por ello que el maestro Sepúlveda dice que “los tratados son por excelencia la manifestación más objetiva de la vida de relación de los miembros de la comunidad internacional.”³⁹

Muchos de los grandes doctinarios del derecho internacional han tratado de entrar al fondo de la esencia de los tratados, produciendo conceptos y definiciones tan variadas como concepciones del propio derecho de gentes existentes. Aquí pasaremos a exponer algunas de ellas:

³⁹ Sepúlveda, Cesar, Op. Cit. P. 121.

El maestro Arellano García expresa que los tratados internacionales son la fuente de más importancia en el derecho internacional, ya que en ellos se pone de manifiesto el consentimiento expreso de los Estados que intervienen en la celebración de esos instrumentos. Para el maestro los tratados son “una doble o múltiple manifestación de voluntades de sujetos de la comunidad internacional, con intención lícita de crear, modificar, extinguir, transmitir, conservar, aclarar, respetar, constatar, certificar y detallar derechos y obligaciones.”⁴⁰

Para el antes referido Cesar Sepúlveda, los tratados son “acuerdos entre dos más Estados soberanos para crear, para modificar o para extinguir una relación Jurídica entre ellos”.⁴¹

Max Sorensen manifiesta que “el Tratado es cualquier acuerdo internacional que celebran dos o más Estados u otras personas internacionales, y que está regido por el Derecho Internacional”.⁴²

Es muy conveniente citar lo que estipula la Convención de Viena de 1969 sobre Derecho de Tratados:

“Artículo 2 Términos empleados

⁴⁰ Arellano García, Carlos, Derecho Internacional Público, editorial Porrúa, 2ª edición, México, 1993, P.91

⁴¹ Op. Cit. P. 120

⁴² Sorensen, Max. Manual de Derecho Internacional Público. Editorial Fondo de Cultura Económica, México, 1992. P. 155

A) Se entiende por tratado un acuerdo internacional celebrado por escrito entre Estados y regido por el Derecho Internacional, ya que conste en un instrumento único o en dos o más instrumentos conexos y cualquiera que sea su denominación particular²³.

El anterior numeral expresa los requisitos para la celebración de los tratados, sin embargo, se advierten también una laguna jurídica al señalar "... y cualquiera que sea su denominación particular". Lo anterior lleva a meditar sobre las distintas y tan especiales denominaciones que reciben los instrumentos que signan los Estados y las Organizaciones Internacionales como: acuerdo, tratado, convenio, pacto, etc. Lo cierto es que en esencia no existe diferencia entre todas esas formas de describir a los tratados, ya que finalmente, se trata de la expresión de la voluntad de los Estados encaminada a crear, modificar o extinguir deberes o derechos internacionales.

Mención aparte merecen los Concordatos, que son aquellos instrumentos que por escrito llevan a cabo la Santa Sede con los Estados con los que mantienen relaciones diplomáticas, y que contienen los mismos elementos de los tratados entre Estados.

Debe decirse con toda Justicia que la Convención de Viena de 1969 sobre Tratados excluye a los instrumentos celebrados entre las organizaciones internacionales y los Estados, o entre dos de las primeras. La comisión de Derecho Internacional argumentó que la inclusión de aquellas hubiera complicado y retrasado excesivamente la preparación del proyecto de Convención que finalmente se llevó a cabo en 1969. Así, se decidió que los

tratados celebrados entre organismos internacionales serían objeto de otra Convención, la cual fue adoptada el 21 de marzo de 1986.

Pese a la anterior excepción, los tratados o acuerdos son exteriorizaciones de la voluntad de los sujetos de derecho internacional, regidos por el derecho de gentes y que se destinan a crear, modificar o extinguir derechos y deberes internacionales.

3.2. LA REGULACIÓN INTERNACIONAL DE LOS TRATADOS.

La realización de tratados o pactos entre los Estados ha sido desde las grandes civilizaciones e imperios, el ejemplo más palpable de las relaciones internacionales.

Con la consolidación de los Estados modernos y el descubrimiento de nuevos territorios como el continente americano, se multiplicaron los compromisos entre los países, sin embargo, las normas que habían regido a tales actos, habían sido netamente consuetudinarias.

El 23 de mayo de 1969, culminaron los tratados emprendidos por la Comisión de Derecho Internacional de la Organización de las Naciones Unidas, con la firma en el derecho de los tratados, la cual entró en vigor con fecha 27 de enero de 1980, recibiendo las ratificaciones correspondientes de los 33 Estados signatarios.

Poco a poco, las normas de esta Convención fueron adquiriendo un carácter más general al adherirse más y más países.

Señala el artículo primero de la Convención citada:

“Artículo 1. Alcance de la presente Convención. La presente Convención se aplica a los tratados entre Estados”.

Los tratados internacionales encuentran una fundamentación más general al ser considerados como una fuente importante del derecho de gentes. En este orden de ideas, el artículo 38 del Estatuto de la Corte Internacional de Justicia expresada sobre los tratados lo siguiente:

“1. El tribunal, cuya función es decidir conforme al Derecho Internacional Público las controversias que les sean sometidas, deberá aplicar:

a) las Convenciones Internacionales, sean generales o particulares, que establecen reglas expresamente reconocidas por los Estados litigantes...”

Este inciso del artículo 38 debe interpretarse como una alusión a los tratados internacionales, los cuales pueden ser generales, es decir, multilaterales, también conocidos como bilaterales o bipartitos.

3.3. EL PROCEDIMIENTO PARA LA CELEBRACIÓN DE TRATADOS.

Antes de entrar al punto relativo al procedimiento que siguen los tratados o acuerdos, conviene señalar que la realización de estos importantes instrumentos están sujetos a la observancia de ciertos principios que son:

a) El principio “pacta sunt servanda”. De origen consuetudinario, significa que los tratados o pactos deben ser observados, es decir, son totalmente obligatorios respecto de las partes, aunque tal acatamiento derive de la buena fe de las partes. Algunas teorías en él se basaron para entender el sistema jurídico internacional, es el caso de Kelsen y la escuela vienesa.

Este principio se encuentra contenido en el artículo 26 de la Convención que literalmente expresa como sigue:

“Artículo 26. Pacta sunt servanda. Todo tratado en vigor obliga a las partes y debe ser cumplido por ellas de buena fe”.

b) Principio “res inter alios acta”. Se refiere a que los tratados solo crean obligaciones entre las partes. En principio, un tratado no puede obligar a terceros Estados, puesto que ellos no han expresado su consentimiento. Sin embargo, esto no es un principio absoluto, ya que en algunos casos, un tratado puede crear derechos y obligaciones respecto a Estados ajenos al pacto.

c) Principio “ex consensu advenit vinculum”. Significa que el consentimiento es la base de la obligación jurídica. Es este principio el resultado de la estructura de la sociedad internacional, formada básicamente por Estados, que jurídicamente son considerados como iguales. Por no existir un ente supremo superior a ellos que sea capaz de imponerles una conducta determinada, se sabe que los países deben dar su consentimiento para que nazcan las obligaciones jurídicas internacionales.

El consentimiento de los Estados debe ser real, es decir, no estar viciado por la violencia sea física o moral, por el error u otro vicio que pueda contravenir esa expresión de la voluntad contractual estatal.

d) Finalmente, el principio relativo al “jus cogens”. Históricamente ha sido muy discutido el principio incorporado en el artículo 53 de la Convención de Viena de 1969, según el cual un tratado sería nulo cuando sea contrario a una norma del Derecho Internacional:

“Es nulo todo tratado que, en el momento de su celebración, esté en oposición con una norma imperativa de derecho internacional general. Para los efectos de la presente Convención, una norma imperativa de derecho internacional general es una norma aceptada y reconocida por la comunidad internacional de Estados en su conjunto como norma que no admite acuerdo en contrario y que sólo puede ser modificada por una norma ulterior de derecho internacional general que tenga el mismo carácter”.

El procedimiento para la celebración de los tratados consta de las siguientes fases: negociación, firma y la ratificación.

I.- Negociación.- Esta primera etapa está conformada por el conjunto de operaciones encaminadas a establecer el texto del tratado⁴³. La autora Ortiz Ahlf aporta una definición más amplia: “La negociación tiene por objeto lograr un acuerdo entre las partes a fin de determinar el clausulado del tratado. Esta fase no se encuentra regulada de forma autónoma por la Convención de Viena de 1969”.⁴⁴

En un instrumento bilateral, lo más usual es que los gobiernos interesados en realizar el acto Jurídico se intercambien notas donde se precisen la necesidad y ventajas de llegar a un pacto sobre alguna materia en particular. Posteriormente, se escoge el país y lugar donde han de llevarse a cabo las conversaciones sobre el tratado. Cada parte nombrará a sus plenipotenciarios. De acuerdo al asunto, esos representantes se asesorarán con expertos o técnicas de la materia del tratado.

Las pláticas y discusiones negociadoras son por lo general muy tardadas. Se examina cada término, cada párrafo con excesivo cuidado. En muchas ocasiones, se suelen detener las conversaciones para hacer alguna consulta a los órganos superiores del Estado.

⁴³ Cfr. Seara Vázquez, Modesto. Op. Cit. P. 206

⁴⁴ Ortiz Ahlf, Loreta. Derecho Internacional Público. Editorial Harla, México 1989, p.16.

La determinación del idioma del tratado es otro problema frecuente. En épocas anteriores se utilizaba como idioma el latín, lo que representaba una enorme ventaja ya que se establecía una lengua común. A partir del siglo XVIII, se comenzó a utilizar el francés. En los inicios del siglo XIX el idioma inglés adquirió gran fuerza y rango de lengua diplomática, pero a menudo se utilizaron esas dos lenguas en la redacción del tratado, teniendo igual valor ambos.

La evolución actual de los acuerdos internacionales tiende a considerar como auténticos los textos redactados en un número de idiomas cada vez más grande. Cabe decir que los cinco textos de la Carta de la O.N.U. han sido redactados en español, inglés, francés, ruso y chino, teniendo el mismo valor.

Se ha dicho con acierto que la negociación se dirige hacia la búsqueda y adopción del texto del tratado. Aquí, deben distinguirse las siguientes partes:

a) **Preámbulo.**- Los tratados comienzan por lo general invocando a la divinidad, en los casos de la Santa Sede y los Estados musulmanes. En los demás, inician por señalar las partes contratantes, ya sea enumerando los Estados, los órganos estatales o los gobiernos.

b) **Exposición de motivos.**- Salvo algunas excepciones, el preámbulo puede concluir con una exposición de motivos, la cual permite conocer los propósitos de las partes contratantes, pudiendo ayudar además a la interpretación del texto cuando este es oscuro.

c) El cuerpo del tratado.- Es muy común que el texto de los tratados esté dividido en artículos, y a menudo en partes o capítulos. El cuerpo del tratado es el conjunto de disposiciones relativas a los derechos y obligaciones para las partes contratantes. Actualmente se suele usar los primeros artículos para explicar el significado de ciertos términos que serán manejados a lo largo del texto del instrumento.

d) Adopción del texto.- Está contenido en lo dispuesto por el artículo 9 de la Convención de Viena de 1969:

“1. La adopción del texto de un tratado se efectuará por consentimiento de todos los Estados participantes en su elaboración, salvo lo dispuesto en el párrafo 2.

2. La adopción del texto de un tratado en una conferencia internacional se efectuará por mayoría de dos tercios de los Estados presentes y votantes, a menos que esos Estados decidan por igual mayoría, aplicar una regla diferente”.

Del anterior precepto se obtiene que son los Estados contratantes los facultados para adoptar el texto que más les convenga, excepto si se trata de un tratado multilateral, en cuyo caso la adopción se efectuará por mayoría de dos tercios de los Estados presentes y votantes, a menos que ellos decidan lo contrario.

II.- La firma.- Esta tiene una doble función. Por una parte, sirve para reconocer por parte de los representantes de los Estados, el contenido del

tratado, determinando el final del período de la negociación. Por otra parte, significa la expresión del consentimiento del Estado, para obligarse por el tratado.

La firma es considerada como la manifestación del consentimiento del Estado si lo establece el tratado. Esto encuentra su fundamento en el artículo 11 de la Convención que señala:

“El consentimiento de un Estado de obligarse por un tratado podrá manifestarse mediante la firma, en canje de instrumentos que constituyan un tratado, la ratificación, la aceptación, la aprobación o la adhesión, o en cualquier otra forma que se hubiera convenido”.

Otro de los medios de manifestación del consentimiento de los Estados es el canje de los instrumentos que integran al tratado, siempre y cuando, en los mismos conste la voluntad del Estado en ese sentido, o cuando de otra forma, los Estados han decidido darle a dichos instrumentos ese efecto, como lo expresa el artículo 13 de la Convención:

“El consentimiento de los Estados en obligarse por un tratado constituido por instrumentos canjeados entre ellos se manifestará mediante este canje:

- a) Cuando los instrumentos dispongan que su canje tendrá ese efecto; o
- b) Cuando conste de otro modo que esos Estados han convenido que el canje de los instrumentos tenga ese efecto”.

III.- La ratificación.- Anteriormente, la ratificación era concebida como la última fase en el procedimiento de conclusión de los tratados. Se partía de la premisa de que todo tratado debía ser ratificado para que adquiriera carácter obligatorio, a menos de que los Estados dispusieran lo contrario. Esa postura fue adoptada primeramente por la Comisión de Derecho Internacional, al elaborar el proyecto de la Convención de Viena, sin embargo se modificó después : de modo tal que no se supone la ratificación, según el artículo 14 de la Convención que literalmente dispone lo siguiente:

“1. El consentimiento de un Estado en obligarse por un tratado se manifestará mediante la ratificación:

a) Cuando el tratado disponga que tal consentimiento debe manifestarse mediante la ratificación;

b) Cuando conste de otro modo que los Estados negociadores han convenido que se exija la ratificación;

c) Cuando el representante del Estado haya formado el tratado a reserva de ratificación; o

d) Cuando la intención del Estado de firmar el tratado a reserva de ratificación se desprenda de los plenos poderes de su representante o se haya manifestado durante la negociación.

2. El consentimiento de un Estado en obligarse por un tratado se manifestará mediante la aceptación o la aprobación en condiciones semejantes a las que rigen para la ratificación.”

La ratificación es “una operación mediante la cual el Estado establece, en su derecho interno, los requisitos para obligarse internacionalmente”.⁴⁵ Cada Estado cuenta con sus normas constitucionales que determinan cuál es el órgano competente para obligar internacionalmente al Estado. Existen constituciones que reservan esa función al Ejecutivo , ejemplo claro de los sistemas absolutistas que ha caído en desuso. Hoy en día, los principales sistemas constitucionales reservan ese poder a los órganos Legislativo y Ejecutivo o solamente al primero de ellos.

En el caso de nuestro país, la Constitución vigente señala en su artículo 76, fracción I:

“Son Facultades exclusivas del Senado:

I. Analizar la política exterior desarrollada por el Ejecutivo Federal, con base en los informes anuales que el Presidente de la República y el Secretario del despacho correspondiente rindan al Congreso; además, aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que celebre el Ejecutivo de la Unión...”

Este numeral tiene estrecha relación con el 89 en su fracción X que establece la facultad del Presidente de la República para dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, sometiéndolos a la aprobación del Senado, observando los principios sobre política exterior que México ha desarrollado a lo largo de su existencia como nación independiente.

⁴⁵ Cfr. Sepúlveda, Cesar. Op. Cit. P. 211.

Desde el Punto de vista internacional, la ratificación es un procedimiento que se realiza para darle al tratado fuerza obligatoria, procediendo a un intercambio de los instrumentos de ratificación o a su depósito.

En los tratados bilaterales es normal que un Estado comunique al otro los instrumentos de ratificación, o bien es más utilizado, que se haga un intercambio de las cartas de ratificación, dándose un proceso verbal de intercambio. En los Tratados multilaterales, la práctica usual es el llamado depósito de los instrumentos de ratificación. En el texto del tratado se designa qué Estado va a ser el depositario, y éste será entonces el que reciba los instrumentos de ratificación y el que se encargará de comunicar a los demás las ratificaciones recibidas.

Este es a grandes rasgos el procedimiento que se sigue para llevar a cabo un tratado internacional y sus implicaciones para los Estados.

3.4. CLASES DE TRATADOS.

Muchas clasificaciones pueden obtenerse sobre cualquier tema del derecho internacional, sin embargo, el intentar clasificar tiene por objeto mostrar de forma particular las características de ese tema. Es así que la doctrina ha clasificado a los tratados atendiendo a muy diversos factores, sobresaliendo uno, relativo al fondo, y otro a la forma. En el primer espacio se encuentran los tratados-contrato y los tratados-leyes. Los primeros tienen una

finalidad limitada al crear una obligación jurídica que se extingue con el cumplimiento del tratado, cabe aquí citar como ejemplo, los tratados que fijan las fronteras comunes entre dos Estados, ya que una vez conseguido el objetivo, desaparecerán.

En cuanto a los segundos, puede decirse con razón que crean una reglamentación jurídica permanente y obligatoria, ejemplo, las convenciones firmadas en Viena en 1961, 1963 y 1969 sobre materias diplomática, consular y tratados respectivamente.

Una clasificación que atiende a la forma es la relativa al número de países que participan, pudiéndose hablar de tratados bilaterales o bipartitos, cuando son sólo dos partes. Igualmente, existen los tratados multilaterales o multipartitos cuando concurren más de dos Estados.

Por la materia que regulan, los tratados se clasifican en comerciales, económicos, culturales, científicos, militares, limítrofes, viales, técnicos, culturales, etc.

Por su amplitud, pueden ser generales si abarcan a todas las relaciones entre los Estados, o a un grupo de ellas, o especiales si contemplan sólo un aspecto específico de las mismas.

La doctrina habla también de tratados permanentes, que se pactan a perpetuidad o sin tiempo determinado de caducidad, como los instrumentos de amistad o limítrofes; y también los temporales, cuando son pactados a un tiempo determinado, como los destinados al comercio.

3.5 JERARQUÍA LEGAL DE LOS TRATADOS INTERNACIONALES EN MÉXICO.

Los tratados internacionales tienen de acuerdo con el artículo 133 constitucional, la jerarquía de Ley Suprema, al igual que la Carta Magna y las leyes federales expedidas por el Congreso, siempre y cuando los primeros cumplan con los siguientes requisitos:

a) Que el tratado internacional no contravenga ninguna disposición de orden constitucional, es decir, que se observe el principio de supremacía de la Constitución;

b) Que el tratado haya sido o sea celebrado por el Presidente de la República. De conformidad con el artículo 89 fracción X del ordenamiento fundamental, el Ejecutivo Federal es el único facultado para celebrar instrumentos bilaterales o multipartitos con otras naciones en nombre y representación del Estado mexicano, para lo cual deberá observar los principios rectores de la política exterior mexicana, y que el mismo artículo 89 destaca; y

c) Que el tratado internacional sea debidamente ratificado por el Senado de la República. En este sentido la ratificación de un tratado tiene vital importancia tanto para el derecho interno como para el derecho internacional. Desde el punto de vista interno la ratificación es el último acto en el cual, un órgano es legalmente dotado para revisar el instrumento en cuestión, teniendo la facultad, discrecional de aceptarlo

o no. La ratificación por parte del Senado es una clara reminiscencia del sistema parlamentario ya que una decisión del Ejecutivo Federal se ve sometida a lo que el Senado del país decida. Desde el punto de vista internacional la ratificación.

Interpretando literalmente el artículo 133 de la Constitución, debe concluirse que los tratados son Ley Suprema, siempre y cuando, cumplan los requisitos antes mencionados.

3.6. LOS DIVERSOS INSTRUMENTOS SIGNADOS POR MEXICO SOBRE ASISTENCIA JURIDICA CON OTROS PAISES.

A partir de que México obtuvo su independencia de la corona española, se tuvo que enfrentar numerosos problemas. Era necesario establecer relaciones con otros países, sobre todo en el campo comercial y económico.

Desde aquellos años, nuestro país buscó afanosamente la realización de tratados con diversas potencias como los Estados Unidos, país que fue el primero en otorgar su reconocimiento al nuestro como un Estado independiente. La mejor forma de concretar las relaciones que México había establecido era la firma de diversos tratados, los cuales versaban en un principio en materias económica y comercial, pero con el paso de los años los tratados fueron extendiéndose a otros rubros como la educación, la cultura y el jurídico. En este último campo, México ha signado un gran número de

tratados y convenciones destacando claramente aquéllos realizados con los Estados Unidos de América. A continuación mencionaremos los más importantes:

- 1) Tratado para la Extradición de Delincuentes con los Estados Unidos de América, firmado el 11 de diciembre de 1861.
- 2) Convención sobre extradición con los Estados Unidos de América, firmado el 20 de febrero de 1885.
- 3) Tratado para la extradición de Criminales entre México y los Estados Unidos de América, celebrado el 22 de febrero de 1899. Aprobado por el Senado de México el 12 de abril de ese año y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 25 de abril también de 1899.

Con fecha 25 de junio de 1902 se llevó a cabo una convención adicional a este tratado, siendo publicada en el Diario Oficial de la Federación el 13 de abril de 1903.

Existe una convención adicional que añade nuevos delitos a los especificados en las Convenciones del 22 de febrero de 1899 y 25 de junio de 1902, firmada el 23 de diciembre de 1925.

- 4) Tratado de Cooperación que dispone la recuperación y devolución de bienes arqueológicos, históricos y culturales robados entre México y los Estados Unidos, firmado en la capital mexicana el 17 de julio de

1970. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 9 de julio de 1971.
- 5) Tratado sobre la Ejecución de sentencias penales publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de octubre de 1977. Entró en vigor el 30 de noviembre de 1977. (entre México y los Estados Unidos).
 - 6) Tratado de extradición entre México y los Estados Unidos de América, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 23 de enero de 1980, hecho en la Ciudad de México el 4 de mayo de 1978. Fue aprobado por el Senado mexicano el 20 de diciembre de 1978. Entró en vigor el 25 de enero de 1980.
 - 7) Convención entre México y los Estados Unidos de América para la devolución de vehículos de disposición ilícita de fecha 15 de enero de 1981, hecha en la ciudad de Washington D. C., publicada el 14 de julio de 1983. Publicada el 28 de diciembre de 1983 en el Diario Oficial de la Federación. Esta Convención abroga a la de fecha 6 de octubre de 1936.
 - 8) Tratado de Cooperación y Asistencia Jurídica Mutua entre México y los Estados Unidos de América. Este tratado está aprobado con fecha 29 de diciembre de 1987. Fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 7 de agosto de 1991. Entró en vigor el 10 de agosto de 1991.

- 9) Acuerdo entre México y los Estados Unidos de América sobre cooperación para combatir el narcotráfico y la farmacodependencia. Firmado el 23 de febrero de 1989, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 2 de marzo de 1992. Entró en vigor el día 5 de marzo de 1992.

Nuestro país ha suscrito con otros Estados otro gran número de tratados sobre asistencia jurídica mutua, destacando los siguientes:

- 1) Tratado para la Extradición de criminales con Bélgica, firmado el 12 de mayo de 1881.
- 2) Tratado sobre Extradición con la Gran Bretaña, firmado el 7 de septiembre de 1886.
- 3) Tratado sobre Extradición con el Reino Unido de la Gran Bretaña e Irlanda del Norte, de Fecha 5 de febrero de 1889.
- 4) Tratado para la Extradición de delincuentes entre México e Italia de fecha 16 de octubre de 1899.
- 5) Tratado y Convención para la Extradición de criminales celebrado entre México y los países Bajos, de fecha 10 de junio de 1909.
- 6) Tratado de Extradición entre México y el Salvados, firmado en Guatemala el 22 de enero de 1912.

- 7) Tratado de Extradición entre México y Cuba firmado en la Ciudad de la Habana el 25 de mayo de 1925.
- 8) Tratado de Extradición entre México y Colombia, firmado en la Ciudad de México el 12 de junio de 1928.
- 9) Tratado de Extradición y Protocolo entre México y Panamá, firmado en la ciudad de México el 23 de octubre de 1928.
- 10) Tratado de Extradición entre México y Brasil, firmado en Rio de Janeiro el 28 de diciembre de 1933.
- 11) Convención sobre Extradición entre México y Bélgica, firmada en la Ciudad de México el 22 de Septiembre de 1938. Ratificada por el Senado mexicano el 14 de marzo de 1939.
- 12) Tratado de Reciprocidad en materia de Asistencia Jurídica entre México y la República Federal de Alemania, firmado en Bonn, el 18 de diciembre de 1956.
- 13) Tratado sobre el apoderamiento ilícito de naves aéreas y marítimas entre México y Cuba. Fue firmado en la Habana el 7 de junio de 1973.
- 14) Convenio de protección de monumentos arqueológicos, artísticos e históricos robados entre México y Guatemala. Firmado en Chiapas, México, el 31 de mayo de 1975.

- 15) Convenio de protección y restitución de bienes y arquitecturas artísticas e históricas robadas entre México y Perú. Firmado en la ciudad de Lima el 15 de octubre de 1975.
- 16) Convenio sobre Extradición de criminales entre México y Guatemala. Firmado en la ciudad de Guatemala el 19 de mayo de 1978.
- 17) Tratado de Ejecución de sentencias penales entre México y Canadá. Firmado en la ciudad de México el 26 de marzo de 1979.
- 18) Tratado de Extradición y asistencia mutua en materia penal entre México y España. Firmado en la ciudad de México el 21 de mayo de 1980.
- 19) Tratado de Ejecución de sentencias penales entre México y Panamá. Firmado en la ciudad de México el 17 de agosto de 1980.
- 20) Tratado de Ejecución de sentencias Penales entre México y Bolivia. Firmado en la Paz, Bolivia, el 9 de diciembre de 1985.
- 21) Tratado de Ejecución de sentencias penales entre México y España, firmado en la ciudad de México el 6 de febrero de 1987.
- 22) Tratado de Ejecución de sentencias penales entre México y Belice, firmado en la ciudad de México el 18 de noviembre de 1986 y aprobado por el Senado el 8 de octubre de 1987.

3.6.1. IMPORTANCIA.

Antiguamente, los criminales delinquían incesantemente en su país de origen y se refugiaban en otro territorio para no ser aprehendidos. Era obvio que estando en otro Estado, la persecución había terminado pues no se podía vulnerar el derecho soberano de ese pueblo. Ocurría también que una persona visitaba otro país, en él cometía infinidad de delitos y cuando sabía que las autoridades lo buscaban, se refugiaba en su país.

Estos casos relatados brevemente llegaron a ejemplificar la problemática existente hace algunas décadas, los Estados empezaron a tomar conciencia de esta situación pues encontraban que muchos delincuentes eran francamente incastigables, reinaba entonces un clima de impunidad.

Resalta el caso, por citar un ejemplo real, de los Chavarría y Fuentes León, dos hermanos que trabajando en PEMEX, cometieron un fraude bastante considerable, razón por la cual se inicia una indagatoria, encontrándose los suficientes elementos que demostraban su responsabilidad en la comisión del ilícito. Sin embargo estas personas sabedoras de sus situación legal deciden huir de la justicia mexicana y se refugian en Sudamérica, más exactamente en Chile país con el cual no existían lazos diplomáticos en la década de los ochentas, debido al rompimiento dado al ascender al poder el General Pinochet. Esta situación era por demás difícil; nuestro país llevo a cabo negociaciones con el gobierno de Venezuela para que este intercediera ante su homólogo Chileno y pudieran ser extraditados los mexicanos que tenían cuentas pendientes con la justicia de nuestro país. El

problema se complicó más debido a que los mexicanos buscados iniciaron un procedimiento para adquirir la nacionalidad chilena, y después de agotar los requisitos establecidos por las leyes de ese país, logran su cometido. Tiempo después y casi simultáneamente al subir al poder Patricio Alwin a la primera magistratura chilena les revoca la nacionalidad chilena a los mexicanos, insistimos, casi al mismo tiempo, se restablecen las relaciones diplomáticas entre los dos países. Actualmente los Chavarría y Fuentes León se encuentran ante la Suprema Corte de Justicia buscando que esa máxima autoridad les otorgue nuevamente la nacionalidad chilena, dejando sin efecto la decisión presidencial del hoy expresidente Alwin.

Es también sabido que muchos de los delincuentes que cometen sus actos contrarios a las Leyes Penales en los Estados Unidos de América ven como una puerta de salvación a Brasil, país en el cual difícilmente los podrán encontrar.

Este tipo de casos se observan todavía en algunos países. La razón es muy simple, no existen entre esos Estados convenios de asistencia jurídica mutua, y más técnicamente, de extradición de delincuentes.

La cooperación jurídica y la asistencia mutua es uno de los apartados o rubros que la modernidad exige a los Estados. En la actualidad estos no pueden conformarse con los tratados en materias económica, comercial, científica y cultural, sino que es urgente que se establezcan mecanismos, jurídicos, tanto bilaterales como multipartitos, que permitan a los Estados poder cooperar para el combate contra el crimen internacional. Esta es la importancia que revisten los tratados de asistencia jurídica mutua.

3.6.2. ALCANCES.

A lo expresado en el punto anterior habría que agregar que los Estados comparten además de intereses económicos y comerciales, casi los mismos problemas, el incremento de la criminalidad mundial. El narcotráfico y sus actividades conexas como el lavado de dinero, por una parte, la corrupción por otra parecen ser monstruos que arrasan con la paz y la estabilidad de los países. Es raro el país que puede escapar a estos problemas, los cuales no son por cierto, privativos de los países menos favorecidos económicamente, ya que en las grandes potencias como los Estados Unidos se observa su presencia.

Nos llama poderosamente la atención la idea de una posible convención de Estados dedicada al establecimiento de mecanismos globales de combate contra el crimen en el mundo. Reiteramos que hoy en día, el mundo se debate entre el auge desmedido del narcotráfico, de la corrupción y de los constantes actos de terrorismo que tanto daño han hecho.

El terrorismo amenaza a los países de forma brutal; en México, es preocupante la presencia de integrantes de E.T.A. principal agrupación terrorista en el mundo.

La celebración de tratados sobre asistencia jurídica mutua es cada vez más común en el mundo. Nuestro país es uno de los más activos en este sentido, prueba de ello es la lista referida en el punto 3.6. de esta tesis donde se advierte un número grande de instrumentos celebrados y signados por

nuestro país, principalmente con los Estados Unidos de América, país con el cual nos une además de una extensa frontera común, graves problemas como el referido narcotráfico. Es así que año tras año, el vecino país del norte hace un balance sobre los esfuerzos y logros que los países llevan a cabo en materia de combate al narcotráfico y las actividades conexas como el lavado de dinero. Una vez hecho ese balance, los Estados Unidos proceden a otorgar o no la llamada “certificación”, erigiéndose en jueces mundiales.

Hay que recordar que la certificación que en medio de toda una polémica decidió ese país otorgar a México, quedó sujeta a que México cumpla con ciertas condiciones, una de ellas fue la desaparición del Instituto para el combate de las drogas, dependiente de la Procuraduría General de la República, creándose en su lugar una Fiscalía, con el mismo objetivo que el Instituto.

Mucho se ha discutido en todos los sectores de nuestro país la trascendencia de la certificación por parte de los Estado Unidos, llegando a la conclusión que se trata de un acto unilateral que lastima la soberanía de México, sin embargo y contradictoriamente, el gobierno de este país manifiesta su preocupación ante la posibilidad de no ser certificados por los Estados Unidos.

Pese a lo anteriormente señalado, México y los Estados Unidos son un ejemplo de la posible colaboración en materia de asistencia jurídica. Hemos celebrado con ellos tratados importantes como el de extradición y el de ejecución de sentencias penales conocido en la práctica como tratado de intercambio de reos, otro sobre la devolución de vehiculos y aeronaves

robadas, etc. Todos ellos han sido ratificados por el Senado respectivo de cada país y a la fecha se encuentran vigentes, es más, constantemente son sujetos a nuevas revisiones tendientes a estrechar más la colaboración jurídica de los países.

Debe agregarse que los Estados Unidos, en virtud a los tratados que tenemos con ellos ofrecen gran apoyo a México, sobre todo en el plano económico para el combate al narcotráfico. Nuestro país debe responder a tal ayuda con “resultados”, que se traduzcan en menos tráfico de enervantes procedentes de México a ese país. Estados Unidos debe estar consciente de que el mayor pueblo consumidor de drogas en todo el mundo son precisamente ellos, y eso deberían combatirlo sin culpar a otros países.

Con otros países hemos celebrado importantes tratados, según se aprecia en la lista contenida en el punto 3.6. Así, actualmente el intercambio en materia jurídica incluye a países como: Alemania, Argentina, Brasil, Bélgica, Canadá, Cuba, Costa Rica, Chile (con el cual ya tenemos un tratado de extradición), Irlanda del Norte, Italia, España (También ya existe tratado de extradición), Gran Bretaña, los países Bajos, Guatemala, Colombia, El Salvador, Perú, Panamá, Bolivia, Belice, Corea y otros más.

La realización de estos tratados abren la posibilidad para que México solicite la ayuda en materia jurídica para efecto de que aquellos delincuentes buscados por nuestro país puedan ser regresados a cumplir con lo dispuesto por la Ley y viceversa. Se forma una enorme red de colaboración en materia jurídica, en la cual nuestro país es una parte importante.

3.7. LA INTERVENCIÓN DEL PROCURADOR GENERAL DE LA REPÚBLICA EN LA APLICACIÓN DE LOS TRATADOS SOBRE ASISTENCIA JURÍDICA CON DIVERSOS ESTADOS.

Todo tratado internacional que suscriba México con otro país, siempre y cuando no contravenga a la Constitución vigente, será celebrado por el Presidente de la República y ratificado por el Senado, será Ley Suprema y por ello, materia federal de conformidad con el artículo 133 de la Constitución.

En razón de que los tratados sobre asistencia jurídica mutua, extradición, ejecución de sentencias penales y otros análogos entran en el campo de la procuración de justicia, estos serán aplicados en México por la Procuraduría General de la República, en colaboración de la Secretaría de Relaciones Exteriores y de Gobernación. Esto tiene su fundamento en el artículo 2º de la actual Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República que establece:

“Art. 2.- Corresponde al Ministerio Público de la Federación:

VIII. Dar cumplimiento a las leyes así como a los tratados y acuerdos internacionales en los que se prevea la intervención del Gobierno Federal en asuntos concernientes a las atribuciones de la Institución y con la intervención que en su caso, corresponda a las dependencias de la Administración Pública Federal”.

Este artículo está en relación con el II en sus tres fracciones que aclaran lo siguiente:

“La atribución que se contiene en el artículo 2º, fracción VIII de esta Ley, comprende:

- I. La formulación y presentación de las propuestas de los instrumentos de alcance internacional, a que se refiere el artículo 4, fracción VIII de este ordenamiento;
- II. La intervención en la extradición internacional de indiciados, procesados y sentenciados, así como en la aplicación de los tratados celebrados conforme al último párrafo del artículo 18 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los términos que dispongan las Leyes e instrumentos jurídicos aplicables; y
- III. La intervención en el cumplimiento de otras disposiciones de carácter o con alcance internacional, cuando se relacionen con la competencia de la Institución.

Cualquier apoyo o colaboración para la ejecución de programas derivados de instrumentos de carácter o con alcance internacional que involucren asuntos de la competencia de la Institución, se entiende como reserva sobre evaluaciones o medidas que excedan la naturaleza de los programas, otorguen autoridad a personas o entidades extranjeras en territorio mexicano, o involucren consecuencias sobre materias ajenas al ámbito específico que cubre el programa respectivo. Esta reserva

se consignará en los instrumentos que fijen las bases de dichos programas de conformidad con lo que establece la Ley sobre celebración de tratados”.

Para complementar el contenido del artículo anterior, el numeral 18 de la Constitución en su último párrafo dispone lo que sigue:

“Los reos de nacionalidad mexicana que se encuentren purgando penas en países extranjeros, podrán ser trasladados a la república para que cumplan sus condenas con base en los sistemas de readaptación social previstos en este artículo, y los reos de nacionalidad extranjera sentenciados por delitos de orden Federal en toda la República o del fuero común en el Distrito Federal, podrán ser trasladados al país de su origen o residencia, sujetándose a los tratados internacionales que se hayan celebrado para ese efecto. Los gobernadores de los Estados podrán solicitar al Ejecutivo Federal, con apoyo en las leyes locales respectivas, la inclusión de reos del orden común en dichos tratados. El traslado de los reos sólo podrá efectuarse con su consentimiento expreso”.

Este párrafo contiene en esencia el objeto del tratado sobre ejecución de sentencias penales o intercambio de reos que México ha celebrado con varios países.

El fundamento Constitucional de la participación del Procurador General de la República en los tratados internacionales en materia jurídica se encuentra en el artículo 102-A párrafo cuarto:

“En todos los negocios en que la Federación fuese parte, en los casos de los diplomáticos y los cónsules generales y en los demás en que deba intervenir el Ministerio Público de la Federación, el Procurador General lo hará por sí o por medio de sus agentes”.

3.8. LAS AGREGADURIAS DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, ORIGENES Y NATURALEZA JURIDICA.

Es indudable que la asistencia jurídica entre México y otros países a través de los diversos tratados suscritos se ha visto enriquecida con el establecimiento de las “agregadurias” de la Procuraduría General de la República en otros Estados.

Esto significa que México realiza intercambios de personal no-diplomático con otras naciones. Se trata de investigadores debidamente capacitados para cooperar con las autoridades del país receptor, además, fungen ellos como un puente de colaboración permanente entre los dos países. Hay que recordar que los países vecinos como México y Guatemala, comparten inquietudes en materia de combate a la delincuencia organizada, siendo el narcotráfico el problema común con esas naciones que más inquieta.

Muy común resulta que los criminales huyan refugiándose en otro Estado, dando lugar a que se inicie el procedimiento de extradición pertinente y el criminal regrese al país donde cometió el ilícito y enfrente los cargos que

tiene en su contra . Por otra parte, en virtud de los tratados sobre ejecución de sentencia penales, los sentenciados por algún delito en país ajeno, tienen la oportunidad de regresar a su Estado para compurgar lo que les reste de condena, que por lo regular debe ser más de un año, que el sentenciado se haya encontrado avecindado en el país donde cometió el delito, que no se trate de delito que merezca la pena de muerte y que el interesado haya realizado los trámites administrativos correspondientes ante el consulado de su país de origen.

Estos son algunos de los casos de colaboración jurídica más comunes entre los países, en los cuales intervienen activamente los agregados de la Procuraduría General de México y sus organismos homólogos.

Las agregadurías de la Procuraduría General de la República son realmente recientes, su creación tuvo lugar apenas en la década de los ochentas cuando problemas como el narcotráfico empezaron a tomar grandes proporciones preocupando a las grandes potencias como los Estados Unidos. Las relaciones bilaterales México- E.E.U.U. han sido siempre muy fracturadas y expuestas a numerosos obstáculos e intereses políticos y económicos por personas de ambos países, no obstante, se pudo llegar a un entendimiento entre los dos Estados sobre la necesidad de intercambiar agentes no-diplomáticos encargados de la asistencia Jurídica mutua, los cuales estarían integrados a las misiones diplomáticas de sus respectivos países.

Las Agregadurías de la Procuraduría General de la República se han regido desde sus inicios por la Ley Orgánica y el Reglamento de esta institución de representación social federal, además de serles aplicables las

normas de la Ley del Servicio Exterior de México y actualmente, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

La Procuraduría General de la República es una institución, en constante transformación debido a las muchas tareas a las que se dedica, por eso es que sus normas rectoras han tenido que ir cambiando a la par que la Procuraduría lo ha venido haciendo. De esta suerte, las agregadurías como órganos bajo la dirección de la PGR, han visto constantes transformaciones orgánicas en sus tareas, fines u objetivos y, en su propia estructura orgánica.

Ejemplo de lo señalado es el Acuerdo número A/048/91 de fecha 13 de noviembre de 1991 emitido por el ex-Procurador General Ignacio Morales Lechuga, publicado el 14 del mismo mes y año, cuyos fundamentos legales son los artículos 21 y 102-A de la Constitución Política vigente; 1º, 2, 10, 12 y 18 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República; 1º, en su último párrafo, 3º y 4º fracciones XI y XII del Reglamento del mismo ordenamiento legal. Dentro de los considerandos de ese Acuerdo interno se destaca que la Ley Orgánica del Servicio Exterior Mexicano prevé en su artículo 14, la existencia de los agregados a las diversas misiones diplomáticas u oficinas Consulares, quienes son acreditados por la Secretaría de Relaciones Exteriores y dependen orgánicamente de los Jefes de misión, es decir, de los embajadores, siendo aplicable lo señalado por los artículos 11, 13 y 15 segundo párrafo del Reglamento de la Ley Orgánica del Servicio Exterior Mexicano, así como otros ordenamientos aplicables.

El acuerdo resalta que es el titular de la Procuraduría General de la República en ejercicio de las facultades que le concede el artículo 18 de la Ley

Orgánica de la Procuraduría General, el artículo 4º fracción XI del Reglamento de la Ley Orgánica de esa institución y otras disposiciones, quien debe gestionar los nombramientos y el correspondiente acreditamiento de los diversos agregados de la Procuraduría en las distintas embajadas y consulados del país acreditados en el extranjero. Esa tramitación debe hacerla el Procurador General del país con el Secretario de Relaciones Exteriores.

Es destacable que en los considerados del Acuerdo en cita se señala que desde su creación, las Agregadurías de la Procuraduría General de la República adscritas a las distintas representaciones de México en el exterior, han comprobado su utilidad y justificado su existencia.

El Acuerdo en comento fija las bases sobre las cuales han de funcionar en los países en que se encuentren acreditadas las Agregadurías de la Procuraduría General de la República (artículo primero).

El artículo segundo señala que las Agregadurías de la Procuraduría General de la República, se componen de las Agregaduría adscritas a las Embajadas de México en el país que corresponda y de las Agregadurías Regionales adscritas a los diversos Consulados de México, en esos mismos países. Esto quiere decir que México puede contar con dos o más Agregadurías en un sólo país, como si se tratara de los consulados, como sucede con los Estados Unidos de América, país donde se tienen acreditadas tres Agregadurías, una representativa ubicada en las ciudad de Washington D. C. y otras dos regionales en las ciudades de los Angeles y San Antonio. Estas Agregadurías se justifican si se toma en cuenta la necesidad de colaboración más cercana entre los países para el combate a la delincuencia organizada. Es

imprescindible que exista comunicación además de colaboración estrecha y permanente entre los dos países.

El personal de las Agregadurías de México en el exterior se sujetará a las órdenes, del Jefe de misión o del cónsul general, según sea el caso, pero además se ajustarán a las instrucciones específicas del Procurador General de la República en el cumplimiento de sus atribuciones, pues no hay que olvidar que siguen perteneciendo a esa dependencia del Ejecutivo Federal. Los agregados deberán informar al Procurador General así como a las autoridades de la Secretaría de Relaciones Exteriores, de aquellos asuntos que les soliciten información.

Las Agregadurías Regionales abarcan la circunscripción territorial que determine el Procurador General de la República, según el artículo 5°.

Finalmente, el Acuerdo dispone que la inobservancia de las normas en él señaladas será sancionadas con lo que manifieste la Ley Federal de Responsabilidades de los Servicios Públicos.

Sobre su naturaleza Jurídica, se puede decir lo siguiente:

Se ha manifestado que desde siempre los Estados han intercambiado agentes diplomáticos, y con el paso del tiempo, también consulares, aumentando las tareas de los mismos. Esto incluso ha sido denominado como derecho de legación o Jus legati. Este derecho ha sido reglamentado, primeramente por el Congreso de Viena de 1815 y después, por las

Convenciones de Viena de 1961 y 1963 sobre Relaciones Diplomáticas y Consulares respectivamente.

Cualquier país tiene el derecho de intercambiar agentes diplomáticos o consulares. Sin embargo, a parte de la Fundamentación internacional, son las normas internas de los Estados las que regulan los nombramientos de quienes habrán de ser portavoces de los Jefes de Estado o de Gobierno. En el caso de México, es la Ley del Servicio Exterior Mexicano la encargada de reglamentar al Servicio Exterior precisamente, es decir, el cuerpo de funcionarios o servidores públicos debidamente capacitados que representarán al país en otros territorios, además de su Reglamento.

Actualmente, el Servicio Exterior se integra por:

- a) personal de carrera
- b) personal temporal, y;
- c) personal asimilado (artículo 3º)

El personal de carrera es permanente y comprende la rama diplomática-consular y la rama técnico-administrativa (artículo 4º).

El personal temporal es designado por acuerdo del Presidente de la República. Desempeñarán funciones específicos en una adscripción determinada y por un tiempo determinado, al término de la cual cesarán sus funciones de manera automática. Este personal no formará parte del personal de carrera del Servicio Exterior ni figurarán en los escalafones respectivos. Este personal debe cumplir con los siguientes requisitos (artículo 7º):

“I. Ser mexicano por nacimiento y en pleno ejercicio de sus derechos civiles y políticos;

II. Ser menores de 30 años de edad, pero en casos excepcionales y de acuerdo al perfil académico y profesional este requisito se podrá dispensar;

III. Tener buenos antecedentes;

IV. Ser apto física y mentalmente para desempeñar las funciones que se le encomienden;

V. No pertenecer al Estado eclesiástico ni ser ministro de algún culto; y,

VI. Tener por lo menos el grado académico de licenciatura otorgado por una Universidad o institución de enseñanza superior mexicana o extranjera, cuyo nivel de estudio sea satisfactorio a Juicio de la Comisión de Ingreso del Servicio Exterior”. (artículo 32).

El personal temporal estará sujeto a las mismas obligaciones que el personal de carrera.

El artículo 8º se refiere al denominado personal asimilado, el que compone del conjunto de funcionarios y agregados a las misiones diplomáticas y representaciones consulares, cuyo nombramiento haya sido gestionado por otra dependencia o entidad de la Administración Pública Federal, en este caso por la Procuraduría General de la República, con cargo a su propio presupuesto, esto significa que será la dependencia social federal la

que seguirá cubriendo los emolumentos de sus agregados en las diversas misiones diplomáticas o las oficinas consulares. Este personal debe ser acreditado por la Secretaría de Relaciones Exteriores ante el Estado receptor y de conformidad con los tratados suscritos por ambos países. La Secretaría de Relaciones Exteriores determinará los rangos de los acreditados y su asimilación al Servicio Exterior tendrá efectos sólo durante el tiempo que dure la comisión conferida.

El personal asimilado gozará de los derechos y obligaciones destinados para el personal de carrera, así mismo, al estar comisionados en el extranjero estarán bajo la autoridad del Jefe de misión diplomática o representación consular, a quien deben informar de sus actividades.

La Secretaría de Relaciones Exteriores determinarán los casos en que el personal asimilado o temporal deban asistir a cursos de capacitación en el Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos.

De este modo, los agregados de la Procuraduría General de la República son personal llamado asimilado por las características dichas con anterioridad, gozan de los derechos y las obligaciones de los miembros del personal de carrera, pero, limitados en virtud a no ser partes integrantes del personal de carrera.

Este tipo de personal ha sido entendido por la doctrina internacional como “diplomacia ad hoc”, es decir, diplomacia para el caso, y la explican diciendo que la evolución experimentada por las relaciones internacionales en los últimos tiempos ha sido tan notable que hoy, el cerco monopolizador de la

diplomacia clásica a sido roto por la intervención múltiple de representantes de otras esferas de actividad. Hoy en día, las relaciones entre los Estados exigen el intercambio de agregados comerciales, navales, militares y policiales, por medio de personas especializadas que sin ser esencialmente diplomáticos, hacen diplomacia de un tipo sui generis, que, para diferenciarla de la permanente, y en razón de estar destinada a cumplir objetivos muy específicos y habitualmente de carácter temporal, ha dado en denominarse diplomacia ad hoc.

En la actualidad, casi la mayoría de los Estados practican con gran éxito este tipo de diplomacia, que aunque a penas empieza a interesar a los organismos internacionales como O.N.U., representa un buen instrumento para mejorar las relaciones internacionales.

3.9. LOS ESTADOS EN LOS CUALES EXISTEN AGREGADORÍAS DE LA PROCURADURIA GENERAL DE LA REPÚBLICA.

México mantiene a la fecha relaciones diplomáticas con mas de 175 países, 30 más que al principio del sexenio pasado. Esto es el resultado de la buena imagen del país que se ha podido cimentar gracias a los planes sobre la política exterior del gobierno federal y con fundamento en lo dispuesto por el artículo 89 fracción X de la Constitución que se dirige a la facultad de celebrar tratados internacionales por parte del Presidente de la República con la ratificación del Senado, observando siempre los principios de política exterior

que son nuestro blasones ante el mundo: la autodeterminación de los pueblos; la intervención la solución pacífica de las controversias entre los Estados; la proscripción de la amenaza o al uso de la fuerza en las relaciones internacionales; la igualdad Jurídica de los Estados; la cooperación internacional para el desarrollo; y la lucha por la paz y a seguridad internacional.

Dentro de las relaciones que México mantiene con otros Estados resaltan aquellos con los vecinos como sucede con los Estados Unidos de América, país con el que nos unen muchos intereses comunes y también muchos problemas como el narcotráfico y las actividades conexas con el lavado de dinero, y otros más. Es así que el primer país en el que se estableció la primera Agregaduría de la Procuraduría General de la República, precisamente en la capital de ese país, la ciudad de Washington D. C. Años después, nuestro país acreditaría a otro enviados de la dependencia social federal, abriéndose las Agregaduras en las ciudades de San Antonio y en Los Angeles. Por su parte, los Estados Unidos de América cuentan con bastante personal capacitado en su embajada en nuestro país; así hay personal de la D.E.A. (Drugs Enforcement Agency – Agencia de lucha contra las drogas), inclusive del F.B.I (Federal Bureau of Investigation). La acreditación de estos agentes ha acarreado grandes problemas, pues estas personas pretenden gozar más prerrogativas que las concedidas a nuestros compatriotas en aquel país, inclusive, se ha pretendido mediante la amenaza de negar la certificación a México, de que los agentes de la D.E.A. puedan portar armas dentro del territorio mexicano, lo cual es a todas luces violatorio de nuestra soberanía, además de que ello implica una flagrante intervención. En lo personal se piensa que no debe cederse ante las constantes y fuertes presiones de los

Estados Unidos para que sus agentes puedan actuar más libremente de acuerdo con sus propios intereses. La Cancillería de acuerdo con la Procuraduría General de la República deben mantener la postura de absoluto rechazo a las presiones que ese país hace día a día.

Actualmente hay Agregadurías de la Procuraduría General de la República en Guatemala, país con el cual se ha signado ya algunos tratados como el de extradición, por unirnos una frontera común. La Agregaduría se encuentra en la ciudad de Guatemala. También hay Agregadurías en París y más recientemente se inauguró otra en la ciudad de Madrid.

Se estima que en el futuro México cuente con más Agregadurías que le permitan obtener y prestar una mejor colaboración jurídica, hoy que los flagelos del narcotráfico exigen que la lucha sea global y frontal.

3.10. FINES DE LAS DIVERSAS AGREGADURIAS DE LA PROCURADURIA GENERAL DE LA REPÚBLICA.

Señala el artículo 4º del Acuerdo A/048/91 emitido por el ex-Procurador señor Ignacio Morales Lechuga, del cual ya se habló, lo siguiente sobre las atribuciones de las Agregadurías de la Procuraduría General de la República acreditados en las diversas misiones diplomáticas mexicanas en el extranjero:

“ Las Agregadurías adscritas a las diversas Embajadas de México en el extranjero, tendrán las funciones que a continuación se indican:

- I. Tramitar ante las autoridades del país que corresponda, previo acuerdo del Jefe de la misión diplomática, los asuntos competencia de esta Procuraduría;
- II. Dará a conocer a funcionarios, autoridades judiciales, congresistas, académicos, medios de comunicación social, foros especializados o grupos de interés, las acciones que, dentro del marco de sus atribuciones legales, desarrolla la Procuraduría General de la República, particularmente en el campo del combate a los delitos contra la salud, extradición, cumplimiento de sentencias, asistencia jurídica mutua, y protección a los derechos humanos.
- III. Participar en reuniones y grupos de trabajo con funcionarios gubernamentales, congresistas, académicas y representantes de organizaciones cívicas del país donde se encuentren adscritos, que tengan interés de conocer la tareas que realiza la procuraduría General de la República en el ámbito de su competencia y signifiquen un conducto para hacerla del conocimiento de la opinión pública, difundiendo en todo momento las acciones culturales y la defensa de los intereses mexicanos;
- IV. Llevar a cabo el seguimiento y los iniciativas de ley del país sede, federal o estatales, que sean de interés para esta Procuraduría, informando al Procurador al respecto;
- V. Informar a los funcionarios competentes de la propia embajada, de la Secretaría de Relaciones Exteriores de la Procuraduría General de la

República, sobre las materias y asuntos que se generen en ese país y que se relacionen con las atribuciones de esta Institución, proponiendo en su caso las acciones que corresponda;

- VI. Recopilar, estudiar, clasificar y procesar la información relativa al narcotráfico y farmacodependencia en general, y, de manera fundamental, la que produzca en dependencias oficiales de ese país y que se refiera al esfuerzo de México en ese aspecto;
- VII. Mantener, con el acuerdo del Titular de la Misión Diplomática comunicación permanente con los Cónsules y funcionarios mexicanos, en relación a las acciones y funciones de la Procuraduría General de la República;
- VIII. Asistir, como observadores a las audiencias públicas de los Congresos, que traten sobre narcotráfico y farmacodependencia, o sobre cualquier otro tema de importancia para las relaciones bilaterales entre los Estados Unidos Mexicanos y el país correspondiente;
- IX. Visitar las poblaciones que representen especial interés para México, a fin de recopilar la información que les sea requerida y divulgar las actividades que realice la Procuraduría General de la República, informando al respecto al titular de la Misión Diplomática y al Procurador General de la República;
- X. Participar, previo acuerdo de sus superiores, en reuniones de carácter internacional, sea en foros bilaterales o multilaterales, cuando traten

temas afines de las acciones de la Procuraduría General de la República;

- XI. Coordinar, supervisar y evaluar el trabajo que relicen las Agregadurías Regionales de esta Procuraduría, en el país que corresponda;
- XII. Las demás que les encomiende el Procurador General de la República”.

Puede decirse que las atribuciones de las Agregadurías de la Procuraduría General de la República implican una gran responsabilidad para el personal asimilado designado, pues deben resaltar la labor de la Procuraduría ante los distintos círculos del país receptor. Ello les obliga a llevar a cabo labores negociadoras y de cabildeo en los distintos medios del país receptor.

Con el transcurso del tiempo, las atribuciones de las Agregadurías tendrán que ir aumentando a la par que el esfuerzo de la Procuraduría por combatir los delitos, sobre todo aquellos que atentan contra la salud.

CONCLUSIONES.

- I. El Derecho Diplomático es aquella rama del Derecho internacional público que se ocupa de la reglamentación y codificación de la representaciones estatales. Su fundamento es la Convención de Viena de 1961 sobre Relaciones Diplomáticas.
- II. Las principales fuentes de creación del Derecho Diplomático o jus legati son los tratados y la costumbre internacional.
- III. Desde el punto de vista interno el Derecho Diplomático tiene su fundamento en lo dispuesto por el artículo 89 fracción X y 133 de la Constitución; la Ley del Servicio Exterior y su Reglamento, así como el Reglamento Interior de la Secretaría de Relaciones Exteriores.
- IV. México mantiene a la fecha relaciones con más de 175 países; producto esto de la buena imagen que se ha proyectado en el mundo y de los principios de política exterior ejemplares.
- V. Los principios de política exterior son los blasones más importantes que México ha enarbolado a través de los tiempos. Gracias a ellos, se ha logrado una imagen excelente en el mundo. Estos postulados son ejemplo de una política de respeto y buena vecindad, digna de seguirse por otros países.

- VI. El Servicio Exterior Mexicano es el cuerpo de funcionarios en cargado de representar los intereses del país en el extranjero (incluyendo a los nacionales que se encuentran radicando en esos países).
- VII. El actual Servicio Exterior Mexicano se compone del personal de carrera, personal temporal y personal asimilado, siendo el primero el más importante, pues lleva a cabo su personal numerosos cursos de capacitación para lograr ser aptos en la representación del país en el extranjero.
- VIII. En general, las funciones del Servicio Exterior son la promoción y salvaguarda de los intereses de México en el exterior.
- IX. Dentro del personal asimilado deben ubicarse a las distintas Agregadurías de la Procuraduría General de la República, ya que se trata de un personal no diplomático, que sigue dependiendo de la institución social federal y que al finalizar su encomienda regresarán a ella.
- X. En cuanto a su naturaleza jurídica, puede señalarse que se trata de misiones especiales que acredita la Procuraduría General de la República en las distintas embajadas u oficinas consulares acreditadas ante otros países.
- XI. Los Agregados de la Procuraduría General de la República gozan de los mismos deberes que el personal diplomático, pero con derecho más restringidos. En el desempeño de su labor están supeditados al Jefe de la

misión diplomática al cual deben informar sobre sus actividades, pero también a otros funcionarios, obviamente entre ellos al Procurador General de la República.

- XII. Desde su creación, en los años ochentas, las Agregadurías han demostrado su utilidad ya que ayudan a una mejor colaboración en materia de intercambio jurídico.
- XIII. Actualmente existen Agregadurías generales en Washington D. C., Guatemala, París y Madrid; y dos regionales en San Antonio y los Angeles, pero se espera que pronto se inauguren otras más en muchos países.
- XIV. Se ha hecho mención de las atribuciones de las Agregadurías de la Procuraduría General de la República, según el acuerdo A/048/91. No obstante su función se extiende a verdaderas negociaciones y cabildeos en los países donde se encuentran adscritos para convencer e informar verázmente sobre la lucha de México contra los delitos que azotan a la sociedad internacional como el narcotráfico.

BIBLIOGRAFÍA.

DOCTRINA.

ARELLANO GARCÍA, CARLOS. Primer Curso de Derecho Internacional Público, Edit. Porrúa, 2ª edición, México 1993.

----- La Diplomacia y el Comercio Internacional, Edit. Porrúa, México 1980.

AZUA REYES, SERGIO T. Metodología y Técnicas de la Investigación Jurídica, Edit. Porrúa, México 1990.

BORZI ALBA, MARIA ANGELICA T. Inmunidades y Privilegios de los Funcionarios Diplomáticos. Edit. Abeledo-Perot, 2ª edición, Buenos Aires, 1982.

CAHIER, PHILIPPE. Derecho Diplomático Contemporáneo, Edit Rialp S. A., Madrid, 1965.

CASTRO Y CASTRO, JUVENTINO V. El Ministerio Público en México. Funciones y Disposiciones, Edit. Porrúa, 7ª edición, México 1990.

----- La Procuración de la Justicia Federal, Edit Porrúa, México 1993.

BIBLIOGRAFÍA.

DIAZ CISNEROS, CESAR. Derecho Internacional Público, Edit. Tea, 2ª edición, Buenos Aires, 1966.

DIAZ, LUIS MIGUEL. Historia de las Relaciones Internacionales de México. Edit Porrúa, México 1983.

FERNANDEZ MAC GREGOR, GENARO. Las Relaciones Exteriores de México y el Derecho Internacional, Edit S.E.P., México, 1946.

FIX-ZAMUDIO, HECTOR. Metodología, Docencia e Investigación Jurídica. Edit. Porrúa, 3ª edición, México 1988.

FRANCO VILLA, JOSE. El Ministerio Público Federal, Edit Porrúa, México 1985.

GENET, RAOUL. Traité de Diplomatie at Droit Diplomatique, Edit. Paix, Paris 1931. (Traducción personal del francés).

GOLLIARDO, CLAUDE ALBERT. Instituciones de Relaciones Internacionales, Edit. Fondo de Cultura Económica, México 1977.

GUERRERO, OMAR. Historia de la Secretaría de Relaciones Exteriores, editado por la S.R.E. México, 1989.

JIMENEZ DE PRECHABA, EDUARDO. Derecho Internacional Contemporáneo, Edit. Tecnos, Madrid, 1980.

BIBLIOGRAFÍA

KELSEN HANS. Derecho Internacional Público, Edit. Fondo de Cultura Económica, México 1974.

LABARIEGA VILLANUEVA, PEDRO. Derecho Diplomático. Edit Trillas, 5ª edición, México 1989.

LION DEPETRE, JOSE. Derecho Diplomático, Edit. Porrúa, 2ª edición, México, 1979.

MOLINA, CECILIA. Práctica Consular Mexicana, Edit. Porrúa, 2ª edición, México, 1978.

OPPENHEIM, L. Tratado de Derecho Internacional Público. Edit. Bosch, Barcelona 1961.

ORTIZ ANLF, LORETA. Derecho Internacional Público, Edit. Harla, México, 1989.

PEREZ MANZANO, ANTONIO e Ismael Moreno Pino. LA Diplomacia, Orientación Vocacional y Profesional, E.N.E.P. ARAGON, México, 1989.

PESANTES GARCIA, ARMANDO. Las Relaciones Internacionales, Edit. Cajica, 2ª edición, Puebla, 1977.

PINEDA PEREZ, BENJAMIN ARTURO. El Ministerio Público como Institución Jurídica Federal y como Institución Jurídica del Distrito Federal, Edit. Porrúa, México, 1991.

PRADIER, FODARE. Curs de Droit Diplomatique, Edit Francaise, Paris, 1899. (Traducción Personal del Francés).

RABASA, EMILIO. Apunte para un Estudio de las Relaciones Internacionales de México en los Últimos 25 Años, Edit. U.N.A.M., México, 1976.

RUBENS DE MECCO, Direito Diplomatico, Edit. Brasileira, Rio de Janeiro, 1935. (Traducción Personal del portugués).

SEARA VAZQUEZ, MODESTO. Derecho Internacional Público, Edit Porrúa, 15ª edición, México 1994.

SEPULVEDA, CESAR. Derecho Internacional Público, Edit. Porrúa, 15ª edición, México 1995.

SORENSEN, MAX. Manual de Derecho Internacional Público, Edit. Fondo de Cultura Económica, 3ª edición, México 1992.

URSUA-COCHE, EUGENIO. Elementos del Sistema Jurídico Anglosajón, Edit. Porrúa, México 1984.

LEGISLACION.

CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, Editorial Porrúa, 117ª edición, México, 1997.

CONVENCION DE VIENA DE 1961 SOBRE RELACIONES DIPLOMATICAS.

CONVENCION DE VIENA DE 1963 SOBRE RELACIONES CONSULARES.

CONVENCION DE VIENA DE 1969 SOBRE DERECHO DE TRATADOS.

TRATADO DE EXTRADICION ENTRE MEXICO Y LOS ESTADOS UNIDOS.

TRATADO DE ASISTENCIA JURIDICA MUTUA ENTRE MEXICO Y LOS ESTADOS UNIDOS.

TRATADO DE EJECUCION DE SENTENCIAS PENALES ENTRE MEXICO Y LOS ESTADOS UNIDOS.

LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL.

CODIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES.

BIBLIOGRAFÍA.

LEY DEL SERVICIO EXTERIOR MEXICANO Y SU
REGLAMENTO.

LEY ORGANICA DE LA PROCURADURIA GENERAL DE LA
REPUBLICA Y SU REGLAMENTO.

REGLAMENTO INTERNO DE LA SECRETARIA DE
RELACIONES EXTERIORES.