

23



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

Escuela Nacional de Estudios Profesionales
Campus Aragón

2 2383

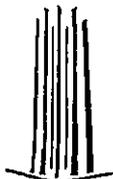
LA DESIGNACIÓN DE REPRESENTANTES EN EL ÁMBITO EXTERIOR, LEGISLACIÓN Y PRÁCTICA EN MÉXICO (Análisis crítico de 1985 a 1997)

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE LICENCIADO EN RELACIONES INTERNACIONALES

P R E S E N T A :
ARIEL JUÁREZ MELGOZA

ASESOR: LIC. RAÚL MORALES LÓPEZ





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.

Dedico el presente trabajo a todos aquellos quienes me motivaron moral y materialmente a concluirlo, brindándoles mi sincero agradecimiento por su respaldo:

A mis padres, porque además de darme la vida, me ayudaron a formarme como una persona útil a la sociedad, entregando a la misma, sólo lo mejor. **A mis hermanas y hermano**, que sin proponérselo, siempre me han motivado para seguir adelante. **Para mi tío Nelson (Horacio)**, más que familiar, siempre ha sido mi amigo.

A mi esposa Félix y mis hijitos Alam Ariel y Alexis Israel, por ser mi motivo de superación permanente para completar ésta, mi gran meta en la vida; quiero dejarles el mejor de los ejemplos.

A mi querida Universidad Nacional Autónoma de México; particularmente a la Escuela Nacional de Estudios Profesionales Aragón, quien me permitió abreviar en sus aulas el conocimiento; por ello, desde el primer momento en que asistí a sus aulas me ha robustecido la idea de ser alguien útil a la sociedad; y vale decir en estos momentos, cuando nuestra Magna Casa de Estudios se encuentra fustigada por tanta calumnia infundada, que en los hechos se demostrará la realidad: su nombre crecerá y demostrará su valor indiscutible como Institución clave en el horizonte nacional e internacional. Creo que sus egresados no le fallaremos a nuestro País, porque tenemos una gran Institución que nos dio una magnífica preparación; pero sobre todo, hay que destacar que dicha preparación está siempre orientada por un gran nacionalismo, lo que no necesariamente tienen las instituciones particulares.

A mis maestros universitarios, funcionarios diversos y amigos, quienes hicieron posible con sus orientaciones valiosas elaborar este trabajo, que aún con limitaciones comprensibles, creo, tiene bastante que aportar a mi carrera y sobre todo a mi país; cabe aclarar que el orden en que fueron escritos no necesariamente corresponde al afecto que les manifiesto, o la cantidad de la ayuda proporcionada, sino a uno para fines prácticos.

Lic. Sergio Guerrero Verdejo, Lic. Iván Ornelas Díaz, Lic. Alejandro Treviño Parker, Mtro. Henri Larba Oueda Wango, Lic. Latife Ordóñez Saleme, Lic. David René Wilson Oropeza, Lic. Oscar Noé Torres Técotl, Lic. Isabel Montoya Reséndiz, Lic. Rodolfo Villavicencio López, Lic. Marco Alberto Soto, Profr. Cuautémoc Solchaga Magaña, Lic. Alfredo Sáinez Araiza, Lic. Horacio Mercado V., Lic. Silvia González Giamattei, Lic. Eladía Torres Muñoz, José Juan Marín González, Lic. Mario Montemayor tesillo y Héctor Lucio Cruz Lima.

Especial mención para el **Lic. Raúl Morales López**, quien con tino, paciencia y un gran sentido académico, me guió para hacer de este trabajo, una obra aceptable y creo, de calidad.

ÍNDICE GENERAL

ÍNDICE GENERAL	i
INTRODUCCIÓN	iii
CAPÍTULO 1 LA REPRESENTACIÓN EN EL EXTERIOR	1
1.1 En la antigüedad. Desde el Tercer Milenio antes de nuestra era, al Congreso de Viena de 1815.	1
1.2 El Congreso de Viena de 1815.	16
1.3 La Convención de La Habana de 1928.	18
1.4 La Convención de Viena de 1961, sobre Relaciones e Inmidades Diplomáticas.	18
1.5 La Convención de Viena de 1963, sobre Relaciones Consulares.	21
CAPÍTULO 2 PRINCIPALES SISTEMAS DE GOBIERNO ACTUALES	24
2.1 El Sistema parlamentario.	27
2.2 El sistema presidencial.	29
Los Estados Unidos de América.	30
CAPÍTULO 3 EL SISTEMA POLÍTICO MEXICANO Y EL PODER PRESIDENCIAL	34
3.1 Formación del Sistema Político Mexicano	35
3.2 El presidencialismo mexicano actual.	54
3.2.1 Efectos del presidencialismo en la Constitución Política	58
3.2.2 Efectos políticos del presidencialismo	62
CAPÍTULO 4 FACULTADES DEL PRESIDENTE DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS	
PARA CONDUCIR LA POLÍTICA EXTERIOR	64
4.1 Facultades legales.	64
4.1.1 La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	64
4.1.2 Leyes secundarias.	65
4.1.2.1 <i>Ley Orgánica de la Administración Pública Federal</i>	65
4.1.2.2 <i>Ley del Servicio Exterior Mexicano</i>	67
4.1.3 Aprobación por el Poder Legislativo.	72

<i>Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos</i>	73
CAPÍTULO 5 EL SERVICIO EXTERIOR MEXICANO	76
5.1 Antecedentes.....	76
5.2 Sistema actual.....	80
El Instituto Matías Romero.....	82
5.3 Personal de carrera	86
5.4 Personal temporal	87
CAPÍTULO 6 POLÍTICOS ACREDITADOS EN EL EXTRANJERO DESDE DICIEMBRE DE 1985 HASTA DICIEMBRE DE 1997	90
6.1 En el periodo de Miguel de la Madrid Hurtado.	90
6.2 En el periodo de Carlos Salinas de Gortari.	93
6.3 En el periodo de Ernesto Zedillo Ponce de León.....	101
CONSIDERACIONES GENERALES	106
CONCLUSIONES	111
PROPUESTAS	116
BIBLIOGRAFÍA	118
I. Obras.....	118
II. Publicaciones.....	121
III. Leyes y reglamentos.....	122
HEMEROGRAFÍA	122
I. Revistas.....	122
II. Periódicos.....	122
FUENTES ELECTRÓNICAS	124
ANEXOS	

INTRODUCCIÓN

El actual trabajo es fruto de una serie de reflexiones efectuadas mientras terminaba mis estudios en el campus Aragón de mi alma mater, la Universidad Nacional Autónoma de México. En esos momentos colaboraba en la dirigencia de un importante partido político nacional, cuando un hecho me llamó poderosamente la atención: la designación del Coordinador de la fracción parlamentaria perredista como embajador en el Ecuador en circunstancias bastante sospechosas.

Dicho evento, me generó la inquietud de revisar de manera sucinta, la forma en que se designan políticos como embajadores o cónsules, y pude constatar que el Presidente de la República de forma periódica nombra a un número considerable de políticos que por diversas razones, requieren de una salida digna o bien se les aleja para no entorpecer el panorama político interior, y para ello se les otorga un nombramiento como representantes mexicanos en el exterior; ésto en detrimento del personal del Servicio Exterior Mexicano.

Los nombramientos de políticos relevantes del panorama nacional presentaban diversas circunstancias, entre ellas, que los así designados no tenían una idea precisa ni de la política exterior mexicana, ni del momento de la relación bilateral o multilateral (en el caso de los organismos internacionales), incluso del idioma del país al que eran adscritos, lo anterior se deducía al conocer el curriculum de tales personajes.

En la carrera de Relaciones Internacionales, mucho se habla de la política internacional o de los principios que son parte sustancial en ella. De igual forma, se revisan distintos tópicos de los países que integran el escenario internacional. Asimismo, se analizan las acciones desarrolladas por la Secretaría de Relaciones Exteriores de manera orgánica y se estudia la política exterior mexicana por rubros, temas o por regiones.

Sin embargo, poco se discute sobre cuestiones materiales de la S.R.E. o sobre el perfil humano y profesional de quienes se desempeñan como representantes de México en el ámbito exterior, a pesar de que existe una aceptación generalizada de que la profesionalización del Servicio Exterior Mexicano redundará en beneficio de nuestro país, tanto por los beneficios obtenidos para el mismo, como por el desempeño de nuestro personal acreditado en el extranjero.

Una anécdota reseñada por el embajador Ismael Moreno Pino confirma en buena medida lo anterior:

"Me viene a la memoria, a este último respecto, lo que tuve recientemente ocasión de leer en alguna revista, en la que se narraba la anécdota de un prestigiado diplomático profesional de Estados Unidos al que, en cierta ocasión le confió un alto jefe naval de su país que aspiraba, al retirarse, a ser nombrado embajador en algún país europeo. Confidencia, esta a la que el diplomático contestó manifestando su complacencia ante el hecho de que, por feliz coincidencia, él a su vez aspiraba, al jubilarse, ser designado capitán de un moderno portaaviones. Escandalizado, el almirante contestó que eso era imposible, ya que para mandar una de esas naves se requería la experiencia de toda una vida, así como la posesión de todo un conjunto

de amplios y variados conocimientos de orden técnico. Ése retrucó el diplomático, es precisamente el caso por lo que hace a la titularidad de una Embajada.”^a

Todo esto me motivó a trabajar sobre el presente tema, y aunque sea de manera modesta, a contribuir al debate nacional sobre la reforma del Estado y sus instituciones de gobierno, ya que como mexicano comprometido con las circunstancias actuales tengo la más firme convicción de que en la medida en que profesionalicemos el quehacer público en áreas sensibles y estratégicas para nuestro país, nos situaremos a la altura que merecemos los mexicanos de cara al siglo XXI.

La hipótesis central de este trabajo es que los nombramientos de personajes provenientes de la política mexicana en el ámbito exterior responden más a las necesidades internas del sistema político mexicano, y son alejados por diversas causas (aun personales); lo que violenta el propósito expreso de profesionalizar el Servicio Exterior Mexicano. Estos nombramientos son realizados por el Presidente de la República, lo que es una muestra del presidencialismo que afecta a nuestro país.

Por considerar que la formación del sistema político mexicano, alentó un presidencialismo que en uso de sus facultades constitucionales y metaconstitucionales nombra principalmente como embajadores a políticos para realizar un equilibrio del poder (o para mostrar el suyo), se prefirió utilizar la Teoría realista de las relaciones internacionales, toda vez que la existencia de factores reales de poder nacional, sectorial, regional o local son la clave para realizar dichos acomodados. Ahora bien, aunque dicha teoría se aplica sustancialmente para estudiar las relaciones entre Estados, el poder no es sólo un atributo de éstos, ya que:

“También reside en los agentes que generan legitimidad (partidos, grupos de presión, iglesias, organizaciones de derechos humanos, entre otros); en aquellos que generan información (periódicos, agencias informativas, cadenas televisivas, e incluso pequeños generadores de información con acceso a mecanismos de comunicación universales como *Internet*); así como en aquellos que generan temor (crimen organizado, terroristas), imágenes (agencias de publicidad política o económica) y formas de pensar (escuelas, universidades, filósofos).”^b

Pero es importante agregar que por sus características el presente trabajo no usó en forma pura dicho enfoque realista, sino que también se apoyó en lo que se le denomina el enfoque de la política burocrática, al ser éste un modelo que permite estudiar el fenómeno del presidencialismo y su influencia en la designación de representantes en el ámbito exterior, toda vez que:

^a Pérez Manzano, Antonio. **La diplomacia, orientación vocacional y profesional**. ENEP Aragón, Textos de Ciencias Políticas N° 2, 1989, pp. 15-16.

^b Chabat, Jorge. *“La nueva agenda internacional y la política exterior mexicana”*. pp. 105 y 106. Artículo publicado en: ——. **La política exterior de México, enfoques para su análisis**. Edit. El Colegio de México y el Instituto Matias Romero de Estudios Diplomáticos, México, 1997.

"Este enfoque centra su explicación en los intereses y la participación de las agencias gubernamentales y los funcionarios involucrados."^c

Como objetivos particulares de este trabajo se pretende:

1. Mostrar mediante un repaso histórico como la institución diplomática tiene una larga trayectoria que le dan un papel distintivo, y que quienes la ejercen requieren de una gran capacidad y experiencia.
2. Mostrar la formación del sistema político mexicano, para determinar nuestra principal variable a utilizar: el presidencialismo.
3. Señalar una fase del presidencialismo mexicano poco difundida.
4. Analizar con respecto al marco normativo mexicano, las facultades presidenciales para designar a personal en el servicio exterior.
5. Determinar perfiles generales de los políticos que son asignados al servicio exterior.
6. Destacar que los políticos aceptan el puesto como un estadio temporal, sin la pretensión de abocarse permanentemente al servicio exterior.
7. Señalar con varios ejemplos concretos las circunstancias en que son nombrados algunos políticos destacados como embajadores o cónsules.

Para desarrollar el tema de estudio que nos ocupa, se abarcaron varios temas que se interrelacionan como son: la diplomacia en el tiempo; la designación de diplomáticos y cónsules según el tipo de gobierno; el sistema político mexicano, y su resultado final, el presidencialismo; las facultades presidenciales para conducir la política exterior; la integración y funcionamiento del Servicio Exterior Mexicano; y, finalmente, se expondrán datos biográficos significativos de los políticos designados por el presidente de la República, que si bien se realizan en uso de sus facultades presidenciales, rompen con el propósito de profesionalizar el mencionado Servicio Exterior.

Se eligió el periodo de 1985 a 1997, que abarca tres años de la administración del presidente Miguel de la Madrid (1985-1988), todo el sexenio de Carlos Salinas (1988-1994), y tres de Ernesto Zedillo (1994-1997), con el propósito de señalar los nombramientos de políticos nombrados como embajadores o cónsules generales, quienes sin la experiencia necesaria (como se demuestra en sus datos biográficos) ocuparon dichos encargos.

Los nombramientos surgidos de esta manera reflejarán la fuerza de los grupos políticos, económicos y sociales dentro del sistema, o incluso de los intereses particulares del presidente de la República en lo interno, o más allá de nuestras fronteras. Estos nombramientos son una prueba clara de que en este rubro se ha usado el servicio exterior para arreglar posiciones de fuerza de los grupos internos del país.

Así, la realidad del sistema político nacional determinará quienes ocuparán cargos relevantes en la administración pública, y como se verá en el presente trabajo, los nombramientos de cónsules o diplomáticos no están exentos de este proceso.

^c Borja Tamayo, Arturo. "Enfoques para el estudio de la política exterior de México: evolución y perspectivas". *Ibidem*, p. 36.

Adicionalmente, es importante considerar que la diplomacia se constituye en instrumento mundialmente aceptado por todas las naciones para resolver sus diferentes intereses, y que debería ser en cierto sentido ajena a las pugnas o alianzas internas, toda vez que parte del establecimiento de prácticas políticas y legales cada vez más depuradas del derecho internacional. Sin embargo, por el carácter particular que se le ha dado en nuestro país, se consideró importante cubrir el presente tema analizando varios aspectos que le dan su aspecto singular.

Para ello, se optó por dividir este estudio en seis capítulos, un apartado de consideraciones generales, otro de conclusiones, y uno destinado a propuestas.

Se aborda en el CAPÍTULO PRIMERO, la historia de la diplomacia desde el Tercer Milenio antes de nuestra Era —abarcando de manera minuciosa el proceso de formación de las instituciones diplomática y consular, con especial énfasis en la primera, por tener más relación con el presente estudio— y se concluye dicho capítulo en las Convenciones de Viena de Relaciones Diplomáticas y Consulares de 1961 y 1963.

En este recorrido histórico se muestra cómo la institución diplomática acompaña los distintos momentos de formación de los primeros conglomerados humanos poseedores de una estructura social como son los chinos o los egipcios, y a manera de ejemplo, sus primeras manifestaciones las encontramos ya en el Tercer milenio antes de nuestra Era en el antiguo Egipto, con las relaciones que intentaron sus reyes con los Estados vecinos^d; asimismo, sociedades tan antiguas como la China, ya tuvieron en algunas de sus regiones que les dieron origen, formas diplomáticas que sin estar codificadas, tuvieron ya alguna aceptación:

“Las primeras formaciones estatales esclavistas de Asia Oriental, aparecidas en el curso medio del Río Hoang-ho ya a comienzos del milenio II a.n.e., posteriormente (siglo XII a.n.e.) se fundieron hasta integrarse en un gran reino. En el milenio I, ese antiguo Estado esclavista chino se disgregó en varios reinos, grandes y pequeños, que en el siglo VIII a.n.e. se hicieron completamente independientes. Dichos reinos mantenían entre sí estrechas relaciones, alternando las guerras con las negociaciones amistosas y las alianzas.”^e

Los griegos y los romanos realizarían cada uno de ellos en su momento respectivo, aportes a la representación diplomática, los primeros en lo político y los otros en el terreno jurídico. Durante el periodo feudal, la diplomacia se fue consolidando a medida que el reconocimiento mutuo adquirió cartas de naturalización; quien en ese entonces adquirió un papel predominante fue Bizancio, cuyas formas influirían a la región europea. Sin embargo, a medida que el Estado Nación europeo se afirmaba, se regularía y normalizaría la institución diplomática.

Se verá que ya el pueblo mexica antes de su conquista en 1521, había realizado con éxito un acuerdo con otras dos culturas, denominado la Triple Alianza; para de ahí, unidos, consolidarse como una nueva cultura que dominaría casi toda mesoamérica. Existiría otro

^d Potemkin, y otros. *Historia de la diplomacia*. Edit. Grijalbo, México 1966, pp. 8 y 9.

^e *Idem*, p. 21.

acuerdo entre los integrantes de la Triple Alianza y el pueblo tlaxcalteca, que se consigna como la Guerra Florida. Ambos ejemplos demostrarían que la diplomacia tiene antecedentes en nuestro país, aunque no influyeron en la formación de la historia diplomática de la humanidad, o de nuestra propia nación.

Posteriormente, 1815 se constituye en una fecha clave para la diplomacia, ya que en ésta, se dan pasos fundamentales para el reconocimiento territorial de los entonces reinos fuertes del momento, y como un logro importante para la diplomacia, se preparó un Reglamento de categorías de la representación diplomática, el cual sería un antecedente sustantivo para las futuras relaciones entre naciones...

“Este último establecía por primera vez un criterio de uniformidad en las categorías de los distintos representantes diplomáticos, permaneciendo en vigor durante largos años como norma del derecho internacional que se conserva hasta nuestros tiempos.”

Ya en el Siglo XX, destacan la Convención de la Habana de 1928, y particularmente las Convenciones de Viena de 1961 y 1963, realizadas en la Ciudad homónima, y que siendo convocadas por la Comisión de Derecho Internacional de la Organización de Naciones Unidas, codifican de manera uniforme, lo relativo a las inmunidades, privilegios, nombramientos, y aceptación de representantes diplomáticos y consulares. Sus disposiciones son vigentes casi en su totalidad a la fecha.

Por otra parte, la diplomacia se usaría también en nuestro continente antes de la conquista española (siglo XVI); para ello, se verá de manera particular el caso de México, quien poseía antecedentes de la misma.

En el CAPÍTULO SEGUNDO, toda vez que la práctica de la representación diplomática está íntimamente ligada a la política interior de las naciones, se mencionan las características generales de los dos sistemas de gobierno predominantes en el mundo: el sistema parlamentario y el sistema presidencial. En este marco se inscribe el nombramiento y asignación de los representantes diplomáticos en cada uno de los mismos.

El modelo parlamentario actual, como se ve, surge a raíz de la crisis del absolutismo de los monarcas europeos en los siglos XVII y XVIII; debido en parte a los requerimientos de una mayor participación popular; y tendría un importante aporte en las ideas de Locke y Montesquieu, el primero señalaría que el poder no es patrimonio de una persona y órgano único, y que las minorías se deberían supeditar a las mayorías. Para el segundo, por su parte, en su obra clásica *El Espíritu de las Leyes*:

“La preocupación fundamental de Montesquieu fue llegar a establecer una organización gubernamental que garantizara mejor la libertad política. Este ideal sólo se alcanza cuando se consigue una seguridad de protección frente a los caprichos de los individuos; e implica ante todo, la sumisión a la ley, más que la subordinación al poder de una voluntad humana. Sólo es posible la libertad cuando se limitan los poderes gubernamentales. La mejor garantía de la libertad y la salvaguardia más

conveniente frente a posibles tiranías políticas se encuentran según Montesquieu, en la separación de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, tal como él se imaginaba que existían en Inglaterra.⁹

Estas ideas fortalecerían la formación de parlamentos en otras naciones del continente europeo, y eventualmente, servirían de base para la formación del sistema presidencial, donde sería más clara la separación de poderes que en el parlamentarismo.

El parlamento tiene como una de sus características esenciales que se conforma con una o más asambleas, que simultáneamente conjugan tanto el poder legislativo como el ejecutivo del Estado, y que pueden tener a un monarca como su Jefe de Gobierno o de Estado, o sólo de este último. El modelo que sirvió de base a la mayoría de los sistemas parlamentarios actuales es el Reino Unido de la Gran Bretaña; el cual tiene como rasgo típico, el ser una monarquía parlamentaria, donde el monarca funge como Jefe de Estado, mientras que el Primer Ministro, quien es el líder de su partido y del parlamento se constituye en Jefe de Gobierno.

Este Primer Ministro es responsable de sus actos de gobierno ante el Parlamento, el cual consta de dos Cámaras, la Baja y la Alta, y en caso de ser impugnado por sus actos se le destituye, disolviéndose el Parlamento. Existe un poder judicial independiente, el cual por razones de espacio y del tema no se analiza con mayor profundidad.

En el caso del modelo presidencial, la división en tres poderes ya antes citada, posee para tales efectos órganos propios con una mayor independencia, según el papel que cada uno de los poderes ocupa en los términos del proceso de formulación, obediencia a las leyes, o la interpretación y en su caso, la sanción por su no acatamiento; se denominará a tales poderes, legislativo, ejecutivo y judicial.

Dicha separación se garantizará mediante los pesos y contrapesos que el mismo sistema genera; para ello, el presidente funge simultáneamente como Jefe de Estado y de Gobierno, y tiene las facultades de nombrar a sus colaboradores sin casi ninguna limitación, salvo las marcadas en las leyes respectivas. El poder legislativo se representa en una o dos asambleas, integradas por diputados, congresistas, asambleístas o senadores elegidos por el voto popular; para garantizar el citado equilibrio, fiscaliza el gasto público, y cuestiona los actos del presidente o de sus colaboradores. El poder judicial, se compone de una corte superior o suprema, integrada por una estructura judicial territorial, y puede sancionar reunida en un pleno, actos de los otros poderes (aunque no se profundiza, sobre la figura de la Controversia Constitucional mexicana).

Para efectos del presente estudio, considero referirme al sistema presidencial, particularmente el de los Estados Unidos de América, quien con su independencia, serviría de modelo en su sistema político a México, para su adopción, una vez que obtuvo la Independencia en 1821, y dejara atrás un breve paso monárquico.

Veremos que en el modelo estadounidense, a pesar de ser una democracia muy avanzada, el equilibrio de poderes es todavía una aspiración a conseguir, dado el poder

⁹ Gettel, Raymond. **Historia de las Ideas Políticas**. Edit. Nacional, Tomo II, México, 1981, p. 30

que tiene el presidente sobre el Congreso, como lo consigna el analista norteamericano Theodore Lowi:

“Los presidentes han tratado casi todo con tal de conseguirse una verdadera capacidad para gobernar. Con pocas excepciones, el Congreso ha cooperado. La Suprema Corte, con dos pequeñas excepciones, ha cooperado. El pueblo parece querer cooperar haciendo verdad la noble mentira, para la cual le da más y más poder al presidente; y los intelectuales, quizá en su mayoría, han cooperado. Si todo esto no es suficiente, entonces es posible que nada lo sea.

Si reforzar la presidencia no ha bastado para resolver el problema de la capacidad del presidente para gobernar, ha sonado la hora de considerar debilitarla.”^h

Posteriormente, en el CAPÍTULO TERCERO veremos la conformación del sistema político mexicano, con sus características que diversos autores han denominado como presidencialismo, lo que le caracteriza por una preeminencia del poder ejecutivo muy grande sobre los otros dos poderes. Ésto es resultado de su historia reciente a partir de la Revolución Mexicana, la que produjo sendos caudillos, que arreglarían sus diferencias a través de conflictos armados, hasta que se institucionalizó el poder a partir de la formación del Partido Nacional Revolucionario el 4 de marzo de 1929, convocado y formado por el General Plutarco Elías Calles.

A partir de la ruptura del presidente Lázaro Cárdenas, y el General Calles, cada presidente ha gobernado durante su sexenio sin otra limitante que las leyes y las presiones políticas de su momento. Las facultades de que gozan los presidentes en turno, son desproporcionadas en comparación contra los otros dos poderes. Aunque ésto se ha modificado en los últimos diez años, el presidente goza todavía de un poder extremo.

Se analizan asimismo los efectos del presidencialismo mexicano tanto en la Constitución política que nos rige, como en el ambiente político nacional.

En el caso de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se repasa de manera sucinta la conformación de las facultades asignadas en ésta a los presidentes de México, considerando las condiciones sociopolíticas de cada momento histórico.

Una vez que se toca la Constitución promulgada en Querétaro el 5 de febrero de 1917, se transcribe el actual artículo 89 que enuncia las atribuciones del presidente de la República.

Se enuncian en otro apartado, las facultades políticas del presidencialismo y se señala lo relacionado con el nombramiento de representantes al Servicio Exterior.

En el CAPÍTULO CUARTO, se revisarán la facultades del presidente de México en materia de política exterior, y se verá que el titular del Ejecutivo, puede realizar la política exterior que desee, sin ninguna cortapisa, ya que las atribuciones constitucionales le permiten dirigirla, sin mayor limitante que apegarse a los principios básicos de la política exterior de México impulsados en el sexenio de Miguel de la Madrid, y que fueron

^h Lowi, Theodore J. **El presidente personal**, Edit. F.C.E., México, 1993, p. 244.

consagrados en el Artículo 89, fracción X de nuestra Carta Magna vigente en la actualidad.

Dentro de las citadas facultades, se encuentran las relacionadas con el nombramiento o remoción de embajadores o cónsules generales.

Se revisan otras leyes secundarias como la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF), la Ley del Servicio Exterior Mexicano, la que con su Reglamento, son la norma básica que rige la estructura del Servicio Exterior Mexicano. Haciendo un repaso, se notará como con el transcurso del tiempo, en diversos momentos en que se le han hecho modificaciones, o en su caso, cuando se abrogan, se perfila la tendencia de profesionalizar el Servicio Exterior. Hasta llegar a la actual de 1994, que prevé en lo general motivar u obligar al personal que labora en el mismo, a ingresar al Servicio; con la sola excepción de los nombramientos realizados por el presidente de la República.

Igualmente, se considera la aprobación que le corresponde al poder legislativo, y que se señala en la aún vigente (se prevé su abrogación en breve plazo) hasta mediados de 1999, Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos (LOGGEUM).

En la LOAPF, se analiza el papel de la Secretaría del Ramo, de Relaciones Exteriores, en la organización y control del Servicio Exterior; y en la segunda Ley, se comprueba el papel tan limitado que tiene el Senado de la República, y que sólo se reduce a la aprobación de nombramientos de embajadores o cónsules generales, sin que se precise glosa alguna de la política exterior del país.

En el CAPÍTULO QUINTO, se analiza a detalle el Servicio Exterior Mexicano, desde sus antecedentes, hasta llegar al sistema actual de ingreso. Especial atención se le brinda al Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos (IMRED), ya que desde hace algún tiempo, éste se ha constituido en la academia oficial que capacita, desde su ingreso, a quienes laboran en el Servicio Exterior.

Se revisa las características del personal de carrera, como se le denomina a quienes pertenecen al Servicio Exterior, se detallan los mecanismos de ingreso y ascenso del mismo; así como su integración prevista en el artículo 3º de la Ley del Servicio Exterior.

Por la importancia que reviste para el tema que se estudia, se analiza y se transcribe lo referente al personal temporal, que sería el carácter de quienes son nombrados por el presidente de la República para una misión específica, y no son parte del Servicio Exterior, ello se plasma en el artículo 7º de la Ley del Servicio Exterior Mexicano y se detalla en los artículos 4º, 5º y 6º de su Reglamento, ambos actualmente vigentes.

En el CAPÍTULO SEXTO por su parte, se transcribe el curriculum de quienes ingresan al servicio exterior con nombramiento temporal por designación presidencial, y como se demuestra en los datos biográficos transcritos, casi ninguno de ellos cubre el perfil deseable para un embajador o cónsul general de México en el extranjero, y a pesar de ello, el presidente en turno los designa, rompiendo con todo lo que representan ambas figuras.

Es interesante notar como el estilo personal de cada gobernante influye en el destino de quienes se van del país vía el Servicio Exterior, como se nota en los tres años elegidos de Miguel de la Madrid, quien a pesar de administrar al país en medio de una fuerte crisis económica, y mantener un modelo económico diferente al seguido por los regímenes posrevolucionarios, no abusó del servicio Exterior como se demuestra en los ocho nombramientos realizados en el periodo analizado.

Caso diferente, el de Carlos Salinas, quien en su sexenio realizaría verdaderos nombramientos de políticos como embajadores o cónsules generales de escándalo, como el de Ignacio Castillo Mena, o el de Guillermo Cossío Vidaurri; y que al parecer embajadas específicas tenían ya una función de ser receptoras de gente salida del gobierno como es el caso de la de México en Francia, quien alojó a dos extitulares de la PGR, y pudo haber sido receptora de otro (Antonio Lozano Gracia).

En el caso del presidente Zedillo, considerando el periodo elegido, desde diciembre de 1994 a diciembre de 1997, a pesar de que públicamente señala su poco interés de intervenir relacionándose con los grupos políticos, también ha realizado nombramientos de embajadores y cónsules pero aparentemente éstos han sido con el fin de no dejarlos desprotegidos.

Se agrega un apartado de CONSIDERACIONES GENERALES, en el que se concentran y analizan las principales circunstancias constantes que se detectan en el presente estudio, entre las que destacan el que las principales embajadas han sido ocupadas por personal ajeno a la diplomacia; además de que a partir de los últimos tres sexenios (desde De la Madrid, hasta Zedillo) se le proporciona mayor énfasis a los aspectos comerciales, que a la cuestión política.

Vemos entonces a políticos caídos en desgracia, o bien defenestrados que son nombrados en el máximo encargo que se puede tener en el Servicio Exterior: ser titular de una embajada o un consulado. Adicionalmente, los nombramientos son en aquellos países que son los más estratégicos para nuestros intereses, lo que acaba de completar este escenario lamentable.

La lectura de las experiencias previas de los políticos, nos señalarán inequívocamente su falta de capacidad para el cargo destinado, sobre todo que su trayectoria es totalmente ajena a la diplomacia.

La revisión arroja datos fidedignos que nos muestran claramente que su salida del país fue un remedio al sistema político interno de México, pero se le envían malas señales a los diplomáticos de carrera, con el consecuente demérito de un Servicio Exterior que se dice, se busca profesionalizar. Ello no tendría ninguna denotación particular, pero los efectos que produce tal intromisión afectan el desarrollo ordinario de un sistema de ascensos consagrados en la Ley del Servicio Exterior Mexicano.

Aunque es importante señalar un aspecto subjetivo, que posiblemente sea difícil comprobar, y consiste en el excesivo elitismo que genera el personal de carrera, lo que se refleja (por ejemplo) en cierto racismo en demérito de la capacidad profesional.

En lo relacionado a CONCLUSIONES veremos como a pesar de que el Servicio Exterior Mexicano tiende a su profesionalización, tiene todavía un hueco muy grande para resolver. Dicho problema consiste en la inmensa capacidad que tiene el presidente, de remover a la totalidad de funcionarios que colaboran tanto en su aparato administrativo, la SRE, como en el Servicio Exterior Mexicano.

Se agrega un espacio con PROPUESTAS, para si no del todo, eliminar esta problemática, que aunque aparentemente resuelve las contradicciones dentro de la clase política mexicana, en el fondo, se le arroja un problema adicional al cuerpo profesional que se integra en el Servicio Exterior Mexicano, por lo que vale la pena mencionar posibles soluciones con la idea de obtener un mejor escenario que dote a nuestro país de una imagen robustecida ante el mundo.

Por último se pone a disposición de quien desee consultarla, la BIBLIOGRAFÍA, HEMEROGRAFÍA Y FUENTES ELECTRÓNICAS utilizadas en el presente estudio, y en su caso conocer más detalles sobre el particular. Asimismo, con el propósito de abundar sobre el tema se incluyen cuatros ANEXOS, que describen: el 1, el artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; el 2, los nombres de los titulares de la relaciones exteriores desde 1824 a la fecha; el 3, las características de la Maestría en Estudios Diplomáticos; y el 4, diversos artículos del Reglamento Interior de la Secretaría de Relaciones Exteriores, que refieren la ubicación administrativa, integración y facultades del Instituto Matías Romero.

CAPÍTULO 1

LA REPRESENTACIÓN EN EL EXTERIOR

1.1 En la antigüedad. Desde el Tercer Milenio antes de nuestra era, al Congreso de Viena de 1815.

La representación diplomática tal como se practica en la actualidad, no surge sino hasta el Congreso de Viena de 1815, con el reconocimiento de los Estados europeos. Sin embargo, es necesario repasar los antecedentes que le darían forma a esta importante institución que es la diplomacia.

Las relaciones entre las primeras sociedades suponen un grado de organización social que necesariamente tuvieron que darse a partir de que el hombre se establece de forma permanente en un territorio específico, por ello, es comprensible que dichas relaciones incipientes se manifestaran conforme se requería de contactos para tratar asuntos de interés mutuo. Lo anterior ha quedado plasmado en los documentos y elementos de distintos materiales analizados por los historiadores, y son la más importante referencia con que contamos.

Los antecedentes que conocemos en la actualidad, nos remontan al llamado Antiguo Oriente. En él, se tiene referencias de que los egipcios trataron de entablar relaciones con los países vecinos en el tercer milenio antes de nuestra era:

"En tiempos de la VI dinastía (siglo XXV a.n.e.) los egipcios enviaron varias expediciones al país de Punt, que se encontraba en la costa meridional del Mar Rojo. Los embajadores egipcios llegaron hasta aquellas tierras por mar y tuvieron negociaciones con los jefes de las tribus locales."¹

Posteriormente, en el comienzo del II milenio A.C., estas representaciones ante los pueblos vecinos se hicieron tan frecuentes que...

"En la corte egipcia apareció una categoría especial de servidores, que eran enviados en calidad de mensajeros a las naciones asiáticas. En Instrucciones de Ahtoi, obra literaria escrita en aquella época, un escriba, que habla a su hijo de la ventajas de su profesión y de las desventajas de otros oficios, menciona también el trabajo del mensajero. Dice así: "Cuando el mensajero parte para un país extraño hace testamento de sus bienes... por temor a los leones y a los asiáticos. Si regresa a Egipto, apenas ha llegado a su jardín, la tarde misma en que ha vuelto a su casa, de nuevo ha de partir... Cuando sale, en el cinturón lleva la tablilla." En otro monumento literario de la misma época —Relato del egipcio Sinuhet— se hace también alusión a los embajadores egipcios que iban a los países asiáticos."²

¹ Potemkin, y otros. **Historia de la diplomacia**. Edit. Grijalbo, México 1966, p. 8.

Entre los documentos más importantes del periodo señalado, se encuentran la correspondencia de Tell-el Amarna, y de forma muy destacada, el tratado del faraón Ramsés II con el rey de los hititas, Hattushil III, concertado en el año de 1296. Este tratado serviría para concretar la paz entre ambos reinos después de doscientos años de guerra sin vencedor absoluto.

Como un aspecto interesante hay que resaltar que el tratado contenía tres partes: preámbulo, articulado del convenio, y la invocación final a los dioses con su respectivo juramento de fidelidad a los compromisos contraídos y maldiciones hacia quienes lo incumplieran.

Otro antecedente importante para la diplomacia, se encuentra en las Leyes de Manú, cuya versión original se perdió y sólo se conserva una versión posterior (en verso) que presumiblemente se remonta al siglo I de nuestra era:

"El arte de la diplomacia, según la doctrina de Manú, estriba en la capacidad de impedir la guerra y consolidar la paz. La paz y su contrario (la guerra) dependen de los embajadores, pues sólo ellos crean aliados y nos indisponen con los mismos. En sus manos se encuentran los asuntos a causa de los cuales imperan la paz o la guerra entre los reyes."³

Asimismo, el diplomático tenía la obligación de informar a su señor de los peligros y planes de los príncipes extranjeros. En la obra de Potemkin, se señala que: "Al jefe de Estado [de India] se le recomienda gran cautela en la designación de diplomáticos. El diplomático debe ser de edad honorable, de buena presencia, audaz, elocuente, fiel a su deber, honrado, hábil, de buena memoria y conocedor 'del lugar y tiempo de la acción'. Las cuestiones más complicadas de la vida internacional deben ser resueltas, ante todo, por la vía diplomática."⁴

Diversos embajadores fueron enviados entre India y otras naciones durante un gran periodo de tiempo:

"Las relaciones diplomáticas entre los príncipes del Imperio Maurya y los reyes de los Estados griegos en Asia siguieron en el siglo III a.n.e. En los tiempos del rey Ashoka -nieto de Chandragupta- embajadores indios visitaron el reino de los Seléucidas y llegaron hasta Macedonia.

En los siglos I y II, embajadas de los príncipes indios del reino de Kushán llegaron al Imperio Romano."⁵

De igual forma, es importante mencionar que China, en sus inicios se unificó en un gran reino (milenio II A.C.) pero después, al disgregarse, debió desplegar una política exterior

² *Idem*, p. 8.

³ *Ibidem*, p. 20.

⁴ *Ibidem*, p. 20

⁵ *Ibidem*, p. 20.

que le permitiera hacer frente las continuas invasiones de los hunos, por lo cual estableció una serie de alianzas entre sus reinos como un mecanismo de defensa tanto por la amenaza de invasión extranjera, como para evitar su anexión por las dinastías de los reinos chinos vecinos.

Durante la dinastía Han (206 A.C.- 220 d.c.), China se transformó en un poderoso Estado centralizado poseedor de grandes fuerzas militares y de un sistema burocrático organizado, lo cual le permitió que:

"En esta época, en las oficinas reales se tomaba nota detallada de todos los acontecimientos más importantes de la vida política interior y exterior. Los jefes de las embajadas chinas venían obligados a presentar por escrito informes minuciosos sobre el cumplimiento de su misión."⁶

Sin embargo el referente que más se difunde en la actualidad, forma parte de la actividad diplomática desplegada por los Estados que ocuparían lo que hoy conocemos como Grecia, motivo por el cual se le tratará con mayor detalle.

En primer lugar, se debe destacar la institución denominada proxenia, la cual en la obra de Potemkin, es tratada de la siguiente manera:

"La forma más antigua de los vínculos internacionales de paz y del derecho internacional en Grecia fue la proxenia u hospitalidad. La proxenia existía entre individuos, gens, tribus y Estados. El habitante de una ciudad (proxene) prestaba sus servicios y acogía tanto a ciudadanos particulares, como a embajadores de otra ciudad, y se encargaba de defender los intereses de esa ciudad, aceptando el compromiso moral de actuar como intermediario entre ella y las autoridades de su propia polis. A su vez, en la polis con la cual estaba relacionado gozaba de ciertas preferencias respecto de otros extranjeros en cuanto a comercio, impuestos, tribunales y todo género de privilegios honoríficos. A través de los procesen eran mantenidas las negociaciones diplomáticas. Las embajadas llegadas a una ciudad acudían en primer término a su proxene.

La proxenia llegó a generalizarse ampliamente y sirvió de base a todos los vínculos internacionales posteriores al mundo griego.

Todos los extranjeros que vivían en una ciudad, incluso los proscritos, se hallaban bajo la protección de Zeus Xenio, quien era el dios de la hospitalidad."⁷

Ahora bien, existe otra versión sobre la proxenia que conviene conocer y que se refiere más que al origen de la institución diplomática, como un referente importante de la consular...

⁶ *Ibidem*, p. 21.

⁷ *Ibidem*, p. 23.

"Es en Grecia donde encontramos la proxenia, una institución semejante a la consular actual; sin embargo, ésta no proviene de la primera, no hay continuidad histórica, se trata de la aparición de la institución, surgida, con relativas diferencias, del asentamiento de colonias extranjeras en un determinado lugar. La palabra proxenia deriva de dos vocablos griegos: *pro*, por y *xenos*, extranjero, es decir que interviene por el extranjero. En el griego actual la palabra proxenos equivale a la palabra Cónsul, y es el título que las Ciudades-Estado griegas daban a un extraño, con el carácter de huésped público, quien a cambio de determinadas ventajas ayudaba y protegía a sus compatriotas ante la polis griega donde radicaba."⁸

Otra institución cuyos aportes serían significativos en el campo de las relaciones internacionales, lo representan las anficionías...

"Dábase este nombre a las asociaciones religiosas surgidas junto al templo de un dios especialmente estimado. Según indica su propia denominación, dichas asociaciones estaban integradas por las tribus que vivían alrededor del templo (anficiones significa 'los que viven alrededor'), independientemente de sus lazos de parentesco. En un principio, las anficionías se ocuparon de los sacrificios y fiestas comunes en honor del dios, de la defensa del templo y de los tesoros que en él se reunían, como fruto de las aportaciones individuales y sociales, y también del castigo de los sacrílegos, de quienes violaban las costumbres sagradas.

Reunidos para una fiesta, en caso de necesidad cambiaban impresiones sobre asuntos comunes que afectaban a todos los miembros de la anficionía. Mientras las fiestas duraban, estaban prohibidas las guerras y era proclamada 'la paz de dios' (tregua). De este modo, las anficionías se fueron convirtiendo en una institución político-religiosa de carácter internacional.

El órgano supremo de la anficionía era su asamblea general. Esta se reunía dos veces al año, en primavera y otoño, y se celebraba primero en las Termópilas y Después en Delfos. Los acuerdos de la Asamblea General eran obligatorios para todos los anficiones. Quienes de hecho dirigían todos los asuntos en nombre de la asamblea eran los hieromnemes, personas designadas por cada uno de los Estados de conformidad con el número de votos de la anficionía..."⁹

En la parte final del siglo IV A.C., surge un nuevo tipo de delegados, los pilagores, quienes fungieron como representantes políticos de los Estados Federados. A través de estos funcionarios y los hieromnemes, las ciudades integrantes de la anficionía se prestaban juramento unas a otras y aceptaban ciertos compromisos con respecto a los anficiones.

Asimismo, como una muestra del alto sentido religioso que los griegos poseían y que le imprimían a sus actos, todo convenio realizado entre tribus y polis tenía que ser confirmado directa o indirectamente por los sacerdotes que estaban al frente del oráculo de Delfos.

⁸ Xilotl Ramírez, Ramón. **Derecho consular mexicano**. Edit. Porrúa. México, 1982, p. 7.

⁹ Potemkin; *Op. Cit.* pp. 23 y 24.

Otro aporte de los griegos a la diplomacia en la antigüedad fueron las simmaquias...

"Otro tipo de vínculos internacionales eran los tratados de alianza político-militar o 'simmaquias'. Las simmaquias más importantes fueron las de Lacedemonia y la de Atenas (Delos)."¹⁰

Dichas simmaquias mantenían una relación hostil, motivo por el cual se enfrascaron en la Guerra del Peloponeso en la segunda mitad del siglo V (A.C.), en la que se vio involucrada toda Grecia.

Con motivo de las frecuentes diferencias entre los griegos, y como una forma de resolverlas, aparecen las primeras manifestaciones diplomáticas propiamente dichas:

"Los conflictos surgidos entre las comunidades y las polis eran resueltos por intermedio de delegados especiales o embajadores. En la Grecia de Homero se les daba el nombre de mensajeros (clerux, angelos) y en la Grecia clásica el de ancianos (presbis).

En Atenas, Esparta, Corinto y otras ciudades, los embajadores eran elegidos por la Asamblea Popular entre los ciudadanos que tuviesen cincuenta años como mínimo. De ahí el término de "ancianos". De ordinario, como embajadores eran elegidos ciudadanos con bienes de fortuna, prestigiosos, que tenían proxenes en otras ciudades, graves, juiciosos y elocuentes. Por lo común, el nombramiento recaía sobre las personas que ostentaban los más altos cargos en las ciudades (reyes o éforos en Atenas, pritanos o navarcas en Rodas, los estrategas de las Uniones Aquea y Etolia, etc.). A veces, en cambio, las misiones diplomáticas eran encomendadas a particulares que antes ocuparon cargos de elección y conservaban su influencia.

Se conocen casos de designación de oradores y actores para desempeñar una embajada."¹¹

Nicolson, señala en su obra *La diplomacia*, que el peso de los oradores en la antigua Grecia tenía una influencia decisiva y que su papel básicamente era el de representar del pueblo que los enviaba:

"Los Estados-ciudades griegos, desde el siglo VI (A.C.) en adelante, adoptaron la costumbre de elegir como embajadores a los oradores más elocuentes, a los abogados forenses más hábiles de la comunidad. La tarea de esos enviados consistía en abogar por la causa de su ciudad ante las asambleas populares de las confederaciones o ante las ciudades extranjeras. No se esperaba de ellos que adquiriesen noticias acerca de los países que visitaban y que redactasen informe

¹⁰ *Ídem*, p. 25.

¹¹ *Ibidem*, p. 26.

alguno a su regreso; todo lo que se les pedía era que pronunciasen un magnífico discurso."¹²

De hecho, el número de los integrantes de esas embajadas era variable ya que dependía de las condiciones del momento; sin embargo todos los integrantes de la misma eran iguales entre sí. Hasta después se añadió la costumbre de elegir un embajador principal o presidente de la embajada. De igual manera, percibían durante su misión de una dieta que recibían en metálico.

La palabra diplomacia proviene en parte de este periodo, porque el representante recibía las instrucciones sobre su misión en dos tablillas enceradas y cosidas de tal manera que pudieran doblarse una sobre otra. A este documento se le denominaba diplomata. Esta palabra proviene del verbo griego *diplóo*, que significa plegar.

En la diplomata se detallaban las reglas de conducta del embajador y el objetivo de la misión, aunque poseía cierta libertad para realizar su iniciativa propia. Una vez en la ciudad donde le correspondía llevar a cabo su cometido, acudía ya sea con su proxene o solo a la casa de la persona responsable de los asuntos diplomáticos. Este recibía sus credenciales y le daba consejos y recomendaciones.

Varios días después de la entrega de la credencial, el embajador hablaba ante el Consejo o Asamblea Popular para explicar el objetivo de su asistencia. Este tema se trataba en debate público o se analizaba en una comisión especial.

A su regreso, los embajadores eran tratados normalmente con muestras de aprecio y recibían un buen recibimiento, regalos e invitaciones. Cuando su gestión era exitosa recibían altos reconocimientos.

Normalmente las misiones tenían como objetivo realizar alianzas con otras ciudades y éstas se concretaban por medio de tratados, los cuales se refrendaban con juramentos a los dioses. Cuando se incumplían los tratados, el asunto se turnaba a una comisión de arbitraje, la que multaba a los culpables en metálico, debiéndose depositar en el tesoro de algún dios.

El tratado era grabado en un cipo o estela, y se guardaba en uno de los templos principales. Los textos pasaban al archivo del Estado. Cuando se suscitaban rupturas y se producía una declaración de guerra, la estela en que figuraba el texto del acuerdo era destruida, considerándose nulo el tratado.

Es interesante hacer notar que: "todos los grandes políticos de Grecia fueron también diplomáticos. Lo fueron Pisístrato, Temístocles, Aristides, Cimón -el fundador de la simmaquia de Delos- y, singularmente Pericles".¹³

Durante el periodo conocido como clásico de Grecia (siglos VIII al IV A.C.) puede

¹² Nicolson, Harold. **La diplomacia**. Edit. F.C.E., serie breviaros. México, 1985, pp. 24 y 25.

¹³ Potemkin; *Op. Cit.* p. 28.

afirmarse que las conquistas se realizaban a través, tanto de la guerra como de la diplomacia, y el mejor ejemplo lo tenemos con Filipo II (359-336 A.C.) quien convirtió a Macedonia en el Estado más fuerte del Egeo:

“Macedonia logró establecer su hegemonía en Grecia por la fuerza de las armas y por la vía diplomática. Filipo puso en juego cuantos recursos contaba: el soborno, los mensajes diplomáticos (las cartas de Filipo), el apoyo material y moral a los “amigos griegos de Macedonia”, la alianza con los príncipes bárbaros vecinos, la amistad con el rey de Persia, la organización de levantamientos de los Estados que le eran hostiles.”¹⁴

Con el advenimiento del periodo helénico (a la muerte de Alejandro Magno en 323 A.C.), se puede hablar de un enorme avance que se tenía en materia de diplomacia, al respecto el mismo autor señala:

“El intercambio de embajadas era cosa muy frecuente en aquel tiempo. Los embajadores visitaban los Estados vecinos no sólo para declarar la guerra y concertar la paz, sino también por motivos muy diversos. A menudo vivían ahí algunos meses, observando y estudiando la vida política. Los embajadores trataban de conocer las intenciones de los gobernantes, de reunir informes sobre la situación militar y política del país, y particularmente sobre los fines y propuestas de embajadas llegadas de terceros países.”¹⁵

Los embajadores de este periodo realizaban informes detallados de sus negociaciones, y a veces hacían una descripción de los países que habían visitado.

El mundo griego como centro cultural del Mediterráneo comienza a decaer a fines del siglo III y a inicios del II A.C. con la intervención del Imperio Romano. En el año 197 los romanos vencen a Macedonia y en el 190 a los Seléucidas. A partir de ese momento Roma Dictará sus condiciones y la diplomacia romana será el referente obligado de Europa.

Aunque Roma tenía algunas semejanzas con Grecia en materia de política exterior y de diplomacia, como el derecho de hospitalidad (*ius hospitii*), el cual recuerda a la proxene griega¹⁶, la diferencia más grande la encontramos en cuanto a la participación del pueblo en temas de diplomacia. Mientras que en la Grecia clásica, todos los ciudadanos libres intervenían en las asambleas para discutir la política exterior, en la Roma del periodo

¹⁴ *Ibidem*; p. 37.

¹⁵ *Ibidem*, p. 42.

¹⁶ Se señala en la obra varias veces citada de Potemkin (p. 45) que: “Desde los tiempos más antiguos existió en roma el derecho a la hospitalidad (*ius hospitii*), que recordaba la proxene griega”; sin embargo se señala inmediatamente después: “El colegio sacerdotal de los feciales estaba encargado de arreglar las discusiones y diferencias surgidas entre las tribus y entre las uniones de tribus. Ninguna acción importante de política exterior podía ser iniciada ni terminada sin consentimiento de los feciales.”

clásico el pueblo sólo participaba en las asambleas para decidir la declaración de guerra y la conclusión de la paz.

Roma, de hecho, aporta a la institución diplomática una serie de elementos que hoy día son importantes dentro del derecho internacional y cuya base sustancial se apoya en el antecedente del colegio sacerdotal de los feciales (*fetiales*).

El colegio de los feciales es la forma inicial en que aparece la diplomacia en Roma, y éste, se integraba de veinte personas, originarias de las antiguas familias romanas y el cargo tenía un carácter vitalicio. Para distinguirse de los demás, los feciales se vestían con una túnica especial de lana y se ponían una cinta amarrada en la cabeza.

Dicho colegio, se encargaba de arreglar las diferencias existentes entre las tribus y las uniones de tribus. Cualquier asunto de política exterior tenía que ser considerado primero por los feciales, ellos custodiaban los acuerdos internacionales y la ceremonia de declaración formal de guerra y de conclusión de la paz.

El colegio elegía de entre ellos a uno, quien usaba el cetro y cuarzo, símbolo de Júpiter, para que se dirigiera a las fronteras de la tribu extranjera para arreglar los asuntos pendientes, o bien para declarar la guerra. A este representante diplomático se le denominaba "santo padre" (*pater patratus*) y se hacía acompañar de otro fecial quien llevaba la yerba arrancada con sus raíces de la colina del Capitolio.

Otro tipo de funcionarios abocados a las cuestiones internacionales iniciales, lo representan los recuperadores (*recuperatores*), quienes en un número de tres a cinco analizaban los pleitos surgidos con pretensiones materiales entre los romanos y los habitantes de las ciudades y tribus vecinas.

Estos aportes que Roma hizo en materia de política exterior y diplomacia, con el tiempo se irían perfeccionando hasta que:

"Con la evolución de los vínculos internacionales, en Roma aparecen los gérmenes del derecho internacional, que eran contenidos ya en el derecho fecial (*ius fetiale*). A medida que la vida económica se hace más compleja y las relaciones pacíficas con sus vecinos se desarrollan, junto al viejo "derecho civil" (*ius civile*), aplicable únicamente a los ciudadanos romanos, aparece el "derecho de gentes" (*ius gentium*), que regulaba las relaciones entre romanos y extranjeros. No era tan formalista como el derecho civil y facilitaba la conclusión de todo género de contratos y transacciones comerciales. El derecho de gentes contenía también ciertos elementos relativos a las relaciones internacionales."¹⁷

Uno de los aspectos fundamentales del sistema romano es el cambio en cuanto al derecho de enviar embajadas; ya que si en el periodo antiguo monárquico los feciales eran los embajadores, en el periodo republicano, el derecho de examinar y decidir el envío

¹⁷ *Ibidem*, p. 46.

de embajadores corresponde al Senado. El tratamiento de los asuntos diplomáticos era muy complicado como puede verse a continuación:

"La cuestión era examinada en el Senado y cada vez era dictada una decisión senatorial (*senatus consultorum*). . . El *senatus consultorum* se limitaba a fijar las normas o principios que servían de base para la constitución de una embajada. Los embajadores se llamaban legados (*legati*) y oradores (*oratores*). La designación de los embajadores era dejada al presidente del Senado, cónsul o pretor. . . Nadie podía renunciar a tomar parte en la embajada. Los embajadores procedían ordinariamente del estamento senatorial (nobles). . . Las delegaciones las componían dos, tres, cuatro, cinco y hasta diez personas, aunque lo ordinario era que fuesen tres. Todas las embajadas tenían su presidente o jefe de embajada (*princeps legationis*), función que recaía sobre el senador de categoría más alta. La persona del embajador estaba defendida por los usos y la ley.

Distintivo de los embajadores era el anillo de oro, que le confería el derecho a viajar gratuitamente y a recibir en el camino todo lo necesario. . . su barco era a veces acompañado por buques de guerra (*quinquirremes*). Las delegaciones recibían dietas (*viaticum*). . . Además, el embajador llevaba una numerosa servidumbre compuesta por hombres libres y esclavos. . . Terminada la misión, los legados daban cuenta de la misma ante el Senado. En el lenguaje diplomático de Roma esto se denominaba "presentar informe sobre la embajada" (*legationem referre o renuntiare*)."¹⁸

De igual forma, en el periodo republicano el Senado era quien recibía a las embajadas extranjeras, las cuales se dividían para ellos en dos tipos: de países hostiles a Roma y las de los países amigos. Las primeras, eran alojadas en un edificio fuera de las murallas de la ciudad, en el Campo de Marte, denominado *Villa Publica*. Ahí deberían de esperar la audiencia del Senado, y en caso de que no los recibiera, se verían obligados a dejar Italia y a no presentarse sin autorización formal.

Pero para los embajadores de los países amigos el trato era totalmente distinto, eran recibidos con toda clase de atenciones y regalos, y en caso de que el embajador visitante fuese un personaje distinguido se les levantaba una estatua al pie del Capitolio. Eran invitados a todo de tipo de festejos y ceremonias, además se les hospedaba en un edificio cercano a la curia, que era el lugar donde sesionaba el Senado romano. Dichos embajadores por su parte, dejaban regalos de parte de su soberano al pueblo romano.

En el periodo imperial que inicia con Octavio Augusto en el siglo I de nuestra era, se genera un cambio significativo en materia de diplomacia, ya que se crean oficinas imperiales con el fin de concentrar el poder en manos del emperador, el cual manejaba al Imperio a través de un número considerable de funcionarios (procuradores y legados). El Senado perdió la mayoría de sus funciones y se convirtió en un Consejo por debajo del emperador.

¹⁸ *Idem*, p. 47.

Paralelamente, la diplomacia se convirtió en un asunto que dependía del emperador, y por ello, su manejo quedó en manos de funcionarios imperiales. En esta época, los embajadores no eran elegidos, sino designados al igual que los demás funcionarios, y sólo ante el emperador deberían de dar cuenta de su gestión.

Otro rasgo importante de esta etapa histórica de Roma lo representa el que en los primeros dos siglos de existencia del Imperio, los monarcas reciben la designación de *princeps*, y bajo su autoridad los romanos se dividen administrativamente en provincias, municipios y todo género de uniones y corporaciones. Cada una de éstas es considerada una unidad autónoma, como un Estado dentro de otro Estado. Lo anterior les ofrece la posibilidad de tener una embajada ante la capital del Imperio, y cada embajada tenía posibilidades de acción más amplias que las permitidas durante la república.

Esta diplomacia interna, crearía un grupo selecto de provincianos, quienes iniciarían de esta forma una carrera que a la larga los llevaría a convertirse desde miembros de las *curias* municipales, en senadores imperiales, o integrantes del Senado romano. Esto propiciaría que sólo los más ricos pudieran aspirar a ser embajadores.

Adicionalmente es interesante señalar que la profesión de abogado, de retórico y de diplomático en la Roma Imperial era una muy ventajosa porque les permitía gozar de una excelente posición social y de grandes ingresos. Los estudiantes de esta especialidad tenían que acudir a las escuelas de retórica, donde se prestaba gran atención al arte de la diplomacia. Ahí aprendían a pronunciar discursos de carácter diplomático, a veces la temática era de índole histórica o a veces sobre aspectos abstractos. Poco a poco se fueron estableciendo normas (*precepta*), a las que deberían sujetarse los discursos diplomáticos y los ademanes que deberían de acompañarlos.

Los aportes del Imperio Romano pueden sintetizarse en lo expresado por Harold Nicolson, en su obra ya citada:

"Estos no estaban especialmente dotados para el arte de la negociación y durante los múltiples siglos de su supremacía, sus métodos fueron los del legionario y el constructor de carreteras más bien que los del diplomático. . . La contribución romana no debe buscarse en el campo de la negociación sino en el terreno del derecho internacional. . . La doctrina romana de la validez de los tratados implicaba, naturalmente, una fe, firme, en la santidad de los tratados, y la fama alcanzada por la leyenda de Régulo (la historia del hombre que sacrificó su vida antes que quebrantar su promesa a los cartagineses) muestra que ese concepto estaba profundamente arraigado en la conciencia romana."¹⁹

"El origen de la palabra "diplomacia". . . En tiempos del Imperio Romano, todos los pasaportes, pases para circular por las carreteras romanas y salvoconductos iban estampados sobre placas dobles de metal, plegadas y cosidas entre sí en forma especial. Esos permisos metálicos se llamaban "diplomas". Más tarde la palabra

¹⁹ Nicolson; *Op. Cit.*, pp. 26 y 27.

"diploma" se amplió para designar otros documentos oficiales y no metálicos, en especial aquellos que conferían privilegios o contenían arreglos con comunidades o tribus extranjeras."²⁰

El siguiente paso histórico vivido por la diplomacia, se remite a la capital del Imperio Romano de Oriente: Bizancio. Esta ciudad se había convertido en el principal baluarte diplomático de Europa a la caída de Roma en el año de 476, la capital del Imperio Romano de Occidente no pudo soportar el ataque de los bárbaros comandados por Odacro, quien una vez apoderado de Italia se dispuso a establecer relaciones diplomáticas con Bizancio.

Los bizantinos recurrieron a la diplomacia para poder resistir la presión de los pueblos bárbaros. La estrategia utilizada frecuentemente por estos conglomerados fue la siguiente:

"Estos, de ordinario, se establecían en las proximidades de las fronteras del Imperio o en su territorio no en son de conquista, sino como vasallos y aliados. Con ellos, con sus jefes y nobles, se entablaban relaciones contractuales que cambiaban rápidamente de carácter, por cuanto los vasallos de ayer se convertían hoy en rebeldes y mañana eran conquistadores. Era necesario ponerse de acuerdo con ellos, había que comprarlos, tenían que librarse de su presencia. Ellos, a su vez, aumentaban sin cesar sus pretensiones, exigían oro, plata y tierras para establecerse. Sobre este terreno surgieron las relaciones diplomáticas entre los bárbaros y el Imperio Romano, o mejor dicho, los dos imperios romanos."²¹

Los choques entre los bárbaros y el Imperio Romano de Oriente generaron una asimilación paulatina de las formas diplomáticas de ambos, aunque es menester señalar que indiscutiblemente eran mucho más avanzadas las de Bizancio.

El servicio diplomático bizantino se constituyó en un modelo para los reinos bárbaros, dicho servicio, conservaba las viejas tradiciones romanas y recurrió en alto grado a la astucia y a la intriga más que a la fuerza. Su influencia fue notoria en toda la Edad Media:

"Sus usos y métodos fueron asimilados por Venecia —el más próximo de sus vecinos occidentales—, y a través de ella se incorporaron a las prácticas de los otros Estados italianos y de las monarquías europeas occidentales de la Edad Moderna."²²

Las formas diplomáticas bizantinas incluían un amplio abanico de estrategias, desde el disgregar a los embajadores extranjeros para que no tuviesen contacto con la población, hasta impresionarlos militarmente. Incluso se valían de la religión católica de las esposas

²⁰ *Idem*, pp. 29 y 30.

²¹ Potemkin; *Op. Cit.*, pp. 75 y 76.

²² *Idem*, p. 79.

de los reyes o funcionarios extranjeros.

Por ese tiempo se consolidaba paulatinamente otra institución portadora de las viejas tradiciones de Roma, era indiscutiblemente la curia papal²³. Ésta conservaba muchas de las costumbres de las viejas oficinas imperiales.

Los papas mantenían relaciones diplomáticas con Constantinopla, a través de representantes permanentes que actuaban en la corte, los cuales recibían el nombre de apocrisarios. Estos gozaban de ciertos privilegios personales y estaban autorizados para negociar directamente con el emperador, además tenían departamentos especiales en el palacio imperial. Se considera que los apocrisarios son los primeros precedentes de las representaciones permanentes en el extranjero.

La diferencia entre los apocrisarios y los legados era que éstos realizaban diversas comisiones diplomáticas papales con un carácter eclesiástico o político concreto, mientras que los apocrisarios residían en la corte de Constantinopla.

Posteriormente al 630 (después de Cristo), el mundo musulmán creció dominando una buena porción de tres continentes, además de diversas islas; su cultura se esparce en la geografía de esos lugares. De ahí el interés de revisar la organización de su política exterior.

Los árabes desarrollaron un aparato diplomático considerable, y su directriz fundamental la recibían del Califa, y los asuntos internacionales ocupaban uno de los lugares más importantes del gobierno²⁴. Del Gran Visir dependían diversos "divanes" que eran sectores de gobierno, entre ellos, destacaba el diván ar-rasail de Correspondencia del Estado, cuya principal función era la de mantenimiento de las relaciones con el exterior, así como en la elaboración de determinadas formas de gestión de los asuntos y de ceremonial.

El envío de embajadores revestía diversas características con cierto grado de elaboración:

"Como embajadores eran enviadas dos personas, uno que pertenece a la nobleza palaciega y otro que es escogido entre los sabios muhla. De ordinario les son entregados cuatro documentos... El embajador transmitía las salutations y los regalos y llevaba las negociaciones en un terreno práctico.

Quando se trataba de la conclusión de un tratado, parece ser que el embajador recibía ya el texto completo del mismo, en el cual no se podía cambiar nada. Si el príncipe extranjero se negaba a firmarlo, el embajador llevaba poderes para seguir las negociaciones..."²⁵

²³ *Idem*: " Todo esto empujaba a la iglesia a buscar el establecimiento de un fuerte organismo de coerción de clase capaz de defender sus intereses." p. 111.

²⁴ Señala Potemkin (*Op. Cit.*, p. 89): "En el complejo sistema de gobierno despótico y burocrático del califato, los asuntos exteriores ocupaban uno de los lugares más importantes."

²⁵ *Idem*, p. 89.

Uno de los objetivos fundamentales de las embajadas, era conocer lo más posible del país en que estaban asignados, y sobre todo su potencial bélico, así como la factibilidad de ser invadidos. Se procuraba saber de igual manera, todos los detalles sobre los reyes y sus allegados.

Posteriormente, durante el periodo feudal, con el auge de los grandes señores feudales se generan otras formas diplomáticas acordes a la época. Dichos señoríos, por sus propias características como el hecho de que podían estar en reinos distintos y por tanto era vasallo de éstos, o de que el señor feudal podía acuñar su moneda, y al ser el dueño absoluto de las tierras, podía hacer la guerra a quien quisiese, o firmar tratados de paz, o incluso crear sus propias leyes; crearían una diplomacia que respondía a sus circunstancias.

Cabe destacar en primer lugar, el derecho de los señores feudales de realizar sus guerras privadas contando para ello con mercenarios. Esto necesariamente motivó la utilización de un aparato diplomático al servicio del señor feudal, como si el señorío fuese un Estado autónomo. Los señores establecieron vínculos tanto con los reyes extranjeros como con los propios:

"Aparecieron formas de declaración de guerra y de conclusión de la paz a través de mensajeros que transmitían la comisión recibida verbalmente o mediante determinados actos simbólicos. Estos mensajeros recibieron más tarde el nombre de heraldos. Llevaban los escudos de sus señores y la persona era considerada inviolable, lo mismo que la persona de los embajadores."²⁶

Con la creación paulatina de las primeras ciudades, se complicaron las relaciones diplomáticas de por sí difíciles de Europa. Las ciudades mantenían sus propias políticas, y de hecho, le declaraban la guerra a sus señores y se la declaraban entre sí, entablaban negociaciones y concertaban alianzas. Asumieron de esta manera el derecho de guerra privada.

Otro rasgo que dibuja la dispersión política de Europa lo es que a finales del siglo IX la autoridad de los papas se encuentra en decadencia. Esto provoca que en cada país y en cada circunscripción eclesiástica, los obispos y abades, tengan una vida pública propia, como si fueran señores feudales.

Sin embargo, el problema de la dispersión política prevaleciente en Europa, generó otro para los representantes diplomáticos de aquel entonces: la carencia relaciones regulares entre los países, afectaba la seguridad mínima en los caminos para los representantes diplomáticos.

A partir del siglo X, la iglesia católica, víctima de las rapacerías de quienes buscaban despojarla de sus innumerables territorios, se dedicó a fortalecer su propia organización

²⁶ *Ídem*, p. 96.

interna y diplomática. Para fortalecer su preponderancia aprovechó en su beneficio el movimiento de las cruzadas.

En el periodo del Papa Inocencio III inicia un periodo diplomático relevante con el auge de Venecia. Dicha ciudad, proporcionaba su flota a los cruzados y buscaba derribar con su ayuda a Constantinopla, quien era su rival en las operaciones comerciales. Su objetivo se concretaría en el año 1204.

La capacidad diplomática italiana, sobre todo la que se concentraba en las ciudades de Florencia, Génova, Piza y Venecia, en este periodo es tan vasta en buena medida por el intenso comercio que efectuaban con los diversos países, entre ellos los del Cercano Oriente. Como una resultante lógica de esta circunstancia, surgieron órganos encargados de velar por los intereses de los comerciantes italianos en el extranjero; esto se cumplió a través de los consulados creados para tal efecto.

Venecia particularmente, entrelazó un estilo diplomático heredado de Bizancio, con sus intereses comerciales, imprimiéndole un sello característico que la ubicarían como "escuela y taller de la diplomacia" lo cual la llevara a utilizar un complejo aparato que se extendería en redes de espionaje para obtener el máximo beneficio comercial, incluso utilizando a sus comerciantes para allegarse de información o para fines diplomáticos.

Era tan notable la influencia de los diplomáticos italianos en el continente europeo, que el siguiente extracto da idea cabal de ello:

"Italia, y sobre todo Florencia, proporcionaba diplomáticos hasta a los Estados extranjeros. Cuando el Papa Bonifacio VIII organizó en 1300 el primer año jubilar, entre los numerosos embajadores llegados a Roma de distintas naciones había doce florentinos que traían la representación no sólo de su ciudad, sino también de Francia, Inglaterra, Hungría, Sicilia y otros países."²⁷

De esta época sobresalen de forma especial: Dante, Petrarca y Boccaccio en el siglo XIV, y Maquiavelo y Guicciardini en el inicio del siglo XVI.

Otro detalle relevante, lo constituye el que la diplomacia de los diversos estados italianos ya utilizaba en la primera mitad del siglo XIV el cifrado de sus mensajes.

El final del siglo XV marca una pauta fundamental para el desarrollo de la diplomacia con la conformación de los grandes Estados europeos. Como resultado de esto, se estructura el servicio diplomático hasta convertirse en una práctica permanente de los Estados de aquel entonces.

Ya desde el siglo XVI al XVIII, esta actividad va cobrando inusitada presencia con la conformación de un nuevo ceremonial diplomático o protocolo. De manera adicional debe resaltarse el hecho de que varios autores profundizan en el campo del derecho

²⁷ *Idem*, p. 149.

internacional, con lo cual la diplomacia comienza a perfilarse como una actividad importante y diferente del quehacer político interno de las recién consolidadas naciones europeas.

Antecedentes diplomáticos en México antes de la conquista.

Es importante señalar que aún cuando la diplomacia hasta el momento que se describe (siglo XVIII) se hallaba bastante desarrollada en el continente Europeo, ya existían en el territorio que actualmente ocupa nuestro país, formas diplomáticas entre las naciones mesoamericanas²⁸, antes de la conquista de los españoles en 1521; como no es el propósito de este estudio profundizar en un tema que no es el objeto central de el presente estudio, solo se expone a continuación que:

“En México-Tenochtitlan antes del siglo XVI, existían comunidades políticas distintas entre sí, que de acuerdo a la época se regían por acuerdos o tratados mutuamente convenientes; aun cuando a veces se refirieran a simples alianzas militares.”²⁹

“Uno de los tratados más importantes era el relativo a la llamada ‘Guerra Florida’ o Xochiyayotl; ofrece la particularidad de que era un tratado para realizar la guerra, al contrario de los tratados de paz; era la antítesis del tratado de paz.

Efectivamente, este tratado lo celebraban, por una parte, Tlaxcala, Cholula, Huejotzin, y, por la otra, Tenochtitlan, Texcoco y Tlacopan, comprometiéndose a realizar la guerra en determinadas ocasiones, con el fin de poder obtener prisioneros para sus ceremonias religiosas.

1.2. *Embajadas.* Era frecuente que se enviaran representantes de los países, con fines diversos, como el de la declaración de la guerra. Otras veces eran los que llevaban a cabo las negociaciones para la celebración de acuerdos.”³⁰

Como puede verse anteriormente, las naciones que habitaron esta zona aplicaron formas diplomáticas, que si bien no influyeron en el ámbito internacional de aquel entonces, sí comprueban que la práctica de la diplomacia no era totalmente desconocida en nuestro país.

²⁸ Se aplica aquí la presente definición, por considerar que las primeras agrupaciones mesoamericanas anteriores a la conquista española cumplían con lo siguiente: “Nación. Conjunto de personas ligadas, bien por la comunidad de origen, bien por la posesión de un mismo idioma, bien por tener las mismas creencias religiosas, bien por la identidad de costumbres, bien, sencillamente, por sentir aspiración a realizar unidas el propio destino, o por cualesquiera de las expresadas circunstancias o reunión de algunas de ellas”. De Pina Vara, Rafael. **Diccionario de Derecho**. Edit. Porrúa, Primera Edición. México, 1965, p. 277. Ahora bien, se consideró asimismo la siguiente definición, que se relaciona a la anterior: “...un grupo humano unido por una comunidad de lenguaje, de religión, de costumbre o de destino, se le vincula con la idea de una organización política propia, ya existente o a la que se aspira”. Weber, Max. **Economía y sociedad**. Edit. FCE, Séptima reimpresión, México D.F., 1984, p. 327.

²⁹ Pérez Manzano Ismael. **La diplomacia, orientación vocacional y profesional**. Textos de Ciencias Políticas de la ENEP Aragón, UNAM. México 1989, p. 37.

³⁰ Seara V., Modesto. **La política Exterior de México**. Ed. La Esfinge, Méx., 1969, pp. 11 y 12.

1.2 El Congreso de Viena de 1815.

La Revolución Francesa de 1789 a 1794 fue un duro golpe para las monarquías absolutas de Europa. Estas de por sí, observaban el desarrollo de la independencia de las Trece Colonias con respecto a Inglaterra con muchas reservas, por ello es de imaginar que el gran flujo de noticias e ideas sobre el destino de la nobleza francesa alarmara a los reyes europeos.

La reacción de dichos reyes no se hizo esperar, y éstos formaron una coalición tanto contra Francia durante su proceso revolucionario como contra sus ideas:

"En 1791 surgió la idea de convocar un congreso europeo en Aquitrán o en Spa para organizar una alianza europea contra Francia y aplastar su revolución. . . Leopoldo (rey de Austria) y el canciller austriaco Kaunitz se esforzaron por justificar, en la correspondencia que cambiaron para este propósito, la legitimidad de una intervención de las potencias monárquicas en los asuntos interiores de Francia para sofocar el "contagioso" espíritu revolucionario, asegurando que ello se hacía imprescindible "a fin de preservar la tranquilidad pública y la seguridad de los Estados, la inviolabilidad de las posesiones y la observación de los tratados".³¹

Sin embargo, dicha coalición no se concretaba por las pretensiones de los Estados participantes, quienes se empeñaban en obtener diversas ganancias de este acto. Pero ésto no evitó que los países organizadores de la coalición (Inglaterra, Austria y Prusia) enviaran espías y saboteadores a Francia para perjudicar a la Revolución.

Con el arribo del Directorio (1795-1799)³², la política exterior de Francia y otros incidentes internacionales lograron desactivar la primera coalición antifrancesa, en 1797. Pero Inglaterra volvería a insistir durante el ejercicio del poder por Napoleón Bonaparte para crear la segunda coalición, hecho que por la división provocada en Europa con los ataques franceses, no se concretó.

Napoleón intentó durante los quince años que estuvo al frente del poder francés, de dividir las coaliciones que es su contra se formaron, y las cuales sumaron cinco. Los países participantes de las coaliciones entendieron finalmente, que su objetivo inicial debería ser la victoria militar sobre Francia, para instalar un rey con el apoyo mutuo, y posteriormente discutir los límites que Europa tendría a futuro.

Esto se concretó en un tratado general de alianza firmado en Chaumont, el 1 de marzo de 1814, por los representantes de Inglaterra, Austria, Rusia y Prusia. A esta unión de países

³¹ Potemkin; *Op. Cit.*, pp. 321 y 322.

³² La Revolución Francesa, tiene como antecedente la crisis que obliga a convocar al Tercer Estado en 1789, quien a la postre desconoce al Rey en 1792, y se erige en Asamblea Nacional; hasta que el poder se concentra de 1793 a 1794 en el Comité de Salvación Pública, que por sus excesos termina con aguijotamiento de sus principales líderes, dando paso a un nuevo gobierno integrado por un Directorio.

se le denomina históricamente la Santa Alianza. En el tratado se estipulaban las condiciones a las que se sujetaría Francia, así como sus fronteras. Especial énfasis se otorga al hecho de que una de sus cláusulas estipulaba que el 1 de agosto del mismo año se reunirían en Viena en un Congreso internacional encargado de dar solución definitiva a todos los problemas políticos y territoriales de los distintos países europeos. Se autorizaba que asistieran representantes franceses.

El inicio formal de los trabajos del Congreso de Viena se retrasó hasta el 1º de octubre. Las potencias participantes procuraron dividir a Europa conforme a sus intereses, con excepción de Francia, quien procuró enemistar a los aliados y no perder sus fronteras anteriores a la Revolución.

Inesperadamente, los participantes recibieron la noticia del desembarco de Napoleón, quien gobernó nuevamente Francia por un periodo de cien días (20 de marzo-28 de junio de 1815). Sin embargo, las negociaciones continuaron, y antes de que Napoleón se marchara de manera definitiva del poder, se realizó la última reunión del Congreso de Viena y se firmó el 9 de junio de 1815 el Acta definitiva, la cual se componía de 121 artículos y 17 apéndices.

El Congreso de Viena contribuyó temporalmente al equilibrio de las pretensiones territoriales de los principales países de Europa, pero este objetivo resultó muy inestable, lo cual se reflejaría en los conflictos posteriores. El logro fundamental para los efectos del presente trabajo, lo constituye el haber legado un reconocimiento uniforme sobre las categorías para la práctica diplomática, que aún se maneja en la actualidad con ligeras variantes. Este resultado se concretó en el "Reglamento de categorías de la representación diplomática", el cual se aprobó el 19 de marzo de 1815. El Reglamento puso fin al conflicto derivado de la primacía o precedencia de los embajadores, quienes en un afán de representar dignamente a sus soberanos, protagonizaban diversas controversias, porque consideraban que su soberano estaba por encima de otros y exigían por ende un espacio privilegiado.

Las categorías aceptadas en el Reglamento por las naciones firmantes para los representantes fueron:

- 1) Embajador, legados y nuncios papales;
- 2) Ministros plenipotenciarios y enviados extraordinarios; y
- 3) Encargado de negocios acreditado únicamente ante el ministro de relaciones exteriores.

Posteriormente, esto cambiaría durante el Congreso de Aquisgrán o también conocido como de Aix-la-Chapelle de 1818, en el cual se permitiría a Francia incorporarse a la Santa Alianza y dentro de un Protocolo adicional. Se agregaría la categoría de ministro residente (sin uso en nuestros días), entre la segunda y tercera categorías del reglamento de 1815.

1.3 La Convención de la Habana de 1928.

Desde el Congreso de Viena y hasta el siglo XX, siguió aceptándose por la gran mayoría de los países el citado Reglamento de 1815; sin embargo, toda vez que el Derecho Diplomático comenzó a ser considerado como una disciplina autónoma, para su estudio a detalle: "hay que incluir importantes ensayos sobre la codificación de las normas diplomáticas: el de Bluntschli en 1868, el de Pessoa en 1911, el Reglamento de Cambridge en 1929 y el de Harvard en 1932."³³

Todos estos antecedentes influirían para que la actividad diplomática se convirtiera en una actividad claramente aceptada y normada en el entorno mundial.

En este sentido, cabe destacar que en el marco de la VI Conferencia Internacional Americana de 1928, realizada en la Habana, Cuba, se aprobó una convención para los países del continente, la cual recabó la costumbre multinacional aceptada hasta ese momento, que consistía en garantizar las inmunidades y privilegios a los diplomáticos acreditados legalmente, a partir de su arribo a la nación receptora.

Dicha inmunidad se extendería a los familiares del representante diplomático y a personas de su séquito. Como un aspecto curioso, cabe resaltar lo mencionado por José Lion Depetre en su obra clásica, *Derecho Diplomático*: "El Tribunal francés del Sena, en 1907, reconoció la inviolabilidad de la esposa 'separada de cuerpo y bienes' de un diplomático, considerando que al no haber ruptura del vínculo matrimonial subsistían íntegramente los derechos de la cónyuge".³⁴

Un aspecto adicional aportado en la Convención de la Habana, es el de determinar que los enviados representan a su gobierno, quien es el otorgante de la acreditación, y no a la persona del Jefe de Estado. Aunque la Convención de la Habana no tuvo en principio aplicación mundial por el ámbito geográfico de los países participantes, sí se constituyó en un referente importante para los sucesos por venir.

1.4 La Convención de Viena de 1961, sobre Relaciones e Inmunidades Diplomáticas.

Sin embargo, el mundo requería para ese entonces ya de un derecho diplomático plenamente aceptado por todas las naciones; por otra parte, se suscitaron diversos incidentes como resultado de lo limitado del Reglamento de 1815, y es que las normas adoptadas en el mismo se enfocaron principalmente a regular lo relativo a la precedencia, por ello:

"Hubo que esperar la realización de la Convención de Viena de 1961 sobre Relaciones e Inmunidades Diplomáticas para encontrarse con el primer intento de reglamentación general de la función diplomática, con un carácter universal."³⁵

³³ Pérez de Cuellar, Javier. *Manual de Derecho Diplomático*. Edit. F.C.E., México, 1997, p. 15.

³⁴ Lion Depetre, José. *Derecho Diplomático*. Edit. Porrúa, México, 1974, p. 279.

³⁵ Labariega, Pedro. *Derecho Diplomático*. Edit. Trillas, México, 1989, p. 6.

Dicha Convención estuvo precedida además de la del 28 de La Habana, por el intento de la Sociedad de Naciones en 1927 de establecer reglas aplicables a las relaciones diplomáticas, acción que se abandonó en 1930 por considerar que sería difícil llevarla a bien. En 1952 con la iniciativa de Yugoslavia y en el contexto de la Guerra Fría, la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas en su Resolución 685, fechada el 5 de diciembre de ese mismo año encargó a la Comisión de Derecho Internacional que procediera a la codificación de las relaciones e inmunidades diplomáticas³⁶. Una vez que dicha Comisión terminó su proyecto, se entregó el mismo a los países miembros de la ONU para que se le realizaran observaciones y comentarios. Posteriormente, la Asamblea General dispuso en su Resolución 1450 del 7 de diciembre de 1959, el convocar a una conferencia en la Ciudad de Viena.

Esta Convención inició sus trabajos el 2 de marzo de 1961 y los concluyó con la aprobación unánime de los representantes ante la ONU, el 18 de abril del mismo año. Sus efectos entraron en vigor desde el 24 de abril de 1964.

En el caso de nuestro país, es pertinente señalar su participación en la citada Convención mediante un embajador plenipotenciario, quien firmó *ad referendum* la misma. La Cámara de Senadores aprobó su contenido el 24 de diciembre de 1964, y el Decreto respectivo se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 20 de febrero de 1965. La Convención fue ratificada el 13 de mayo de 1965, y se efectuó el depósito del Instrumento de Ratificación ante el Secretario General de la Organización de las Naciones Unidas el 17 de junio del mismo año. El Decreto presidencial fue expedido por el presidente Gustavo Díaz Ordaz el 17 de julio de 1965, con lo cual para nuestro país, goza de plena vigencia con igual obligatoriedad que los preceptos constitucionales hasta la fecha.

La Convención se integra por 53 artículos y su original se encuentra en los idiomas chino, español, francés, inglés y ruso. Para efectos prácticos, sólo se citarán los artículos que son de interés para el presente trabajo.

Art. 1º. A los efectos de la presente Convención:

- a) por "jefe de misión" se entiende la persona encargada por el Estado acreditante de actuar con carácter de tal;
- b) por "miembros de la misión" se entiende el jefe de la misión y el personal de la misión;
- d) por "miembros del personal diplomático", se entiende los miembros del personal de la misión que posean la calidad de diplomático;

Art. 3º. 1. 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;

³⁶ Pérez de Cuellar; *Op. Cit.*, p. 16.

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.

2. Ninguna disposición de la presente Convención se interpretará de modo que impida el ejercicio de funciones consulares por la misión diplomática.

Art. 4º. 1. El Estado acreditante deberá asegurarse de que la persona que se proponga acreditar como jefe de la misión ante el Estado receptor ha obtenido el asentimiento de este Estado.

2. El Estado receptor no está obligado a expresar al Estado acreditante los motivos de su negativa a otorgar el asentimiento.

Art. 7º. Sin perjuicio de lo dispuesto en los artículos 5o., 8o., 9o. y 11, el Estado acreditante nombrará libremente al personal de la misión. En el caso de los agregados militares, navales o aéreos, el Estado receptor podrá exigir que se le sometan de antemano sus nombres para su aprobación.

Podemos percibir en los artículos precedentes que ya se considera a un equipo de funcionarios en las representaciones diplomáticas, cuando en el pasado se consideraba sólo básicamente la persona del embajador (Art. 1º); por otra parte, la representación diplomática será de aquí en adelante, representativa del Estado en lugar de la del jefe del mismo, la misión tendrá como función negociar con el gobierno receptor, obviamente en nombre del Estado acreditante, es interesante señalar que se permite el espionaje en forma lícita, y, quizá como un producto del activismo político de la época, además de cortesía diplomática, hay que obtener el llamado *placet* (beneplácito) para el diplomático propuesto por parte del Estado receptor (Art. 3º); en cuanto a nombramientos, se hace énfasis en lo que son nombrados por las fuerzas armadas (Art. 7º).

Art. 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. Salvo por lo que respecta a la precedencia y a la etiqueta, no se hará ninguna distinción entre los jefes de misión por razón de su clase.

Art. 16. 1. La precedencia de los jefes de misión dentro de cada clase, se establecerá siguiendo el orden de la fecha y hora en que hayan asumido sus funciones de conformidad con el artículo 13.

2. Las modificaciones de las carta credenciales de un jefe de misión que no entrañen cambio de clase no alterarán su orden de precedencia.

3. Las disposiciones de este artículo se entenderán sin perjuicio de los usos que acepte el Estado receptor respecto de la precedencia del representante de la Santa Sede.

En estos dos artículos se delimitan las clases de los jefes de misión, ya que se imponían por la movilidad de las relaciones internacionales que los asuntos bilaterales continuaran, independientemente de la denominación del representante acreditado. Por otra parte, como resultado de las pugnas derivadas por considerar que el propio, era el Estado que ameritaba la precedencia en el cuerpo diplomático, se preciso que dicha precedencia se establecerá en orden cronológico.

Art. 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 adoptar todas las medidas adecuadas para impedir cualquier atentado contra su persona, su libertad o su dignidad.

Art. 41. Sin perjuicio de sus privilegios e inmunidades, todas las personas que gocen de esos privilegios e inmunidades deberán respetar las leyes y reglamentos del Estado receptor. También están obligados a no inmiscuirse en los asuntos internos de ese Estado.

Art. 51. 1. La presente Convención entrará en vigor el trigésimo día a partir de la fecha en que haya sido depositado en poder del Secretario General de las Naciones Unidas el vigésimo segundo instrumento de ratificación o de adhesión.

En su aspecto general, puede considerarse que la citada Convención, regula con mucha mayor precisión que los anteriores acuerdos los términos, las formalidades, las inmunidades, los privilegios y las obligaciones de los representantes de uno, o varios Estados ante el Estado receptor.

Posteriormente, se realizarían sucesivamente en el ámbito de la ONU, las Convenciones que regularían lo relativo a las relaciones consulares (1963), el derecho de los tratados internacionales (1969) y la relativa a las misiones especiales (1969). Todas ellas perfeccionarían lo relativo a la representación de los Estados en el exterior.

Para efectos de este trabajo se resalta que en el artículo 7° de la Convención de Viena sobre Derechos e Inmunidades Diplomáticas se conviene en que cada Estado tiene la libertad de nombrar libremente a sus representantes, sin más restricciones que las establecidas en la misma Convención, y por supuesto, las del derecho interno de cada Estado.

1.5 La Convención de Viena de 1963, sobre Relaciones Consulares.

Cabe aclarar que para el presente trabajo, se toma más en cuenta la representación diplomática, que a la consular, por el hecho de que como se ha visto con anterioridad, cuenta ésta con una mayor presencia decisoria, al tiempo de que posee una serie de antecedentes más remotos en el tiempo y con una difusión geográficamente más amplia que la de los consulados; sin embargo, conviene repasar sus aspectos básicos.

La institución consular tiene como antecedentes que le dan su definición actual, la necesidad de los gremios de comerciantes e industriales de la Italia medieval de solucionar sus controversias, lo cual resolvieron mediante magistrados capaces quienes aplicarían principios y costumbres que a la postre serían la base del Derecho Comercial y Derecho Marítimo: a estos magistrados se les conocería como cónsules.³⁷

Con la expansión propia del comercio internacional, estos cónsules pasarían a ser parte necesaria de los comerciantes más allá de sus fronteras y, en términos de Adolfo Maresca:

“El Cónsul no es aún un órgano del Estado al que pertenecen los individuos extranjeros en relación con el Estado huésped, pero ya es un órgano intrínseco a dicho grupo social y puede aplicar a los componentes del mismo su propia ley.”

“Al pasar de los años, el Estado, consciente del interés político inherente a la formación en territorios extranjeros de colonias de sus propios nacionales y de la concentración en estas colonias de haces de intereses económico-marítimos, asume, como función propia no delegable, la protección de sus nacionales, consigue en su favor privilegios y crea un órgano para vigilarlos y asistirles en cualquier necesidad. Este órgano es el Cónsul, entendido no ya en el sentido de magistrado meramente corporativo y designado sólo para la solución de las controversias mercantiles, sino en el sentido moderno de órgano del Estado que envía investido de un conjunto de poderes en relación con sus nacionales y con las autoridades locales, y cuya misión específica consiste en la protección de sus nacionales frente al Estado territorial...”³⁸

El primer esbozo internacional por regular la actuación de esta importante institución, se efectuó en la Convención sobre Agentes Consulares de La Habana de 1928, misma que se ratificó por parte de nuestro país el 26 de diciembre de 1929 y que se publicó en el Diario Oficial del 2 de abril de 1930 y en dicha Convención se refrenda el carácter limitado de los representantes consulares, al tiempo de que se plasma en un instrumento jurídico de reconocimiento internacional el derecho de los Estados de nombrar libremente a dichos representantes, y se consagra el derecho del Estado receptor de aceptar o no dicho nombramiento a través del otorgamiento del exequátur o de la autorización del Estado referido.

La anterior Convención sirvió de pauta para la realización de una nueva Convención bajo los auspicios de la Organización de las Naciones Unidas y con base en un proyecto elaborado por la Comisión de Derecho Internacional, ésta se reunió en Viena e inició sus trabajos el 4 de marzo de 1963 y los concluyó el 24 de abril del mismo año. Es importante agregar que la Cámara de Senadores de nuestro país ratificó dicha Convención el día 18 de mayo de 1965; sin embargo, es importante señalar que a la citada Convención se le

³⁷ Xilotti Ramírez, Ramón. **Derecho Consular Mexicano**. Edit. Porrúa, México D.F., 1982, p.10

³⁸ Arellano G., Carlos. **Derecho Internacional Público**. Edit. Porrúa, México D.F., 1985, p. 549

ratificó con una reserva³⁹, y el Decreto de promulgación se publicó en el Diario Oficial el 11 de septiembre de 1968; la Convención entró en vigor el 19 de marzo de 1967.

En esta Convención se señalan los dos tipos de Cónsules: de carrera y honorarios, lo cual se expresa en el Artículo 1, párrafo 2; posteriormente, en los artículos 10 y 11 se toca lo referente al nombramiento de los Cónsules en cuanto al Estado que envía y al Estado receptor. Asimismo, se especifica que la forma en que sean nombrados será determinada por el Estado que así lo haga, y la admisión por las leyes, reglamentos y usos del Estado receptor.

Esta Convención sigue vigente a la fecha, y sus preceptos son la base que rige a la comunidad internacional para la asignación, aceptación, desempeño y término de las misiones consulares en el mundo.

Como puede desprenderse de este apartado, la institución consular, junto con la representación diplomática, se consolidaron a lo largo de un proceso histórico amplio; el tiempo, las modalidades legales nacionales, e incluso los estilos personales de gobernar prevalecientes en las distintas naciones les daría la nota diferenciada con que cuentan en la actualidad para realizar esta función estratégica de cara al tercer milenio.

³⁹ Se transcribe el texto íntegro que se refiere a la reserva, publicado el 11 de septiembre de 1968 en el Diario Oficial de la Federación:

“México no acepta la parte del artículo 31, párrafo 4 de la misma, que se refiere al derecho de expropiación de los locales consulares, fundamentalmente porque este párrafo, al contemplar la posibilidad de que sean expropiados los locales consulares por el Estado receptor, presupone que el Estado que envía es propietario de ellos, lo que en la República Mexicana no puede ocurrir conforme a las disposiciones del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, según las cuales, los Estados extranjeros sólo pueden adquirir, en el lugar permanente de la residencia de los Poderes Federales, la propiedad privada de bienes inmuebles necesarios para el servicio directo de sus embajadas o legaciones.

Que la mencionada Convención fue aprobada, con la reserva antes mencionada el día 18 del mes de mayo de 1965 por la Cámara de Senadores...”

CAPÍTULO 2

PRINCIPALES SISTEMAS DE GOBIERNO ACTUALES

Desde tiempos muy antiguos, como se vio en el anterior capítulo, los representantes de una sociedad ante otra, normalmente han sido designados por quien detenta el poder en cada una, o según los intereses reales de grupos de poder internos en cada sociedad, Nación o Estado. De aquí se desprende la importancia de estudiar la peculiaridades de los dos sistemas mayoritarios de gobierno vigentes en la actualidad.

Por su parte, la función de representar los asuntos de una sociedad dignamente en el exterior ha obligado a que sean nombrados con sumo cuidado a los individuos pertenecientes a los estamentos superiores o representativos de cada nación.

Por ello, los reyes debieron seleccionar a quien les fuese de una lealtad incondicional para evitar alguna traición a él mismo o a su reino. Las variaciones más notables las constituyeron la de la Grecia clásica, donde se acudía a los oradores y notables; o la de Roma, donde en su periodo republicano el Senado tenía injerencia sobre los embajadores. La habilidad, en el primer caso, y el conocimiento del derecho en el segundo fueron determinantes para la asignación de embajadas en el extranjero.

En la Edad Media, los embajadores fungieron como representantes personales del rey, del señor feudal, del Papa, o incluso del algún alto personaje civil o religioso. Este carácter de representación personal llevaba necesariamente a que las lealtades del mencionado embajador se debieran a quien lo designaba, y no al pueblo a quien en teoría representaba⁴⁰.

A partir de la consolidación paulatina de los primeros Estados-nación en el siglo XV, y con motivo de los acuerdos internacionales realizados en el Congreso de Viena de 1815 en materia de precedencias, la función del Jefe de misión se entendía como de una representación gubernamental del Estado acreditante, lo cual constituyó un avance significativo en materia de Derecho Internacional, y sobre todo para las relaciones diplomáticas.

Esta circunstancia posibilitaría que la designación de representantes en el ámbito exterior se condujese según los usos y costumbres de cada país, pero esto cada vez más se determinaría según su propio marco normativo.

En los inicios del siglo XIX, en Europa, predominaba un régimen monárquico con variantes parlamentarias, mientras que en el Continente Americano los nacientes Estados Unidos de América inauguraban una modalidad: una república federal con una división de poderes inusitada para la época, dichos poderes eran respectivamente el Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial, representados respectivamente por un Congreso de dos Cámaras, un Presidente y la Judicatura de la Federación.

⁴⁰ Véase en Lion Depetre (*Op. Cit.*) el Capítulo II, pp. 22 a 29; en las mismas se indica como ha venido evolucionando dicha representación.

Ambos sistemas tienen su origen en el principio de la separación de poderes inspirado en John Locke, quien señalaría en su obra *Two Treatises [sic] of Government* (1690):

"Locke continúa la tradición aristotélica al dividir los gobiernos en monarquías, aristocracias y democracias, atendiendo a las bases legislativas. El poder ejecutivo y el poder judicial dependen estrechamente de quien hace la ley; pero Locke no desarrolla una verdadera teoría de separación de poderes. La democracia es la mejor forma de gobierno, representada por delegados del pueblo que se deben a la elección. La monarquía le parece respetable siempre que se prive al rey del poder de hacer las leyes, y se reconozca la voluntad del pueblo..."

Locke considera a la legislatura como el órgano supremo de gobierno, pero con poderes limitados y taxativos...

... su mérito radica, sobre todo, en la precisión y exactitud con que define los derechos naturales, el control popular y el derecho a la resistencia...

La separación de poderes que sugiere Locke constituye, después, el eje de la teoría de Montesquieu. Las ideas de Locke se reflejan también en la Declaración de la Independencia y en las constituciones de América."⁴¹

Por su parte, fundamental fue la contribución del Barón de Montesquieu, particularmente al sistema presidencial, en su célebre *Espíritu de las Leyes* (1748):

"Hay en cada Estado tres clases de poderes: el poder legislativo, el poder ejecutivo de los asuntos que dependen del derecho de gentes y el poder ejecutivo de los que dependen del derecho civil.

Por el poder legislativo, el príncipe, o el magistrado, promulga leyes para cierto tiempo o para siempre, y enmienda o deroga las existentes. Por el segundo poder, dispone de la guerra y de la paz, envía o recibe embajadores, establece la seguridad, previene las invasiones. Por el tercero, castiga los delitos o juzga las diferencias entre particulares. Llamaremos a este poder judicial, y al otro, simplemente, poder ejecutivo del Estado...

Cuando el poder legislativo está unido al poder ejecutivo en la misma persona o en el mismo cuerpo, no hay libertad...

Tampoco hay libertad si el poder judicial no está separado del legislativo ni del ejecutivo"⁴²

Quizá, el aporte adicional más notable de Montesquieu, además de la separación de los tres poderes, lo constituya lo que se le conoce en la práctica como pesos y contrapesos:

"De los tres poderes que hemos hablado, el de juzgar es, en cierto modo, nulo. No quedan más que dos que necesiten de un poder regulador para ser atemperarlos [sic]"⁴³

⁴¹ Gettel, Raymond. *Historia de las Ideas Políticas*. Edit. Nac., Tomo I, Méx., 1981, pp. 367-369.

⁴² Montesquieu. *Del espíritu de las leyes*. Edit. Sarpe, Tomo I, España, 1984, pp. 168 y 169.

Las ideas contenidas en las obras referidas han generado que en los regímenes políticos actuales se divida el poder en varios órganos más o menos especializados, los cuales cuentan con relativa independencia entre sí:

"La teoría de la separación de poderes fundamenta esta independencia recíproca de los órganos gubernamentales en el hecho de que existirían dentro del Estado "funciones" fundamentales, distintas por naturaleza, que solamente podrían ejercerse por separado. El Estado estaría naturalmente dividido en varios "poderes", designando con este término, a la vez, el órgano y la función que ejerce.

Esta concepción filosófico-jurídica de tres "poderes" que estarían, por naturaleza y por esencia, separados, es discutible. En realidad, esta teoría abstracta constituye una justificación ideológica para un objetivo muy concreto: debilitar a los gobernantes en su conjunto, haciendo que se limiten recíprocamente."⁴⁴

Tanto el régimen parlamentario, como el presidencial, subsisten en la actualidad y cada uno de ellos tiene características propias que les permiten tener su propia vía, tanto para formular y mantener su política exterior, como para designar a quienes lo habrán de representar ante los gobiernos extranjeros o ante los organismos multinacionales.

La importancia de revisar las peculiaridades de cada sistema, se desprende del hecho de que la política externa de cada país invariablemente va relacionada a la política interna y por ende la designación de representantes en el exterior responde a las condiciones políticas reales imperantes en el entorno nacional. Se puede concluir que:

"La esfera de la acción política exterior de cualquiera sociedad dada, como síntesis racional de su propio proyecto colectivo, no puede ser disociable ni separable de su política nacional. La identificación de las dos premisas, como cotidianidad espontánea y elaboración de categorías, implica y exige, finalmente, la síntesis, la concordia inteligente, el consenso reflexivo."⁴⁵

Siendo la realidad política nacional interna quien determina fundamentalmente el sistema mediante el cual se asignan los cargos de la administración pública, entre ellos los representantes en el exterior, cabe realizar un repaso sobre las modalidades de gobierno y su influencia en la designación de los mismos.

⁴³ *Idem*, p. 173.

⁴⁴ Duverger, Maurice. **Instituciones políticas y derecho constitucional**. Ediciones Ariel, Madrid, 1975, p. 178.

⁴⁵ -----**La política exterior de México en el nuevo orden mundial** (Antología). Edit. F.C.E., México, 1993. Prólogo de Juan María Alponete, p. 11.

2.1 El sistema parlamentario.

Se denomina parlamentario al régimen cuya institución política se integra de una o dos asambleas, llamadas Parlamento. Cada una de éstas, se integra con un número elevado de miembros, quienes poseen poderes de decisión importantes.

El régimen parlamentario se mantiene particularmente en Europa (aunque en otros continentes se usa esta forma de gobierno), en donde sus naciones integrantes han permanecido fieles a este sistema que puede tener distintas variantes, ya sea en forma de monarquía parlamentaria, o bien en un semipresidencialismo, con herencias parlamentarias.

En el mismo, el Rey (o el Presidente según sea el caso), funge normalmente como Jefe de Estado, quien es el personaje representativo ante el exterior. El Primer Ministro ejerce las atribuciones de Jefe de Gobierno y es el titular tanto del Poder Ejecutivo, como del Legislativo. Característica que permite una relación fluida entre ambos poderes y podría caracterizarse como exenta de conflictos.

Hay por lo menos tres variedades principales de sistemas parlamentarios: en los que el Ejecutivo prevalece sobre el Legislativo (Inglaterra), otros donde la Asamblea es realmente el Gobierno (Francia tercera y cuarta Repúblicas), y un modelo intermedio con un parlamentarismo controlado por los partidos políticos.⁴⁶

El control del partido político dentro del parlamento, es también un elemento distintivo que nos permitirá, conocer en mayor detalle sus características; y es que en los sistemas parlamentarios el partido en el poder o la coalición mantienen una completa disciplina en sus votaciones, cosa que no ocurre necesariamente en el sistema presidencial.

En el primer tipo de parlamento (donde el Ejecutivo prevalece sobre el Legislativo), el partido político que adquiere mayor presencia, constituye el Gobierno, encabezado por un Primer Ministro, quien designará a su gabinete, y por ende a los representantes ante el exterior. El segundo no se trata por cuestión de espacio y dado que el tema no es fundamental para esta investigación. Con respecto a la tercera variedad, se señala que ha proliferado en países como la República Federal Alemana, toda vez que ahí no se ha presentado el caso de un bipartidismo acentuado como en la Gran Bretaña, por lo que los gobiernos deben mantener especial cuidado de la postura de los partidos políticos o alguna coalición representados en el parlamento.

Ahora bien, en la interpretación de Sartori, el Primer Ministro como figura estratégica del sistema parlamentario, puede tener con los miembros del Gabinete una de las siguientes relaciones:

- a) Un primero *por encima de sus desiguales*.
- b) Un primero *entre desiguales*.

⁴⁶ Sartori, Giovanni. *Ingeniería constitucional comparada*. Edit. F.C.E. México, 1996, p. 116.

C) Un primero *entre iguales*.⁴⁷

Esto es importante, porque casos como el británico que pertenece a la primera categoría, al integrarse el parlamento mediante un sistema de elección plurinominal, el partido ganador, obtiene el derecho de detentar el Gobierno, integrando un Gabinete el cual tendrá como Primer Ministro a uno de los integrantes de la fórmula ganadora, quien será simultáneamente el líder de su partido y Jefe de Gobierno, nombrando y destituyendo a los ministros y funcionarios según le plazca.

En el caso de ser primero entre desiguales, el Primer Ministro, al no ser líder del partido oficial, no puede ser destituido en un mero voto parlamentario de desconfianza, y puede permanecer en el cargo aunque los miembros de su gabinete cambien.

Cuando el Primer Ministro funge como primero entre iguales, debe aceptar imposiciones de ministros o funcionarios, cae con su Gabinete, y no necesariamente tiene control sobre su grupo partidista.

Por las características del sistema parlamentario antes señaladas (particularmente la unidad entre los poderes Legislativo y Ejecutivo), es comprensible que las propuestas de ministros y funcionarios (entre ellos los representantes en el exterior) prosperen o se desechen con suma rapidez.

Dadas las características de este tipo de regímenes, la designación del personal acreditado ante el extranjero depende directamente del Parlamento. siendo el Primer Ministro el responsable directo de las relaciones exteriores, se le considera por ello el órgano central de las relaciones internacionales.

El siguiente órgano interno que participa en la formulación y control de la política exterior, participando en el nombramiento de personal diplomático o consular es el ministro de asuntos exteriores, quien propone a los candidatos, para esto en Gran Bretaña, según Harold Nicolson:

“El jefe de una misión se retira o es trasladado a otro lugar y se hace necesario elegir su sucesor. En teoría, esta elección corresponde por entero al secretario [*sic*] de relaciones, quien, sin embargo, ha de guiarse en su selección por el consejo de sus funcionarios permanentes. En otros tiempos ese consejo procedía de su propio secretario particular; en fecha más reciente se comprobó que ese sistema se consideraba odioso y en consecuencia se creó con ese objeto un reducido comité de nombramientos integrado por funcionarios de alta categoría... En el servicio británico no hay nada que impida al secretario de relaciones nombrar a una persona cualquiera que no pertenezca a la carrera diplomática... La tendencia actual es no hacer esas designaciones de personal ajeno a la carrera sino en circunstancias excepcionales.”⁴⁸

⁴⁷ *Ibidem*, p. 118.

⁴⁸ Nicolson; *Op. Cit.*, pp. 166 y 167.

El ejemplo anterior corresponde al Reino Unido, y presumiblemente sea de la fecha de la primera edición del libro (1939); a la fecha el procedimiento continúa en forma similar, agregándose que el Primer Ministro propone a los representantes ante el exterior, acreditándole respectivamente el Rey (o Reina, según el caso).

El caso de España reviste una característica especial, ya que con todo y tener un Parlamento, tiene un parecido significativo con los países presidenciales, lo cual se plasma en su Constitución vigente en el Artículo 63, Fracción 1.

En dicho precepto se señala que: "El Rey acredita a los embajadores y a otros representantes diplomáticos"⁴⁹ lo cual nos indica que el Jefe de Gobierno, el presidente de España, propone a un candidato ante el Rey y éste lo acredita, firmando conjuntamente su acreditación el presidente español, sin embargo conviene recordar que dicho presidente debe contar con mayoría en el Parlamento para gobernar.

Como se desprende de lo anteriormente descrito, el nombramiento de representantes en el ámbito exterior en este sistema parlamentario, tiene un consenso y aprobación bastante uniforme de los actores políticos que participan con las decisiones nacionales y cuyas fuerzas políticas se encuentran representadas en el parlamento.

2.2 El sistema presidencial.

Se denomina como presidencial al régimen caracterizado por poseer sus tres poderes diferenciados claramente entre sí. Este sistema cuenta con un solo individuo que responde al cargo del presidente, y es quien detenta el poder ejecutivo. Una o dos asambleas que constituyen el poder legislativo; y un órgano colegiado que forma el poder judicial, y posee elementos distintivos como lo menciona la siguiente definición:

"De manera que un sistema político es presidencial si, y sólo si, el jefe de Estado (el presidente) a) es electo popularmente; b) no puede ser despedido del cargo por una votación del Parlamento o congreso durante su periodo pre-establecido, y c) encabeza o dirige de alguna forma el gobierno que designa."⁵⁰

El poder legislativo se integra por una Cámara de diputados, asambleístas o congresistas, que divididos en comisiones legislativas están pendientes de los resultados de la leyes existentes para tenerlas siempre actualizadas; este poder vigila en su campo el accionar de los otros dos, contando con poderes para fiscalizar o glosar el desempeño del poder ejecutivo.

Las actuales funciones del poder legislativo son: representativas, deliberativas, financieras, legislativas, de control, políticas, de inspección, jurisdiccionales, de indagación, de comunicación y educativas, entre otras.⁵¹

⁴⁹ ——— **Constitución del Reino de España**, vigente desde 1978.

⁵⁰ Sartori; *Op. Cit.*, p. 99.

⁵¹ Para mayor información puede consultarse la siguiente obra: Berlín Valenzuela, Francisco. **Derecho Parlamentario**. Edit. F.C.E. México, D.F., 1993, pp. 129 a 197.

El poder legislativo puede también tener una Cámara de Senadores cuando su división territorial se integra por estados con independencia entre sí, y estos senadores, garantizan, mediante la revisión de las leyes, que no se violente el pacto federal.

En cuanto al poder ejecutivo, éste manifiesta en el sistema presidencial la mayor diferencia con el régimen parlamentario, ya que como órgano de gobierno concentra la jefatura de Estado, de gobierno y la administrativa en un solo individuo, cuyo titular se le denomina presidente; mientras que en el sistema parlamentario se tiende a una responsabilidad colectiva con el gabinete.

El presidente como titular del poder ejecutivo, le correspondería en teoría la ejecución y aplicación en la esfera administrativa de las leyes que el legislativo le apruebe, sin embargo, en la práctica rebasa con mucho éstas funciones, ya que tiene la posibilidad de legislar con las iniciativas que envía al legislativo, y tiene facultades jurisdiccionales como se demuestra en los tribunales que con fines supuestamente de interpretación administrativa posee como laborales, agrarios, de competencia mercantil, etc.

El poder judicial por su parte, recae en una corte integrada por magistrados que colegiadamente estudian que las leyes sean debidamente aplicadas, y en su caso sancionar a quienes las infrinjan.

Este poder tiene particular importancia, porque derivado del mandato constitucional de preservar el estado de derecho, impone a los funcionarios de los otros dos poderes el acatamiento de las normas fundamentales.

Asimismo, posee facultades jurisdiccionales (de resolución de controversias), para conocer y resolver asuntos de índole particular o público que puedan suscitarse entre los órganos internos del Estado (gobierno federal o central contra los estados, municipios o departamentos o a la inversa); entre poderes como el legislativo y ejecutivo; o entre particulares y alguna dependencia o entidad gubernamental.

Este sistema tiene como representante indiscutible a los Estados Unidos de América, tanto por ser el primero en adoptar el sistema presidencial como por buscar genuinamente la separación de los poderes a través de un sistema de pesos y contrapesos el cual se ha mantenido casi sin variaciones durante casi toda su existencia como Estado independiente. Para fines de este trabajo sólo se considerará a este país con un sistema presidencial por lo cual se verá su funcionamiento en lo particular.

Los Estados Unidos de América.

A partir de su Declaración de Independencia el 4 de julio de 1776, las Trece Colonias empezaron a consolidarse como un Estado independiente. Europeos protestantes en un número significativo, los antecedentes de dicha Declaración de independencia tuvo como sustento importante además de los agravios sufridos de parte de los ingleses, la invitación de Thomas Paine en enero de 1775, a través de un escrito denominado "Common sense" en el cual invitaba a los colonos a luchar:

"Thomas Paine exhortaba a los colonos a que luchasen abiertamente por la independencia y a que se manifestasen por la forma de gobierno republicana."⁵²

Simultáneamente se produjeron una guerra de independencia, un esfuerzo diplomático para obtener de Francia reconocimiento político y un tratado de intercambio comercial, así como acciones para consolidar un sistema de gobierno aceptado por la gran mayoría de sus habitantes.

En el caso particular del sistema de gobierno, cada Colonia celebraría entre 1776 y 1780 asambleas representativas en las cuales se aprobaron sus respectivas Constituciones; asimismo se elaboraban proyectos para trabajar unidos en una confederación lo cual se plasmó el 1º de marzo de 1781, cuando entraron en vigor los artículos de la Confederación para las Trece Colonias.

El espíritu general buscado por los habitantes de aquel entonces consistiría en garantizar la libertad de desarrollo, la codificación de los derechos individuales (vida, libertad y propiedad), reducir la duración de los cargos públicos, y la división de poderes con facultades equilibradas conforme a la doctrina de Montesquieu.

La Constitución de los Estados Unidos de América se ratificó el 13 de septiembre de 1788, y posteriormente, se aprobó por otros dos estados con lo cual entró en plena vigencia para toda la Unión Americana. Esta Constitución se complementó con un Bill of Rights de 1789.

La Constitución se integró en ese momento con sólo siete artículos y es interesante señalar que en sus doscientos años de vigencia, únicamente se le han hecho poco más de una docena de enmiendas y se le han agregado pocos artículos para llegar a la cifra de veinticuatro actuales. Dentro de estos artículos destacan: el I que mediante 10 secciones señala la integración, funcionamiento, facultades y obligaciones del Poder Legislativo; el II Artículo con 4 secciones especifica la denominación, personalidad, integración, facultades y obligaciones del Poder Ejecutivo; el Artículo III en 3 secciones indica las facultades y ámbito de acción del Poder Judicial.

En el caso de los embajadores y cónsules, dos artículos de la Constitución se refieren a ellos, el II que en su Sección 2, párrafo Segundo señala como facultad presidencial: "...él propondrá, y sólo con el conocimiento y consentimiento del Senado, nombrará embajadores, otros funcionarios públicos y cónsules" (...he shall nominate, and by and with the Advice and Consent of the Senate, shall appoint Ambassadors, other public Ministers and Consuls).

El otro Artículo es el III, que en su Sección 2, señala que el Poder Judicial puede conocer y tiene jurisdicción en todos los casos indicados en la Constitución como los tratados y "En todos los casos que afecten embajadores, otros ministros y cónsules, y aquellos en los cuales un Estado tenga parte, la Suprema Corte tiene jurisdicción" (In all Cases

⁵² Paul Adams, Willi. **Los Estados Unidos de América**. Edit. Siglo XXI. Volumen 30, México D.F., 1985, p. 25.

affecting Ambassadors, other public Ministers and Consuls, and those in which a State shall be Party, the supreme Court shall have original Jurisdiction).

Como puede verse, este sistema presidencial norteamericano plasmado en la Constitución que sigue vigente a la fecha, tiene previsto en forma muy clara tanto la propuesta, aprobación y conflictos generados por los embajadores y cónsules, así como el papel que juegan los diplomáticos dentro del sistema de pesos y contrapesos entre poderes.

Sin embargo, en la práctica, autores como Theodore J. Lowi sostienen que desde 1930 a la fecha, el gobierno de los EE.UU. se conduce a través de un presidencialismo personal cada vez más marcado, lo cual tiene secuela por supuesto en el cuerpo diplomático de dicha nación⁵³.

Señala este autor que en principio: "La Constitución fue ideada para hacer del Congreso el centro de la estructura del poder..."⁵⁴ y por ello la presidencia sería un cargo de facultades delegadas el cual contaría con departamentos que serían "simples apéndices de la legislatura, no una rama ejecutiva"⁵⁵. Asimismo se señala que la palabra "presidente" designaba únicamente al funcionario de la legislatura que presidiría la misma.

Otro aspecto importante consiste en que el presidente de los Estados Unidos no tenía durante el siglo pasado, un cuerpo militar considerable y tampoco una estructura diplomática de peso, y ambos no eran predominantemente de carrera. Sería la Gran Depresión quien ocasionó cambios substanciales en todos los aspectos de la vida pública norteamericana.

A partir de ese momento, tanto el Congreso como la Suprema Corte empezaron a permitir que la presidencia tuviese mayor injerencia en asuntos entendidos como administrativos, lo cual ocasionó que el presidente concentrara una mayor cantidad de poder político.

En el caso del cuerpo diplomático, los Estados Unidos de América manejaron una política externa que no contaba con personal profesional sino hasta la creación de la Ley del Servicio Exterior de 1946. Sin embargo, a pesar de que el presidente es el Jefe de Estado encargado de la política exterior de su país, Lowi señala que "el presidente carece de la capacidad para evitar que las oficinas en el campo de la política exterior tengan y lleven a cabo su propia política exterior"⁵⁶. Para ésto, señala que el Departamento de Estado nunca ha podido normar a todas aquellas representaciones en el exterior de otras dependencias como el Pentágono, el Departamento del Tesoro, o incluso los de Comercio Especial, Agricultura, del Trabajo, y Comercio; ya que cada uno de éstos realiza su propia labor ante los países receptores.

Como otra crítica señala el mismo autor que el mismo presidente desalienta a su cuerpo diplomático en asuntos clave, porque se mantiene la práctica de mandar Enviados

⁵³ Lowi, Theodore J. **El Presidente Personal**. Edit. F.C.E.México, 1993, 260 pp.

⁵⁴*Ibidem*, p. 49.

⁵⁵*Ibidem*, p. 50.

⁵⁶*Ibidem*, p. 196.

Especiales, que disminuyen el margen de operación del embajador acreditado en el Estado receptor.

Este modelo es el que sirvió en mucho de base a nuestro país para constituir lo que es nuestro propio sistema político, por lo cual se revisó a grandes rasgos sus propias características para compararlas con las de México.

CAPÍTULO 3

EL SISTEMA POLÍTICO MEXICANO Y EL PODER PRESIDENCIAL

A partir de que se señaló la importancia de la institución diplomática en el contexto universal, y vimos como el sistema de gobierno influye por sus características en el régimen de gobierno, y particularmente crearán sus propias características sociopolíticas lo que se conocerá como sistema político, el cual permea en la conciencia de la población generando aceptación o rechazo de ciertas conductas, de las cuales los gobernantes no pueden permanecer al margen.

Y es que ellos como detentadores del poder político de su Estado, saben muy bien que dicho poder se mantiene sobre bases perfectamente tangibles, como se expresa en el siguiente párrafo:

“...al hablar de poder nos referimos al control que ejerce el hombre sobre la mente y los actos de otros. Por poder político se entienden las relaciones mutuas de control que se registran entre los individuos que ostentan la autoridad pública, pero también entre éstos y la población en general.

El poder político es una relación psicológica entre aquellos que lo ejercen y aquellos sobre los cuales se ejerce.”⁵⁷

Este poder ejercido de manera realista, no sólo apegado a los preceptos legales, provocará que un sistema político, posea innumerables facultades metaconstitucionales, para la consolidación del grupo político o para lograr la imposición de una idea o proyecto de nación.

Para el cumplimiento del objeto de este trabajo, se abordará en el presente capítulo en primer lugar la formación del sistema político mexicano; toda vez es este país el objeto central de estudio, por lo que se abordará la formación histórica de dicho sistema, y su derivado político, el presidencialismo, a pesar de manifestar en el presente ciertos atributos, tiene una lógica en su construcción que debe repasarse con detenimiento. Mención aparte, que es la historia de México la que le dio al sistema político mexicano y al presidencialismo actual su perfil distintivo.

Posteriormente, se hará un repaso de las características del presidencialismo mexicano actual, mencionando su impacto tanto en el Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, comparando lo previsto en la Carta Magna con las facultades metaconstitucionales que autores de la valía del Doctor Jorge Carpizo, ya estudiaron.

⁵⁷ Hans J. Morgenthau. *“Teoría realista de la política internacional”*, extracto compilado en: Vásquez, John A. **Relaciones internacionales, el pensamiento de los clásicos**. Noriega Editores, México, D.F.: 1994. pp. 53 y 54.

Se describirá además, su vertiente sustantiva que es la parte política, en donde veremos como el poder real del presidente tiene muchas posibilidades, que le permiten impulsar a su grupo o proyecto individual, prácticamente hasta donde lo decida.

Al concluir el Capítulo se percibirá un presidencialismo con suficiente historia, capacidad legal y extralegal para permitirle al presidente en turno cumplir con sus propias determinaciones, ya sean personales, ideológicas o de grupo político.

3.1 Formación del Sistema Político Mexicano

Aunque el sistema político mexicano actual se forma en el periodo postrevolucionario, no está exento de bases históricas, por lo que conviene repasar el origen del Estado mexicano desde su nacimiento, a partir de la independencia nacional.

El modelo político estadounidense, serviría de base al naciente mexicano, quien incluso antes de su independencia (1821), mostraba indicios de su intención de tener un régimen distinto al monárquico (con la excepción de los españoles y los partidarios de esta forma de gobierno); ésto se comprueba en *Los Sentimientos de la Nación* del insigne luchador Don José María Morelos, pronunciados el 13 de septiembre de 1813, donde señalaría en uno de los 23 puntos que: "La soberanía dimana inmediatamente del pueblo, el que sólo quiere depositarla en sus representantes dividiendo los poderes de ella en legislativo, ejecutivo y judicial"⁵⁸

Esta idea, se perfilaría con mayor claridad en octubre de 1814, cuando el Congreso de Anáhuac, promovido por el movimiento de Independencia, y celebrado en Apatzingán:

"... dio a conocer la Constitución, inspirada en la francesa de 1793 y la española de 1812. En los 41 primeros artículos establece: la católica será la religión del Estado, la soberanía reside en el pueblo, el ejercicio de la soberanía corresponde al Congreso, la ley es la expresión de la voluntad general y la felicidad de los ciudadanos consiste en el goce de la igualdad, la seguridad, la propiedad y la libertad. 196 artículos se refieren a la forma de gobierno, que debía ser republicano centralista y dividido en tres poderes. El legislativo, compuesto por diecisiete diputados, estaba por encima del ejecutivo, del que serían titulares tres presidentes, y del judicial, comandado por el Supremo Tribunal de cinco individuos."⁵⁹

Aunque dicha Constitución nunca entró en vigor, sus ideas, sirvieron de base a las posteriores discusiones sobre el modelo político mexicano a seguir.

La independencia nacional se obtuvo a raíz del Plan de Iguala del 24 de febrero de 1821, suscrito entre Vicente Guerrero y Agustín de Iturbide, que proponía entre otras cosas: "2°. *La absoluta independencia de este reino*; 3°. *Gobierno monárquico templado por una*

⁵⁸ Krauze, Enrique. **Siglo de Caudillos**. Tusquets Editores, México, 1994, p. 79

⁵⁹ González, Luis [et. al.]. **Historia mínima de México**. Edit. El Colegio de México, Séptima reimpresión, México, 1983, pp. 88 y 89.

*constitución análoga al país*⁶⁰; y con Agustín de Iturbide como monarca, se firma el Acta de Independencia del Imperio Mexicano, conocida más como el Tratado de Córdoba, el 24 de agosto de 1821, con el Virrey Juan O'Donojú.

El 27 de septiembre, ingresa el Ejército Trigarante a la Ciudad de México, y al día siguiente se constituye de inmediato la Soberana Junta Provisional Gubernativa, que gobernaría temporalmente desde ese 28 de septiembre, hasta la instalación del Congreso constituyente el 24 de febrero, y luego en éste, *"el 19 de mayo, sin quórum en el Congreso Iturbide se proclama emperador."*⁶¹

Con lo que la pugna entre republicanos y monárquicos, se inclinó por éstos últimos de manera temporal. Sin embargo, la monarquía sólo duró 10 meses, ya que Iturbide se enfrentó al congreso, disolviéndolo y nombrando en su lugar una Junta, para hacer un Reglamento provisional y convocar a un nuevo Congreso constituyente. A raíz de la sublevación de Antonio López de Santa Anna, Iturbide envía a sofocarla al General Antonio Echegarri; pero éste se une a Santa Anna, lo que aunado a las presiones de los liberales republicanos de las logias masónicas, y a la de la escasez de dinero, provocan que Iturbide renuncie en marzo de 1822, y antes, restablezca al Congreso que había disuelto.⁶²

El Congreso retoma el poder y nombra un Supremo Poder Ejecutivo, compuesto con tres presidentes; y posteriormente, el 31 de enero de 1823, por decreto: *"proclama el Acta Constitutiva de la Federación, compuesta por 36 artículos cuyos postulados se plasmarían concretamente en la primera constitución de la república."*⁶³

Ésta vería la luz el 4 de octubre de 1824, y se integraría con siete títulos y 171 artículos, en ella, se plasmaría el sistema político a seguir por nuestro país, como se percibe en los siguientes artículos:

"Art. 4º La nación mexicana adopta para su gobierno la forma de república representativa popular federal.

Art. 6º Se divide el supremo poder de la federación para su ejercicio en legislativo, ejecutivo y judicial.

Art. 7º Se deposita el poder legislativo de la federación en un Congreso general. Este se divide en dos Cámaras, una de diputados y otra de Senadores."⁶⁴

"Art. 50. Las facultades exclusivas del Congreso General, son las siguientes:
..... 1ª a la 7ª.

⁶⁰ López Gallo, Manuel. **Economía y política en la historia de México**. Edit. El Caballito, México, 1984, p. 76.

⁶¹ *Ídem*, p. 80.

⁶² González, Luis; *Op. Cit.* p.95

⁶³ López Gallo; *Op. Cit.* p. 85.

⁶⁴ **Documentos históricos constitucionales de las fuerzas armadas mexicanas**. Edic. del Senado de la República, Tomo I, México, 1965, pp. 139 y 140.

8ª Fijar los gastos generales, establecer las contribuciones necesarias para cubrirlos, arreglar su recaudación, determinar su inversión, y tomar anualmente cuentas al gobierno.

10ª. Reconocer la deuda nacional, y señalar medios para consolidarla y amortizarla.

11ª Arreglar el comercio con las naciones extranjeras [sic] y entre los diferentes Estados de la federación y tribus de los indios.

12ª Dar instrucciones para celebrar concordatos con la silla apostólica, aprobarlos para su ratificación, y arreglar el ejercicio del Patronato en toda la federación.

13ª Aprobar los tratados de paz, de alianza, de amistad, de federación, de neutralidad armada y cualesquiera otros que celebre el Presidente de los Estados Unidos [Mexicanos] con potencias extranjeras [sic].⁶⁵

Art. 74 Se deposita el Supremo Poder Ejecutivo de la federación en un solo individuo, que se denominará Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

Art. 75 Habrá también un Vicepresidente en quien recaerán en caso de imposibilidad física o moral del presidente, todas las facultades y prerrogativas de éste.

Art. 110 Las atribuciones del Presidente son las que siguen:

1ª Publicar, circular y hacer guardar las leyes y decretos del congreso general.

... 2ª y 3ª

4ª Nombrar y remover libremente a los Secretarios del despacho.

6ª Nombrar los jefes de las oficinas generales de hacienda, los de las comisarías generales, los enviados diplomáticos y cónsules, los coroneles y demás oficiales superiores del ejército permanente, milicia activa y armada, con aprobación del Senado y en sus recesos del Consejo de Gobierno.

13ª Celebrar concordatos con la silla apostólica en los términos, que designa la facultad 12ª del Art. 50.

14ª Dirigir las negociaciones diplomáticas y celebrar tratados de paz, amistad, alianza, tregua, federación, neutralidad armada, comercio y cualesquiera otros; mas para prestar o negar su ratificación a cualquiera de ellos, deberá proceder la aprobación del Congreso General.

15ª Recibir ministros, y otros enviados de las potencias extranjeras [sic].⁶⁶

Como resultado de ésto, en México se depositaría el ejercicio del poder ejecutivo en un solo individuo que simultáneamente tendría el carácter de jefe de Estado y de gobierno. Al cargo, al igual que en los Estados Unidos de América, se le denominó presidente.

En los artículos anteriormente señalados, puede verse que, a pesar de que el Congreso aparentemente no tenía muchas facultades que limitarían seriamente al Ejecutivo, en la práctica sí las poseía, por ello no faltaría quien señalara:

⁶⁵ *Idem*, pp. 155 y 156.

"Por desgracia, pensaba (*José María Luis*) Mora al finalizar la primera década de vida independiente, las semejanzas entre la República Mexicana y su modelo estadounidense eran sólo formales. Se había prevenido hasta entonces la tiranía del ejecutivo, pero se consentía la tiranía del legislativo («número pequeño de facciosos charlatanes y atrevidos que a fuerza de gritos sediciosos y amenazas arrancan de la representación nacional todo lo que conviene a sus miras»). Tanto en el ámbito federal como en los estados, el poder ejecutivo y las funciones de la justicia se veían continuamente atropelladas y adulteradas por congresos elegidos de manera espuria."⁶⁷

Los grupos liberales y conservadores, mantuvieron fuertes pugnas, las que reflejarían en la práctica, la inoperancia de dicha Constitución. Se consigna en este espacio que: "Entre 1821 y 1850 reinó la inquietud en todos los órdenes. En treinta años hubo cincuenta gobiernos, casi todos producto del cuartelazo; once de ellos presididos por el general Santa Anna. La vida del país estuvo a merced de divididas logias masónicas, militares ambiciosos, intrépidos bandoleros e indios relámpago. Los generales producían guerritas a granel para derrocar presidentes y gobernadores."⁶⁸

Otro autor, Manuel López Gallo, en su obra *Economía y Política en la Historia de México*, utiliza 3 planas completas⁶⁹ para referirse a los distintos gobiernos, y a los presidentes que tuvo nuestra nación desde su independencia en 1821, hasta 1854; y es importante aclarar que sólo se refiere a los nombres y a su periodo en años, meses, o días, dependiendo de su duración en el encargo.

Como no es el objeto del presente estudio ahondar en las causas que produjeron tal desapego a los preceptos constitucionales, por los bandos en conflicto, mencionaremos que los grupos conservadores del país maniobraron, y:

"Victoriosa de nueva cuenta la clase confesional sobre un liberalismo a contrapelo, el 23 de octubre de 1835 se ponen las Bases para una nueva Constitución y, el 27 del mismo, se dicta la ley sobre la publicación del decreto de bases constitucionales. El 15 de diciembre aparece la Ley Constitucional y, por fin un año después, el 29 de diciembre de 1836, ve la luz ese monumento a la estulticia conocido como Las Siete Leyes, redactado en sustancia por Alamán y Tagle."⁷⁰

Este complejo, pero detallado marco legal conservador se mantendría hasta el año de 1857, fecha en la cual se abrogó la legislación fundamental anterior y se firmó una nueva el 5 de febrero, auspiciada por los elementos liberales del Plan de Ayutla, quienes derrocaron al gobierno conservador entre 1854 y 1855. Esta Constitución se integró con

⁶⁶ *Ídem*, pp. 167 y 179.

⁶⁷ Krauze, Enrique. **Siglo de Caudillos**. Tusquets Editores, México, 1994, pp. 150-152.

⁶⁸ González, Luis; *Op. Cit.*, p. 102.

⁶⁹ López Gallo; *Op. Cit.*, pp. 80 a 83.

⁷⁰ *Ídem*, p. 90.

VIII títulos, divididos en 128 artículos de los cuales se resaltan para este trabajo los siguientes:

"Art. 50. El Supremo poder de la federación se divide para su ejercicio en legislativo, ejecutivo y judicial. Nunca podrán reunirse dos o más de esos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un individuo.

Art. 51. Se deposita el ejercicio del supremo poder legislativo en una asamblea que se denominará Congreso de la Unión.

Art. 72. El Congreso tiene facultad:

XII. Para ratificar los nombramientos que haga el ejecutivo de los ministros, agentes diplomáticos y cónsules...

XIII. Para aprobar los tratados, convenios o convenciones diplomáticas que celebre el ejecutivo...

Art. 75. Se deposita el supremo poder ejecutivo de la Unión en un solo individuo que se denominará Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

Art. 79. En las faltas temporales del presidente de la República, y en la absoluta mientras se presenta el nuevamente electo entrará a ejercer el poder, el Presidente de la Suprema Corte de Justicia.

Art. 85 Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes:

...

II. Nombrar y remover libremente a los Secretarios de despacho, remover a los agentes diplomáticos y empleados superiores de hacienda...

III. Nombrar los ministros, agentes diplomáticos y cónsules generales con aprobación del Congreso, y en sus recesos de la diputación permanente.

X. Dirigir las negociaciones diplomáticas y celebrar tratados con las potencias extranjeras [sic], sometiéndolos a la ratificación del Congreso federal.

XI. Recibir ministros y otros enviados de las potencias extranjeras [sic]."⁷¹

Esta Constitución, fue desconocida por los conservadores, a pesar de que como señalara, con algún dejo de ironía, Enrique Krauze:

"La primera constitución plenamente liberal de la historia mexicana se juró frente a un crucifijo el 5 de febrero de 1857, día de San Felipe de Jesús, venerado santo mexicano martirizado en Japón. En su primera línea, la Constitución hacía referencia a Dios. Enfermo y en andas, el mismísimo precursor Valentín Gómez Farías besaría el crucifijo, consagrando así aquel 'sacramento de la patria'.⁷²

Tales conservadores, encabezados por Félix Zuloaga, y con el apoyo de Comonfort, formularían el Plan de Tacubaya, el 17 de diciembre de 1857, a pesar de que:

⁷¹ Documentos hist. Const.; *Op. Cit.*, pp. 76, 97 y 101 a 104.

⁷² Krauze; *Op. Cit.*, p. 225

“El 1 de diciembre de 1857, jurando respetar y hacer respetar la nueva Constitución, Comonfort tomó posesión de la presidencia de México. Dos semanas después, la vieja historia se repetía: los políticos y militares conservadores, encabezados por el general Félix Zuloaga, emitían su «Plan de Tacubaya» y empuñaban contra la Constitución liberal las armas bendecidas por la iglesia. Pero algo más ocurrió, un hecho casi sin precedentes (Santa Anna los había establecido todos): el criollo Comonfort se pronunciaba contra sí mismo. «La Constitución», escribió, tiempo después, «no era la que el país quería y necesitaba ... su observancia era imposible, su impopularidad era un hecho palpable: el gobierno que ligara su suerte a ella era un gobierno perdido.» Había que buscar un nuevo arreglo que conciliara el orden con la libertad.”⁷³

Este arreglo, y su indefinición política, se plasmarían en el Plan de Tacubaya, el cual contendría aspectos como ...

“Los considerandos de este documento son hipócritas y tendenciosos; se argüía que la Constitución no había podido hermanar el progreso con el orden y la libertad. Estas palabras en labios de los conservadores enmarcaban una cruel ironía; argumentar que la nación necesitaba de instituciones análogas a sus usos y costumbres y al desarrollo de sus elementos de riqueza y prosperidad era, ni más ni menos, insistir en la permanencia de la desesperante estructura feudal en que el país vegetaba, ignorando la plenitud del siglo XIX. Con tan absurdos argumentos, el plan sostenía seis artículos que ponían al descubierto los verdaderos y aviesos fines del partido retardatario:

Artículo 1º. Desde esta fecha dejará de regir en la República la Constitución de 1857.

Artículo 2º. Acatando el voto unánime de los pueblos, expresado en la libre elección que hicieron del Excelentísimo Sr. presidente D. Ignacio Comonfort, para Presidente de la República, continuará encargado del mando supremo con facultades omnímodas, para pacificar a la nación, promover sus adelantos y progreso, y arreglar los diversos ramos de la administración pública.

Artículo 3º. A los tres meses de adoptado este plan por los estados en que actualmente se halla dividida la República, el encargado del Poder Ejecutivo convocará un Congreso extraordinario, sin más objeto que el de formar una constitución que sea conforme con la voluntad nacional y garantice los verdaderos intereses de los pueblos. Dicha constitución, antes de promulgarse, se sujetará por el gobierno al voto de los habitantes de la República.”⁷⁴

Estos hechos desencadenarían la Guerra de Reforma de 1858 a 1861, se conformaría una lucha entre: “dos ideas hermanas [que tenían] en México dos presidentes que las

⁷³ *Idem*, p. 226.

⁷⁴ López Gallo; *Op. Cit.*, p. 167.

representaban con sus dos respectivos ejércitos, ya en franca y sangrienta pugna: Félix Zuloaga, en la capital de la República, y Benito Juárez, en el occidente del país.⁷⁵

Este trienio se decidiría con el triunfo de los liberales, encabezados por el presidente Juárez, quien entraría con su gabinete a la Ciudad de México el 11 de enero de 1861. Pero aún los conservadores intentarían otra sucia maniobra: se dedicarían a cazar a los liberales, para matarlos, ésto les ocurrió a Melchor Ocampo, a Santos Degollado y Leandro Valle.

La guerra y sus estragos provocados en la economía nacional, presionarían al gobierno del presidente Benito Juárez, por lo que:

“Las dificultades financieras del gobierno liberal obligaban a tomar la medida de suspender el pago de la deuda exterior y de sus intereses. Contra tal medida, tomada en julio de 1861, protestaron Inglaterra, España y Francia, y decidieron en la Convención de Londres (octubre de 1861) intervenir en México y obtener el pago de la deuda por la fuerza ...

Las primeras tropas intervencionistas desembarcaron en Veracruz entre diciembre de 1861 y enero de 1862. El gobierno liberal entró en negociaciones con ellas y consiguió, mediante los Tratados de la Soledad, que se retiraran los ejércitos inglés y español.

Francia se quedó sola, resuelta a imponer un monarca en México con el apoyo de un numeroso y disciplinado ejército expedicionario y los restos de las tropas del partido conservador [mexicano]⁷⁶

Esta delicada situación, traería como consecuencia la intervención del país desde 1862 por la Francia de Napoleón III, quien en alianza con los conservadores, traerían al país, mediante los convenios de Miramar, y el pago de una fuerte cantidad, a un emperador europeo.

Maximiliano de Habsburgo, quien ocuparía la segunda monarquía mexicana, arribó a Veracruz el 28 de mayo de 1864. Sin embargo, para sorpresa de los conservadores, se mostró liberal en su gobierno:

“Hecho a la idea de que ‘la gran mayoría de México era liberal y exigía el programa del progreso en el sentido más verdadero de la palabra’, repite la obra de sus enemigos: exige pase oficial para los documentos pontificios; decreta la tolerancia de cultos y la nacionalización de los bienes eclesiásticos; seculariza a los cementerios; crea el registro civil, y expide leyes sobre salarios y condiciones de trabajo, pensiones y montepíos y sistema decimal de pesas y medidas. En fin, se puso tan reformista que el nuncio del Papa se fue enojadísimo y los liberales pudieron reírse de la cangrejería engañada...⁷⁷

⁷⁵ Krauze; *Op. Cit.*, p. 228.

⁷⁶ González, Luis; *Op. Cit.*, p. 112.

⁷⁷ *Ídem*, p. 113.

Sin embargo, tales medidas nunca entraron en vigor; y con la complicación de Francia ante Prusia, Napoleón III, regresó a su ejército; además de que con la terminación de la Guerra Civil de los Estados Unidos, éstos pidieron la salida de los franceses. Sin el respaldo del ejército francés, perdió Maximiliano la lucha, y posteriormente a su rendición el 15 de mayo de 1867, el emperador fue fusilado en el Cerro de las Campanas el 19 de junio de ese mismo año, junto con los generales conservadores Miramón y Mejía.

A la caída de Maximiliano, surge lo que los historiadores llaman Historia Moderna de México, la cual se divide en dos etapas: de 1867 a 1876, se llama la República Restaurada; y de 1877 a 1911, se le nombra el Porfiriato.⁷⁸

Es importante recalcar, que el periodo de la Guerra de Reforma (1858-1861), seguido por la Intervención (1862-1867), dejarían muy claro el papel del clero político, quien siempre se opuso a toda idea o acción liberal, haciendo alianzas con los conservadores, por lo que el triunfo de los liberales en 1867:

“...arrojó como saldo la separación de la iglesia y el Estado, a pesar de los pocos logros habidos en este último aspecto por el Constituyente.

A raíz de la revolución de Ayutla, la enorme influencia que el clero tenía en la vida política del país se hizo sentir de inmediato en el gobierno de Comonfort. El 17 de diciembre de 1855, el Ministro de Gobernación dio a conocer oficialmente la circular de la secretaría de Justicia de fecha 6 del mismo mes, dirigida a los dignatarios de las diócesis de la república: ‘...El Excmo. Sr. Presidente Interino de la República, deseando alcanzar el acierto de la difícil misión que tiene encomendada, y dar testimonio de religiosidad como humilde tributo justamente debido al Todopoderoso, espera que de la manera que V.S. Ilma. lo juzgue más conveniente, determine se celebren rogativas públicas implorando el auxilio divino para el acierto de las deliberaciones del supremo gobierno de la nación...’

A pesar de estas manifestaciones de fe pública dadas por el gobierno de Comonfort, el clero político nacional promovió un levantamiento en la Ciudad de Puebla...⁷⁹

“Ni la actitud beligerante del clero mexicano, ni la conducta asumida por Roma hicieron a Juárez retirar nuestra legación en la sede pontificia. No fue sino a pocos meses del triunfo de la guerra de Reforma, cuando el gobierno mexicano se vio apremiado a terminar sus relaciones con el Vaticano...

Hemos visto como la Constitución llevó a los conservadores hasta el asestamiento del golpe de estado tacubayista, mediante los recursos del clero mexicano y con el apoyo de Su Santidad...⁸⁰

⁷⁸ *Ídem*, p. 117.

⁷⁹ López Gallo; *Op. Cit.*, p. 227.

⁸⁰ *Ídem*, p. 236.

Con la restauración de la República, se consolidaría con los liberales, la separación del poder civil y el eclesiástico, paso que sería importante en la formación del sistema político mexicano.

Pero también, se evidenciaría en este momento lo que era ya notabilísimo: la sumisión del poder ejecutivo, a un poder legislativo más fuerte en facultades que el Presidente de la República; ésto, como lo veremos a continuación, generaría nuevos conflictos nacionales. La definición de este nuevo capítulo de la vida nacional, construiría la cimentación de una fuerza presidencial desconocida hasta ese entonces.

Sucedió que, al restaurarse la República con el presidente Benito Juárez, en su calidad de Interino (como estaba previsto en el artículo 70 de la Constitución de 1857), convocó a elecciones, en las cuales participó él, conteniendo contra Porfirio Díaz; en las mismas, Juárez se llevó el 72 por ciento de la votación, por lo que se constituyó en Presidente de la República.⁸¹

Dicho cargo lo ejerció desde el 25 de diciembre de 1867, y duraría en el mismo (en este periodo), hasta el 30 de noviembre de 1871.⁸²

Durante esa primera presidencia constitucional de Benito Juárez, se manifestó una dificultad añeja en la estructura del sistema político mexicano:

“El problema mayor, desde luego, era la vieja querrela entre el Congreso y el ejecutivo. Era natural que tras la experiencia santanista, el Constituyente del 57 hubiese depositado un poder omnímodo en el legislativo a costa del ejecutivo y del judicial. Pero con buena lógica y un inmenso bagaje de experiencia, Juárez, Lerdo e Iglesias -«la trinidad de Paso del Norte», como se les llamaba- querían evitar el otro extremo: la hegemonía del Congreso sobre el ejecutivo, que había sepultado tanto a Morelos como a Iturbide. Además, a ese desequilibrio entre los poderes era atribuible el desorden que había privado en el país en los años veinte, cuando Mora y Alamán lamentaban la «dictadura de los muchos».”⁸³

Sin embargo, por los diversos conflictos nacionales derivados de la licencia de 80,000 militares liberales que consumían el raquítico presupuesto nacional; los bandoleros que atestaban los caminos; y, los conflictos indígenas de los mayos, los yaquis y los mayas, hicieron que el presidente Juárez solicitara y obtuviera facultades extraordinarias y suspensión de garantías, con lo cual gobernó sin cortapisas del Congreso. Así, llegaría a contender nuevamente por la presidencia en 1871, en dicho proceso, participaría nuevamente Porfirio Díaz, y Sebastián Lerdo de Tejada...

⁸¹ Krauze; *Op. Cit.*, p. 284.

⁸² Ruiz Massieu, Armando. **El Gabinete en México**. Edit. Océano, México, 1996, p. 215.

⁸³ Krauze; *Op. Cit.*, p. 285.

"Fue la más turbias de sus victorias. Había maniobrado con la Cámara para reformar el sistema electoral en provecho de su candidatura y había favorecido una serie de prácticas electorales que viciarían el sufragio libre y secreto."⁸⁴

Poco después de su reelección, el 18 de julio de 1872 muere el presidente Juárez de angina de pecho, ocupando su lugar Sebastián Lerdo de Tejada, quien concluiría su presidencia el 20 de noviembre de 1876; es interesante transcribir la opinión de don Daniel Cosío al respecto de Juárez y de Lerdo de Tejada:

"Juzgaban ellos que para la era de reconstrucción a que se enfrentaba la República restaurada, resultaba necesario un poder ejecutivo fuerte, cuya acción podía esterilizar una asamblea deliberante como era la Cámara única de diputados creada por la Constitución."⁸⁵

Curiosamente, Porfirio Díaz, al formular su Plan de Tuxtepec en noviembre de 1876, como reacción a la reelección de Lerdo de Tejada, haría referencia a este hecho desde su peculiar punto de vista:

"Considerando:

Que la República Mexicana está regida por un gobierno que ha hecho del abuso un sistema político, despreciando y violando la moral y las leyes, viciando a la sociedad, despreciando a las autoridades, y haciendo imposible el remedio de tantos males por la vía pacífica; que el sufragio político se ha convertido en una farsa, pues el presidente y sus amigos, por todos los medios reprobables hacen llegar a los puestos públicos a los que llaman sus 'candidatos oficiales', rechazando a todo ciudadano independiente; que de este modo y gobernando hasta sin ministros, se hace la burla más cruel a la democracia, que se funda en la independencia de los poderes ...

... En el nombre de la sociedad ultrajada y del pueblo mexicano vilipendiado, levantamos el estandarte de guerra contra nuestros comunes opresores, proclamando el siguiente plan:

Artículo primero. Son leyes supremas de la República la Constitución de 1857, el Acta de Reformas promulgada el 25 de septiembre de 1873, y la ley de 1874.

Artículo segundo. Tendrán el mismo carácter de Ley Suprema la no reelección de presidente y gobernadores de los estados, mientras se consigue elevar este principio a rango constitucional ...

Artículo Tercero. Se desconoce a Don Sebastián Lerdo de Tejada como Presidente de la República...⁸⁶

⁸⁴ *Idem*, pp. 286 y 287.

⁸⁵ Cosío; *Op. Cit.*, p. 120.

⁸⁶ Alvaro Matute. *México en el siglo XIX*. Edic. UNAM, Méx., 1972, pp. 323 y 324.

Este Plan y el triunfo militar, servirían para que Díaz asumiera la presidencia de la República por primera ocasión desde 1877, hasta el 30 de noviembre de 1880. Habría un periodo intermedio de cuatro años en que gobernaría Manuel González (1880-1884), a partir de ese momento, y hasta mayo de 1911, Porfirio Díaz ocuparía la presidencia el país.

El historiador Enrique Krause, señala en su libro *Siglo de caudillos*, que en el siglo XIX el exceso de facultades de los congresos en turno casi paralizaron al presidente y a su gabinete. Su estilo de gobernar, se caracterizaría por la sumisión de los otros dos poderes a su presidencia:

"Todos los diputados y senadores (desde 1874 había senado), en lugar de ser engorrosamente elegidos, eran convenientemente electos, pero no por los distritos a los que pertenecían por arraigo o nacimiento, sino por la voluntad del Gran Elector. Las elecciones representaban, por lo general, un mero trámite... Algo similar ocurría con la judicatura. A los gobernadores, Díaz los trató como Juárez: los hizo sus aliados."⁸⁷

Es también importante recordar su estilo de administrar, el cual se sintetizaría en la frase de "poca política y mucha administración", que define (con cierta ironía) Cosío Villegas en cuatro componentes:

"Primero, que trazar el camino más conveniente el país, así como determinar los medios para salvar los obstáculos que en él se presentaran, quedaba a cargo del Presidente de la República. Segundo, las cámaras de senadores y de diputados debían aprobar lo que el presidente les propusiera porque ellas carecían de la información técnica que le dan al presidente sus secretarías de Estado, y porque el presidente no tiene otro afán que el desinteresado de servir al país. Tercero, la opinión pública y el pueblo han de confiar en la habilidad y patriotismo de su presidente, y renovar esa confianza al palpar los frutos benéficos de su acción. Cuarto, la fórmula significa que la confrontación abierta, pública, de intereses, opiniones o sentimientos opuestos resulta estéril, y lo único fecundo es la acción presidencial, encaminada siempre al progreso material, manteniendo el orden y la paz como su condición necesaria."⁸⁸

Esta política de Díaz generó una inmensa desigualdad entre los ricos y los pobres, lo que fue el caldo de cultivo esencial de la irrupción en el escenario nacional de un grupo de profesionistas e idealistas acorde al nuevo entorno internacional como los hermanos Flores Magón, Filomeno Mata, Camilo Arriaga, Juan Sarabia, Andrés Molina Enríquez, Luis Cabrera, y el propio Francisco I. Madero, que sentían la necesidad de hacerse presentes en el país, cuestionando la política porfirista, y resintiendo en carne propia la feroz represión del presidente Díaz.

⁸⁷ Krause; *Op. Cit.* p. 306

⁸⁸ Cosío; *Op. Cit.*, p. 129.

Pero, un elemento que detonaría un activismo político abierto antes inusitado, lo representó la entrevista que el presidente Díaz le otorgó a James Creelman en 1908, en la que diría:

“He esperado pacientemente porque llegue el día en que el pueblo de la República Mexicana esté preparado para escoger y cambiar sus gobernantes en cada elección, sin peligro de revoluciones armadas, sin lesionar el crédito nacional y sin interferir con el progreso del país. Creo que, finalmente, ese día ha llegado...”

No importa lo que al respecto digan mis amigos y partidarios, me retiraré cuando termine el presente periodo y no volveré a gobernar otra vez. Para entonces, tendré ya ochenta años...

Doy la bienvenida a cualquier partido opositor en la República Mexicana...
...Si aparece, lo consideraré como una bendición, no como un mal⁸⁹

Esta entrevista, hizo que en 1909 Madero formara el Partido Nacional Antireeleccionista, mediante el cual se lanzó a la candidatura presidencial en 1910; sin embargo, Díaz lo encarceló, y mediante un fraude sería nombrado nuevamente presidente para el periodo 1910—1916 el 4 de octubre. Éste hecho provocó que convocara Madero a una revolución que iniciaría el 20 de noviembre de 1910.

Este llamamiento tuvo muchos seguidores, entre los que destacarían Aquiles Serdán, Pascual Orozco, Francisco Villa y Emiliano Zapata; las luchas se iniciaron en diversos puntos de la república y Porfirio Díaz se percató que su gobierno sucumbiría finalmente a manos de los rebeldes, por lo que comprendió que había llegado el momento de su salida del poder, lo cual se concretó en mayo de 1911.

Con nuevas elecciones, Francisco I. Madero se convierte en el nuevo presidente de México; pero a pesar de los resultados abrumadores a favor de Madero, la situación política nacional se hizo insostenible: por una parte, se permitieron a numerosos partidarios de Díaz en los diversos cargos de representación; y por la otra, los revolucionarios no se encontraban satisfechos con Madero, por sus tímidas reformas que no cubrían las expectativas sociales de amplios sectores de la población. A este panorama difícil se le agregó un elemento más, el conflicto con los Estados Unidos:

“Grava Madero la producción petrolera en la insignificante cantidad de tres centavos por barril, provocando así, la ira de las empresas petroleras y la del embajador Lane Wilson, quien estaba coludido junto con su hermano el senador John Wilson con el petrolero Doheny; la embajada protestó ante nuestro gobierno por el ‘discriminatorio y casi confiscatorio impuesto’.

La poderosa Wall Street a la cual diera Díaz tanto y de la que tanto había recibido, intuyó que el nuevo mandatario arrolladoramente electo por el pueblo no sería tan magnánimo para sus intereses. Había que poner remedio y súbito.⁹⁰

⁸⁹ Matute; *Op. Cit.*, pp. 359 y 360.

⁹⁰ López Gallo; *Op. Cit.*, p. 321.

La embajada norteamericana eligió entre los partidarios de Díaz, para detener a Madero, al General Victoriano Huerta, por lo que se aliaron con él en 1913 y:

"...acaudillados por los representantes de esos intereses extranjeros y con la embajada de los Estados Unidos por cuartel general, los mexicanos vencidos por la revolución, aliados con el ejército porfiriano casi intacto a pesar de su derrota, asaltaron el poder y asesinaron a Madero".⁹¹

Con lo que la lucha armada que había quedado pendiente con la llegada de Madero, se reanudó, y los movimientos encabezados por Francisco Villa, Emiliano Zapata, Alvaro Obregón y Venustiano Carranza, generalizarían una lucha que cobraría según diversas estimaciones un millón de vidas.

Es importante señalar que la salida de Huerta fue posible, además de sus grandes derrotas militares, por el papel de los Estados Unidos quienes, al cambio de su presidente William Taft por Woodrod Wilson en 1913, cambiaron su esquema intervencionista:

"El 12 de mayo de 1913, Wilson elaboró su primer plan contra México. El documento revela no sólo ignorancia de las condiciones de nuestro país, sino arrogancia... En este borrador está contenido el principio y el fin de su política mexicana:

'Nuestro sincero deseo consiste en servir a México. Estamos preparados para ayudar por cualquier medio a un arreglo rápido y prometedor que traiga la paz y restaure el orden. La ulterior continuación del presente estado de cosas será fatal para México y seguramente perturbará aún más peligrosamente todas sus relaciones internacionales. Estamos preparados para reconocerlo [a Victoriano Huerta] ahora, a condición de que cesen todas las hostilidades, de que convoque a elecciones en una fecha cercana...'

...La teoría intervencionista de Wilson se apoyaba en el principio, para muchos norteamericanos indiscutible, de que los Estados Unidos son la nación conductora de Latinoamérica."⁹²

Como resultado de esa concepción del presidente Woodrod Wilson, los Estados Unidos:

"... se negaron a reconocer al dictador, propiciaron la entrega de armas a Villa y advirtieron a los británicos que salieran del país. En abril de 1914, los infantes de marina de los Estados Unidos mataron a cientos de mexicanos para apoderarse de

⁹¹ Blanquel [et al]. **Historia Mínima de México**. p. 141.

⁹² García Cantú, Gastón. **Las invasiones norteamericanas en México**. Serie Popular Era. México, 1980, pp 278, 279 y 281.

Veracruz, y Huerta se quedó sin los ingresos aduanales. Su arteria financiera quedó cercenada y rápidamente empezó a perder sangre."⁹³

Al huir el General Victoriano Huerta en julio de 1914, el poder presidencial quedarían en manos sucesivamente de Francisco S. Carbajal desde el 15 de julio al 12 de agosto de 1914; de Venustiano Carranza, del 20 agosto de ese último año, al 30 de abril de 1917; hubo un receso por las pugnas de Villa y Zapata, contra Obregón y Carranza, en el que se enmarcan las Convenciones de Aguascalientes y de México, en el que simultáneamente con Carranza, gobernaron por parte de la Administración Convencionista: Eulalio Gutiérrez (5-XI-1914 al 16-I-1915), Roque González Garza (16-I-1915 al 10-VI-1915), y Francisco Lagos Cházaro (10-VI-1915 al 26-XI-1916).

Una vez derrotado Francisco Villa, y separado éste de Zapata, Carranza queda como jefe indiscutido del poder Ejecutivo, y gobierna como tal desde el 1 de mayo de 1917 al 21 de mayo de 1920. El principal elemento que determinaría tal suceso, es la falta de un programa elaborado por Villa y Zapata que diera confianza al país, lo que al final sería un elemento que determinaría la pérdida de la fuerza de las Convenciones, así como su repliegue; y por su parte, el grupo de Carranza y Obregón convocó a un Congreso Constituyente para elaborar una nueva Constitución Política que diera estabilidad política y seguridad a todos los estratos sociales del país.

Esta Constitución, vigente desde el 5 de febrero de 1917, daría seguridad a tres importantes grupos sociales: campesinos, obreros y empresarios nacionales. Pero también formaría un nuevo presidencialismo:

"En el siglo XX las clases gobernantes de muchos países copiaron el famoso artículo 27 de la Constitución Mexicana.

Este artículo otorgó un gran poder al Estado. La burocracia gubernamental, que aumentaba de manera constante, habría de utilizarlo para consolidar su poder sobre las otras clases, a través de la presidencia. La constitución republicana, que estipuló el funcionamiento de un congreso y una suprema corte, habría de convertirse en una hoja de parra para cubrir la desnudez del poder presidencial (y el presidente es un hombre de la burocracia). En la actualidad el presidente es el legislador de la nación; el Congreso y la Corte aprueban sus iniciativas con gran celeridad...

La Constitución levantó el escenario para que el Estado pudiera concentrar y controlar a los obreros, campesinos y empresarios; además, la Constitución suministró al Estado burocrático las armas necesarias para combatir a los enemigos del pueblo mexicano: el ejército, la Iglesia, y la oligarquía."⁹⁴

Carranza, buscó evitar la aplicación de los más importantes artículos de la recién promulgada Constitución, dado su origen:

⁹³Hodges, Donald y Gandy, Ross. **El destino de la Revolución Mexicana**. Edit. El Caballito. Méx., 1982, pp 31 y 32.

⁹⁴ *Idem*, pp. 44 y 45.

"La actitud carrancista tenía hondas raíces, con origen, sin duda, en su participación como destacado miembro de la estructura política del porfiriato. Si se analiza el Plan de Guadalupe, puede observarse que se trata de un plan plenamente político, muy parecido a los manifiestos que prefiguraron simples asonadas y golpes militares del siglo XIX. Pese al supuesto legalismo del documento, se 'inventa' a un primer jefe sin fundamento constitucional o legal alguno y se le encarga la dirección, la guía de la Revolución."⁹⁵

Conforme se acercaba el periodo de la conclusión del periodo presidencial de Venustiano Carranza, nuevamente tuvo problemas que terminarían con la muerte de éste: él deseaba un presidente civil, y Alvaro Obregón deseaba ser presidente; este diferendo terminó con la muerte de Carranza, al ser asesinado en Tlaxcalaltongo, Puebla el 20 de mayo de 1920. Su periodo gubernamental fue concluido por Adolfo de la Huerta, quien formara parte del grupo que derrocó a Carranza.

Con el arribo de Alvaro Obregón se perfila la llegada a la presidencia de México en el siglo XX de caudillos militares; pero, en especial cabe destacar que fortaleció al sistema presidencial con la disminución del poder del ejército y de la Iglesia.

Cabe señalar que la palabra caudillo como expresión de un protagonismo personal en política, tiene diversas acepciones, desde la muy personalista de Krause:

"Los caudillos mexicanos tenían algo que iba más allá de un mero carisma: un halo religioso, ligado en ocasiones con el providencialismo, otras a la idolatría, a veces a la teocracia. En todo caso una concomitancia con lo sagrado."⁹⁶

Otra con mayor cercanía al materialismo histórico diría:

"...el medio y la circunstancia que hicieron posible que, para llevar a cabo la institucionalización, haya sido menester pasar por una etapa de caudillismo. Desde este punto de vista podríamos esbozar una dialéctica muy elemental: la meta de la Revolución sería convertirse en un conjunto institucional, de manera que las aspiraciones que la originaron se convirtieran en usos y costumbres sancionadas por una legislación emanada del propio proceso revolucionario. Por lo tanto, el cuadillismo sería... como alguien que existió porque tuvo que existir, necesariamente."⁹⁷

Para efectos de este trabajo, preferimos la definición de Ricardo Pozas Horcasitas:

⁹⁵ Suárez Gaona, Enrique. *¿Legitimación revolucionaria del poder en México?*. Edit. Siglo XXI. Méx., 1987, p. 38.

⁹⁶ Krauze; *Op. Cit.* p. 18.

"Por los azares de la historia hay personajes que cumplen con su sino al negar y transformar los cimientos mismos de la organización política que les dio origen y condición de ser."⁹⁸

Con respecto a Álvaro Obregón, creó una academia militar y regularizó a la mayoría de oficiales irregulares, al tiempo que envió a los mejores a estudiar a las mejores academias extranjeras. Con motivo de las rebeliones militares, eliminó a los generales más descontentos, y premió a los leales (se menciona que comentó en alguna ocasión: ¿quien resiste un cañonazo de \$50,000 pesos), con lo que al final de su presidencia, se redujo el presupuesto destinado al ejército en forma significativa:

"Algunos historiadores consideran que este fue su más grande acierto. En cuatro años logró frenar la corrupción militar, redujo el tamaño del ejército y disminuyó en un 40 por ciento los gastos militares."⁹⁹

Por su parte, su cuatrienio debió de ser el inicio para la lucha contra el poder excesivo de la Iglesia. La nueva Constitución limitaba seriamente diversas facultades eclesiásticas, como la propiedad de los templos y tierras del clero, además de limitar el número de sacerdotes (principalmente extranjeros); por ello, al iniciar el gobierno federal la educación popular, el clero:

"... inició su ofensiva y explicó a los campesinos que las sequías eran actos de Dios que en esa forma demostraba su desagrado por las ideas diabólicas; con estos métodos logró ocasionalmente persuadir a los campesinos que debían apedrear a los maestros. Pero por lo general la sed de conocimientos era muy grande y los sacerdotes comenzaron a perder por todas partes."¹⁰⁰

El General Plutarco Elías Calles (1924-1928) continuaría la labor de dominar al ejército y a la iglesia, ésta al intentar recuperar sus fueros se fue a la llamada por los católicos, Guerra Cristera, o también denominada revuelta por el gobierno y algunos historiadores; adicionalmente, se redistribuyeron tierras de los latifundios que desde Obregón fueron entregadas al campesinado pobre. Cabe destacar que:

"La política de Calles era buscar el apoyo en el movimiento obrero que estaba surgiendo. Al ejército ya lo controlaba. También intenta ganarse a los campesinos, distribuye más tierras que sus predecesores: 3 088 000 hectáreas."¹⁰¹

⁹⁷ Matute, Álvaro (*Et. Al.*). *La evolución del Estado Mexicano*. Tomo II, Edic. El Caballito. Méx., 1986, p. 109 y 110.

⁹⁸ Georgette, José. *El relevo del caudillo*. Edic. El Caballito; Méx. 1982, p. 9.

⁹⁹ Hodges y Gandy; *Op. Cit.*, p. 52

¹⁰⁰ *Idem*, p. 60.

¹⁰¹ Suárez Gaona; *Op. Cit.*, p. 50.

Lo más destacado de dicho periodo para la formación del presidencialismo, fue el intento de reelección del General Alvaro Obregón, que al poco tiempo de electo fue asesinado por un joven fanático, con lo que se inicia un periodo conocido como el Maximato de 1928 (a la muerte de Obregón) hasta 1934, en el cual Calles designaría al presidente interino en turno a su voluntad.

Así, impondría a Emilio Portes Gil, para un periodo interino. Durante este periodo histórico, crea el General Calles el instrumento político que le permitiría al grupo revolucionario triunfador, mantenerse en el poder con legitimidad, el cual sería el Partido Nacional Revolucionario fundado el 4 de marzo de 1929:

“Obregón primero y después Calles, dos formas del caudillaje, serían liquidadas, en una aparente paradoja, por los propios instrumentos de dominio social que los hicieron tan poderosos.

El poder político después de ellos se institucionalizó, hasta hacerse casi indiferente de quien lo ostentara.

Esto no lo comprendieron quienes en 1928, asesinando a Obregón, apenas la cabeza visible de la revolución hecha gobierno, creyeron detenerla o liquidarla.

Para demostrar lo contrario, ese mismo año se creaba un partido oficial. Las funciones del nuevo organismo político serían múltiples. Prestar una fuerza refleja a los hombres nuevos que por la exigencia legal de la no reelección irían ascendiendo al poder. Evitar la anarquía de las contiendas electorales que, sangrientas o no, diezmaban o dividían las filas revolucionarias, permitiendo en cambio la alternabilidad, o por lo menos la participación en el poder de grupos representados en el propio partido. Y llevar a una forma menor y controlable —que frecuentemente se resolvería en una pugna meramente ideológica— las contradicciones reales de la sociedad mexicana.”¹⁰²

Su primer candidato a la presidencia de la república para el periodo de 1930 a 1934, sería el michoacano Pascual Ortiz Rubio, quien le era más leal a Calles que el Lic. Aarón Sáenz, lo que le hizo acreedor de dicho cargo. Le sucedió Abelardo Rodríguez, quien concluye los dos años de la presidencia de Ortiz Rubio.

Para el periodo que abarca de 1934 a 1940 (se restauran los sexenios), el General Calles impulsa a través del Partido Nacional Revolucionario (PNR) a la presidencia al General Lázaro Cárdenas; quien para ejercer realmente el cargo, al poco tiempo exilia a Calles, y con la aplicación de una serie de medidas nacionalistas en el plano nacional e internacional, consolida un poder presidencial sin limitante de algún caudillo o grupo, ya que los terratenientes, el clero y los militares, estaban ya limitados en sus funciones por todo el proceso que se ha descrito anteriormente.

Cárdenas reforma al PNR, cambiándole de nombre a Partido de la Revolución Mexicana (PRM), y le proporciona un carácter popular y clasista con la inclusión de los sectores campesino (CNC), obrero (CTM), popular (CNOP), y el militar del que en breve tiempo se

¹⁰² Blanquel, Eduardo (*Et. Al.*). **Historia Mínima de México**, p. 149.

desprendería. Sin encontrar evidencia tangible alguna, se menciona que Cárdenas se inclina por el General Manuel Ávila Camacho para ser el candidato oficial del PRM a la presidencia para el periodo 1940-1946, y a partir de ese momento:

“Hemos dicho que el presidencialismo se implanta de manera completa con Lázaro Cárdenas. El primero que lo hereda es Manuel Ávila Camacho, y lo ejerce tan plenamente y en tal forma, que de modo gradual al principio y después acelerado, cambia la orientación política del régimen de la Revolución y lo aleja de su predecesor.”¹⁰³

A partir de ese momento, el candidato del partido en el poder, surgiría del gabinete presidencial de gobernante en turno, como se menciona en el caso del primer presidente civil, Miguel Alemán Valdés, cuando a principios de 1946:

“En la apacible ciudad de Tehuacán, rodeada de manantiales, tres generales revolucionarios hablaban de la sucesión presidencial. Eran el presidente Ávila Camacho, el general Cárdenas y Cándido Aguilar. Cárdenas se oponía al principio a la candidatura de Alemán. Aguilar argumentaba a su favor, arguyendo que con ella se cumplía el designio civilista que le costó la vida a Carranza y, por otro lado, «pues es el hijo del General Miguel Alemán que peleó en la Revolución por una causa noble». Estas razones lo convencieron... a medias. El presidente Ávila Camacho tenía la última palabra y su decisión era no sólo transferir, sino heredar el poder.

Ávila Camacho convenció al Jefe del Departamento Central, el hombre fuerte de Hidalgo, Javier Rojo Gómez de retirar su candidatura. Con mayor dificultad, logró lo propio con el general Miguel Henríquez Guzmán, a quien Cárdenas favorecía en vistas a un albazo de la derecha. Quedaba Padilla, quien resolvió seguir su carrera a través de un nuevo partido, el Demócrata Mexicano.”¹⁰⁴

Este hecho, provoca que se mencione por todo mundo que el presidente en turno designa a su candidato, el cual se convierte en el candidato oficial, y de ahí, normalmente hasta la elección de 1982, ganaba la elección presidencial sin mayor problema convirtiéndose en el jefe absoluto del grupo en el poder.

Desde Alemán y hasta Zedillo, invariablemente los presidentes de la República han surgido del Partido Revolucionario Institucional (cambia de nombre en 1946), y han sido los hombres del gabinete de presidente en turno: Alemán fue Secretario de Gobernación de Ávila Camacho desde diciembre de 1940, hasta su candidatura en junio de 1945; Adolfo Ruiz Cortines fue Secretario de Gobernación de Alemán durante tres años; Adolfo López Mateos fue Secretario del Trabajo y Previsión Social de Ruiz Cortines; Gustavo Díaz Ordaz fue el Secretario de Gobernación de López Mateos, hasta su postulación en

¹⁰³ Suárez Gaona; *Op. Cit.*, p. 84.

¹⁰⁴ Krauze; *Op. Cit.*, p. 95.

noviembre de 1963; Luis Echeverría fue el Secretario de Gobernación de Díaz Ordaz hasta su postulación presidencial.

El amigo del presidente Echeverría, José López Portillo, fungiría como Secretario de Hacienda y Crédito Público de mayo de 1973 al 23 de septiembre de 1975; Miguel de la Madrid sería Secretario de Programación y Presupuesto del 16 de mayo de 1979, hasta el 30 de septiembre de 1981; Carlos Salinas de Gortari, sería nombrado Secretario de Programación y Presupuesto, hasta su postulación en octubre de 1987; y, Ernesto Zedillo, sería primero Secretario de Programación y Presupuesto del 1º de diciembre de 1988, al 6 de enero de 1992, ocupando posteriormente el cargo de Secretario de Educación Pública, hasta que se hace cargo de la coordinación de campaña del entonces candidato del PRI a la presidencia de la República, Luis Donaldo Colosio.

Los presidentes, desde el momento ya citado en 1940, y hasta la presidencia de Miguel de la Madrid, ejercen un presidencialismo con básicamente las mismas facultades legales y políticas, aunque variarían según las condiciones imperantes en su periodo.

Sin embargo, en 1987 con la escisión de un grupo de políticos encumbrados en el sistema político nacional, quienes al abandonar su partido, el PRI, demuestran su fuerza política real al participar con otra opción partidista en las elecciones presidenciales de 1988, este escenario se modificaría dramáticamente.

En primer lugar, ninguna elección federal o local sería tan fácil para el PRI, como lo habían sido antes de la división. Ya que numerosos militantes abandonaron ese partido después de las elecciones de 88, y éstos, conformaron en alianza con la izquierda histórica, un nuevo partido político nacional en 1989: el Partido de la Revolución Democrática. Este se distinguiría como un partido político nacionalista y progresista que cobraría pronto una presencia inusitada; a lo que se sumaría el Partido Acción Nacional que crecía en presencia en el territorio nacional.

Como ejemplo de lo anterior tenemos que a mediados de 1999, el Partido de la Revolución Democrática (PRD), el Partido Acción Nacional (PAN), el Partido Verde Ecologista Mexicano (PVEM) y el Partido del Trabajo (PT), tienen en su conjunto, más diputados federales que el mismo PRI en la Cámara correspondiente; actualmente (en junio de 1999), el PRD gobierna la Capital de la República y Zacatecas con candidaturas de un solo partido, y en forma coaligada, Baja California Sur y Tlaxcala; a la vez que el PAN gobierna en Aguascalientes, Querétaro, Jalisco, Guanajuato, Nuevo León y Baja California, y acaba de dejar la gobernatura de Chihuahua.

En 1994, las contiendas presidenciales resultaron más reñidas, ya que ninguno de los principales contendientes obtuvo mayoría absoluta en la Cámara de Diputados (PRI 298, PAN 118, y PRD 70), aunque el triunfo lo obtuvo Ernesto Zedillo con 17 millones 333 mil votos, contra 9 millones 221 mil votos de Diego Fernández de Ceballos, y 5 millones 474 mil votos de Cuauhtémoc Cárdenas, la inconformidad nacional por los problemas nacionales permite suponer que la elección del 2000 puede ser ganada por un candidato de la oposición al PRI.

Hay quien asegura que perdiendo el partido en el poder la presidencia de la república, todo el exceso de facultades presidenciales terminaría; sin embargo, los estilos personales de los gobernadores de oposición que han ganado en importantes entidades, y que se perfilan como candidatos, poco dejan a pensar que cambiarían radicalmente este estado de cosas. Cabe aclarar que escribo ésto en la parte final de 1999, en la víspera de la jornada electoral federal que permitirá conocer el nombre del futuro presidente de la República.

Por otra parte, la elección federal intermedia de 1997, arrojó un resultado adverso a la presidencia de la República, porque aun cuando el PRI conservó la mayoría relativa en la Cámara de Diputados (239 legisladores de 500), perdió la gobernabilidad de la Cámara ante la oposición unida, quien utilizó su mayoría para hacer una alianza que le diera el control de la misma (261 diputados), y que ha limitado el accionar del presidente.

Además de lo anterior cabe señalar que existe la impresión de que el presidente Zedillo ha mostrado su deseo de no utilizar en exceso sus facultades presidenciales (lo cual encuentra su ejemplo más acabado en la designación de su sucesor en el PRI), lo cual es un acto individual bienintencionado. Veamos lo que opina al respecto, Carlos Castañeda en entrevista sobre la nominación del candidato presidencial del PRI:

"P-¿Abdicará Zedillo de su facultad de intervenir?

R- No lo creo. El candidato que vaya a salir, el candidato del PRI, será el candidato que Zedillo quería, Bartlett o Miguel Alemán o el que quiera." ¹⁰⁵

Sin embargo, existen todavía las bases legales, económicas, políticas y culturales que permitirían a otro personaje que ocupe ese cargo en el futuro, a retomar o ampliar dicho presidencialismo, aunque es menester mencionar que una gran mayoría ciudadana vería tal intento como anacrónico.

3.2 El presidencialismo mexicano actual

A pesar de que nuestro país tomó como ejemplo el modelo presidencial estadounidense, por sus diversas peculiaridades se le llama presidencialista, como una desviación del modelo norteamericano que lo inspira, ya que el presidente mexicano tiene a su favor facultades constitucionales, metaconstitucionales y políticas que le permiten ejercer un poder notable, a este respecto conviene transcribir lo señalado por Armando Ruiz Massieu:

"Latinoamérica adoptó el cuño gubernamental presidencialista, aunque no siguiendo la orientación congregacional que caracteriza a la democracia del norte. Tanto en la letra de sus constituciones, como en la práctica, el caudillismo y la falta de espíritu asociativo y democrático que caracteriza al subdesarrollo cívico y económico de esta

¹⁰⁵ Antonio Járquez. "Castañeda habla sobre su libro: en la sucesión, el juego es el engaño." publicada en *Proceso*, N° 1171, del 10 de abril de 1999. pp. 6-12; la pregunta elegida se encuentra en la página 12.

parte del continente, han determinado una presencia hegemónica del poder presidencial y un papel señaladamente habilitado para las asambleas legislativas y los congresos... la presencia del presidente en el ejercicio del poder es manifiesta dentro de la estructura del Estado: sólo los factores reales le ponen coto a esa realidad y, en algunos casos, la prohibición de la reelección y el control jurisdiccional de su desempeño.

En México... la forma de gobierno de nuestro país ha sido calificada como presidencialista, en atención a que, en el esquema de división de poderes, el ejecutivo federal es el que soporta el mayor peso del ejercicio del poder."¹⁰⁶

El Presidente de la República en su carácter de Jefe de Estado, representa a nuestro país ante otros Estados, y como jefe de gobierno, nombra y remueve libremente a los miembros de su administración pública, ya sean civiles o militares, y las únicas responsabilidades que se le pueden fincar son las de juicio político por el Congreso de la Unión, la destitución o inhabilitación, sin que se haya producido algún caso de aplicación de éstas sanciones.

Aunque supuestamente en él recae la responsabilidad de la administración pública federal ante los otros dos poderes, en la práctica sólo son sancionados funcionarios de su gabinete o de menor rango.

El análisis clásico del presidencialismo mexicano, que más ha trascendido en el tiempo, siendo reconocido por diversos estudiosos del tema, es del historiador Daniel Cosío Villegas quien acota que:

"...las dos piezas centrales de nuestra organización política son un partido 'oficial', no único, pero sí predominante en grado abrumador, y un Presidente de la República que cuenta con facultades y recursos amplísimos, procedentes de una gran variedad de circunstancias, lo mismo de orden jurídico que geográfico, económico, psicológico y hasta moral (páginas 22-30). Si a esto se agrega la creencia general de que el partido oficial es apenas 'una oficina más del presidente', se admitirá que éste resulta la pieza principal de nuestro sistema político, o su pieza única, según dirían observadores más extremos.

Según se dijo en esa primera parte del ensayo (páginas 30-35), a últimas fechas ha venido sosteniéndose que si bien es verdad que alguna vez pudo calificarse de inmenso el poder presidencial, no lo es ya; al contrario, ahora resulta muy limitado. La explicación dada a semejante idea, que parecen contradecir los sucesos diarios de nuestra vida pública es ésta. Precisamente porque el poder del presidente fue alguna vez inmenso, y precisamente porque lo ejercía de un modo personal e imprevisible, los núcleos a quienes podía afectar más su ejercicio se organizaron para inclinarlo a proteger y favorecer sus intereses."¹⁰⁷

¹⁰⁶ Ruiz Massieu, Armando. **El gabinete en México**. Edit. Océano, México, 1996, p. 92.

¹⁰⁷ Cosío Villegas, Daniel. **El estilo personal de gobernar**. Cuadernos de Joaquín Mortiz. México, 1974, p. 7.

Una explicación más reciente dada en 1982 por el internacionalista e historiador Lorenzo Meyer sobre el presidencialismo mexicano actual, y que continúa con gran vigencia es la siguiente:

"Como ya se señaló, las bases formales del poder político del presidente se encuentran en la Constitución. En virtud de nuestro marco jurídico fundamental, el presidente es a la vez jefe de Estado y jefe de gobierno; tiene además plena libertad para nombrar y despedir a sus colaboradores, entre los que destacan los secretarios de estado, quienes sólo son responsables ante el jefe del ejecutivo y no ante el Congreso -aunque las cámaras pueden citarlos a comparecer-; el Congreso no puede recurrir al voto de censura al Ejecutivo, pues el presidente no es responsable ante las cámaras; el Ejecutivo tiene facultades de iniciativa de ley y desde luego las de promulgación y ejecución de las mismas, así como poder para legislar en una gran variedad de materias económicas, aunque eventualmente deberá someter sus decisiones a la aprobación del legislativo; en fin, la Constitución de 1917 y sus frecuentes modificaciones han creado para el presidente un amplio campo de acción política en donde él, y no el Congreso, tiene la mayor capacidad de iniciativa."¹⁰⁸

Ahora bien, si la Constitución Política le permite amplias facultades al presidente, tenemos que el partido político al que pertenece (el Partido Revolucionario Institucional), tampoco tiene posibilidades de limitarlo, esto por la siguiente razón:

"Dentro del PRI la democracia partidaria es estrictamente formal, pues de hecho lo que ahí impera es una férrea disciplina impuesta por el presidente del Comité Ejecutivo Nacional (CEN), quien a su vez es simplemente el representante del Presidente de la República dentro del partido. Todos los candidatos del partido oficial a los puestos de elección lo son en virtud de que cuentan con el visto bueno del presidente. En realidad, el presidente del CEN no es líder del partido sino más bien una especie de secretario de estado y el partido mismo una dependencia más del Ejecutivo, encargada de la preparación de las elecciones y del mantenimiento de la disciplina dentro de las numerosas organizaciones y grupos informales que dan forma al PRI. En todo caso, en el partido oficial las asambleas simplemente ratifican, no deliberan ni mucho menos deciden.

Cuando el presidente, un año antes de que concluya su periodo, designa por sí mismo a quien habrá de sucederle, todos asistimos al momento en que los poderes metaconstitucionales de la presidencia llegan a su punto culminante."¹⁰⁹

Por su parte, el análisis que ofrece el investigador y jurista Jorge Carpizo McGregor, en su obra clásica que aborda el estudio del acerca de las razones que han hecho del presidente un personaje poderoso son válidas en su mayoría y por esa razón se transcriben:

¹⁰⁸ Meyer, Lorenzo. "Andamios presidenciales: el todo y sus partes". Tomado del texto de la revista *Nexos* de diciembre de 1982, N° 60 del CD Rom, del Grupo NEXOS. Sin Página.

- a) Es el jefe del partido predominante, partido que está integrado por las grandes centrales obreras, campesinas y profesionales.
- b) El debilitamiento del poder legislativo, ya que la gran mayoría de los legisladores son miembros del partido predominante y saben que si se oponen al presidente las posibilidades de éxito que tienen son casi nulas y seguramente están así frustrando su carrera política.
- c) La integración, en buena parte, de la Suprema Corte de Justicia por elementos políticos que no se oponen a los asuntos en los cuales el presidente está interesado.
- d) La marcada influencia en la economía a través de los mecanismos del banco central, de los organismos descentralizados y de las empresas de participación estatal, así como las amplias facultades que tiene en materia económica.
- e) La institucionalización del ejército, cuyos jefes dependen de él.
- f) La fuerte influencia en la opinión pública a través de los controles y facultades que tiene respecto a los medios masivos de comunicación.
- g) La concentración de recursos económicos en la federación, específicamente en el ejecutivo.
- h). Las amplias facultades constitucionales y extraconstitucionales como son la facultad de designar a su sucesor y a los gobernadores de las entidades federativas.
- i) La determinación de todos los aspectos internacionales en los cuales interviene el país, sin que para ello exista ningún freno en el Senado.
- j) El gobierno directo de la región más importante, con mucho, del país, como lo es el Distrito Federal.
- k) Un elemento psicológico: que en lo general se acepta el papel predominante del ejecutivo sin que mayormente se le cuestione.¹¹⁰

Veremos a continuación las dos variables que en forma definitiva y concluyente reflejan los efectos del presidencialismo: la legal, que se manifestará en la Constitución que nos ha regido; y la política, que se manifiesta en las determinaciones que los grupos o sujetos detentadores del poder político han abordado.

Aunque es importante comentar que hay quien piensa que el presidencialismo se encuentra en los umbrales de su terminación como efecto de la presión ciudadana, en conjunto con los grupo de presión que impulsan a un nuevo modelo democrático:

“La democracia mexicana se ha construido en gran parte acotando los poderes del presidencialismo. A fuerza de acotar ese poder, México podría estar ante la paradoja de haberlo hecho débil, lo cual puede conducir no al buscado equilibrio de poderes, sino a la parálisis gubernativa y aun al vacío de poder.

La otra debilidad del presidente mexicano no es constitucional sino política. Era hasta hace muy poco el gran elector de México al designar a los candidatos del PRI. Escogía por ese camino a su propio sucesor y tenía en las manos, por tanto, las

¹⁰⁹ *Idem.*

¹¹⁰ Carpizo, Jorge. **El presidencialismo mexicano**. Edit. Siglo XXI, México, 1978, pp. 25 y 26.

riendas del futuro político. La oferta cuasimonopólica de futuro político, le permitía ordenar las ambiciones y los grupos en cada víspera de elecciones presidenciales. La situación ha cambiado drásticamente. El presidente mexicano no puede hoy garantizarle el futuro a nadie, por la sencilla razón de que los candidatos del PRI no tienen ya garantizado el triunfo en la elección. Tienen que ganar la candidatura dentro de su partido y después en las urnas.

Así, el presidente mexicano ha dejado de ser el gran elector. No sólo no escogerá ya al próximo presidente, sino que no está claro siquiera que vaya a poder escoger al candidato presidencial de su propio partido, el PRI. El PRI, por su parte, no tiene reglas sólidas de elección, normas internas ni hábitos partidarios para escoger a sus candidatos en general, y muchísimo menos a sus candidatos presidenciales. Las turbulencias a que esta situación pueda dar lugar no son previsibles pero tampoco pueden descartarse. En todo caso, lo que puede preverse es que, contra la tradición política del último medio siglo, la figura presidencial no será el centro de la sucesión ni de la administración del futuro y las ambiciones políticas. Esta situación de orfandad decisoria traerá una enorme libertad política y una extraordinaria pluralidad al fin de milenio mexicano. Pero ya se sabe que la enfermedad de la libertad puede ser la anarquía y la de la pluralidad, la fragmentación."¹¹¹

3.2.1 Efectos del presidencialismo en la Constitución Política

México, como la mayoría de los países latinoamericanos, tiene un marco normativo que se encuadra dentro de la tradición del civil law, y por tanto se rige por un derecho escrito y plasmado de esta manera en una Constitución escrita que sólo se modifica siguiendo el proceso legislativo vigente. En la misma se señalan las atribuciones presidenciales y de los otros poderes, por lo que se revisión nos lleva a considerar que:

"Desde el punto de vista material, las constituciones del mundo occidentales, inspiradas en la norteamericana y en las francesas, han organizado el poder público con la mira de impedir el abuso del poder. De aquí que la estructura de nuestra Constitución [la mexicana], como la de todas las de su tipo, se sustente en dos principios capitales: 1º, la libertad del Estado para restringirla es limitada en principio; 2º, como complemento indispensable del postulado anterior, es preciso que el poder del Estado se circunscriba y se encierre en un sistema de competencias."¹¹²

"La garantía orgánica contra el abuso del poder, está principalmente en la división de poderes."¹¹³

¹¹¹ Aguilar Camín, Héctor. "México al fin del milenio, a mitad del camino". Tomado del texto de la revista *Nexos* de noviembre de 1997, N° 239 del CD Rom, del Grupo NEXOS. Sin Página.

¹¹² Tena Ramírez, Felipe. *Derecho constitucional mexicano*. Edit. Porrúa, Méx., 1989, pp. 22-23

¹¹³ *Ibidem*, p. 24.

En este sentido, las facultades del Presidente de la República están especificadas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y con relación a las demás materias debe observar lo dispuesto en las leyes secundarias, así como sus reglamentos. Sin embargo, sin el interés de profundizar en el tema, pero como una acotación al mismo, es necesario hacer una puntual observación que justamente señalaba el politólogo italiano Giovanni Sartori:

"El problema del poder no implica tanto la titularidad cuanto el ejercicio: en concreto, el poder es de quien lo ejerce, de quien está donde se encuentran las palancas del poder."¹¹⁴

También resulta pertinente agregar un comentario de Tena Ramírez, quien en su obra *Derecho Constitucional Mexicano* ya señalada, dice con respecto a la relación de los tres poderes:

"Tal tendencia a vincular entre sí los órganos de Estado, las realizan las constituciones modernas con una gran variedad de matices, todos los cuales caben entre los dos sistemas colocados en los puntos extremos: el sistema parlamentario inglés, que realiza el máximo de colaboración, y el sistema presidencial norteamericano, donde la independencia entre sí de los poderes ha sido enérgicamente denunciada por Wilson."

"Nuestra Constitución consagra la división de los tres poderes en legislativo, ejecutivo y judicial, y realiza su colaboración por dos medios principales: haciendo que para que la validez de un mismo acto se necesite la participación de dos poderes (ejemplo: en la celebración de los tratados participan el Presidente de la República y el Senado), u otorgando a uno de los Poderes algunas facultades que no son peculiares de ese Poder, sino de alguno de los otros dos (ejemplo: la facultad judicial que tiene el Senado para conocer de los delitos oficiales de los funcionarios con fuero)."

"Así pues, aunque el primer párrafo del artículo 49 no hace sino expresar la división de los Poderes Federales, es posible deducir de la organización constitucional toda entera que esa división no es rígida, sino flexible y atenuada; no hay dislocamiento, sino coordinación de poderes."¹¹⁵

La Constitución actual se promulga el 5 de febrero de 1917 en la Ciudad de Querétaro, sede del Congreso Constituyente. Esta Constitución es la que permanece vigente a la fecha, aunque es necesario señalar que ha recibido un sinnúmero de modificaciones (hay quien señala cerca de quinientas), en su momento se le consideró de las más adelantadas en el orbe, ya que consagraba beneficios a las clases más desprotegidas del país.

¹¹⁴ Sartori, Giovanni. *¿Qué es la Democracia?*. IFE-TFE, México, 1993, p. 67

¹¹⁵ Tena; *Op. Cit.*, p. 219

Como resultado, en la actualidad la Constitución se integra de nueve títulos y de 136 artículos. Los tres poderes de la nación estarán determinados por el Título Tercero, el cual se encuentra dividido a su vez en cuatro capítulos y comprenden del artículo 49 al 107.

En el Capítulo III, encontramos lo relativo al Poder Ejecutivo y consta de 14 artículos del 80 al 93. El primero de ellos dice: " Art. 80. Se deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un solo individuo, que se denominará 'Presidente de los Estados Unidos Mexicanos' ".¹¹⁶

El artículo 89 de la Constitución Política que se encuentra vigente en la actualidad¹¹⁷ enuncia las atribuciones del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos. En el mismo, se plasma con claridad la facultad de nombrar y remover libremente a los secretarios de despacho; a los procuradores general de la República y del Distrito Federal; a los agentes diplomáticos, a los militares con grado superior a coronel y a los ministros con aprobación de Senado; la de dirigir las negociaciones internacionales y disponer de la totalidad de las fuerzas armadas, existiendo la posibilidad de declarar la guerra.

Cabe destacar que este artículo ha tenido a la fecha (1999) diez modificaciones desde la publicación del mismo en 1917: la primera en 1923, que consistió en la facultad del presidente en convocar al Congreso a sesiones extraordinarias; la segunda en 1928, para facultar al presidente a nombrar ministros y magistrados; la tercera en 1944, para nombrar los grados superiores a coronel de las fuerzas armadas y a los funcionarios superiores de la Secretaría de Hacienda; la cuarta de 1966, para derogar la fracción IX; la quinta de 1966, para facultar al presidente a nombrar magistrados y otros en recesos de la Cámara de Diputados, con la aprobación de la Comisión Permanente; la sexta en 1974, para erigir en estados a los territorios de Baja California Sur y Quintana Roo; la séptima en 1987, para enumerar las facultades y obligaciones del presidente; la octava de 1988, donde se elevan a rango constitucional los principios de la política exterior; la novena en 1993, se reafirma la facultad presidencial de nombrar y remover libremente a los secretarios de despacho, a los agentes diplomáticos y empleados superiores de Hacienda; y la décima en 1994, que con el propósito de fortalecer el Poder Judicial faculta al presidente a proponer ternas para magistrados.

Estas reformas, con excepción en primer lugar, de la del 1994, que amplió las posibilidades de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para determinar a sus magistrados; y en segundo lugar, la de 1988 que eleva a rango constitucional los principios de la política exterior mexicana, tales reformas en general definieron las facultades presidenciales, sin generarle la gran limitación, por lo que a la fecha el citado artículo permite al presidente en turno hacer cualquier nombramiento sin mayor cortapisa que la presión o golpeteo de los grupos.

Como puede verse, el Presidente de la República, tiene un poder formal plasmado en la Constitución que parece no exceder demasiado los marcos existentes en otros países, pero resulta notorio que algunos controles son menores, es interesante agregar un

¹¹⁶ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

¹¹⁷ El texto íntegro del artículo 89 se encuentra disponible en su redacción original de 1917 con su confrontación con la redacción actual de 1999 en el Anexo 1.

señalamiento de Jorge Carpizo, "la ley fundamental estructura un Ejecutivo poderoso y la práctica concreta del sistema político mexicano lo fortalece aún más."¹¹⁸

El libro de Ignacio Marván: "¿Y después del presidencialismo?. Reflexiones para la formación de un nuevo régimen" ofrece una relación interesante entre al poder regulado en una constitución (particularmente la nuestra), y percibe en la Constitución Política mexicana, rasgos de autoritarismo bastante marcados:

"La lectura de Marván muestra un rasgo fundamental de nuestro constitucionalismo que ha sido pasado por alto en la mayor parte de nuestros recuentos históricos: la norma constitucional ha sido habitualmente regla de exclusión, la ley de los vencedores. Quizás en 24 podríamos hablar realmente de un documento de transacción, pero después, en 36, 57 y 17 por la Constitución hablan los triunfadores. La expresión de Narciso Bassols, citada por el autor, es realmente elocuente. La Constitución del 17 contiene, decía Bassols, "las rudezas de una ley hecha para vencer al enemigo y no para gobernar un país". Rudas normas para aniquilar jurídicamente al contrario.

La conclusión del recorrido es clara: los rasgos no democráticos del constitucionalismo mexicano vienen de muy lejos. En las veneradas cartas del 24 y del 57 se nota el paso de política cerrada. En la primera carta federal se arma un ejecutivo "extraordinariamente fuerte" cuyos poderes quiebran en buena medida el modelo norteamericano. El presidente mexicano, a comparación de su vecino de los Estados Unidos, tiene iniciativa de ley, facultad reglamentaria y capacidad de nombrar libremente a sus colaboradores. En el 57 se consolida la irresponsabilidad y, después de la aventura constitucionalista de José María Iglesias, se borra al Poder Judicial como poder. En 17 se consolida un gobierno fuerte que, además de las abultadas facultades de la norma, cuenta con un permiso adicional como legatario del programa revolucionario.

Compartiendo el sentido básico de su interpretación, me parece que la lectura que ha hecho Ignacio Marván de nuestra historia constitucional es coja. Marván ha dirigido su atención a analizar las facetas que muestran el exceso del poder, uno de los defectos del diseño constitucional. El otro error, el defecto del poder, es pasado por alto. Se trata de una deficiencia tan importante como la primera. Si hablamos de las pautas de un nuevo régimen, tenemos que incorporar esa doble exigencia al diseño de instituciones políticas: limitación al y capacidad del poder. No podemos analizar los problemas constitucionales con una visión tuerta, cerrando un ojo a los problemas de la gobernabilidad. Nuestro constitucionalismo ha sido un constitucionalismo destemplado: un columpio que va del poder abusivo al poder inerme. El desequilibrio se muestra, incluso, en el seno de nuestra Carta vigente: una combinación de reglas que fundan un poder excesivo o defectuoso."¹¹⁹

¹¹⁸ Carpizo; *Op. Cit.*, p. 9.

¹¹⁹ Jesús Silva-Herzog Márquez, "La Constitución y el autoritarismo". Comentarios al libro de Ignacio Marván Laborde: **¿Y después del presidencialismo?. Reflexiones para la formación de**

3.2.2 Efectos políticos del presidencialismo

El Presidente de la República mexicana tiene un amplio margen de maniobra para poder llevar adelante su política tanto interna, como externa.

Los efectos en el país que nos permiten afirmar el excesivo poder político que todavía (1999) ejerce el Presidente de la República, se encuentran:

1. Al ser el primer priista, puede designar a los dirigentes nacionales de ese partido político y cambiarlos, ubicándolos en la Administración Pública o a la inversa, según su comportamiento y aptitudes. El PRI en este sentido se convierte en una continuación de la administración pública.

2. Su esposa es automáticamente la Primera Dama de la nación, y por ello tiene el derecho de presidir el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF) nacional y a todas las organizaciones femeninas nacionales, o a ser la invitada de honor de las mismas.

3. El presidente, tiene el derecho de proponer o palomear la lista de candidatos a diputados federales, la de senadores y a los candidatos a gobernadores por el PRI. Asimismo, puede nombrar al líder de la Gran Comisión de la Cámara de Diputados y la de Senadores, proponiendo a alguien de su confianza.

4. El presidente puede proponer a los Magistrados de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y elegir a su presidente.

5. Los militares de rango, son promovidos o ascendidos de grado por designación presidencial; asimismo, nombra al Secretario de la Defensa Nacional, al titular del Estado Mayor Presidencial, a los Jefes de Zona Militar, a los agregados militares en las embajadas en el extranjero, y al Secretario de Marina.

6. La presidencia decide a cuáles entidades apoyar más que a otras, mediante el gasto federal a través de cada secretaría de Estado, y aunque debe someter a la consideración de la Cámara de Diputados el Presupuesto de Egresos de la Federación, dicho gasto es aprobado en lo general, por lo cual el gasto en lo particular puede ser usado discrecionalmente.

7. Aunque existe una Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, el presidente puede influir en las compras de obras públicas, bienes y servicios de las Secretarías de Estado o de las Entidades Paraestatales.

8. Puede influir incluso en los nombramientos de los representantes nacionales de la iniciativa privada o de las agrupaciones de la sociedad civil organizada.

Como el objeto de este trabajo, no es el de profundizar en el exceso de facultades políticas en todas las materias en que participa del titular del Ejecutivo porque un estudio de esa naturaleza requeriría una mayor extensión, pasaremos sólo a las facultades en materia de política exterior.

Leyendo a Jorge Carpizo¹²⁰, encontramos perfectamente distinguidas la tres principales atribuciones políticas del Presidente de la República en materia de política exterior:

"a). Sus actos en materia internacional se reputan como actos de Estado. Esto se desprende de la investidura como Jefe de Estado que posee el presidente.

b). Celebra tratados y convenciones diplomáticas con la aprobación del Senado. El Senado de la República no participa en la política exterior como en los EE.UU., sino que sólo aprueba dichos instrumentos jurídicos internacionales; por otra parte no se encuentra determinado el quórum legal para aprobar o no dichos tratados y convenciones. Y cabe agregar que la interpretación, puesta en efecto, la abrogación y denuncia de los tratados es facultad exclusiva del presidente.

c). Construye la política exterior de nuestro país. En este sentido, a través del instrumento administrativo que es la S.R.E. el presidente reconoce o no a los gobiernos extranjeros, decide la ruptura de relaciones diplomáticas y las alianzas, realiza las declaraciones de política exterior, y determina el sentido de nuestro voto en los organismos internacionales."

Aquí podría agregarse una más:

d). Nombrar, sin más requisito o consulta que la aprobación del Senado o de la Comisión permanente, según sea el caso, a los representantes de nuestro país en el exterior. Esta facultad ha servido como una estrategia para que el presidente maneje a sus actores políticos en materia de política doméstica y aleje o dé un espacio a quien las circunstancias del momento se los permitan o le convengan.

En general, aunque se detallará más sobre el particular en el capítulo siguiente, se puede ver que el presidente de México cuenta con la suficiente capacidad legal y política para conducir la política exterior de acuerdo a su concepción particular de ejercer el poder sin que existan figuras legales que le limiten como el plebiscito, el referéndum o la consulta ciudadana; y puede asimismo mover a los representantes en el extranjero como piezas de un ajedrez para la consecución de los fines que considere obtener.

¹²⁰Carpizo; *Op. Cit.*, pp. 131,132 y 133.

CAPÍTULO 4

FACULTADES DEL PRESIDENTE DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS PARA CONDUCIR LA POLÍTICA EXTERIOR.

4.1 Facultades legales.

El Presidente de la República, tiene una serie de facultades que se encuentran consagradas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en la Ley del Servicio Exterior Mexicano, y en el Reglamento de la Ley del Servicio Exterior Mexicano, así como algunos requisitos para nombrar representantes plasmados en la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, que de manera particular se pueden analizar en materia de política exterior.

Es conveniente revisar en forma sucinta cada una de éstas, para conocer las previsiones contenidas en dichos ordenamientos legales.

4.1.1 La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El artículo 89 de nuestra Carta Magna precisa las facultades y obligaciones del Presidente de la República, de ellas se tomarán las correspondientes en materia de nombramientos de representantes ante otras naciones u organismos multilaterales:

"Art. 89. Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes:

II. Nombrar y remover libremente a los Secretarios del Despacho, Al Procurador General de la República, **remover a los agentes diplomáticos** y empleados superiores de Hacienda, y nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no esté determinado de otro modo en la Constitución o en las leyes;

III. **Nombrar los ministros, agentes diplomáticos y cónsules generales, con aprobación del Senado;**

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 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;

XVI. Cuando la Cámara de Senadores no esté en sesiones, el Presidente de la República podrá hacer los nombramientos de que hablan las fracciones III y IV, con aprobación de la Comisión Permanente."¹²¹

¹²¹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos vigente (1999).

En este artículo, se aprecia que el Presidente cuenta con toda la capacidad legal para nombrar o remover libremente a quien considere pertinente como diplomático o como cónsul general. Si bien en el siglo XIX el Congreso limitaba seriamente al titular del Ejecutivo; con la Constitución de 1917, el presidente goza de libertades amplias para remover discrecionalmente a los funcionarios adscritos al servicio exterior independientemente del cargo que desempeñen.

Las facultades conferidas al presidente expresadas en la Constitución, son la base legal que le permiten conducir la política exterior del país; y para ello, disponer del órgano administrativo correspondiente: la Secretaría de Relaciones Exteriores. Ello a su vez, le remitirá a conducir las relaciones exteriores del país mediante los representantes que México tiene acreditados ante los Estados con quienes mantenemos relaciones diplomáticas, y ante los organismos y foros multilaterales.

4.1.2 Leyes secundarias.

Para efectos del presente apartado, se utilizarán como leyes secundarias a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF) y a la Ley del Servicio Exterior Mexicano (LSEM). Es pertinente aclarar que también se revisará lo correspondiente del Reglamento actual de la LSEM.

4.1.2.1 Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Siendo el titular del Poder Ejecutivo el Jefe de Estado, de gobierno y de la Administración Pública Federal, resulta menester el destacar la importancia de revisar el cuerpo legal que norma el actuar del ejecutivo en la materia; para de ahí, desprender conclusiones en materia de nombramientos de los servidores públicos en el extranjero, como lo son los representantes de nuestro país en el exterior.

Este cuerpo legal (LOAPF) se promulgó en 1977 y en lo fundamental ha seguido con los mismos preceptos que en el texto original. Los cambios realizados han respondido más que otro factor a la desaparición de la Secretaría de Programación y Presupuesto, o al cambio de ámbito y de denominación, de las secretarías de Agricultura y Recursos Hidráulicos (SARH), de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE), de Energía, Minas e Industria Paraestatal (SEMIP), de la Contraloría General de la Federación (SECOGEF), y de Pesca (SP), por su nombre actual: Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural (SAGAR); Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL); Secretaría de Energía (SE); Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM); y, Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (SEMARNAP).

Dichos cambios, se produjeron en las últimas dos décadas, como costumbre de que el presidente en turno imprimiese su propio estilo administrativo; sin embargo, se acentuaron en las administraciones del expresidente Carlos Salinas de Gortari, y del actual, Ernesto Zedillo Ponce de León.

En los términos del Artículo 2º de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF), se menciona que: "En el ejercicio de sus atribuciones y para el despacho de los

negocios del orden administrativo encomendados al Poder Ejecutivo de la Unión, habrá las siguientes dependencias de la Administración Pública centralizada: I. Secretarías de Estado; II. Departamentos Administrativos, y III. Consejería jurídica.”

Pero el Artículo que plasma claramente lo relativo a la administración de la política exterior del país es el 28, el cual dice textualmente:

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

I. Promover, propiciar y asegurar la coordinación de acciones en el exterior de las dependencias y entidades de la administración pública federal; y sin afectar el ejercicio de las atribuciones que a cada una de ellas corresponda, conducir la política exterior, para lo cual intervendrá en toda clase de tratados, acuerdos y convenciones en los que el país sea parte;

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

II-A. Coadyuvar a la promoción comercial y turística del país a través de sus embajadas y consulados;

II-B. Capacitar a los miembros del Servicio Exterior Mexicano en las áreas comercial y turística para que puedan cumplir con las responsabilidades derivadas de lo dispuesto en la fracción anterior;

III. Intervenir en lo relativo a comisiones, congresos, conferencias y exposiciones internacionales y participar en los organismos e institutos internacionales de que el gobierno mexicano forme parte;

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

V. Conceder a los extranjeros las licencias y autorizaciones que requieran conforme a las leyes para adquirir el dominio de las tierras, aguas y sus accesiones en la República Mexicana; obtener concesiones y celebrar contratos, intervenir en la explotación de recursos naturales o para invertir o participar en sociedades mexicanas civiles o mercantiles, así como conceder permisos para la constitución de éstas o reformar sus estatutos o adquirir bienes inmuebles o derechos sobre ellos;

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

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

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

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

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

XI. Intervenir, por conducto del Procurador General de la República, en la extradición conforme a la ley o tratados, y en los exhortos internacionales o cartas

rogatorias para hacerlos llegar a su destino, previo examen de que llenen los requisitos de forma para su diligenciación y de su procedencia o improcedencia, para hacerlo del conocimientos de las autoridades judiciales competentes, y

XII. Los demás que le atribuyan expresamente las leyes y reglamentos.

Como puede verse, la facultad de llevar en todas sus fases la política exterior en términos de la LOAPF se delega en la Secretaría de Relaciones Exteriores. Sin embargo, el Presidente de la República tiene la facultad de nombrar y remover libremente al titular de la Secretaría como se vio en un apartado anterior, en términos del Artículo 89 constitucional, Fracción II; asimismo, el Artículo 12 de la LOAPF menciona que cada secretario formulará los proyectos de leyes, reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente de la República, lo cual equivale a un manejo directo de cada secretaría por parte de éste.

Ejemplo de ésto, lo tenemos de un extracto de la obra ya citada del Dr. Jorge Carpizo: "Cuando al presidente Echeverría se le preguntó si la renuncia del secretario de relaciones exteriores significaría un cambio de política, enfáticamente contestó que la política internacional seguiría siendo la misma, ya que la dirige el presidente de la República que es el responsable de la política exterior"¹²²

4.1.2.2 Ley del Servicio Exterior Mexicano.

Esta ley tiene sus antecedentes en la Ley Orgánica del Cuerpo Diplomático del 3 de junio de 1896, y a su vez una nueva Ley con el mismo nombre fue expedida por el Congreso y publicada el 17 de enero de 1922. Esta, establece que el Cuerpo Diplomático Mexicano lo compone la representación diplomática en el exterior que comprende las categorías de Embajador Enviado Extraordinario y Ministro Plenipotenciario, Ministro residente, y encargado de Negocios; así como Consejero, Primer Secretario, Segundo Secretario y Aspirante. En el respectivo Reglamento publicado el 18 de febrero del mismo año, se mencionan estas mismas categorías, y se indica que los primeros son Jefes de Misión y los segundos son el personal diplomático, técnico o de carrera.¹²³

Es interesante anotar que:

"al señalar que son 'de carrera' sólo los consejeros, primeros secretarios, segundos secretarios y aspirantes, se infiere que sólo ellos deben reunir los requisitos fijados para el ingreso en la Carrera Diplomática, que son los siguientes, según el artículo 5º del Reglamento: a) Ser ciudadano mexicano en el goce de sus derechos; b) Tener buena educación y costumbres, a juicio del Secretario de Relaciones Exteriores; c) Haber recibido la instrucción primaria superior; d) Hablar y escribir correctamente el español y el francés o el inglés y traducir, cuando menos, otra lengua útil en la carrera."¹²⁴

¹²² Carpizo; *Op. Cit.*, p. 131.

¹²³ Chabat, Jorge. *Cuadernos de política exterior mexicana 2*. CIDE, México, 1985, p. 27.

El mismo autor señala que no está claro en el Reglamento si los denominados Jefes de Misión deben cumplir con los requisitos de ingreso que él mismo fija: "Ello en la práctica establece ya la facultad del presidente de nombrar embajadores y personal diplomático de manera directa, lo cual ha quedado ya consignado en las siguientes leyes de manera expresa."¹²⁵

La Ley del Servicio Exterior, Orgánica de los Cuerpos Diplomático y Consular Mexicanos, publicada el 31 de enero de 1934, como primera novedad formula en un solo cuerpo legal ambas ramas del servicio exterior, ya que la anterior de 1922 era sólo del cuerpo diplomático y se complementaba con otra, la Ley Orgánica del Cuerpo Consular de 1923 (D.O. 17/II/1923). En materia de designación del personal en el ámbito exterior, esta Ley es más precisa, ya que establece con claridad que el titular del Ejecutivo de la Unión, mediante acuerdo expreso, podrá nombrar por el tiempo que estime conveniente para ocupar cualquier puesto del Servicio Exterior a personas que no figuren en el escalafón, aunque para ello, deberán comprobar su "capacidad y competencia" en los términos del Art. 12 de esa Ley, salvo el requisito de la edad.¹²⁶

En el reglamento de 1934 se señala lo relativo a los exámenes que deberán presentar los aspirantes, en este sentido, se especifica que los jurados serían designados por la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) y la misma determinaría los cuestionarios oficiales. Los exámenes variaban si el candidato pretendía formar parte del cuerpo diplomático o consular en calidad de funcionarios, o de empleados del Servicio Exterior.

Dentro de los requisitos se mencionaba que el aspirante debería informar de su situación económica y de sus dependientes, así como presentar dos cartas "suscritas por personas que merezcan la confianza del Secretario de Relaciones Exteriores y que, al abonar la conducta moral del solicitante, hagan constar la identificación ideológica del mismo con la política del gobierno" (Art. 47 del Reglamento).

Es interesante resaltar en esta Ley de 1934, que aunque el presidente tenía más clara la facultad de nombrar personal en el Servicio Exterior de forma directa, éste debía cumplir con los exámenes y requisitos exigidos a todos los aspirantes. Además, se establecía el puesto de vicecónsul como categoría inicial para el ingreso al Servicio Exterior. Otros aspectos adicionales serían: una edad máxima de 27 años, una escolaridad mínima de secundaria y el no pertenecer a ninguna asociación religiosa.

El 4 de marzo de 1967 se publica una Ley reformada, que recibiría la denominación de Ley Orgánica del Servicio Exterior Mexicano. En los términos de ésta, los requisitos para ser miembro del Servicio Exterior son: a) Ser mexicano por nacimiento, estar en el ejercicio de sus derechos políticos y civiles, ser menor de veinticinco cuando sólo tenga el grado de bachiller, y de veintiocho si tiene uno superior; b) Comprobar buenos antecedentes y costumbres a juicio del Secretario de Relaciones Exteriores; c) Tener la aptitud física y mental que se requiere para el desempeño del cargo; d) No pertenecer al estado eclesiástico, ni ser miembro de instituciones contrarias a la República; y, e) En

¹²⁴ *Ibidem*, pp. 27 y 28.

¹²⁵ *Ibidem*, p. 29.

¹²⁶ *Ibidem*, p. 29.

caso de estar casado, que lo sea con cónyuge de nacionalidad mexicana por nacimiento o naturalización. El candidato debería presentarse a concurso público cuyos sinodales serán designados de las listas que entregue la Universidad Nacional Autónoma de México, y demás instituciones superiores reconocidas y autorizadas.

La Comisión Consultiva integrada para este efecto por el Secretario de Relaciones Exteriores, por mandato de ley debía: "determinar los exámenes y tesis que deben presentar los candidatos, excepto los de lenguas extranjeras... dando preferencia a los doctorados, maestrías y licenciaturas que otorguen las instituciones dedicadas a la enseñanza de Ciencias Políticas y Sociales, Relaciones Internacionales, Derecho, Economía, Filosofía y Letras (Artículo 23)."¹²⁷

Se ordenaba en dicha Ley, que en igualdad de circunstancias la Comisión debería recomendar en primer lugar a los graduados en Diplomacia y Relaciones Internacionales de las instituciones educativas mexicanas.

En esta Ley, se haría explícita la capacidad del Presidente de la República para nombrar "discrecionalmente" embajadores y cónsules generales en su artículo 18, y a personal para ocupar puestos en el Servicio Exterior, con rango inferior al de embajador o cónsul general por un tiempo definido, para el desempeño de una tarea concreta en una adscripción específica.

Desaparece, además, el requisito de ser aceptado por el Secretario de Relaciones Exteriores, lo cual en la práctica propiciaba un poder de veto por parte de éste. Esto se debe a que la Ley de 1967 en los artículos 18, 19 y 21 no se menciona en ningún momento la aceptación del Secretario, y los mismos nos remiten al nombramiento directo por parte del Presidente de la República. Asimismo en sus artículos 22, 23 24 y un Capítulo completo, el IV, mencionan una Comisión de Personal del Servicio Exterior, quien será la responsable de proponer: ascensos, traslados, disponibilidad, retiros, medidas disciplinarias y casos excepcionales de licencias y vacaciones de los miembros de carrera y de los empleados del Servicio Exterior (artículo 33).

La Ley Orgánica del Servicio Exterior Mexicano de 1982, perfila la tendencia de profesionalizar al personal que lleva la representación nacional. Esto se reflejó en la exposición de motivos:

"La finalidad principal que persigue el proyecto de Ley Orgánica del Servicio Exterior Mexicano que ahora someto al H. Congreso de la Unión es la de mejorar lo dispuesto en la ley de 1967 en lo que toca a la consolidación de un cuerpo profesional de funcionarios de carrera. Se propone lograr lo anterior mediante la creación de una estructura definida y adecuada a las necesidades del servicio exterior y el establecimiento de categorías adicionales que permitan a sus miembros aspirar a ascensos periódicos a lo largo de su carrera... Por otra parte, se busca mejorar el sistema de ingreso al Servicio Exterior Mexicano con el fin de asegurar que, por un lado, se seguirá atrayendo a elementos valiosos de nuestro país y, por

¹²⁷ *Idem*, p. 32.

el otro, que los, miembros del personal de carrera de las ramas diplomática y consular reciban una preparación uniforme y adecuada a las funciones que desempeñarán."¹²⁸

Sin embargo, esta Ley permitirá ampliamente al Presidente de la República designar personal para tareas en el extranjero de manera amplia:

"Artículo 5. El Servicio Exterior Mexicano estará integrado por personal de carrera y personal especial."

"Artículo 13. El personal especial será designado por acuerdo del Presidente de la República. Dicho personal desempeñará funciones específicas en una adscripción determinada y por un plazo definido, al término de sus funciones cesarán automáticamente. Los así nombrados no formarán parte del personal de carrera del servicio exterior ni figurarán en los escalafones respectivos. El personal especial deberá cumplir con los requisitos señalados en los incisos a, c, d y e del artículo 34 y estará sujeto durante su comisión a las mismas obligaciones que el personal de carrera."¹²⁹

Los pasos para quien deseaba ingresar al Servicio Exterior de manera ordinaria, estaban plasmados en el Artículo 29, y estaban considerados por etapas: a) Examen de admisión al Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos de la Secretaría de Relaciones Exteriores; b) Cursos especializados en el mismo; y c) Examen para optar por la categoría de agregado diplomático o vicecónsul.

De igual manera, los requisitos eran: a) Ser mexicanos por nacimiento, en pleno ejercicio de sus derechos civiles y políticos; b) Ser menor de 30 años (este requisito podía dispensarse); c) Tener buenos antecedentes; d) Ser apto física y mentalmente para el desempeño de las funciones del servicio exterior; e) No pertenecer al estado eclesiástico ni ser ministro de algún culto; f) En caso de ser casado, que su cónyuge tenga la nacionalidad mexicana; y, g) Poseer un grado académico, por lo menos de licenciatura en las disciplinas de Relaciones Internacionales, Ciencias Políticas o Sociales, Derecho, Economía, Historia y Filosofía y Letras, o afines. Como mínimo, los aspirantes deberían poseer carta de pasante.

Como puede verse, se incrementa el nivel académico de los aspirantes hasta el nivel de licenciatura, aunque podían participar pasantes en alguna de las disciplinas señaladas. Posteriormente, una vez acreditado el examen de admisión, se les obligaba a estudiar (becados por la S.R.E.) en el Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos (IMRED) un curso con el fin de homogeneizar los conocimientos y aptitudes de los futuros representantes de México en el extranjero. Al terminar el curso del IMRED presentaban un examen para optar por la categoría de agregado diplomático o vicecónsul.

¹²⁸ ----- **Ley Orgánica del Servicio Exterior Mexicano** (1982). S.R.E., pp. 6, 7 y 8.

¹²⁹ *idem*, p. 11.

Dos tendencias se perfilan en esta ley de 1982: la búsqueda de una mayor profesionalización de quienes ingresan mediante el mecanismo de concurso, y facultades claramente expresadas en la Ley Orgánica del Servicio Exterior Mexicano y su Reglamento para que el presidente nombre de la manera más libre representantes en el extranjero, sin prácticamente ninguna restricción.

La actual Ley del Servicio Exterior Mexicano (pierde la denominación de *Orgánica*), aprobada en la Cámara de Diputados el 16 de diciembre de 1993, y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de enero de 1994, contiene comparativamente menos artículos que la de 1982 (ésta tenía 145 artículos contra 62 y 6 transitorios de la actual Ley). En esta ley se pretende profesionalizar aún más el personal del servicio exterior, sin embargo la facultad presidencial de nombrar personal especial no cambia, y en el nuevo articulado ésto se plasma de forma clara:

Ley Orgánica del Servicio Exterior Mexicano de 1982	Ley del Servicio Exterior Mexicano de 1994
Artículo 5°. El Servicio Exterior Mexicano estará integrado por personal de carrera y personal especial.	Artículo 3°. El Servicio Exterior Mexicano se integra por personal de carrera, personal temporal y personal asimilado.
Art. 13. El personal especial será designado por acuerdo del Presidente de la República. Dicho personal desempeñará funciones específicas en una adscripción determinada y por un plazo definido, al término del cual sus funciones cesarán automáticamente. Los así nombrados no formarán parte del personal de carrera del servicio exterior ni figurarán en los escalafones respectivos. El personal especial deberá cumplir con los requisitos señalados en los incisos a, c, d, y e del artículo 34 y estará sujeto durante su comisión a las mismas obligaciones del personal de carrera.	Art. 7°. El personal temporal será designado por acuerdo del Presidente de la República. Dicho personal desempeñará funciones específicas en una adscripción determinada y por un plazo definido, al término del cual sus funciones cesarán automáticamente. Los así nombrados no formarán parte del personal de carrera del servicio exterior ni figurarán en los escalafones respectivos. El personal temporal deberá cumplir con los requisitos señalados en las fracciones I, III, IV y V del artículo 32 de la presente Ley y estará sujeto durante su comisión a las mismas obligaciones que el personal de carrera.

Como puede verse, no existen cambios substanciales en la actual legislación, con respecto a la de 1982, en materia de personal designado. La única novedad en la nueva Ley es la creación de una categoría administrativa que en la práctica ya existía: la del personal asimilado.

Es interesante conocer el comentario del diputado encargado de fundamentar el Dictamen ante el pleno de la Cámara de Diputados:

"Queda claro que el espíritu de la Ley se orienta a la conformación de un sistema, de un Servicio Exterior Mexicano permanente y profesional, que no quebrante la facultad constitucional del titular del Poder Ejecutivo Federal de nombrar personal temporal, siempre que la ocasión y las circunstancias lo requieran...

La complejidad de la política exterior internacional (sic) requiere de un sistema exterior preparado en muy diversas ramas. No bastan las buenas maneras y los idiomas, hacen falta, además, la sensibilidad y conocimientos para que nuestros diplomáticos se conviertan en auténticos promotores del México de nuestros días en sus más variadas y diversas acepciones..."¹³⁰

Al parecer el objetivo de la Ley era profesionalizar el Servicio Exterior Mexicano, pero dejando intocada la facultad presidencial de nombrar funcionarios, con la categoría de personal temporal.

4.1.3 Aprobación por el Poder Legislativo.

Todos los nombramientos de embajadores así como de los cónsules generales, deben de ser ratificados por el Poder Legislativo, particularmente por la Cámara de Senadores. Esto se encuentra estipulado en la Constitución general de la República y en la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. En estas leyes que regulan al Congreso de la Unión, encontramos lo referente a las facultades de ambas cámaras con respecto a los asuntos del país ante las demás naciones y de nuestra política exterior.

Nuestra Carta Magna señala que:

Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

XVI. Para dictar leyes sobre nacionalidad, condición jurídica de los extranjeros, ciudadanía, naturalización, colonización, emigración e inmigración y salubridad general de la República;

XX. Para expedir las leyes de organización del Cuerpo Diplomático y del Cuerpo Consular Mexicanos;

XXX. Para expedir todas las leyes que sean necesarias, a objeto de hacer efectivas las facultades anteriores y todas las otras concedidas por esta Constitución a los Poderes de la Unión.

Artículo 76. 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;

II. Ratificar los nombramientos que el mismo funcionario haga de ministros, agentes diplomáticos, cónsules generales, empleados superiores de Hacienda,

¹³⁰ ———Diario de Debates de la Cámara de Diputados, 16/XII/93, p. 2854.

coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, en los términos que la ley disponga;

Artículo 78. Durante los recesos del Congreso de la Unión habrá una Comisión permanente compuesta de 37 miembros de los que 19 serán diputados y 18 senadores, nombrados por sus respectivas Cámaras la víspera de la clausura de los periodos ordinarios de sesiones. Para cada titular las cámaras nombrarán, de entre sus miembros en ejercicio, un sustituto.

Artículo 79. La Comisión Permanente, además de las atribuciones que expresamente le confiere esta Constitución, tendrá las siguientes:

VII. Ratificar los nombramientos que el Presidente de la República haga de ministros, agentes diplomáticos, cónsules generales, empleados superiores de Hacienda, coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, en los términos que la ley disponga.

Ley Orgánica del Congreso General de Los Estados Unidos Mexicanos.

Esta ley ha permanecido vigente desde su publicación en el Diario Oficial del 25 de mayo de 1979; a la fecha (1999), la Cámara de Diputados estudia su reforma. Fue resultado de la Reforma Política promovida por el entonces presidente José López Portillo. En ella se trata lo tocante a la integración del Poder Legislativo y en forma general, su funcionamiento.

En dicho ordenamiento (Art. 1º), se ratifica que el Poder Legislativo se divide en dos cámaras: de Diputados y de Senadores. Se indica de igual forma, su distribución en comisiones y las facultades de cada Cámara, además de los casos en que sesiona la Comisión Permanente.

Aunque los asuntos relacionados con la política exterior de México, se tratan por ordenamiento constitucional en la Cámara de Senadores, la Cámara de Diputados tiene injerencia acerca de la legislación interna, así como de la normatividad relacionada con la Secretaría de Relaciones Exteriores, como puede apreciarse en los siguientes artículos:

Art. 54. Las Comisiones ordinarias serán las siguientes:

...
Comisión de Relaciones Exteriores.

Art. 56. La competencia de las comisiones ordinarias, es la que se deriva de su denominación, en correspondencia a las respectivas áreas de la Administración Pública Federal.

Las comisiones ordinarias de dictamen legislativo ejercerán, en el área de su competencia, las funciones de estudiar, analizar y dictaminar las iniciativas de ley y de decreto, y de participar en las deliberaciones y discusiones de la Asamblea de acuerdo con las disposiciones del Reglamento Interior y de Debates.

La Cámara de Senadores por su parte, es tratada en el Título Tercero de la citada ley, y en lo referente a su distribución en comisiones y específicamente en la que se encarga de los representantes en el extranjero se señala:

Artículo 86. La Cámara de Senadores contará con un número de comisiones ordinarias y especiales que requiera para el cumplimiento de sus funciones.

Las comisiones se elegirán en la primera sesión que verifique la Cámara en el primer periodo ordinario de sesiones. Los integrantes de las comisiones ordinarias durarán toda la legislatura.

Los miembros de las comisiones especiales se renovarán anualmente.

Artículo 87. Las Comisiones ordinarias tendrán a su cargo las cuestiones relacionadas con la materia propia de su denominación y, conjuntamente con la Comisión de Estudios Legislativos, el análisis y dictamen de las iniciativas de Leyes y decretos de su competencia.

Artículo 89. Las comisiones ordinarias de la Cámara de Senadores serán:

...
42. Servicio Consular y Diplomático.

Es necesario aclarar que en la Ley Orgánica no hay ninguna disposición particular sobre el papel del Senado de la República en cuanto a la forma en que son nombrados nuestros representantes, por lo que se desprende que el Ejecutivo a través de la Secretaría de Relaciones Exteriores designa al embajador o a un cónsul general, solicita por escrito a la Cámara su revisión del nombramiento, y en su caso la aprobación del mismo.

Acto seguido, se turna la solicitud a la Comisión del Servicio Consular y Diplomático, para que ésta en votación apruebe o rechace la petición del ejecutivo. En caso de que el Senado se encuentre en receso, la Comisión Permanente será la que apruebe el nombramiento. El Dictamen de la Comisión se turna al pleno para que en votación económica se ratifique su contenido.

En el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, es llamativo que en lo relativo a los diplomáticos y cónsules, lo único que contiene se encuentra en los siguientes artículos:

Art. 196. Cuando algún funcionario, representante diplomático o persona de relieve se presente en la Cámara a invitación de ésta o por sí, se nombrará una Comisión que lo reciba a las puertas de la misma y lo acompañe hasta el lugar donde deba tomar asiento que podrá ser en los palcos bajos, en las curules de los diputados o senadores o bien, en el estrado que ocupa la Presidencia.

Art. 206 Habrá en las galerías un lugar especialmente destinado al cuerpo diplomático y otro a Ministros de la Suprema Corte de Justicia, a los Gobernadores de los estados, y demás funcionarios públicos.

Como se aprecia, aunque teóricamente el Poder Legislativo se encuentra al mismo nivel que el Ejecutivo, y en particular la Cámara de Senadores tiene injerencia en materia de política exterior, dicho cuerpo colegiado se convierte en un espectador con facultades de revisión posteriores a los hechos, cuando analiza la política exterior desarrollada por el presidente con base en los informes anuales rendidos ante el Congreso (Art. 76, Fracc. I de la Constitución).

En el caso específico de los nombramientos de agentes diplomáticos o cónsules generales, el papel del Poder Legislativo sólo se extiende a ratificar las propuestas que haga el Ejecutivo, por lo cual puede considerarse que en este asunto su capacidad de contrapeso es limitada.

CAPÍTULO 5

EL SERVICIO EXTERIOR MEXICANO

5.1 Antecedentes.

El Servicio Exterior Mexicano, se constituye con un servicio profesional de carrera que abarca el ingreso al mismo, la forma de ascender en un escalafón fijo, y en su caso, la salida o remoción de sus integrantes. El sistema es operado y depende directamente de la Secretaría de Relaciones Exteriores, de la cual se verá su trayectoria histórica en forma general.

Desde el nacimiento de México como país independiente, éste ha contado con representantes en el exterior, aunque en el siglo pasado éstos eran nombrados por el presidente en turno sin mayor trámite o especialización del enviado¹³¹. Esto sería un reflejo del avance que se tenía en materia de derecho Internacional a nivel mundial; por lo cual, sólo hasta este siglo se tendió a promover su profesionalización.

En este contexto, cabe destacar la gran importancia que se le dio a la política exterior desde el nacimiento de nuestro país como nación independiente (fundamentalmente por la necesaria búsqueda del reconocimiento de las potencias a nuestro naciente país); y ello se reflejaría en el nombre de la dependencia que atendería dicha materia: Secretaría de Estado y del Despacho Universal de Relaciones Exteriores e Interiores; creada por el entonces presidente Guadalupe Victoria.¹³²

Ésta, quizás se pretendió fuera casi una copia de la Secretaría de Estado de los Estados Unidos; sin embargo, esta dependencia mexicana se separaría en dos en el año de 1837, convirtiéndose en el Ministerio de Relaciones Exteriores y en el Ministerio del Interior.¹³³

Esta separación sólo duró cuatro años y medio, hasta el primer periodo del presidente Antonio López de Santa Anna en octubre 1841, cuando se le denominó Ministerio de Relaciones Exteriores, Gobernación y Policía, nombre que constantemente variaría y nuevamente se dividiría en dos: Ministerio de Relaciones Exteriores y Ministerio del Interior; según el presidente en turno que alternara a Santa Anna, quien a su regreso le ratificaba la primera denominación.

A la caída de Santa Anna, en 1855, los liberales que promovieron el Plan de Ayutla dividieron nuevamente a la citada Dependencia en dos, por lo cual se llamaría a el área encargada de la política exterior, Secretaría de Estado de Relaciones Exteriores, y a la

¹³¹ Como un ejemplo de esto tenemos el nombramiento de: "Francisco de Borja Migoni, comerciante y a la vez representante diplomático de México, hizo todo el trabajo sin cobrar a México un sólo centavo de comisión."; Bazant, Jan. *Historia de la deuda externa de México 1823-1946*. El Col. de México, México, p. 39.

¹³² Al final del trabajo se puede consultar el Anexo 2 donde se concentran los nombres de los titulares de la cartera destinada a las relaciones exteriores de México, a partir de su primer presidente.

¹³³ Ruiz Massieu; *Op. Cit.*, p. 153.

encargada de la política interior, Secretaría de Estado de Gobernación; nombres ya casi similares a los actuales.

Estos nombres variarían muy poco hasta el periodo Imperial de 1863 a 1867, en el cual se tendrían nombres y atribuciones diferentes. En la restauración de la República, se le llamaría Secretaría de Estado y del Despacho de Relaciones Exteriores, nombre que se mantendría hasta noviembre de 1911, fecha que marca la caída del régimen porfirista, representado en aquel entonces por Francisco León de la Barra.

A partir del 6 de noviembre de 1911, cuando asume la presidencia Francisco I. Madero y hasta la fecha, el nombre de la dependencia del Poder ejecutivo encargada de los asuntos externos del país ha mantenido la misma denominación: Secretaría de Relaciones Exteriores.

Por su parte, el Servicio Exterior Mexicano se vino conformando a lo largo del siglo XIX por la citada dependencia sin mayor profesionalización; y como ejemplo, tenemos la Ley Orgánica del Cuerpo Diplomático expedida por Porfirio Díaz (1896), obra que debió haber sido resultado del entonces Secretario de Estado y del Despacho de Relaciones Exteriores, Ignacio Mariscal, la cual sólo reglamentaba las atribuciones, deberes y privilegios del personal diplomático mexicano, sin darle una perspectiva de carrera.

El ingreso al servicio exterior se realiza desde 1922, mediante convocatoria pública, el cual se realizó en abril del año citado, para cubrir 6 plazas vacantes a la carrera diplomática, quienes según lo dispuesto tanto en la Ley, como en su reglamento deberían:

"...según el artículo 5º del Reglamento: a) Ser ciudadano mexicano en el goce de sus derechos; b) Tener buena educación y costumbres, a juicio del Secretario de Relaciones Exteriores; c) Haber recibido la instrucción primaria superior; d) Hablar y escribir correctamente el español y el francés o el inglés y traducir, cuando menos, otra lengua útil en la carrera; y e) Ser instruido además en las materias siguientes: 1. Geografía general y de México. 2. Historia general y de México. 3. Contabilidad. 4. Economía política nacional y general. 5. Derecho Internacional, público y privado. 6. Constitución Política y Administrativa del País, leyes y reglamentos de los cuerpos Diplomático y Consular y Legislación Nacional de necesaria aplicación en dichas carreras. 7. Tratados y Convenios Internacionales más importantes, así como tratados en vigor entre México y otros países."¹³⁴

El artículo 1º de la Ley de 1922, señala que la representación diplomática en el exterior, constaría de las siguientes categorías: Embajador Enviado Extraordinario y Ministro Plenipotenciario, Ministro Residente, y Encargado de Negocios. Por su parte, el Artículo 4º de la misma, señalaba otros grados como lo son: Consejero, Primer Secretario, Segundo Secretario y Aspirante. En el Reglamento de la Ley se mencionan las mismas categorías; sin embargo, se aclara que los primeros (Art. 1º), son Jefes de Misión y los segundos (Art. 4º), son personal diplomático, técnico o de carrera. Dicho Reglamento señalaba que eran

¹³⁴ Chabat; *Op. Cit.*, p. 28.

de carrera sólo los consejeros, primeros y segundos secretarios, así como los aspirantes, por lo cual se infiere que los Jefes de Misión no necesariamente tendrían que cumplir los requisitos de admisión.¹³⁵

Esta omisión podría ser resultado de considerar que el nombramiento de los Jefes de Misión, era una facultad presidencial, por lo cual se les exentaba de la carrera diplomática, aunque una investigación de esta naturaleza requeriría de más elementos documentales y analíticos.

En 1934, el Servicio Exterior se modificó con la Ley Orgánica de los Cuerpos Diplomático y Consular, la cual como se indicó antes, establecía con claridad que el Ejecutivo de la Unión mediante acuerdo expreso, podía nombrar por el tiempo que estimara conveniente, a personas para ocupar cualquier puesto del Servicio Exterior, y que éstas no figuraran en el escalafón. La única limitante consistía en demostrar capacidad y competencia.

Los requisitos para ingresar, aprobando el examen respectivo, consistían en términos del Artículo 12 de la Ley, del 93 de su Reglamento en:

“a) Ser ciudadano mexicano por nacimiento en el pleno ejercicio de sus derechos civiles y políticos; b) No haber cumplido los 27 años en la fecha en que se presente la solicitud de ingreso; c) Haber cursado la instrucción secundaria en un establecimiento mexicano o su equivalente, o presentar un certificado académico que la acredite; d) Comprobar, a juicio de la Secretaría de Relaciones Exteriores, buenos antecedentes y costumbres; e) No tener defecto físico, que a juicio de la Secretaría, lo incapacite para el servicio; f) No ser miembro de alguna asociación religiosa o secta política contraria a las instituciones de la República; g) Ser aceptado por el Secretario de Relaciones Exteriores; y h) Ser soltero o estar casado con mujer mexicana de origen.”¹³⁶

El examen variaba si se buscaba una plaza en el Servicio Diplomático o del Consular. Por otra parte, si el aspirante eran uno nombrado por el Presidente de la República, tenía que aprobar el mismo examen que los aspirantes, para lo cual se integraba en términos del Artículo 111 del Reglamento, un jurado *ad hoc*.

La nueva Ley Orgánica del Servicio Exterior de 1967, al ser posterior a las Convenciones de Viena sobre Relaciones e Inmidades Diplomáticas y Consulares, reflejaría necesariamente los acuerdos obtenidos por la comunidad internacional, y obviamente nuestro país homologó los nombres de las categorías del Servicio Exterior Mexicano con las aprobadas en ambas Convenciones.

En primer lugar, las categorías de la misma serían en la rama diplomática: embajador extraordinario y plenipotenciario, ministro consejero, consejero, primer secretario, segundo secretario y tercer secretario; en la rama consular: cónsul general, cónsul consejero,

¹³⁵ *Ibidem*, pp. 27 y 28.

¹³⁶ *Ibidem*, p. 30.

cónsul de primera, cónsul de segunda, cónsul de tercera, cónsul de cuarta y vicecónsul (Arts. 8 y 9 de la Ley).

Sin embargo, los cambios más significativos se reflejarían en los requisitos de admisión, previo examen, que se sustentaría por la S.R.E. en términos del Artículo 25 de la Ley Orgánica de 1967:

"a) Ser mexicano por nacimiento, estar en el ejercicio de sus derechos políticos y civiles, ser menor de veinticinco años cuando sólo tenga el grado de bachiller, y de veintiocho si tiene uno superior. En casos excepcionales, a juicio del Secretario de Relaciones Exteriores, podrá dispensarse este requisito; b) Comprobar buenos antecedentes y costumbres a satisfacción de la Secretaría de Relaciones Exteriores; c) Tener la aptitud física y mental que se requiere para el desempeño del cargo, así como los antecedentes de moralidad indispensables para el Servicio Exterior; d) No pertenecer al estado eclesiástico, ni ser miembro de organizaciones contrarias a las instituciones de la República; y e) En caso de ser casado, que lo sea con cónyuge de nacionalidad mexicana por nacimiento o naturalización."

Como un aspecto adicional, se estableció que los candidatos deberían presentarse a un concurso público, cuyos sinodales serían designados de las listas que entregara la Universidad Nacional Autónoma de México y otras instituciones legalmente reconocidas. El Secretario de Relaciones Exteriores designaría la Comisión Consultiva de Ingreso al Servicio Exterior, la cual se integraba con un presidente y los directores de las escuelas de diplomacia o relaciones internacionales; en esta Comisión no podrían formar parte ninguno de los miembros del Servicio Exterior o de la Secretaría de Relaciones Exteriores.

Por otra parte, cabe destacar, que se preveía que en igualdad de condiciones, la Comisión debería recomendar a los graduados en Diplomacia y en Relaciones Internacionales de las instituciones educativas nacionales.

Se mencionaban ya en esta Ley, plazos para el ascenso a la posición inmediata superior, que quienes ingresen al Servicio Exterior, lo harían con un nombramiento provisional de vicecónsul, y no podrían ser considerados miembros regulares sino hasta recibir el nombramiento definitivo, un año después.

La Ley Orgánica del Servicio Exterior Mexicano que se publicó en 1982, modificó a su vez la Ley de 1967. Su puesta en vigor inició con la constitución de una Comisión Revisora, que se integró desde 1979 por funcionarios de carrera diplomática de la Secretaría de Relaciones Exteriores, quienes se abocaron a revisar la Ley de 1967 y proponer modificaciones a la misma. Esta característica, acentuaría la tendencia hacia la profesionalización, lo cual se nota marcadamente por una parte, en los requisitos para presentar el examen de ingreso:

"a) Ser mexicano por nacimiento, en pleno ejercicio de sus derechos civiles y políticos; b) ser menor de treinta años de edad. En casos excepcionales, y recomendación de la Comisión Consultiva de Ingreso, el Secretario de Relaciones

Exteriores, podrá dispensarse este requisito; c) Tener buenos antecedentes; d) Ser apto física y mentalmente para el desempeño de las funciones del servicio exterior; e) No pertenecer al estado eclesiástico ni ser ministro de ningún culto; f) En caso de ser casado, que su cónyuge tenga la nacionalidad mexicana; y g) Tener un grado académico, por lo menos al nivel de licenciatura, otorgado por una universidad o institución de enseñanza superior mexicana, debidamente reconocida, en las disciplinas de Relaciones Internacionales, Ciencias Políticas o Sociales, Derecho, Economía, Historia, y Filosofía y Letras u otras afines o su equivalente de alguna institución extranjera que, a juicio de las autoridades educativas del país, resulte igualmente satisfactorio."

Para presentarse al examen de admisión, debía entregarse por lo menos carta de pasante; una vez aceptado por el Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos (IMRED), deberá cursar como mínimo un semestre de capacitación, después del cual se presentaría un examen para optar por la categoría de agregado diplomático. Durante este periodo percibirían los aspirantes un ingreso autorizado por el Presupuesto de Egresos de la Federación.

Cabe destacar, que aunque desde el concurso de 1978 se hizo obligado realizar un curso de capacitación en el IMRED, el cual consistía en conferencias semanales y cursos de idiomas para los aspirantes al Servicio Exterior, estos cursos se fueron mejorando, hasta su incorporación a la Ley Orgánica de 1982.

Otros cambios significativos fueron la definición clara de las tres ramas que integran el Servicio Exterior Mexicano: diplomática, consular y administrativa. Por otra parte, se modificó la categoría de Ministro Consejero por la de Ministro, y se sustituyó el rango de Vicecónsul por el de Agregado Diplomático. Asimismo, se crearon diez plazas de embajador eminente y cinco de embajador emérito.

Además, se definieron con mayor precisión los derechos, prestaciones, compensaciones y pensiones de los miembros del Servicio Exterior Mexicano, además de que entró en vigor un nuevo Reglamento de la Ley del Servicio Exterior Mexicano, el cual sustituyó al publicado el 12 de mayo de 1934.

A partir de 1994, el Servicio Exterior cuenta con un nuevo marco normativo, ya que se publicó la Ley del Servicio Exterior Mexicano en el Diario Oficial el 4 de enero y el Reglamento de la Ley del Servicio Exterior Mexicano el 11 de octubre del mismo año, los cuales tienen vigencia en la actualidad (1999).

5.2 Sistema actual

La profesionalización del Servicio Exterior Mexicano, ha llevado al gobierno a continuar aceptando a los aspirantes mediante convocatoria pública, seguida de un examen de ingreso y posterior estudio de cursos en el Instituto Matías Romero (IMR), como se le denominó a partir de la entrada en vigor del nuevo Reglamento Interior de la Secretaría de Relaciones Exteriores el 1º de septiembre de 1998; obviamente, exceptuando el ingreso por la vía de la designación presidencial, la que sin embargo, al parecer se produce

principalmente en los altos niveles del Servicio Exterior, ya sea como embajador o cónsul acreditado ante la nación correspondiente, con la excepción comprensible en el caso de los agregados militares o policiacos.

El primer paso consiste en una revisión del número de vacantes y su respectivo presupuesto por parte del Secretario de la Comisión de Personal del Servicio Exterior Mexicano, cargo que recaerá en el Director General del Servicio Exterior y Personal, en términos de la fracción XXV del artículo 8º del Reglamento Interior de la SRE actualmente vigente¹³⁷; éste, dará cuenta a dicha Comisión de las condiciones del propio servicio, para efecto de que se consideren los casos de ingreso, capacitación, cambios, promoción, medidas disciplinarias y prestaciones, lo cual se comunicará al Oficial Mayor, quien, conjuntamente con un embajador emérito, ocupará la presidencia de la Comisión de Personal del Servicio Exterior Mexicano.

Una vez determinado el número de vacantes a cubrir, la Comisión de Ingreso publica la convocatoria correspondiente, para que en términos de los Artículos 28 al 36 de la Ley del Servicio Exterior, se les otorgue a aquéllos un nombramiento definitivo en el Servicio Exterior Mexicano.

Para ilustrar con mayor claridad lo anterior se transcriben los requisitos de la Convocatoria publicada para cubrir hasta 30 plazas en 1998¹³⁸:

- a) Ser mexicano por nacimiento, en pleno ejercicio de sus derechos civiles y políticos;
- b) Ser menor de 30 años de edad. En casos excepcionales, la Comisión de Ingreso podrá dispensar este requisito si a su juicio así lo ameritan el perfil académico y profesional del aspirante. Se tomará particularmente en cuenta la experiencia laboral de aquellos aspirantes que presten sus servicios en la Secretaría de Relaciones Exteriores o el caso de personas que se distinguen por su contribución al conocimiento de cuestiones internacionales;
- c) Tener buenos antecedentes;
- d) Ser apto física y mentalmente para el Servicio Exterior Mexicano;
- e) No pertenecer al Estado eclesiástico, ni ser ministro de algún culto;
- f) Poseer por lo menos el grado académico de licenciatura por una universidad o Institución de enseñanza superior mexicana o extranjera, cuyo nivel de estudios sea satisfactorio a juicio de la Comisión de Ingreso; y
- g) Participar en el Concurso de ingreso al Servicio Exterior Mexicano y aprobar las tres etapas eliminatorias.

La primera etapa consiste en exámenes de cultura general, del correcto manejo del idioma español, de conocimientos sobre algún idioma útil a la diplomacia, y particularmente del dominio del idioma inglés.

¹³⁷ Reglamento Interior de la Secretaría de Relaciones Exteriores, vigente desde el 1º de septiembre de 1998.

¹³⁸ Convocatoria publicada en: *La Jornada*, 26 de junio de 1999, p. 19.

La segunda etapa consiste en elaborar un ensayo en programa WORD en un máxima de cinco cuartillas, en un examen médico, en un examen oral del dominio del idioma inglés, y evaluación a través de entrevistas.

La tercera etapa se efectuaría en un curso en el Instituto Matías Romero, durante diez meses, aceptándose a quienes obtengan las más altas calificaciones (no se especifica en la Convocatoria el sentido o valor de éstas), con la excepción de quienes hayan cursado la maestría impartida en el IMR.

Una vez cumplido el trámite anterior, se recibe un nombramiento provisional de Agregado Diplomático por un año, y se adscribe a los aceptados como funcionarios públicos en las diferentes áreas de la Secretaría de Relaciones Exteriores, y después de este periodo, la Comisión de Ingreso analiza su desempeño, y si lo encuentra favorable, recibe un nombramiento definitivo y su promoción al rango de Tercer Secretario.

Es interesante hacer notar que la Ley del Servicio Exterior de enero de 1994, les otorga la posibilidad a quienes laboran en la Secretaría de Relaciones Exteriores de ascender en el escalafón del Servicio Exterior, de Tercer Secretario a Primer Secretario, dependiendo de la antigüedad en que se haya laborado en la misma, y hayan aprobado las tres etapas de selección. Se menciona que los resultados de los exámenes de las tres etapas eliminatorias son de carácter inapelable y los aspirantes se obligan a aceptarlos.

A partir de ese momento quienes resultan aceptados se convierten en miembros del Servicio Exterior Mexicano, y se regirán por lo previsto en la Ley del Servicio Exterior, su Reglamento y demás leyes en la materia.

El Instituto Matías Romero

Este Instituto, que no fue creado por Decreto Oficial del Presidente de la República o algún secretario de Relaciones Exteriores (y que hasta agosto de 1998 se denominaba Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos), ha venido a ser en la práctica, el instrumento jurídico que ha capacitado a los aspirantes a ingresar al Servicio Exterior, o bien, ha validado los conocimientos que la práctica les dio a quienes se desempeñaron en la práctica diplomática o consular durante un buen tiempo.

El Instituto debe su nombre a Matías Romero, quien nació en el estado de Oaxaca y se constituyó en destacado colaborador del presidente Benito Juárez. La página de Internet de la SRE consigna que: "Su labor diplomática coadyuvó a la supervivencia misma del Estado Mexicano y sus instituciones republicanas, cuando éstas fueron puestas en peligro por potencias extranjeras, a mediados del siglo XIX".¹³⁹

Por su importancia para el tema, cabe transcribir otros párrafos importantes de la citada página: "Las actividades del Instituto Matías Romero se llevan a cabo a través de tres unidades administrativas -el Acervo Histórico Diplomático, la Academia Diplomática y el

¹³⁹Página de Internet de la SRE, febrero de 1999.

Programa de Investigación y Prospectiva Internacionales-, bajo la dirección y supervisión de una Coordinación General.”

“Existe entre esas tres unidades una evidente complementariedad en materia de formación diplomática, investigación, publicaciones y actividades de difusión.”

“La SRE es la primera entidad de la administración pública mexicana que contó, desde sus orígenes, con un Servicio Civil de carrera: el Servicio Exterior Mexicano (SEM). El SEM ha sido un baluarte fundamental de la política exterior de México que ha requerido, a su vez, de un programa de formación y actualización. En 1974 se creó la Academia Diplomática de México, bajo el nombre de Instituto Mexicano Matías Romero de Estudios Diplomáticos. El Instituto ha logrado contribuir a la mayor profesionalización del SEM y de los cuadros de la Cancillería mexicana, así como a la formación de diplomáticos de otros países, a través de los esquemas de cooperación internacional que ofrece México.”

Conviene señalar que la actual Secretaria de Relaciones Exteriores fue Directora General del IMR en 1983, y por ello promovió importantes cambios al mismo; como ejemplo, consolidó la vinculación de la Academia diplomática con las otras dos unidades que conforman el Instituto. Considerando que: “La formación en estudios internacionales en México no puede prescindir de un serio conocimiento de nuestra historia diplomática, ni puede concebirse sin un esfuerzo por entender el presente e imaginar el futuro. De allí que desde la Coordinación General del Instituto se aliente que tanto el Acervo Histórico Diplomático como el Programa de Investigación y Prospectiva colaboren con las labores de docencia de la Academia diplomática. Un elemento central en la formación de los diplomáticos mexicanos del futuro es transmitir la importancia de la historia para la toma de decisiones, y el valor de la prospectiva para fijar los rumbos hacia donde debe dirigirse la política exterior. En el Instituto Matías Romero, investigación y docencia se hallan indisolublemente ligadas”.

La embajadora Rosario Green ha promovido diversas publicaciones, lo cual se refleja en la Revista Mexicana de Política Exterior, fundada en 1983, bajo la dirección de la citada funcionaria y que actualmente cuenta con 54 números publicados (hasta mediados de 1999).

A través de la Academia Diplomática, el IMR ofrece cursos de formación, capacitación y actualización a los miembros del SEM, a otros funcionarios de la Cancillería mexicana, así como a diplomáticos de otros países. También ofrece cursos, a nivel de posgrado, a estudiantes mexicanos interesados en cuestiones internacionales. Una de sus funciones es la coordinación de los procesos de evaluación académica en los concursos de ingreso y ascenso del SEM. Asimismo, coordina el Curso de formación diplomática para el ingreso al SEM, en cada convocatoria.

El 17 de septiembre de dió inicio en la Academia Diplomática del Instituto Matías Romero, el curso de Formación Diplomática para la XV Generación de Ingreso al Servicio Exterior Mexicano, en el que toman parte 32 participantes de los 45 aceptados por la Comisión de Ingreso que aprobaron las dos etapas previas de selección y 2 extranjeros. Los otros 13

ya cursaron y aprobaron la Maestría en Estudios Diplomáticos¹⁴⁰ en el IMR por lo que no es necesario que participen en el citado curso.

Otras de sus funciones consiste en impartir cursos de actualización para miembros del SEM. Se trata de cursos cortos para aquellos diplomáticos mexicanos de carrera que, estando comisionados en el exterior, aprovechan las vacaciones en México para ponerse al día sobre los temas de la agenda internacional. Del 10 al 14 de agosto del año de 1999 tuvo lugar el VI Curso de Actualización para Miembros del Servicio Exterior Mexicano.

El IMR imparte, además, diplomados en política internacional, los cuales analizan y divulgan temas de la actualidad mundial. Su diseño permite que además de los participantes interesados en tomarlo de manera presencial, en la sede de la Academia Diplomática, los miembros del SEM adscritos en el extranjero puedan cursarlos a distancia. Tienen una periodicidad semestral. Desde 1992 se han impartido 11 diplomados con distintas temáticas; los más recientes versaron sobre "El nuevo escenario internacional: visión de México" y "Cultura y Relaciones Internacionales". En el mes de octubre dió inicio el XII Diplomado en Política Internacional impartido por el Instituto, cuyo tema analiza las principales instituciones que conforman la Unión Europea.

El curso de formación diplomática para funcionarios de las Cancillerías de Centroamérica y el Caribe, se ofrece desde 1995, como parte de los esquemas de cooperación internacional de México. Los esfuerzos de cooperación académica para con esas dos regiones, están destinados a la formación de recursos humanos especializados. Entre el 15 de junio y el 5 de julio de 1999 tuvo lugar en la sede de la Academia Diplomática, el Curso de Formación Diplomática para Funcionarios de cancillerías centroamericanas, mismo que es resultado de una iniciativa de cooperación internacional que México ha ofrecido anualmente a través de la Comisión Mexicana para la Cooperación con Centroamérica y el Instituto Matías Romero. En 1998, se celebró la cuarta edición del curso en el cual participaron 20 funcionarios invitados.

El objetivo de los cursos especiales es sensibilizar a diferentes sectores de la administración pública vinculados con temas de interés para la Cancillería así como actualizar los conocimientos en materia de relaciones internacionales, de los funcionarios de otras secretarías de Estado que servirán en las representaciones de México en el extranjero, como es el caso del Curso Introdutorio para Agregados Navales. Del 22 al 24 de septiembre de 1999 se brindó el curso introductorio para funcionarios de la Secretaría de Marina y de la Armada de México, que recientemente han sido designados Agregados Navales para servir en diferentes embajadas de nuestro país.¹⁴¹

¹⁴⁰ Para mayor abundamiento de la Maestría en Estudios Diplomáticos, se agregan sus características en el Anexo 3 al final de este trabajo.

¹⁴¹ Nota: esta información fue obtenida de la página de Internet de la S.R.E.

Cabe señalar que al IMR se le otorga un rango de Órgano Desconcentrado de la Secretaría de Relaciones Exteriores, en términos del Artículo 4 del Reglamento Interior vigente¹⁴² de la misma.

Por su parte, en el artículo 35 del citado Reglamento, se le asignan los recursos materiales, financieros, de personal, archivo y expedientes para un buen funcionamiento, otorgándole el manejo de dos direcciones generales: de la Academia Diplomática y del Acervo Histórico; así como del Programa de Investigación y Prospectiva Internacionales.

Las atribuciones del Instituto vienen señaladas en el artículo 36 del Reglamento, de las mismas se destacan: el preparar y formar, tanto a los miembros del Servicio Exterior, a los aspirantes al mismo, así como a quienes ingresen a la Maestría en Estudios Diplomáticos por interés propio o convenio; investigar, dirigir, catalogar y controlar el acervo documental y artístico de la Secretaría de Relaciones Exteriores; e, Investigar, identificar y difundir información estratégica para el país y en la materia.

En su Artículo 37, el Reglamento Interior de la SRE precisa que: "Al frente del Instituto Matías Romero habrá un Coordinador General, quien tendrá las atribuciones siguientes" y se señalan facultades que le dan al mismo un rango prácticamente de Subsecretario de Estado, y por poco, se le da tratamiento de Entidad Paraestatal; se transcriben las fracciones más importantes del mencionado artículo:

I. **Coordinar todas las actividades de la Secretaría de Relaciones Exteriores relacionadas con la formación y actualización de recursos humanos altamente especializados en cuestiones internacionales y diplomáticas**, la investigación y prospectivas de problemas internacionales de relevancia para la política exterior de México y la preservación y difusión del Acervo Histórico;

II. Acordar **con el Titular de la Dependencia** el despacho de los asuntos de las unidades administrativas que el propio Secretario adscriba a su responsabilidad;

III. **Desempeñar las funciones y comisiones que el Secretario le delegue y encomiende**, y mantenerlo informado sobre el desarrollo de sus actividades;

IV. **Negociar, concertar y ejecutar convenios con instituciones nacionales y extranjeras** cuyos objetivos en materia de historia diplomática, conservación de documentos, formación diplomática, investigación y prospectiva internacionales sean afines a las del Instituto Matías Romero;

VIII. **Representar a la Secretaría en los actos que el propio Secretario determine**;

¹⁴²Texto obtenido del Reglamento Interior de la Secretaría de Relaciones Exteriores vigente desde el 1 de septiembre de 1998, y cuyos artículos 4, 35 y 36 se encuentran transcritos en su totalidad en el Anexo 4.

XII. Proponer al Secretario la delegación de facultades de su competencia a servidores públicos subalternos;

XV. Presidir la Comisión de Ingreso prevista en el capítulo correspondiente de la Ley del Servicio Exterior Mexicano;

XVI. Presidir la Comisión Editorial de la Secretaría de Relaciones Exteriores y las demás atribuciones que le confieren las disposiciones legales aplicables y el Secretario dentro del marco de su competencia, así como las que correspondan a las unidades administrativas que se le adscriban, y

XVII. Las demás atribuciones que le confieran las disposiciones legales aplicables y el Secretario, así como las que correspondan a las unidades administrativas que se le adscriban.

Como se desprende de estas nueve fracciones del Artículo 37, el Coordinador General, y de hecho el mismo Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos, tienen un peso decisivo en materia del Servicio Exterior Mexicano.

5.3 Personal de carrera

Este personal se determina a partir de la Ley del Servicio Exterior, que en su artículo 3º señala que: "El Servicio Exterior Mexicano se integra por personal de carrera, personal temporal y personal asimilado"; su característica se precisa en el artículo 4º de la citada Ley que a la letra dice: "El personal de carrera será permanente y comprende la rama diplomático-consular y la rama técnico-administrativa. Su desempeño se basa en los principios de preparación, competencia, capacidad y superación constante, a fin de establecer un servicio permanente para la ejecución de la política exterior de México".

Por su parte, el Artículo 3º del Reglamento de la Ley del Servicio Exterior Mexicano, precisa que el personal de carrera está integrado por: I, Quienes ingresen por concurso, aprueben sus etapas y reciban su nombramiento definitivo; II, Quienes ingresen mediante examen a la rama técnico-administrativa; III, El personal de Carrera que ingresó al Servicio Exterior con ordenamientos legales anteriores; y IV, El personal de carrera que se reincorpore al mismo.

El personal de carrera de la rama diplomático-consular, necesariamente deberá haber ingresado por Convocatoria y haber recorrido el escalafón según lo prevén tanto la Ley del Servicio Exterior, como su Reglamento. En el caso de alguien que teniendo nombramiento temporal, desee incorporarse al personal de carrera del SEM, el Artículo 34 de la Ley del Servicio Exterior dice a la letra: "Los miembros de la rama diplomático-consular con nombramiento temporal, así como los funcionarios de la Secretaría, podrán ingresar al Servicio Exterior como personal de carrera siempre que cumplan con los requisitos de ingreso previstos en la presente Ley y obtengan una evaluación favorable de su desempeño por parte de la Comisión de Personal".

En las fracciones I a la IV que son parte del mismo artículo se especifican los requisitos para recibir el nombramiento buscado, y que en todos los casos indica que se debe haber participado en el concurso de ingreso, haberlo aprobado, y participar en el concurso que por antigüedad y puesto le corresponda. Por otra parte, en el artículo 36, se describe el procedimiento para quienes se hayan separado del Servicio Exterior y busquen su reincorporación al mismo.

En general se percibe en la Ley de 1994, un espíritu que tiende a buscar que el personal de carrera tenga la seguridad y la preeminencia en las estructuras de la Secretaría de Relaciones Exteriores, como lo demuestra que su ingreso, promoción y estabilidad laboral, se garantizan por mecanismos públicos; adicionalmente, a quienes se encuentran laborando con nombramiento temporal, se les abre la posibilidad de incorporarse plenamente al personal de carrera, pero siguiendo el mecanismo de ingreso que se le fija a cualquier aspirante, y según su antigüedad, podrá aspirar a un nivel aceptable en el escalafón diplomático consular.

Ahora bien, lo que publican los medios de comunicación, no consignan los relativo a nombramientos de personal intermedio, por lo que se desconoce si el Presidente de la República ha otorgado a algún personaje el nombramiento que puede abarcar desde agregado diplomático hasta Ministro; aunque con frecuencia se lee que alguna dependencia como la PGR, la Secretaría de la Defensa Nacional, o alguna otra dependencia, nombra agregados o asesores especialistas en alguna materia específica.

5.4 Personal temporal

El personal denominado "especial" en la LOSEM de 1982, en la actualidad recibe el nombre de temporal, adjetivo que describe con mayor precisión el alcance de sus funciones.

La función de temporal coincide con posibles nombramientos que se realicen en otras dependencias de la administración pública centralizada, como lo son la Secretaría de la Defensa Nacional, con grados habilitados; o la propia Secretaría de Educación Pública, que otorga nombramientos de Profesor a quienes sin tener el Título profesional correspondiente, asumen plazas docentes.

En el caso del Servicio Exterior, dicho nombramiento "temporal" se diferencia del personal "asimilado" que cumple funciones específicas por parte de alguna otra dependencia o entidad gubernamental, en el sentido de que el primero recibe su pago de la SRE y su nombramiento del Presidente de la República; el segundo recibe por su parte, su sueldo de la dependencia o entidad que adscriba a dicho personal y su nombramiento procede de el titular de la Secretaría o Entidad Paraestatal, quien deberá acreditarlo ante la SRE para que su asimilación sea aceptada.

Es importante transcribir textualmente el Artículo 7º de la actual LSEM (1994) para apreciar que éste, que correspondía prácticamente sin ningún cambio, al Artículo 13 de la LOSEM de 1982, precisa las facultades y obligaciones del personaje nombrado por esta vía:

Art. 7º. El personal temporal será designado por acuerdo del Presidente de la República. Dicho personal desempeñará funciones específicas en una adscripción determinada y por un plazo definido, al término del cual sus funciones cesarán automáticamente. Los así nombrados no formarán parte del personal de carrera del servicio exterior ni figurarán en los escalafones respectivos.

El personal temporal deberá cumplir con los requisitos señalados en las fracciones I, III, IV y V del artículo 32 de la presente Ley y estará sujeto durante su comisión a las mismas obligaciones que el personal de carrera.

Por su parte, el actual Reglamento de la Ley del Servicio Exterior Mexicano destina dentro de su Título Segundo, un Capítulo que se integra con 3 artículos detallando lo señalado antes:

Capítulo II

Del personal temporal

Artículo 4º. Dentro de los casos previstos por el artículo 7º de la Ley, y por acuerdo del Presidente de la República, el Secretario expedirá nombramientos temporales en cualquier categoría en las ramas diplomático-consular y técnico-administrativa.

Quienes bajo este precepto obtengan nombramientos no serán considerados como personal de carrera, y causarán baja en la plaza del Servicio Exterior que se les haya asignado al concluir el término de su nombramiento temporal, que será de hasta por un año.

Los nombramientos temporales podrán prorrogarse por periodos adicionales de un año, previo informe del Jefe de la Representación a la Comisión de Personal. No obstante, dichas prórrogas en su conjunto no podrán exceder de 6 años. Para la permanencia, más allá del mencionado periodo, se requerirá de un nuevo nombramiento.

Los nombramientos del personal temporal harán constar expresamente las fechas de inicio y término de comisión, así como las funciones específicas y el lugar de adscripción.

Artículo 5º. La Secretaría publicará cada año la lista del personal temporal, nombrado conforme a al artículo 7º de la Ley. En dicho documento figurarán, por orden de categoría y antigüedad en la designación, los nombres de los miembros temporales de cada una de las ramas del Servicio Exterior, el lugar y fecha de su nacimiento, la adscripción en que se encuentren, las adscripciones anteriores y los cargos desempeñados en la Secretaría y en el Servicio Exterior, así como los estudios superiores realizados, títulos académicos obtenidos, e idiomas que se tengan acreditados. Igualmente consignará el número de dependientes económicos de cada uno de ellos.

Artículo 6°. El personal temporal no tendrá derecho a las comisiones temporales ni a la disponibilidad previstas respectivamente en los artículos 18 y 52 de la Ley, ni a la licencia que prevé el párrafo tercero del artículo 50 del referido ordenamiento.

De lo anterior, puede deducirse que el personal temporal difícilmente puede ser nombrado por otra vía que no sea un propuesta presidencial; y este es el caso de un embajador o cónsul que es nombrado por el Presidente de la República, y aunque no pertenece al Servicio Exterior Mexicano, goza en la práctica de las prerrogativas que el nombramiento confiere, particularmente, del ingreso económico.

CAPÍTULO 6

POLÍTICOS ACREDITADOS EN EL EXTRANJERO DESDE DICIEMBRE DE 1985 HASTA DICIEMBRE DE 1997

El estilo personal de cada gobernante, mucho influirá en el nombramiento de embajador o cónsul general, a políticos destacados que por diversas formas salieron del país, mediante esta vía.

Se podrá argumentar que siendo el Presidente de la República el Jefe de Estado, en todo momento puede, y lo hace, utilizar el aparato diplomático para reubicar a políticos que requiere lejos, o con los substanciosos recursos económicos que dicha plaza le puede ofrecer.

Veremos, que como muchos han señalado, el presidente Miguel de la Madrid era muy mesurado en sus acciones, y así lo parece confirmar su aparato exterior, el cual indica pocos movimientos de políticos; pero en el caso de Carlos Salinas, a quien muchos lo consideraban revanchista (el caso de Pesqueira Olea es un ejemplo)¹⁴³, le caracterizaron un número muy grande de acomodo de políticos en el aparato del Servicio Exterior; o de los ajustes menos politizados de Ernesto Zedillo, quien al parecer no recurrió tanto al aparato exterior para reubicar a políticos.

A continuación se verán los principales casos que se suscitaron en los tres sexenios señalados, y que pueden juzgarse representativos para este trabajo.

6.1 En el periodo de Miguel de la Madrid Hurtado

El periodo que abarca el sexenio del Lic. Miguel de la Madrid Hurtado (1/XII/1982-30/XI/1988) tuvo por sus características propias al desarrollarse en el contexto de una grave crisis económica, una particular denotación hacia este rubro, y se destaca que el Lic. De la Madrid no hizo grandes cambios en su gabinete, por lo que no debe extrañar que el grupo proveniente del gabinete económico brinde las principales notas nacionales, siendo los movimientos relevantes, los del despido de Jesús Silva Herzog de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHyCP) el 17 de junio de 1986, al cual se le sustituyó por Gustavo Petriccioli, movimiento que lo dejó fuera de la carrera presidencial; y el de Carlos Salinas, quien dejaría la Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP), para contender por la presidencia el 6 de octubre de 1987.

Los nombramientos de embajadores y cónsules provenientes del ámbito político relevante nacional en el periodo de De la Madrid fueron¹⁴⁴:

Eugenio Anguiano Roch, este funcionario, Licenciado en Economía, con Doctorado en Economía, había sido embajador antes de 1982 e inició su carrera en

¹⁴³ Existen diversos testimonios como el de la periodista Manú Dobnierer que documentan ésto.

¹⁴⁴ Los datos biográficos fueron tomados del **Diccionario Biográfico del Gobierno Mexicano 1992**, Edit. FCE, México, y de su **Addenda 1993**. Edit. F.C.E. México.

el servicio público en la SHyCP como inspector fiscal de 1961 a 1964; fungió después como Subjefe del Departamento de Política Comercial de 1964 a 1966 y como Jefe del mismo de 1967 a 1970; brinca de ahí a constituirse en Subdirector de Documentación e Informe Presidencial, en la Secretaría de la Presidencia de 1970 a 1971; de ahí, inexplicablemente es nombrado embajador en Costa Rica de 1971 a 1972; ocupa el mismo cargo de '72 a '76 en la República Popular China, siendo embajador concurrente ante Vietnam del Sur de '75 a '76; durante el sexenio de López Portillo regresa al país como asistente ejecutivo en Teléfonos de México de 1976 a 1978; ocupó posteriormente los cargos de Director en Jefe de Asuntos Económicos y miembro de la Comisión Asesora de Política Exterior, de 1979-80 y de 1980-1982, respectivamente; con el Lic. De la Madrid regresa como embajador en la República Popular China de 1982 a 1987, y con el mismo cargo y en la misma fecha, como concurrente ante la República Popular Democrática de Corea; y de 1987 a 1989 ocuparía la plaza de embajador en Argentina.

Alfredo Baranda García, este funcionario es un ejemplo de un político que ocupa una plaza en el Servicio Exterior sin conocimientos previos. Inicia su carrera en el Banxico de 1971 a 1980; ocupa posteriormente el cargo de Director de Política del Sistema Financiero en la SHyCP en 1980 a 1981; y su primer cargo de primer nivel lo ocupará entre 1981 a 1986 como Secretario de Finanzas del Estado de México, con Alfredo del Mazo, y al asumir éste la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal, en '86, ocupa la gobernatura del Estado de México; al concluir el periodo constitucional de Gobernador, en 1987 el presidente De la Madrid, lo nombra embajador en España, cargo que concluiría en 1991.

José Antonio Alvarez Lima, A este político tlaxcalteca quien fungiría en diversos cargos de comunicación social y de IMEVISION, se le nombró en 1985 como embajador en Colombia, y regresaría para ocupar un escaño como Senador por su estado, y fungiría de 1993 a 1999 como Gobernador por la misma entidad.

Juan José Bremer Martino, este abogado por la UNAM incursionó en el servicio público en 1972 y hasta 1975 como Secretario Privado del presidente Luis Echeverría; ocupó después la subsecretaría de la Presidencia de 1975 a 1976; durante el sexenio de López Portillo fungió como Director General del Instituto Nacional de Bellas Artes, donde al final, en 1982, funge fugazmente como embajador en Suecia; con De la Madrid ocupa los cargos de Subsecretario de Cultura en la SEP, y de Presidente del Comité Organizador del Festival Cervantino; al final en 1988, es nombrado nuevamente embajador en la URSS y en la República Popular de Mongolia, cargo que ocuparía hasta 1991.

Mario Moya Palencia, éste quizá sea el caso más notorio del Periodo de De la Madrid. Abogado por la UNAM y con Maestría en México, trabajó en diversos lugares antes de ser nombrado embajador por el presidente De la Madrid; fue asesor en Ferronales de 1954-1958; Subdirector de Bienes Inmuebles en la Secretaría del Patrimonio Nacional de 1959 a 1964; Director General de Cinematografía de 1964 a 1968, y de 1968 a 1970 como Director General de PIPSA, ambos puestos con Luis Echeverría Alvarez en la Secretaría de Gobernación; es

nombrado de 1970 a 1976 Secretario de Gobernación, y cuando creyó que él era el candidato del PRI a la Presidencia de la República, destaparon a José López Portillo en septiembre de 1975; eso lo alejaría del servicio público y lo llevó a trabajar en un despacho jurídico por su cuenta de 1977 a 1979; regresa como Director General de Fonatur-Nafinsa de 1979 a 1982; posteriormente ocupa la Dirección General del Banco Nacional de Turismo de 1982 a 1983; de 1983 y hasta 1985 funge como Presidente y Director General de Exportadores Asociados y Ocean Garden Products; y sería nombrado finalmente por Miguel de la Madrid como Representante Permanente ante la ONU de 1985 y hasta el sexenio de Salinas en 1989.

Humberto Lira Mora, este abogado, periodista y político mexiquense (colaborador de Alfredo del Mazo); se inició de 63 a 69 en la Secretaría de Gobernación del Estado de México; fue Presidente de la Comisión de Salarios Mínimos, en la zona 70 de 66 a 71; Diputado Federal de 73 a 76 y de 79 a 82; fue Procurador de Justicia en 1981 y Secretario de Trabajo de 85 a 86; al terminar la gestión del Gobernador Interino Alfredo Baranda, e ingresar en 1987 el Lic. Mario Ramón Beteta Monsalve como titular del Ejecutivo en el Estado de México, fue enviado como embajador ante el gobierno de República Dominicana, y regresaría para ocupar el cargo de Secretario de Gobierno en el mismo Estado en 89.

Jorge Alberto Lozoya Legorreta, este funcionario estudió Relaciones Internacionales en el Colegio de México, y cuenta con Maestría y Doctorado en Historia; ingresó al sector público en 1971 donde hasta 1973, se desempeñó como asesor del Subsecretario de la Presidencia y con el mismo cargo de asesor en Canal 13; fungió como Director General de Relaciones Internacionales en 1977, y como productor y realizador de televisión en la Unidad de Televisión Educativa y Cultural de la SEP en 1983; Director en Jefe para Planeación y asuntos Culturales en 1984 y Director en Jefe para Cooperación Internacional en 1985; Finalmente, es nombrado embajador en 1986.

Pablo Wallentin Crawford, este es un curioso ejemplo de un nombramiento por abajo de un embajador o cónsul que se ejerce por el Presidente de la República. Este economista por la UNAM, fungió como Subdelegado Auxiliar de Gobierno, en la Delegación Miguel Hidalgo de 1974 a 1976; Secretario Particular del Secretario del Consejo y Subdirector de Operaciones Boletrónico del DDF de 1976 a 1978; Secretario Particular del Subdirector de Estudios Especiales de CONASUPO de 1978 a 1981; Coordinador General de Simplificación Administración de la SSA en 1983; funge como representante de la CONASUPO ante el gobierno de Canadá y como Primer Secretario en la Embajada de 1983 a 1985; regresando al país como asesor del titular de la SEMIP de 1985 a 1988.

Aparte de estos ocho casos de nombramientos evidentemente políticos, realizados en el periodo 85-88 del sexenio del presidente Miguel de la Madrid Hurtado, no se detectó movimiento alguno fuera de los naturales de la Secretaría de Relaciones Exteriores que nos hagan sospechar un móvil político en los nombramientos antes realizados; incluso el último caso podría justificarse como una forma para evitarle a la CONASUPO el gasto

derivado de la manutención de un representante ante el gobierno canadiense, por parte de nuestro país.

6.2 En el periodo de Carlos Salinas de Gortari

Este sexenio, que abarcaría desde el 1º del mes de diciembre de 1988 al 30 de noviembre de 1994 se caracterizó por utilizar el Servicio Exterior para canalizar a un número bastante elevado de políticos como se verá a continuación. Por el papel protagónico que varios políticos desempeñaban es de suponerse que se les dio una salida política, en demérito del papel que juega nuestro aparato exterior en el mismo periodo.

Gustavo Petriccioli Iturbe, este funcionario delamadrista que estuvo al frente de la Nacional Financiera por un espacio de 4 años, y fungiría como titular de la Secretaría de Hacienda, a la salida de Silva Herzog, del 17 de junio de 1986 al 30 de noviembre de 1988; poco después, se le nombró embajador en los Estados Unidos de América, puesto que se consideraría le alejaría de la política nacional y que duraría desde el 12 de diciembre de 88 al 12 de diciembre de 92, fecha en la que regresaría como Director General de Caminos y Puentes Federales de la SCT.

Pedro Vázquez Colmenares, este abogado fungió como agente del Ministerio Público de 59 a 64; como abogado en la Tesorería de la Federación de 60 a 63; ocuparía el cargo de Secretario Particular del Oficial Mayor de la STyPS de 63 a 65; luego iría a Baja California Sur de 65 a 70 como Secretario Particular del Gobernador en la entidad; Con el presidente Luis Echeverría, despegaría al plano nacional, primero como Secretario Particular del Secretario de la Presidencia de 70 a 71; sería nombrado después como Oficial Mayor de la Secretaría de la Presidencia de 71 a 73; luego ocuparía la plaza de Director General de ASA de 73 a 75; ocuparía brevemente una Subsecretaría en la SRA; luego sería Director General de Aeroméxico de 76 a 80; es elegido Gobernador de su natal Oaxaca de 80 a 85; ocupa el puesto de Director General de Investigación y Seguridad Nacional de 85 a 88; finalmente se le nombraría como embajador en Guatemala el 10 de enero de 1989.

Mario Moya Palencia, a este político se le remueve de la Representación Permanente ante la ONU que ocupaba desde 1985 y se le designa como embajador en Japón el 12 de enero de 1989.

Sería nombrado el 29 de enero de 93 como embajador Especial para Centroamérica y el Caribe, siendo nuevamente transferido como embajador ante Italia a principios de 94.

Miguel Alemán Velasco, a este personaje ligado prácticamente toda su vida a la empresa Televisa, e hijo del expresidente Miguel Alemán Valdés se le nombra extrañamente como embajador para Asuntos Especiales el 16 de enero de 1989.

Eduardo Pesqueira Olea, este funcionario que ocupó desde el 19 de julio de 84 y hasta el 30 de noviembre de 88, al parecer tuvo la mala ocurrencia de burlarse de

Carlos Salinas cuando éste buscaba la presidencia, como ejemplo se transcribe el texto de un pie de foto: "Eduardo Pesqueira, el gordito de la familia feliz, se sintió presidenciable. Aquí le pone los cuernos al enemigo a vencer, Carlos Salinas Recortari (sic), ante la mirada del sempiterno Fidel Velázquez"¹⁴⁵.

Por ésto, no es de extrañar que se le nombrara el 31 de enero de 1989, como Representante Permanente ante la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), lo cual no deja de ratificar la animadversión que según se cuenta le tenía Salinas, porque este nombramiento encubría una cruel ironía implícita, ya que siendo Pesqueira obeso, el destino de la representación parecía una burla al portador. Como nota al margen, se agrega que no se encontró alguna semblanza curricular de Eduardo Pesqueira en las publicaciones de la Presidencia de la República en el periodo de Salinas de Gortari, y se tiene conocimiento que ocupó dicho cargo hasta julio del 90.

Alfredo del Mazo González, este político ligado políticamente al Profesor Carlos Hank González, y emotivamente a Miguel de la Madrid, fue Director del Banco Comercial Mexicano de 72 a 73; ocupó el mismo cargo en el Banco Minero y Mercantil de 73 a 76; fue funcionarios de la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros en 76; siendo Director del Banco Obrero de 79 a 81; ocuparía la gobernatura del Estado de México de 81 a 86; sería nombrado Secretario de Energía, Minas e Industria Paraestatal de 86 a 88; y por el enfrentamiento con Salinas de Gortari, ya que pensó que él sería el candidato presidencial, y después felicitó a Sergio García Ramírez por error, el presidente, lo nombró embajador en Bélgica y ante la CCE, aunque no se pudo encontrar documentos que confirmen lo mencionado en la prensa, sólo una nota periodística que dice: "El evidente enfrentamiento con Carlos Salinas le significó a Del Mazo el exilio político y fue embajador en Bélgica y ante la Comunidad Económica Europea, de 1988 a 1991, cuando reapareció con la encomienda de organizar la Cumbre de presidentes y jefes de Estado de Iberoamérica en 1991"¹⁴⁶.

Alfredo Philips Olmedo, este político al parecer con mala suerte, fue designado como embajador en Canadá el 7 de febrero de 1989, y regresaría posteriormente como Subsecretario de Vivienda y Bienes Inmuebles de la SEDESOL de 1992 a 94; luego sería nombrado desde mayo a diciembre de 94 con Salinas, y por un solo mes con Ernesto Zedillo, como titular del INFONAVIT.

Alejandro Carrillo Castro, abogado, con doctorado en Administración Pública, antes de ingresar al Servicio Exterior se desempeñó de 1965 a 1970 como Secretario Particular del Oficial Mayor de la Comisión de Administración Pública de la Presidencia de la República, y Secretario Técnico de la misma de 67 a 70; fungió como Director General de Estudios Administrativos de la misma Presidencia de 71 a 73; como Director General del ISSSTE en el sexenio de Miguel de la Madrid de 1982 a 1988; Se le nombró cónsul General en Chicago, Illinois, EUA el 21 de febrero de 89 a junio de 1992; posteriormente se le transfirió como Representante Permanente

¹⁴⁵ Agustín, José. *Tragicomedia mexicana*. Edit. Planeta, México, 1998, p. 62.

¹⁴⁶ Javier Rodríguez Gómez: "Cobijado por Hank, Del Mazo busca consolidar al grupo Edomex". *El Financiero*. 11 de marzo de 1997, p. 43.

ante la OEA de junio de 92 a 93. En el sexenio actual se le nombró Director General del Instituto Nacional de Migración.

Luis Antonio de Pablo Serna, este abogado, con maestrías una en Economía y otra en Artes, fue Director General de Coordinación de la Política Económica y Social de la Presidencia de la República de 75 a 76; fue Subdirector General de Promoción Fiscal de la SHyCP de 76 a 79; trabajó con Miguel de la Madrid en la SPP como Director General de Programación Regional de 79 a 82; ocupó la Dirección General de la Comisión de Fomento Minero de 82 a 88; se le nombró Representante Permanente Alterno ante la Comisión de Comunidades Europeas el 21 de febrero de 1989 y el 12 de julio de 1991 se le nombró embajador en Suiza.

Bernardo Sepúlveda Amor, este funcionario, quien fuera titular de la Secretaría de Relaciones Exteriores representa un caso interesante en el Servicio Exterior, ya que su trayectoria supondría un fin diferente: hizo sus estudios en Derecho y una maestría en Derecho Internacional; fue Subdirector General de Asuntos Jurídicos en la Secretaría de la Presidencia de 67 a 70, con uno de los políticos más influyentes de su momento, Emilio Martínez Manautou; fungió posteriormente como asesor de los secretarios de Hacienda y Crédito Público, Hugo B. Margáin y José López Portillo de 71 a 75; en el sexenio de éste último fungió de 76 a 80 como Director General de Asuntos Hacendarios Internacionales de la SHyCP, que sería su primer acercamiento internacional en algún cargo público; tuvo posteriormente la suerte de trabajar como asesor para Asuntos Internacionales de Miguel de la Madrid, cuando ocupó éste la Secretaría de Programación y Presupuesto; brevemente fue nombrado embajador en los Estados Unidos de América en 82; antes de ser titular de la SRE, se enviaron señales que él sería dicho funcionario, al nombrársele Secretario de Asuntos Internacionales del PRI, en la campaña de Miguel de la Madrid a la presidencia; fue Canciller todo el sexenio y con Salinas de Gortari se le premia con la Embajada en Gran Bretaña, que es la coronación de una carrera diplomática para un miembro del Servicio Exterior, el 17 de marzo de 1989.

Enrique González Pedrero, este intelectual y funcionario tabasqueño incómodo, hoy prominente perredista, fungió como Director de la Facultad de Ciencias Políticas de la UNAM, siendo elegido como Senador por su entidad; nombrado Fundador y Director del Instituto de Capacitación y Desarrollo Político del PRI; ocupó el cargo de Secretario General del Comité Ejecutivo Nacional del PRI; fungió como Director General de Corporación Mexicana de Radio y Televisión (Canal 13); fue Presidente de la Comisión Nacional de Libros de Texto Gratuitos; en la campaña de Miguel de la Madrid se le nombró Director General del IEPES priista; ocupando el cargo de Gobernador por Tabasco, antes de ser nombrado como embajador en España, el 8 de diciembre de 1989.

José Ángel Pescador Osuna, a este funcionario se le nombró Cónsul General en Los Ángeles el 18 de diciembre de 1989, con el antecedente de haber sido Subsecretario de Servicios Educativos en el DF.

Francisco Javier Alejo López, este economista, con doctorado en la misma disciplina trabajó como empleado del sector público federal de 59 a 72 en la SHyCP, en la SIC, en la Secretaría de la Presidencia, en Banjidal, en Bancomext y en Nafinsa; su primer cargo relevante lo ocupó como Director General del FCE de 72 a 76; fue Subsecretario de Ingresos de la SHyCP en 74; se le nombró Secretario del Patrimonio Nacional de 75 a 76; ocupó la Dirección General del Combinado Industrial Sahagún de 77 a 78; Director General de Dina de 78 a 79; de ahí el presidente López Portillo, lo nombra embajador en Japón y en Corea en todo su sexenio, hasta que en 1982 y hasta 1984, funge como Asesor de Jesús Silva Herzog en la Secretaría de Hacienda; ocupa una Vicepresidencia del Banco Mundial de 85 a 87; con Salinas de Gortari se le nombra Director General de ANDSA de 88 a julio del 90, fecha en la que se le nombra embajador en Italia y Representante Permanente ante la FAO.

Ricardo Ampudia Malacara, este politólogo, con dos maestrías en Ciencias de la Comunicación, fue asesor del Secretario de la Reforma Agraria, de 78 a 80; asesor del Gobernador del Estado de México, de 80 a 81; fue Subdirector de Prensa Extranjera y Relaciones Públicas de la Presidencia de la República de 85 a 88; en 89 y 90 ocupó la Subdirección General del Fonatur, siendo nombrado el 19 de abril de 1990, Cónsul General en Houston; cargo del que regresaría como Director General de Protocolo de la SRE el 26 de mayo de 92, lo cual no deja de ser sumamente criticable porque este cargo, dadas sus funciones, requeriría de un miembro consumado del Servicio Exterior.

Juan José Bremer Martino, este abogado por la UNAM, se inicia en el sector público como Secretario Privado del presidente Luis Echeverría de 72 a 75; de 75 a 76 se le nombra Subsecretario de la Secretaría de la Presidencia; con el presidente López Portillo funge como Director General del INBA de 76 a 82; es nombrado brevemente en 82 embajador en Suecia; regresa como Subsecretario de Cultura de la SEP en el mismo 82; es nombrado en 83 Presidente del Comité Organizador del Festival Cervantino; resulta elegido como Diputado Federal de 85 a 88; al concluir la diputación es nombrado embajador en la URSS y en Mongolia de 88 a 90; y es cambiado a la República Federal Alemana con el rango de embajador en julio de éste último año.

Mario Ruiz Massieu, este funcionario egresado como abogado de la UNAM, poseedor de una maestría en Historia de México; se inició en el servicio público como asesor de servicios legales del IMSS de 72 a 75; colaborando en la UNAM como Subdirector General de Información de 75 a 76, como Subdirector de Radio UNAM, de 76 a 77, como Secretario de la Facultad de Filosofía y Letras de 77 a 79, y como Asesor del Abogado General de 79 a 81; es nombrado recaudador de rentas 1 del Estado de Guerrero de 81 a 83; funge como Director General del Patrimonio de la SSA de 84 a 85; regresa a la UNAM como Director General de Planeación de 85 a 87 y como Secretario General Auxiliar de la misma; fungiría posteriormente, de 88 a 90, como Secretario Técnico del Gabinete de Bienestar Social de la Presidencia; es nombrado embajador en Dinamarca el 20 de septiembre de 1990,

cargo del que regresaría en 93 a ocupar la subprocuraduría de Delegaciones de la PGR.

Fernando Benítez Gutiérrez, este famoso periodista y escritor sería nombrado por Salinas de Gortari como embajador en República Dominicana el 9 de octubre de 1990, sin mayor antecedente en el servicio público que el haber sido Secretario Particular del Secretario de Gobernación en 1946, y haber sido Director del periódico El Nacional.

Jorge de la Vega Domínguez, este experimentado político chiapaneco que fue Director General de CONASUPO con Luis Echeverría; Secretario de Comercio con López Portillo de 77 a 82; Gobernador de su entidad; Presidente del Comité Ejecutivo Nacional del PRI de 86 a 88; titular de la SAyRH de 88 a noviembre de 90; sería nombrado el 15 de enero de 1991 embajador en Canadá, puesto que desempeñaría hasta enero de 93, cuando asumiría una Coordinación de la SEDESOL.

Santiago Oñate Laborde, este funcionario representa un caso interesante de ascenso rápido en las estructuras del sistema político mexicano, como lo demuestra su curriculum: de 68 a 73 estudia Derecho en la UNAM; realiza un Diplomado en Derecho Procesal en Italia de 72 a 74; de 74 a 75 estudia en Inglaterra una maestría en Ciencias Económicas y Políticas; es profesor e investigador en el Departamento de Derecho de la UAM de 75 a 84, y realiza simultáneamente un doctorado en EUA de 81 a 84; de ahí, es postulado como Diputado Federal de 85 a 88; ocupa una curul en la Asamblea de Representantes del DF de 88 a 91; al terminar su cargo se le nombra Representante Permanente ante la OEA el 14 de febrero de 91; cargo del cual regresaría para ser nombrado de 92 a 94, titular de la PROFEPA; con Ernesto Zedillo sería nombrado inicialmente como Secretario del Trabajo y Previsión Social de diciembre de 94 a agosto de 95; cuando asumiría la Presidencia del CEN del PRI.

Jesús Silva Herzog Flores, licenciado y con maestría en Economía, inició sus actividades en el sector público como Jefe de la Oficina Técnica de la Dirección del Banxico de 64 a 70; Director General de Crédito en la SHyCP de 70 a 72; Director General del INFONAVIT, de 72 a 76; Director General del Banxico; de 77 a 78; Director General de Crédito, de 78 a 79 y Subsecretario de 79 a 82 en la SHyCP; Secretario de Hacienda y C.P. de 82 a 86; Director del CEMLA de 89 a 91; el presidente Salinas le nombra el 5 de marzo embajador en España.

Ignacio Castillo Mena, este es uno de los ejemplos más interesantes del uso que le daba al Servicio Exterior Mexicano el presidente Carlos Salinas, ya que este personaje se destacó como prominente representante del PRD, partido con el que siempre mantuvo un antagonismo inculcable. Fungió como Director de Acción Juvenil del PRI de 54 a 59; ocupó la Subdirección de Profesiones de 59 a 61; regresó al PRI como Director de Asuntos Jurídicos de 61 a 64; fue Director de Relaciones Públicas de la Secom de 64 a 66; Diputado Federal de 67 a 70; presidente en Durango de la Junta de Conciliación y Arbitraje de 71 a 76; Senador

de 76 a 82; Diputado Federal y líder de la fracción parlamentaria perredista de 88 a 91, y miembro del CEN del PRD; nombrado embajador en Ecuador el 9 de agosto de 1991, su aprobación en la Comisión Permanente resultó bastante álgida, ya que sus compañeros perredistas le aventaron monedas a su paso, ubicándolo como un traidor a su partido.

Luis Eugenio Todd Pérez, Médico con especialidad en Nefrología, este académico universitario brincaré a los más altos puestos del gobierno con la ayuda de habilidad para conciliarse con los grupos políticos mas diversos, lo que lo llevaría a trabar una buena amistad con su paisano Raúl Salinas Lozano y con Carlos Salinas, con el antecedente inmediato de haber sido Rector de la Universidad Autónoma de Nuevo León de 73 a 79; Secretario de Salud de 79 a 82 y Secretario de Educación y Cultura de 85 a 88 en Nuevo León; con un periodo intermedio en que fue Diputado Federal de 82 a 85; ya en el sexenio salinista ocuparía la Subsecretaría de Educación Superior e Investigación Científica de 88 a 92, cargo que dejó para salir del país como Representante Permanente ante la UNESCO, al ser nombrado el 13 de marzo de 92.

Fausto Zapata Loredo, Este político echeverrista, quien fuera su Jefe de Prensa, sería lanzado como candidato a Gobernador por el PRI (la mayoría de las bases priístas preferían a Gonzalo Martínez Corbalá) en San Luis Potosí en 91, pero después del proceso electoral y ante la presión ciudadana que clamaba que el triunfo real era del Doctor Salvador Nava y que se le había instalado como Gobernador mediante un fraude, por ello, renunciaría en octubre al cargo, dándole el presidente Salinas como solución al conflicto, un nombramiento como Cónsul General en Los Ángeles, EUA el 24 de junio del 92; cargo del que sería transferido con el mismo rango, a la Ciudad de Nueva York el 12 de enero de 93.

José Servando Chávez Hernández, profesional en Letras Clásicas y en Derecho, este funcionario fue Diputado Federal de 64 a 67; Secretario de Gobierno en Quintana Roo de 67 a 68, ocupando el mismo cargo en Michoacán en 69; Gobernador de Michoacán de 70 a 74; y sin otra experiencia relevante en el ámbito nacional, es nombrado embajador en Honduras el 14 de julio de 1992.

Enrique Olivares Santana, este Profesor normalista es uno de los casos de ascenso continuo en el Sistema Político Mexicano. Años después de haber concluido la Normal de Maestros(1939), fue Diputado local por Aguascalientes de 50 a 53(siendo líder del Congreso); ocupó importantes cargos en el PRI de su estado de 50 a 56; fue Secretario General Sustituto de la sección IX del SNTE de 56 a 57; Diputado Federal de 58 a 61; Gobernador de Aguascalientes de 62 a 68; Secretario General del CEN del PRI de 68 a 69; Senador de 70 a 76, periodo en que fungiría como líder de su Cámara; Director General de Banobras de 76 a 78; Secretario de Gobernación de 79 a 82, en este periodo se le llegó a considerar aspirante presidencial, y al no resultar nominado se alejó, permitiendo que su hijo Héctor Hugo Olivares Ventura hiciera su propia carrera política; sin embargo, acepta ser nombrado embajador ante el Estado Vaticano el 10 de octubre de 1992, cargo que desempeñaría hasta 1995.

Vicente Luis Coca Alvarez, abogado egresado de la UNAM, de 71 a 76 colaboraría en la Secretaría de la Presidencia; acompañaría a Cuauhtémoc Cárdenas en la SRA de 77 a 80, y en el gobierno de Michoacán de 81 a 86, terminado ese sexenio estatal recibe una Notaría; por lo anterior, es normal que al presidir al PARM en Michoacán, apoye al Ing. Cárdenas y sea postulado como Diputado Federal, cargo que ocupó de 88 a 90; pero con cierta lejanía del PRD, sorpresivamente, al igual que con Castillo Mena, fue nombrado embajador en Filipinas el 19 de noviembre de 1992.

Rafael Rodríguez Barrera, este abogado, es uno de los más experimentados funcionarios con trayectoria amplia en el servicio público y con cargos de elección, ha sido Secretario del Ayuntamiento de Campeche de 59 a 61; Director estatal de Tránsito y Seguridad Pública de 61 a 62; Diputado local de 62 a 64; Presidente Municipal de Campeche de 65 a 66; Secretario General de Gobierno estatal de 67 a 70; Diputado Federal de 70 a 73; Gobernador de Campeche de 73 a 79; Oficial Mayor del CEN del PRI de 80 a 81; Subsecretario de la SRA de 81 a 86; Secretario de la Reforma Agraria de 86 a 88; Secretario General del CEN del PRI de 88 a 92, y Presidente Interino del mismo hasta 93; nombrado embajador en Israel en febrero de 93.

Dante Delgado Rannauro, Político de gran capacidad analítica y negociadora, este abogado, se desempeñó como Secretario Auxiliar del Secretario Privado del presidente Luis Echeverría de 74 a 76; en 77 y 78 ocupó una Subdirección federal en la SIC; fungió como Delegado Federal de la SEP en varios estados de 79 a 83; Subsecretario de Gobierno de Veracruz de 83 a 85; Diputado Federal de 85 a 86; Secretario General de Gobierno de 86 a 88, asciende a Gobernador Interino hasta 1993; es nombrado embajador en Italia y Representante Permanente ante la FAO el 22 de marzo de 93; regresaría al país como Procurador Agrario de 94 a 95, fecha en que iniciaron sus problemas con el Sistema Político.

Francisco Buenaventura Labastida Ochoa, este economista, con dos maestrías, una en evaluación de proyectos, y otra en planificación de la educación, empezó sus actividades en el sector público como Jefe de Sección en la SHyCP de 62 a 65; economista-investigador en la SEP de 65 a 66; Jefe de Oficina de Autotransporte de Carga en la SCT de 66 a 67; Jefe de Departamento de 68 a 72; Subdirector Sectorial en la Secretaría de la Presidencia de 72 a 75; Director General de Promoción Fiscal en la SHyCP de 76 a 79; el cargo de lo impulsa a los primeros planos nacionales sería ingresar como Subsecretario de Programación, con Miguel de la Madrid de 79 a 82; por ello, no es de extrañar que sea nombrado Secretario del Patrimonio y Fomento Industrial, cargo en el que continuaría al cambiar de nombre a Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal, desde 1982, y hasta 1986; ocuparía la Gobernatura de Sinaloa de 86 a 92; el presidente Salinas lo nombró el 25 de junio de 1993, embajador en Portugal.

Celso Humberto Delgado Ramírez, este abogado, con dos especialidades, tiene un antecedente importante: fuge como embajador de manera inexplicable en

cuatro países, y dicha actividad la mezcla con funciones partidistas en el PRI. Inicia sus actividades en el sector público en 1966, como Técnico en la STyPS; y mientras era Presidente de la Confederación de Jóvenes Mexicanos de 68 a 71, fungió como Inspector de la Dirección de Acción Social de la SEP, en 69, y como Diputado Federal de 70 a 72; sorpresivamente es nombrado embajador en Egipto en 72, en Argelia en 73, en Argentina en 73, y en Cuba de 75 a 77; regresa al PRI como Delegado en varios estados y de Subsecretario de Organización del CEN de 76 a 79; fugazmente ocupa la Dirección General de la Unidad de Coordinación del sector Agrario en la SRA en 1980; regresa al PRI como Presidente del Comité Directivo en el DF en 1981; Senador por Nayarit de 82 a 87; Gobernador por la misma entidad de 87 a 93; se le nombra en 93 Cónsul General en Montreal, Canadá.

Rodolfo Antonio Echeverría Ruiz, este abogado ha gozado de buena fortuna, la que al parecer se deriva de sus padre: Rodolfo Echeverría Alvarez; y es que antes de concluir su carrera profesional (1964-1968), ya había sido miembro de la Comisión de Asuntos Internacionales del CEN del PRI de 61 a 62, Director Juvenil del PRI en el DF de 63 a 64; Director Nacional de Acción Juvenil de 65 a 67; Secretario del CEN del PRI adjunto al IEPES de 69 a 70; en el sexenio de Luis Echeverría Alvarez, la suerte fue todavía mejor, ya que se le nombró Oficial Mayor del CEN del PRI de 70 a 76; siendo Diputado Federal de 73 a 76; con López Portillo es nombrado Subsecretario de la Secretaría de Gobernación de 76 a 78, y Subsecretario en la STyPS de 78 a 82; el presidente De la Madrid lo nombró embajador en Cuba de 82 a 85; regresa como Subdirector Técnico Administrativo de PEMEX de 85 a 87; funge de 88 a 91 como Secretario General de Coordinación Metropolitana en el DF; de ahí pasa a ser Diputado Federal de 91 a 94; antes de terminar su periodo legislativo se le nombra embajador en España en 1994.

Antonio Riva Palacio López, este abogado quien fuera Presidente de la Junta de Conciliación y Arbitraje de Morelos de 58 a 60; Secretario General de Gobierno del estado de Morelos de 60 a 64; desde 64 y hasta el 76 deja la política para dedicarse a la abogacía; funge como Diputado Federal de 76 a 79; es asesor jurídico de la Secretaría de Gobernación de 80 a 82; es Senador por Morelos de 82 a 88; Gobernador de ésa entidad de 88 a 94; es nombrado embajador en Ecuador.

Guillermo Cossío Vidaurri, este funcionario quien fuera Gobernador de Jalisco para el periodo 89-94 dejaría abruptamente su puesto por las complicaciones políticas derivadas de las explosiones de abril de 92 que destruirían varias calles de la Ciudad de Guadalajara; así que varias semanas posteriores al siniestro, pidió licencia; y se le nombraría en el primer semestre de 94, embajador en Guatemala.

Como se desprende de la curricula expuesta, la gran mayoría de estos 33 nombramientos (de los cuales 13 fueron gobernadores de alguna entidad), casi ninguno de ellos tenía la mínima experiencia en la diplomacia, o conocimiento del idioma del país receptor en muchos casos, por lo que puede sospecharse sobre la eficiencia de la representación de estos políticos, la cual se vería disminuida, contra lo que un profesional del Servicio Exterior podría obtener.

Un directorio interno de la SRE de junio de 1991, nos demuestra que de 72 embajadores en funciones, 13 eran políticos desempeñando tal representación, lo que corresponde a un 18% del total de las acreditaciones totales, aunque la representación por políticos llegó a ser del 25% en algunos momentos de 92 al 93. Adicionalmente cabe agregar que estos políticos se ubicaban en varias de las embajadas más importantes para México: Canadá, Cuba, España, Estados Unidos de América, Italia, Japón, la OEA, y el Reino Unido.

Otro punto interesante para recordar, es que aunque el Reglamento de la actual Ley del Servicio Exterior, publicado en el sexenio del propio Salinas en el Diario Oficial de la Federación el 11 de octubre de 1994, y que por ende es vigente (ya que sólo ha recibido una modificación que no afecta a la generalidad de artículo contenidos en el mismo) ordena en su Artículo 5º que:

“La Secretaría publicará cada año la lista del personal temporal, nombrado conforme al artículo 7o. de la Ley. En dicho documento figurarán, por orden de categoría y antigüedad en la designación, los nombres de los miembros temporales de cada una de las ramas del Servicio Exterior, el lugar y fecha de su nacimiento, la adscripción en que se encuentren, las adscripciones anteriores y los cargos desempeñados en la Secretaría y en el Servicio Exterior, así como los estudios superiores realizados, títulos académicos obtenidos, e idiomas que tengan acreditados. Igualmente consignará el número de dependientes económicos de cada uno de ellos.”

Sin embargo, ésto al parecer no se ha cumplido, ya que no ha sido posible encontrar tal lista, la que por su naturaleza oficial debería de ser publicada en el Diario Oficial, lo que provoca suspicacias en cualquiera que desee investigar más en el tema.

6.3 En el periodo de Ernesto Zedillo Ponce de León

En este apartado, sólo se mencionarán a quienes se les haya nombrado en diciembre de 94 y hasta diciembre de 97 como representantes de nuestro país en el extranjero, y de ahí se desprenderá el uso político que el presidente Zedillo le dio al Servicio Exterior Mexicano.

De 22 nombramientos como representantes en el exterior realizados en el primer año de gestión (1995), sólo se podrían considerar como nombramientos políticos los siguientes:

Guillermo Jiménez Morales, este abogado que tuvo importantes cargos en el PRI poblano y en el nacional; inició su carrera administrativa como Ministerio Público en el 58; fue Jefe de Departamento de la SSA en 1967; fungió tres veces como Diputado Federal en 73-75, en 79-80 y de 89-91, siendo en esta última líder de la Cámara Baja; fue además Gobernador del estado de Puebla de 81 a 87; concluyó el sexenio salinista como Secretario de Pesca de 91 a 94; con Zedillo se le nombra embajador en el Estado Vaticano a principios de 95.

Mariano Palacios Alcocer, abogado con maestría en Derecho Público, se destacaría como precoz político; desde que era alumno de la licenciatura (71-76), llegó a tener simultáneamente tres cargos: líder en juvenil en Querétaro, y Presidente Nacional del Consejo de las juventudes del PRI, además de Diputado local de 73 a 76; pasaría a ser Presidente Municipal de Querétaro de 76 a 79; de 79 a 82 Rector por la Universidad Autónoma de Querétaro; Senador por Querétaro de 82 a 85; Gobernador por el mismo estado de 85 a 91; se incorporaría como Presidente del Consejo Consultivo del Programa de Solidaridad, en la SEDESOL con Luis Donald Colosio en 92 y hasta 94; el presidente Zedillo lo nombra embajador en Portugal a principios de 95.

Margarita González Gamio, psicóloga, con maestría en Sociología, esta funcionaria ha escalado la estructura administrativa desde el DF; inicia como psicóloga en el Hospital Infantil de 70 a 72; pasaría a ser Jefa de Oficina en el INFONAVIT de 72 a 76; fungiría como Jefa de Departamento de 77 a 80 en la SAHyOP; su suerte mejorará al ingresar al la SPP de Miguel de la Madrid en 81 como Directora General en 1981; pasará a ser Subdirectora General en el IMSS de 81 a 86; fungirá como Delegada Política en Miguel Hidalgo de 88a 94; se le nombrará embajadora en Hungría a principios de 95.

Emilio Mújica y Montoya, economista, con Doctorado en la misma especialidad en la RFA, afanosamente se abriría paso en la administración pública, ya que empezó como ayudante mecánico electricista en el DDF de 43 a 48; pasaría a ser analista económico en la SCOP de 48 a 50; pasaría sucesivamente como empleado menor en la Secretaría de Bienes Nacionales, en la Secretaría de la Economía Nacional, y en Nafinsa de 50 a 53; su primer papel trascendente los constituiría su designación como Contralor General de Andsa de 53 a 59; fungiría como Secretario Ejecutivo en el Bancomext de 59 a 65; sería Director General de Planeación en la Secretaría de la Presidencia de 65 a 70; Subgerente de Planeación en Ferronales de 71 a 72; Investigador del Colmex de 72 a 73; Director General en la Sepanal de 75 a 76; Secretario de la SCT de 76 a 82; Asesor del titular de la SEMIP en 88; Asesor del Jefe del Departamento del DF de 89 a 91; Director General del Metro de 91 a 94; se le nombra en 95 embajador en Costa Rica.

Estos nombramientos realizados en 95, nos dan una idea de como Ernesto Zedillo, ya como presidente de México usaría su facultad para nombrar y remover libremente a los embajadores y cónsules General en el extranjero, se percibe que los nombramientos citados servirían para darle una salida digna a los políticos mencionados, los cuales como se nota eran de amplio curriculum político o administrativo, con la excepción de Margarita González Gamio.

Hasta diciembre de 1997, antes del cambio del Secretario de Relaciones Exteriores, José Ángel Gurriá Treviño, por la embajadora Rosario Green Macías, los nombramientos de políticos destacados en el periodo analizado de Ernesto Zedillo serían:

Eduardo Robledo Rincón, maestro normalista, hizo además sus estudios de Licenciado en Ciencia Política y Administración Pública por la UNAM; ingresó al PRI en 1965, llegando a fungir como: Subsecretario de Capacitación Política del CEN en 1977, Subdirector Académico en 1978, Subsecretario de Organización del CEN en 1982, delegado en varios estados de 1985 a 1987, Coordinador Regional de la campaña de Carlos Salinas en estados del norte del país de 1987 a 1988, Secretario General Adjunto del CEN de 1989 a 1990 y Presidente del Comité Directivo Estatal en Chiapas de 1990 a 1992. Ocupó los cargos de: Coordinador del Consejo de Acción para el Desarrollo de la Sierra Madre de Chiapas de 1970 a 1974, Coordinador General del Centro Nacional de Capacitación de Servicio Social del ISSSTE de 1971 a 1973, Secretario Técnico del Consejo Consultivo del Crea de 1979 a 1982, Secretario General de Gobierno en Chiapas de 1983 a 1985, diputado federal de 1985 a 1988, senador de la República de 1991 a 1994, pide licencia para contender como candidato a gobernador de Chiapas, cargo que ocupó durante 69 días, ya que ante las protestas surgidas de su proceso electoral¹⁴⁷ se retira del cargo el 14 de febrero de 1995, siendo nombrado por el presidente Zedillo al año siguiente como embajador ante el gobierno de la República de Argentina, el cual fue ratificado por el Senado el 18 de abril de 1996.

Santiago Oñate Laborde, de quien ya se explicó su trayectoria pública, y se le nombra embajador en la Gran Bretaña, a inicios de 1997.

José Rafael Castelazo, quien después de fungir como diputado federal, sólo sería durante tres semanas de mayo de 1997, embajador de México en Costa Rica.

Jesús Federico Reyes Heróles González Garza, este Licenciado en Economía por el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM), hizo además estudio en Derecho por la UNAM, haciendo el Doctorado en Economía del Instituto Tecnológico de Massachusetts; fungió como asistente de investigación en la Dirección General del Banco de México de 1975 a 1976, asesor en la Subdirección General del Banco de México de 1980 a 1982, asesor del Secretario de Hacienda y Crédito Público (SHyCP) en 1982, Director General de Planeación Hacendaria en la SHyCP de 1983 a 1988, Coordinador General de asesores del Secretario de Relaciones Exteriores de 1989 a 1990, Director General del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C. (BANOBRAS) de 1994 a 1994, y de 1996 a 1997 como Secretario de Energía. Se le nombra como embajador ante los Estados Unidos de América, ratificándolo el Senado de la República el 28 de octubre de 1997.

De estos nombramientos se destacan tres: el de Eduardo Robledo, que se hizo como salida política al conflicto en Chiapas con el Ejército Zapatista de Liberación Nacional, el de José Rafael Castelazo —ya que aunque no parecería extraña su promoción a un país aparentemente sin dificultades como lo es Costa Rica, su presencia generó un problema inesperado—, y el del ex Secretario de Energía Jesús Federico Reyes Heróles.

¹⁴⁷ La prensa nacional, particularmente *La Jornada*, consigna desde diciembre de 1994 y hasta principios de febrero de 1995 los diferentes problemas postelectorales surgidos en la entidad.

Cabe destacar, por su importancia, el grave incidente internacional que causó José Rafael Castelazo al gobierno mexicano:

"Las diplomacias de México y Costa Rica subieron al ring en mayo de 1997, cuando la prensa dio a conocer la celebración de una reunión entre el entonces candidato presidencial de PUSC, Miguel Ángel Rodríguez, y Hank González...

El entonces embajador mexicano en Costa Rica, José Rafael Castelazo, intervino para defender a Hank, hacer declaraciones en contra del sistema político costarricense, al cual calificó de 'oligarquía', y ocasionar el deterioro de las relaciones entre México y San José. Tras sólo tres semanas de gestión, el político priísta convertido en diplomático tuvo que renunciar a su misión, antes que el gobierno de Costa Rica pidiera su retiro bajo la fórmula de persona non grata.

En ese momento, el canciller costarricense Fernando Naranjo declaró a la prensa mexicana que Hank era investigado por los órganos legislativos de su país. La batalla había comenzado.

A los pocos días, las cancillerías de México y Costa Rica tuvieron que salir al paso del problema causado a la relación bilateral: Tlatelolco envió a un diplomático de carrera, Enrique Berruga, a la embajada mexicana en San José, y el canciller Naranjo se desdijo públicamente: 'no hay nada contra Hank'.¹⁴⁸

Por otra parte, cabe aquí hacer mención de lo expresado en la sesión del pleno por el senador del PRD Félix Salgado Macedonio al respecto del nombramiento de Federico Reyes Heróles:

"Llama la atención que precisamente, el ex Secretario de Energía, el propuesto. Tenemos, o al menos yo tengo, mis reservas hacia él, por haber sido uno de los responsables de poner nuestra nación en subasta, ya que fue el operador de la última reforma para extranjerizar la petroquímica básica...

Esto se completa con el recién nombrado Secretario de Energía, Luis Téllez como una jugada de ajedrez que busca dar jaque mate a nuestros recursos energéticos ante los intereses de los inversionistas norteamericanos. Es importante analizar este enroque; en la embajada de Estados Unidos proponen a quien por haber sido titular de la Secretaría de Energía, que conoce los detalles de nuestra industria petrolera, que este gobierno ha puesto en subasta y que no hay que olvidar que los norteamericanos siempre la han tenido en la mira para apoderarse de ella.

Y al mismo tiempo, ponen en la Secretaría de Energía a alguien como Luis Téllez, quien [fue]... principal operador económico e ideológico de la reforma al artículo 27 Constitucional del sexenio salinista.

Todo esto lo hacen el más idóneo para esta estrategia privatizadora...

El motivo que obligó a tal designación para ser nuestro representante ante la Casa Blanca tiene como finalidad servir como enlace, no para promover un equilibrio respetuoso en la relación bilateral de estas dos naciones, no para representar y

¹⁴⁸ David Aponte y Roberto Garduño: "Batalla diplomática entre México, EU y Costa Rica por el caso Hank". *La Jornada*, 21 de junio de 1999, p. 3.

defender los intereses y derechos de los mexicanos en la Unión americana, sino para facilitar la entrega de nuestros recursos petroleros.

...

Hemos cuestionado el que no se le tome en cuenta al Senado de la República para designaciones o tomar decisiones tan importantes como la actual...

¿De qué nos puede presumir el señor Reyes Heróles o de quien lo propone de su carrera diplomática? ¿Cuál es la carrera diplomática del señor Reyes Heróles? ¿Por qué escuela pasó? ¿Quién nos puede decir de qué privilegios goza este señor? Que no sea de la torpeza con que se condujo como Secretario de Energía."¹⁴⁹

Sin embargo, pese a que el presidente Zedillo, no hizo muchos nombramientos de políticos como representantes en el extranjero (sólo fueron 8 en tres años), notas como una publicada en el diario Reforma, nos indican el hastío que comienza a transmitirse en los medios de comunicación por el exceso de políticos en el Servicio Exterior Mexicano:

"Ahora que se encuentra acéfalo el Consulado mexicano de Los Ángeles, la representación más importante para el país después de la embajada en Washington, el nuevo Cónsul debe ser un diplomático de carrera, no un político cuya abierta afiliación partidista desmienta el avance democrático registrado en México.

Desde hace ya más de una década, Los Ángeles se ha convertido en parada obligatoria de los políticos mexicanos. Vienen a buscar el apoyo económico de sus paisanos y utilizan los medios de comunicación para difundir sus plataformas políticas.

Aprovechan los foros académicos para desprestigiar a sus opositores y movilizan corrientes de opinión locales para presionar a sus enemigos políticos en México...

Al hacer el nombramiento del nuevo Cónsul, el presidente Ernesto Zedillo debe pensar en una persona que represente a todos los mexicanos, no solamente a los miembros de su partido."¹⁵⁰

¹⁴⁹ ----- **Diario de los Debates del Senado**. Núm 20; 28 de octubre de 1997. pp. 20 y 21.

¹⁵⁰ Sergio Muñoz Bata: "El Consulado en LA no necesita un político, sino un diplomático". *Reforma*, 10 de junio de 1999, p. 27A.

CONSIDERACIONES GENERALES

A partir de los elementos señalados en los anteriores capítulos podemos arribar a una serie de consideraciones sobre el tema que nos ocupa.

I. La diplomacia ha jugado, y seguramente seguirá teniendo un lugar privilegiado dentro de las relaciones internacionales, como se ha señalado en el primer capítulo; por ello, es cierto que esta actividad evolucionó desde una simple representación o negociación para evitar las guerras, o bien para enfrentarlas en mejores condiciones, hasta una forma de búsqueda de una convivencia pacífica entre las naciones; sin soslayar que ha sido asimismo un instrumento para acrecentar el poder político y económico de una nación o Estado, primero ante sus naciones vecinas, hasta llegar a formas de poderío mundial como lo conocemos en la actualidad, y la que autores como Lenin catalogaron como imperialismo.

Papel decisivo lo ha representado en este largo proceso, la necesidad de contar con normas universalmente aceptadas por la mayoría de los Estados, hasta llegar a su forma más acabada como los son las Convenciones de Viena, que permitieron contar con una regulación precisa en materia de relaciones diplomáticas y de relaciones consulares, bajo los auspicios de la Organización de las Naciones Unidas.

Es cierto que a la fecha existen nuevas convenciones y conferencias internacionales que han precisado, tanto lo relativo a los tratados y temas específicos como el narcotráfico y los derechos humanos, lo que le ha permitido a los ministerios o secretarías del ramo (según el país) una mayor injerencia; sin embargo, la diplomacia sigue siendo un canal de comunicación y negociación de excepcional valor que debe ser tratada como un tema de seguridad nacional.

Pero a pesar de esta circunstancia, la existencia de factores reales de poder, en lo externo así como en lo interno de cualquier nación, provocará que la diplomacia, se ajuste a ese puente que representan las posibles tensiones entre las directrices internas del grupo en el poder, y los requerimientos de su Estado acreditante frente a otro, o bien la postura más conveniente de su país ante un organismo multilateral.

Estos factores de poder, llámense grupos de presión, o instituciones oficiales como el ejército, la iglesia o el empresariado, influirán decisivamente en algunas determinaciones nacionales, que a su vez se reflejarán en la postura del país, ante otro u otros. El cuerpo diplomático es evidentemente sensible a esas circunstancias.

II. Por otra parte, todo sistema de gobierno, según su composición o fundamentación, llámese parlamentario o presidencial, imprimirá un sello distintivo al quehacer de la administración pública, motivando o desmotivando, cierto tipo de procesos, entre los que cabe mencionar los diplomáticos.

Los nombramientos surgidos de esta forma, dependerán en grado fundamental de la capacidad del Jefe de Estado para impulsarlos o desalentarlos; máxime si existen controles críticos a las designaciones realizadas por los citados Jefes de Estado.

Hemos visto como en el sistema presidencial, el nombramiento de funcionarios, particularmente el de los diplomáticos, es una facultad personal, con el único filtro del Congreso correspondiente. Ésto garantiza el sano equilibrio de poderes en el sistema presidencial al estilo estadounidense.

Sin embargo, vimos como aún ésto permite que fenómenos como el de nombramientos diplomáticos en los Estados Unidos de América, se vean casos como el que el nombramiento recae en funcionarios del partido del presidente en turno, renovándose en cada cambio presidencial en dicho país el cuerpo diplomático.

III. Nuestro país ha consolidado (hasta mediados de 1999) un estilo de hacer política en forma muy singular: permitió la creación de un sistema político que enmarcado en el sistema presidencial, posee las bases culturales, políticas y jurídicas para denominarse presidencialista, con grandes facultades constitucionales y metaconstitucionales que han sido objeto de muchos análisis por diversos pensadores.

Dicho sistema político mexicano tiene bases históricas profundas: proveniente de un pasado colonial lleno de abusos, nuestra independencia nacional nos obligó a posicionarnos como Estado libre y soberano en toda la extensión de la palabra, y siendo un proceso muy largo (10 años), costó mucho lograr una reconciliación nacional, y unificar los criterios según los cuales deberíamos estructurar nuestro naciente Estado.

Esto derivó en interminables luchas entre distintos bandos: republicanos y monarquistas, centralistas y federalistas, masones yorkinos y escoceses, conservadores y liberales. Pero quizá el signo distintivo de México en el siglo XIX, posterior a su independencia, sea el de la desgastante pugna entre el congreso en turno y el Presidente de la República.

El único receso de esta tensión se produjo durante la presidencia de Benito Juárez García, y al arribar al poder el General Porfirio Díaz. Aunque por diversas causas, ambos pudieron gobernar sin la limitante del congreso. El primero por las situaciones de excepción vividas por el país; y el segundo, por el férreo control que ejerció desde el poder.

Sin embargo, queda claro que el presidencialismo, sin bien encuentra en Porfirio Díaz su mayor prototipo negativo; nuestro país, durante el siglo XX permite al surgimiento de caudillos nacidos al amparo de la Revolución Mexicana, quienes se conformarán la nueva élite del poder, y de entre ellos, surgirán los nuevos presidentes.

El "Maximato", como se le conoce al periodo histórico de presidentes manejados por Plutarco Elías Calles, quien al fundar el Partido Nacional Revolucionario, da la pauta para institucionalizar el poder, llega su crisis con el rompimiento histórico entre el presidente Lázaro Cárdenas y el general Calles.

A partir de entonces, el presidente en turno gobernará sólo limitado por las presiones internas de su partido, el PRI (desde Adolfo Ruiz Cortínez), y los llamados grupos de presión, así como la opinión pública y en buena medida los Estados Unidos.

Ahora bien, la existencia en México de un sistema político sin alternancia, ha provocado que el presidente en turno no tenga prácticamente ningún control eficaz, pero ello ha ocurrido en su propio desprestigio y desgaste. Esto queda de manifiesto, con la cada vez más amplia presencia de la oposición en los cargos de elección popular en los estados y en el Congreso de la Unión.

Por ello resulta natural, que aunque existe un propósito oficial de profesionalizar a la administración pública, particularmente el relacionado con el servicio Exterior Mexicano, la realidad de la existencia de grupos de poder ha hecho que no se cumpla dicho objetivo oficial.

IV. En lo relativo al Servicio Exterior Mexicano, es un propósito oficial como se dijo antes, el de profesionalizarlo, brindándole seguridad y constituyéndose en un carrera diplomática-consular.

Pero, es pertinente agregar que existe una evidente distancia entre los cuadros políticos que ocupan carteras temporales, y el personal de carrera del Servicio Exterior. Más aún, existe la percepción de que el personal de carrera ha creado un círculo elitista, que impide el avance de gente que no tenga estabilidad familiar, o posea costumbres "extravagantes", o incluso por cuestión racial: los morenos tienen más "dificultad" en hacer carrera.

Es de suponer que la drástica devaluación sufrida por nuestro país haya sido un factor decisivo en las operaciones del Servicio Exterior Mexicano. Como ejemplo tendremos que limitar las llamadas internacionales, los viajes, los gastos de representación, los agregados de varias dependencias oficiales; amén de una serie de cuestiones clave como los envíos de valijas diplomáticas, o de lo que nos interesa en el presente estudio: la capacitación y adiestramiento en materia de política exterior.

Y es que todos estos gastos, al cotizarse en dólares, limitan la operatividad del Servicio Exterior en uno de sus activos clave: los recursos humanos.

Si a esta problemática le agregamos, que el presidente en turno envía políticos improvisados en materia de política exterior, tendremos una situación que puede ser delicada: se otorga a un político una salida con alto sueldo en dólares, pero, los funcionarios de carrera lo verán con recelo, y no lo apoyarán plenamente; y sus nulos conocimientos le posibilitarán en cometer errores garrafales, que obvia señalar, afectarán por lo menos el buen nombre de nuestro país.

Caso aparte, lo representa la Maestría en Estudios Diplomáticos, que ahora permite al país contar con una reserva humana capaz para el Servicio Exterior, pero a nuestra consideración, falta algo más: el permitir que académicos de renombre ingresen al Servicio Exterior, lo cual sería todavía mejor, a que ingresen políticos que como se vio anteriormente en materia de diplomacia eran unos improvisados.

V. De los 47 casos de las biografías que se puede conocer oficialmente de los funcionarios que han sido embajadores, sólo uno de ellos estudió la Licenciatura en Relaciones Internacionales: Jorge Alberto Lozoya Legorreta; de ahí el que por perfil académico más afín a área de relaciones internacionales sería Bernardo Sepúlveda Amor, quien estudió la Maestría en Derecho Internacional. Fiándonos de sus antecedentes académicos sólo el 4.25% estudió alguna carrera profesional afín a las Relaciones Internacionales.

En el caso de los estudiantes de esta carrera, han tenido que esforzarse en alto grado para ocupar un puesto en el Servicio Exterior Mexicano, en primer lugar, egresa un número mayor de estudiantes que los que admite el citado Servicio; mención aparte que deben competir contra estudiantes de diferentes disciplinas académicas del área de Ciencias Sociales y Humanidades, u otros aspectos como las "recomendaciones" de algún funcionario de mayor jerarquía.

Si a esto se aúna el que por designación presidencial, o a sugerencia de algún secretario de Estado, las plazas del Servicio Exterior son ocupadas por gente ajena al medio internacional, encontraremos que al estudiante de Relaciones Internacionales, le resulta difícil en alto grado ser miembro de ese Servicio.

Mención aparte, lo significa que hay destacados mexicanos que por sus propios méritos o por una postura nacionalista y con dominio en ciertos temas específicos como lo son: la ecología en sus diversos aspectos, la agricultura, el narcotráfico, los derechos humanos, y científicos en las diversas ramas; sería interesante que se les permitiera acudir a foros especializados, o incluso a los organismos multilaterales, considerando que podrían ejercer un papel más decoroso que muchos políticos que son enviados a tales.

VI. Por otra parte en materia de personalidades de relieve internacional, es lamentable que desde hace ya algún tiempo no tenemos la fortuna que como país seamos reconocidos por enviar a Foros, Conferencias, Congresos o incluso a organismo multilaterales a expertos que le brinden reconocimiento internacional a nuestro país, tal como en su momento lo fueron Matías Romero, Genaro Estrada, Isidro Favela, Alfonso García Robles y Rafael de la Colina.

Quizá esto vaya relacionado con el hecho de que al parecer desde el expresidente Salinas de Gortari, hemos dejado atrás una política exterior de principios, y nos hemos abocado como nación a una política exterior pragmática, llena de tratados comerciales o de colaboración, pero sin brújula ideológica o de posicionamiento en cuanto a los grandes temas mundiales.

Huelga decir que el presidente Zedillo en su discurso del 3 de enero de 1996 (se transcribe íntegro más adelante) da un impulso a las relaciones comerciales, por encima de las políticas, y hemos visto como efectivamente se ha buscado afianzar tratados comerciales, sin que a la fecha se tenga alguna declaración política de peso internacional.

VII. Visto el fenómeno en otra perspectiva, quizá el hecho de que se ha abusado del Servicio Exterior Mexicano para colocar a políticos con capital a la baja, de que se le considera como un espacio elitista, el hecho de haber claudicado en los principios que durante mucho tiempo fueron nuestro orgullo internacional, y su alto costo de operación, han motivado que las élites del poder soslayen los servicios del personal que trabaja en el área diplomática, y por ello acudan a otras dependencias como lo son la Secretaría de Gobernación, la Procuraduría General de la República, etc. Etc. A fin de llegar a acuerdos bilaterales o multilaterales, sin pasar necesariamente por al Secretaría de relaciones exteriores.

Y aunque este fenómeno no es privativo de México, estamos viendo como hasta los municipios de nuestro país, logran realizar acuerdos con sus similares en otros países; lo cual obra en demérito de la Secretaría de Relaciones Exteriores, dependencia facultada expresamente a tal fin.

VIII. Pero, no coincidimos con la apreciación negativa que quizá se tenga desde algunos grupos de poder, por lo que se refrenda la visión que desde un inicio originó el presente trabajo: si bien es cierto que la política de poder empleada en la designación de políticos en el Servicio Exterior Mexicano, resuelve un problema a los grupos de poder, y lo arroja a la diplomacia, ésta sigue siendo un espacio fundamental para nuestro país.

En estos tiempos de crisis de valores finisecular y en momentos en que parece que nada es sólido o duradero, particularmente las instituciones, y que la economía absorbe o borra a la política, nuestro país sigue teniendo un capital humano considerable en el Servicio Exterior Mexicano que le permitirá abrirse paso en el nuevo milenio.

CONCLUSIONES

A pesar de que la diplomacia es en opinión de un número amplio de autores y personajes, una actividad eminentemente fortalecedora de los lazos de todo tipo entre las naciones, y permite consolidar el entendimiento mutuo o multilateral de los países a través de su práctica, la cual como se vio tiene raíces profundas en la historia de la humanidad. quienes ejercen dicha representación, son susceptibles de verse influidos en las políticas internas de sus propios países; o bien como ocurre en nuestro país, es la política la que determinará quienes pueden ser nombrados como embajadores o cónsules.

Sin embargo, en el caso mexicano, su propia historia y características le han generado un sistema político presidencialista, que como se ha visto en algún comentario comparten las naciones latinoamericanas. Este sistema político requiere realizar con periodicidad ajustes en los grupos que internamente lo conforman, o bien con grupos de presión que afectan su desempeño.

Así, el sistema político mexicano, encabezado por un presidencialismo que actualmente parece que comienza a declinar, determinará no sólo el rumbo de la política exterior, sino el destino individual de los personajes que son figuras públicas, y que con frecuencia, son castigados, o bien al caer de la gracia del grupo poderoso o del presidente en turno, son realmente exiliados.

El estilo personal de cada presidente en turno es también decisivo para comprender el porqué de cada nombramiento, ya que como se mencionó con anterioridad, Miguel de la Madrid no usó al Servicio Exterior Mexicano para arrojar a tantos políticos como lo hiciera Salinas, y con Zedillo, los miembros del Servicio mostraron su enojo de ser siempre utilizados por políticos inexpertos o carentes de toda sensibilidad diplomática, como lo demuestra un artículo publicado en la revista *Época*, que revelaría dicha molestia¹⁵¹:

"Inmerso en contradicciones, atrapado entre diplomáticos de carrera con una formación considerada anticuada por los tecnócratas que ven en los representantes mexicanos en el exterior a negociadores de inversiones, el Servicio Exterior Mexicano enfrenta una nueva crisis."

Más adelante señalaría el mismo artículo:

"El Servicio Exterior Mexicano, integrado por 70 embajadores, 12 representantes ante organismos internacionales y 57 cónsules, tiene cinco embajadas consideradas como fuertes: EU, Canadá, España, Gran Bretaña y Francia. Sólo dos diplomáticos de carrera despachaban en esas embajadas: Sandra Fuentes-Beráin en Canadá y

¹⁵¹ Jorge Teherán: "Diplomáticos sin carrera y la Diplomacia a la carrera". *Época*, 27 de enero de 1997, pp. 14 y 15.

Andrés Rozental en Gran Bretaña; el resto están ocupadas por políticos como Jesús Silva Herzog, Rodolfo Echeverría y Jorge Carpizo."

Otro aspecto inquietante, lo constituyen los Principios Básicos de la Política Exterior Mexicana, que se consagran incluso en la Constitución de la República, los cuales deberían ser guía del presidente en turno, y al parecer con Salinas y Zedillo, se le ha dado un énfasis mayor a la comercialización y a la formalización de tratados comerciales, que a otras actividades naturales de la diplomacia, perdiendo de vista a tales Principios, como se demuestra en las palabras del presidente Zedillo expresadas en la reunión con embajadores y cónsules generales mexicanos acreditados en el exterior, del 3 de enero de 1996 en la residencia oficial de los Pinos:

"Señoras y señores embajadores y cónsules:

...

En el plano internacional las dificultades, los escándalos, la singularización a veces malintencionada de México, como un país de fracasos económicos y de corrupción ha opacado con frecuencia los resultados positivos de nuestro esfuerzo colectivo.

Por las mismas razones, en ocasiones, se han velado también los resultados de la cooperación internacional en las finanzas, el comercio y la inversión, así como las respuestas a las iniciativas mexicanas en política exterior. La imagen que a veces predomina no corresponde a nuestra realidad interna ni a nuestras relaciones exteriores del país. Este es un gran reto para todos nosotros, y en particular para cada uno de ustedes que lleva la representación de México ante naciones y autoridades extranjeras...

Daremos una nueva dirección a nuestras relaciones con América Latina, para aprovechar las oportunidades de integración económica y para promover una más estrecha coordinación frente a los problemas comunes y ante los foros mundiales. Ese es el valor de las reuniones de Tuxtla II, del Grupo de Río, de la Asociación de Estados del Caribe, de la Cumbre Iberoamericana, y de otros encuentros de alto nivel que he sostenido y que tendré durante el presente año.

De Europa, ustedes, lo saben muy bien está abriendo alianzas hacia el Mediterráneo, hacia el Japón y hacia México y el Merco-sur. El Acuerdo de Concertación Política y Complementación Económica de México con la Unión Europea, negociación muy compleja y delicada, articula algunos de nuestros esfuerzos con este actor indispensable de la vida mundial. Pero nuestro trabajo no se reduce al logro de dicho Acuerdo.

México debe avanzar país por país de la Unión y de Europa Central para asegurar su lugar y no quedar fuera de los arreglos del mundo del siglo XXI...

México deber recobrar su imagen y proyectar los esfuerzos del país; eso sólo se logra con información sobre el gran esfuerzo que estamos realizando los mexicanos para superar las dificultades económicas, para consolidar el Estado de Derecho, para arraigar definitivamente la democracia en nuestra convivencia política, para generar oportunidades equitativas entre las personas, los grupos sociales y las regiones, para reafirmar nuestra identidad y nuestras expresiones culturales.

Es, sí, un asunto de medios de comunicación; pero sobre todo, de formadores de opinión en cada una de nuestras misiones. Se trata de una tarea que debe realizarse coordinadamente y de manera constante. ¡Claro! Nuestro mejor mensaje

son los hechos y las realidades, pero nuestro mejor vocero será cada miembro del servicio exterior, su indeclinable compromiso con México y con el Gobierno Mexicano."

Ni una sola referencia concreta a los Principios Básicos de la Política Exterior, sino al comercio exterior y a la inversión, y se le instruye al Servicio Exterior a constituirse en fomentadores de la inversión y comercio extranjeros con nuestro país, al tiempo de tratar de cambiar la impresión "malintencionada", que se tiene de México; ¡pobre papel del personal del Servicio Exterior!

Esto, producirá diversos efectos tanto en el interior de México como en el entorno internacional. Dentro de nuestras fronteras, se verá al nombramiento de políticos en el exterior como una salida, o incluso como destierro ya sea provocado por el gobernante en turno, o quizá solicitada por el propio político. Pero también en una visión más crítica se puede considerar que más que nuestros principios básicos de la política exterior, importan más los compromisos con los distintos grupos internos, lo cual provocaría que un buen número de ciudadanos se pregunten con extrañeza si existe realmente un Servicio Exterior profesional, con conocimientos profundos de la realidad mundial, que puedan con la grave representación que un país como el nuestro amerita.

Otro efecto interno, afectará en el propio personal del Servicio Exterior. Éste debe de ingresar mediante un concurso extremadamente riguroso, y ascender en el escalafón correspondiente con la pretensión de ser un día nombrado embajador o cónsul general

Sin embargo, cuando el presidente realiza nombramientos indiscriminados, evita que un número grande de miembros del Servicio Exterior logren tener los cargos citados, ya que su número es limitado. Mención aparte de que la titularidad de una embajada o consulado, corona la carrera de estos funcionarios, quienes deberán seguir esperando una mejor oportunidad, sin considerar que las embajadas más importantes en el exterior, y por tanto más codiciadas por los miembros del Servicio, son ocupadas con relativa frecuencia por políticos inexpertos en protocolo diplomático, sin mencionar su desconocimiento esencial de la historia, cultura o idioma del país receptor.

Es de suponerse que de persistir esta situación, podría ocurrir que se jubile personal, que por tiempo, experiencia y categoría debería haber sido titular de alguna embajada o consulado, y que no haya rebasado niveles inferiores, por el número alto de políticos que son recibidos en el Servicio Exterior.

La capacidad es muy importante también, pues como se cita en el ejemplo de la Introducción, sería muy complicado para un civil ser nombrado titular de una compañía militar o de un buque de guerra, pero más desastroso pueden ser los efectos de dicho nombramiento no sólo para estos militares, sino para la nación, lo cual puede ocurrir si se nombran personajes sin escrúpulos o incompetentes que sólo se sirvan del Servicio Exterior, sin importarles el destino de su representación, la relación, o la imagen de nuestro país entre la nación receptora y la nuestra, o en un organismo multilateral, como ejemplo de lo que puede ocasionarse tenemos un caso señalado anteriormente en el

periódico La Jornada, acerca de José Castelazo, y su problema ante la embajada de Costa Rica.

Casos como el de la embajada de México en Francia o en Portugal son notables porque se ha mantenido una línea de nombramientos, como en el caso de la primera en la que han transitado varios exprocuradores de la República, Morales Lechuga, Carpizo, y según comentarios del mismo, se le ofreció a Antonio Lozano Gracia, la representación al dejar la PGR:

"La reciente invitación del presidente Ernesto Zedillo al extitular de la Procuraduría General de la República (PGR), Antonio Lozano Gracia, para dirigir una embajada tras su cese al frente de esa corporación, 'es tratar de echarle un anzuelo para retirarlo del país, mantenerlo callado y en silencio', afirmó el gobernador panista de Guanajuato, Vicente Fox Quesada.

Luego de que el dirigente nacional del PAN, Felipe Calderón Hinojosa, revelara el ofrecimiento de Zedillo a Lozano Gracia, Fox Quesada aseguró que el cese del exprocurador fue muy desafortunada, 'una puñalada traperera', por razones obvias de esa rendición de Zedillo ante el 'dinosaurismo' del sistema."¹⁵²

El mismo diario, señala en un reportaje que analiza la actuación de los diversos procuradores, como la embajada de México en Francia (considerada como una de las más importantes en el Servicio Exterior), participa de la salida de políticos:

"Y casi como si fuera una cábala, el procurador Morales Lechuga no llega a cumplir dos años al frente de la PGR, pues es removido y enviado como embajador a Francia el 4 de enero de 1993. Curiosamente su predecesor [*Enrique Alvarez del Castillo*] ocuparía la misma legación diplomática; actualmente Jorge Carpizo ocupa la embajada mexicana en París, como si automáticamente los exprocuradores tiene [*sic*] la salida decorosa del viejo continente."¹⁵³

En Portugal, como dato curioso estuvieron los exgobernadores reformistas Mariano Palacios Alcocer y Francisco Labastida Ochoa como embajadores:

"Embajadas: desde 1993 la misión diplomática de México en Portugal se convirtió en un paso obligado de los políticos reformistas y posiblemente hasta del próximo presidente de México... En ella han transitado el exgobernador de Sinaloa y actual secretario de Gobernación, Francisco Labastida Ochoa; su sucesor en Lisboa, el expresidente del PRI, Secretario del Trabajo y también aspirante presidencial, Mariano Palacios Alcocer, sin olvidar al exdirector de Comunicación Social de la Presidencia y expresidente del Registro Federal de Electores, quien por su

¹⁵² José Meza Tapia: "Ofrecer una embajada, intento de silenciar a Lozano: Fox". *El financiero*, 8 de diciembre de 1998, p. 23.

¹⁵³ Celia García Flores: "PGR, seis años de caos y anarquía". *El financiero*, 8 de diciembre de 1998, p. 25.

experiencia en ese cargo, ahora se desempeña como Secretario de Elecciones del CEN del PRI."¹⁵⁴

Existe una opinión en el Servicio Exterior que considera que los nombramientos de personal ajenas al mismo debería limitarse a cierto porcentaje, y con las reservas de la nación u organismo que se le envíe; pero la realidad es que hasta que no exista la voluntad presidencial de limitarse y mejor aún, que quede plasmado en las leyes en la materia, se logrará este propósito:

"Cabe señalar que si bien se mantiene la facultad presidencial de designar directamente miembros del servicio exterior, ésta es para una misión específica por tiempo determinado, lo que sugiere, al menos, que no deberán ser muchos los casos de miembros de este personal especial que permanezcan indefinidamente en el Servicio Exterior"¹⁵⁵

La pretendida en los discursos oficiales, profesionalización del Servicio Exterior, no se podrá realizar a plenitud si no se destierran prácticas como la aquí expuesta, y los excesos de los nombramientos de políticos a cargos que deberían por su naturaleza ser los menos, desalientan a los verdaderos diplomáticos y cónsules de carrera, quienes se esmeran para obtener la cúspide de su labor, y ven que otros sin ningún mérito o conocimiento fácilmente llegan a los mismos; ésto no debería ocurrir en un país como el nuestro que se encuentra en los albores del Siglo XXI, y que busca afanosamente consolidarse como nación líder en el mundo.

¹⁵⁴ La Mont, Federico: "Así lo dice La Mont". *El Sol de Morelia*. 9 de abril de 1999, p. 3-A

¹⁵⁵ Chabat; *Op. Cit.*, p. 35.

PROPUESTAS

1. Ahora que está de moda el hablar de rubros de la vida nacional propensos a convertirse en materia de Estado, sería fundamental que la profesionalización del Servicio Exterior se convierta en un objetivo nacional, respetando en todo momento la carrera diplomática o consular, constituyéndola en parte fundamental de la Política Exterior de Estado, que sugirió la Secretaría de Relaciones Exteriores Rosario Green, en su informe escrito al Senado de la República¹⁵⁶; independientemente de los vaivenes políticos o de grupos de poder que arriben a la presidencia.
2. Fijar en la Ley del Servicio Exterior Mexicano un porcentaje máximo de nombramientos que discrecionalmente se le permitan al presidente de la República, para colocar gente que demostrando sus conocimientos y capacidad equivalentes a un embajador o cónsul general, ante el Senado de la República, sean facultados como tales en el extranjero.
3. Que en el caso de quienes por trayectoria profesional, sean susceptibles de ser nombrados embajadores eminentes, se constituyan en asesores del presidente de la República, para los diversos asuntos relacionados con la Política Exterior de México.
4. Que en ningún caso, un funcionario recientemente separado de su empleo, cargo o comisión en el sector público, ya sea de elección popular o por designación, pueda ser nombrado embajador o cónsul, sino hasta que haya transcurrido un plazo mínimo de un año. Sólo se exceptuarían los casos de funcionarios con dominio académico comprobable de las relaciones internacionales; o bien con reconocida participación en temas de impacto internacional (como algunas ONG's); o dominar aspectos temáticos acerca de los intereses fundamentales de nuestro país en el organismo multilateral, o nación a la que el presidente desee adscribirlos como embajadores o cónsules generales.
5. En caso de que el presidente tuviese alguna propuesta para embajador o cónsul general, ésta deberá ser incorporada dentro de una terna, en la cual deberá estar incluida por lo menos la de algún miembro del Servicio Exterior, que reúna los requisitos para ser nombrado embajador o cónsul general en el país donde se desee acreditarle.
6. En el caso de propuestas hechas por el presidente de la República de funcionarios que anteriormente no hubieren ocupado una plaza en el Servicio Exterior, el Senado o la Comisión Permanente, según sea el caso, deberán aprobar la propuesta con mayoría absoluta de dos tercios de la votación total emitida.
7. Implementar un tabulador con puntajes que permitan en igualdad de circunstancias, que en el Servicio Exterior Mexicano el ascenso en los cargos se realice con base en una calificación justa y equitativa.
8. Existen profesionistas o especialistas de las Relaciones Internacionales que por méritos propios, han demostrado en foros académicos o con la publicación de trabajos de la

¹⁵⁶ López Bassols, Hermilo: "Hacia una Política Exterior de Estado". *El Sol de Morelia*. 6 de septiembre de 1999, p. 6-A

materia, que su postura y capacidades le permitirían cumplir un decoroso papel, si fueran considerados parte del Servicio Exterior Mexicano; por lo que en lugar de políticos en el Servicio, quizá le convendría más al país tener como embajadores a estos especialistas, con mayores posibilidades de éxito.

9. Otro caso particular, lo representan líderes de opinión; llámense empresarios, líderes partidistas, o expertos en diversos temas técnicos, como en el caso de las ONG's; sin embargo, conviene reglamentar su inclusión en el Servicio Exterior Mexicano, no necesariamente por la vía del personal asimilado, sino por propuesta presidencial, avalado por el Secretario del área correspondiente.

10. Conviene además, que se agregue un artículo en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que establezca la obligación para que cualquier asunto, acuerdo o participación de cualquier autoridad federal, estatal o municipal, se realice bajo la observación de la embajada correspondiente. Esto, con el objeto de fortalecer la acción de la Secretaría de Relaciones Exteriores.

11. Capacitar a quienes no hicieron la carrera diplomática, y que se desempeñan como embajadores o cónsules acreditados ante cualquier nación u organismo multilateral mediante la impartición de un curso de 50 horas mínimo, que podría celebrarse una vez por año.

Con lo anterior no se evita el considerar que el personal de carrera tiene mejores posibilidades de éxito en sus servicios; sino que como se ha visto anteriormente, sólo se ha permitido básicamente a políticos el ser representantes en el extranjero, con fines muy ajenos a la sola intención nacionalista de defender nuestros intereses más allá de nuestras fronteras, por lo que entonces debería ampliarse dicha oportunidad a otros mexicanos altamente nacionalistas o con mayores conocimientos del ámbito internacional o en temas especializados, siempre dentro del porcentaje propuesto en el punto 2.

BIBLIOGRAFÍA

I. OBRAS.

- 1.- Arellano García, Carlos. **Derecho Internacional Público.**
Edit. Porrúa, México D.F.: 1983. 788 pp.
- 2.- Bazant, Jan. **Historia de la Deuda Exterior de México 1823-1946.**
El Colegio de México, Tercera Edición, México, D.F.:1995. 282 pp.
- 3.- Berlín Valenzuela, Francisco. **Derecho Parlamentario.**
Edit. F.C.E. México,D.F.: 1993. 438 pp.
- 4.- Carpizo McGregor, Jorge. **El presidencialismo mexicano.**
Edit. Siglo XXI, México, D.F.: 1978. 240 pp.
- 5.- Cosío Villegas, Daniel [et. al]. **Historia Mínima de México.**
Edit. El Colegio de México, México, D.F.: 1983. 179 pp.
- 6.- Cosío Villegas, Daniel. **El estilo personal de gobernar.**
Edit. Joaquín Mortiz, México, D.F.: 1974. 128 pp.
- 7.- Castañeda, Jorge. **México y el orden internacional.**
Edit. El Colegio de México, México, D.F.: 1981. 245 pp.
- 8.- Duverger, Maurice. **Instituciones políticas y derecho constitucional.**
Ediciones Ariel, Madrid: 1973. 639 pp.
- 9.- García Cantú, Gastón. **Las invasiones norteamericanas en México.**
Ediciones Era, Tercera Edición, México, D.F.: 1980. 362 pp.
- 10.- Garza Mercado, Ario. **Manual de técnicas de investigación.**
El Colegio de México, México, D.F.: 1981. 287 pp.
- 11.- Gettel, Raymond. **Historia de las Ideas Políticas.**
Edit. Nacional, México, D.F.: 1981. 2 Tomos. 528 pp.
- 12.- González Parás, José Natividad [compilador]. **La política exterior de México en el nuevo orden mundial, antología de principios y tesis.**
Edit. F.C.E., México, D.F.: 1995. 428 pp.
- 13.- Guzmán Rubio, Jesús. **Realidad del sistema político en la democracia mexicana.** Edic. Criterio Continental, México, D.F.: 1978. 223 pp.
- 14.- Hernández Vela, Edmundo. **Diccionario de política internacional.**
Ediciones de la UNAM, México, D.F.: 1983. 152 pp.

- 15.- Krauze, Enrique. **Siglo de caudillos.**
Tusquets Editores, México, D.F.: 1994. 349 pp.
- 16.- Krauze, Enrique. **La presidencia Imperial.**
Tusquets Editores, México, D.F.: 1994. 349 pp.
- 17.- Labariega Villanueva, Pedro. **Derecho diplomático.**
Edit. Trillas, México, D.F.: 1989. 181 pp.
- 18.- Labra Manjarrez, Armando. **Economía, política y sociedad en México** (Los años y daños del mito genial). Rayuela Editores, México, D.F.: 1996. 239 pp.
- 19.- Lion Depetre, José. **Derecho Diplomático.**
Edit. Porrúa, México, D.F.: 1974. 309 pp.
- 20.- López Gallo, Manuel. **Economía y política en la historia de México.**
Edit. El Caballito, México, D.F.: 1984. 610 pp.
- 21.- López Gallo, Manuel. **Las grandes mentiras de Krauze.**
Edit. El Caballito, México, D.F.: 1997. 181 pp.
- 22.- Lowi, Theodore J. **El presidente personal.**
Edit. F.C.E., México, D.F.: 1993. 260 pp.
- 23.- Loret de Mola, Rafael. **Radiografía de un presidente.**
Edit. Grijalbo, México, D.F.: 1988. 209 pp.
- 24.- Macomber, William. **Intimidaciones de la Alta Diplomacia: Manual del Moderno Diplomático.** Editores Asociados, México, D.F.: 1977. 238 pp.
- 25.- Matute, Álvaro. **México en el siglo XIX** (Antología de fuentes e interpretaciones históricas). UNAM, IIH, México D.F.: 1972. 565 pp.
- 26.- Matute, Álvaro (Et. Al.). **La evolución del Estado Mexicano.** Tomo II, Edic. El Caballito. Méx., 1986, 287 pp.
- 27.- Nicolson, Harold. **La Diplomacia.**
Edit. F.C.E., Serie Breviarios, México, D.F.: 1985. 245 pp.
- 28.- Ojeda Gómez, Mario. **México: el surgimiento de una política exterior activa.** Edit. SEP, México, D.F.: 1986. 229 pp.
- 29.- Ojeda Gómez, Mario. **Alcances y límites de la política exterior de México.**
El Colegio de México, México, D.F.: 1981. 217 pp.
- 30.- Osornio Corres, Francisco J. **La administración pública en el mundo.**
Ediciones de la UNAM, México, D.F.: 1986. 31 pp.

- 31.- Paul Adams, Willi. **Los Estados Unidos de América.**
Edit. Siglo XXI, Décima Edición, 1985, México, D.F.: 1985. 493 pp.
- 32.- Pérez-Ayala, R. **El presidencialismo mexicano.**
Pac & Editores, 2ª Edición, México, D.F.: 1983. 209 pp.
- 33.- Pérez de Cuellar, Javier. **Manual de Derecho Diplomático.**
Edit. F.C.E., México, D.F.: 1997. 267 pp.
- 34.- Pérez Manzano, Antonio. **La diplomacia, orientación vocacional y profesional.** Textos de la ENEP Aragón-UNAM, México, D.F.: 1988. 305 pp.
- 35.- Plano, Jack y Olton, Roy. **Diccionario de Relaciones Internacionales.**
Edit. LIMUSA, México, D.F.: 1983. 465 pp.
- 36.- Potemkin, V y otros. **Historia de la diplomacia I.**
Edit. Grijalbo, México, D.F.: 1966. 663 pp.
- 37.- Quintana Adriano, Elvia Arcelia. **El comercio Exterior de México. Marco jurídico, estructura y política.** Edit. Porrúa-UNAM, México, D.F.: 1989. 314 pp.
- 38.- Ramírez, José Agustín. **Tragicomedia mexicana. La vida en México de 1982 a 1994.** Edit. Planeta, México, D.F.: 1998. 370 pp.
- 39.- Rosental, Andrés. **La política exterior de México en la era de la modernidad.** Edit. F.C.E., México, D.F.: 1994. 198 pp.
- 40.- Rubio F., Luis (et. Al.). **Interpretaciones sobre el sistema político mexicano.** Compilado y editado por el PRI, México, D.F.: 1990. 159 pp.
- 41.- Ruiz Massieu, Armando. **El gabinete en México.**
Edit. Océano, México, D.F.: 1996. 378 pp.
- 42.- Sartori, Giovanni. **Ingeniería constitucional comparada.**
Edit. F.C.E., Segunda Edición, México, D.F.: 1996. 227 pp.
- 43.- Seara Vázquez, Modesto. **Derecho Internacional Público.**
Edit. Porrúa, México, D.F.: 1984. 721 pp.
- 44.- Seara Vázquez, Modesto. **La política Exterior de México.**
Edit. La Esfinge, México, D.F.: 1969. 254 pp.
- 45.- Seara Vázquez, Modesto. **Tratado General de la Organización Internacional.** Edit. F.C.E. México, D.F.: 1988. 1103 pp.
- 46.- Sepúlveda, César. **Derecho Internacional.**

Edit. Porrúa, México, D.F.: 1985. 523 pp.

47.- Solana Morales, Fernando. **Cinco años de política exterior de México.**

Edit. Porrúa, México, D.F.: 1994. 840 pp.

48.- Suárez Gaona, Enrique. **¿Legitimación revolucionaria del poder en México?** Edit. Siglo XXI, México, D.F.: 1987. 201 pp.

49.- Tena Ramírez, Felipe. **Derecho Constitucional Mexicano.**

Edit. Porrúa, México, D.F.: 1989. 649 pp.

50.- Thomson, Kenneth W. **Moralidad y política exterior.**

Edit. Noema Editores, México, D.F.: 1984. 262 pp.

51.- Vásquez, John A. **Relaciones internacionales, el pensamiento de los clásicos.** Noriega Editores, México, D.F.: 1994. 420 pp.

52.- Velázquez Flores, Rafael. **Introducción al estudio de la política exterior mexicana.** Edit. Nuestro Tiempo, México, D.F.: 1995. 302 pp.

53.- Weber, Max. **Economía y sociedad.**

Edit. FCE, Séptima reimpresión, México, D.F.: 1984, 1137 pp.

54.- Xilotl Ramírez, Ramón. **Derecho Consular Mexicano.**

Edit. Porrúa, México, D.F.: 1982. 616 pp.

II. PUBLICACIONES.

7 principios básicos de la política exterior de México

PRI, México, 1993.

Las negociaciones internacionales

FCPyS, UNAM y SRE, México, 1995.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Senado de la República, México, 1991.

Diccionario Biográfico del Gobierno Mexicano.

F.C.E. y Presidencia de la República, México. 1992.

Addenda al Diccionario Biográfico del Gobierno Mexicano.

F.C.E. y Presidencia de la República, México. 1993.

Cuadernos de política exterior mexicana 2.

CIDE, México, 1985. 405 p.

III. LEYES Y REGLAMENTOS.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
 Ley del Servicio Exterior Mexicano (1994).
 Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
 Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.
 Convención de Viena de 1961 sobre Inmunities y Relaciones Diplomáticas.
 Convención de Viena de 1963 sobre Relaciones Consulares.
 Reglamento de la Ley del Servicio Exterior Mexicano (1994).
 Reglamento Interior de la Secretaría de Relaciones Exteriores (1998).

HEMEROGRAFÍA

I. REVISTAS.

Teherán, Jorge. "Diplomáticos sin Carrera y la Diplomacia a la Carrera".
Época, 27 de enero de 1997.

Járquez, Antonio. "Castañeda habla sobre su libro: en la sucesión, el juego es el engaño".
Proceso, N° 1171, 10 de abril de 1999.

II. PERIÓDICOS.

Meza Tapia, José. "Ofrecer una embajada, intento de silenciar a Lozano: Fox."
El Financiero, 8 de diciembre de 1996. Pág. 23.

Batta, Víctor. "Niega SRE cese de embajadores; sólo rotación, precisa."
El Financiero, 21 de enero de 1997. Pág. 27.

Granados Chapa, Miguel Ángel. "Andrés Rozental".
Reforma, 24 de enero de 1997. Pág. 13-A.

----- Convocatoria al Concurso Público General de Ingreso a la Rama Diplomático
 Consular del Servicio Exterior Mexicano de Carrera 1996.
El Financiero, 27 de enero de 1997. Pág. 46.

Rodríguez Gómez, Javier. "Cobijado por Hank, Del Mazo busca consolidar al grupo
 Edomex".
El Financiero, 11 de marzo de 1997. Pág. 43.

----- Convocatoria a la Maestría en Estudios Diplomáticos.
El Financiero, 12 de mayo de 1997. Pág. 17.

La Mont, Federico. "Así lo dice La Mont".
El Sol de Morelia, 9 de abril de 1999. Pág. 3-A

----- Convocatoria al Concurso Público General de Ingreso a la Rama Diplomático Consular del Servicio Exterior Mexicano de Carrera 1999.

La Jornada. 26 de junio de 1999. Pág. 19.

Muñoz Bata, Sergio. "El Consulado en LA no necesita un político, sino un diplomático".

Reforma. 10 de junio de 1999. Pág. 27-A

Aponte, David y Garduño Roberto. "Batalla diplomática entre México, EU y Costa Rica por el caso Hank".

La Jornada. 21 de junio de 1999. Cabeza en Plana Principal y texto en página 3.

----- Aviso urgente, sobre el Concurso de Ingreso al Servicio Exterior Mexicano

La Jornada. 15 de agosto de 1999. Pág. 59.

López Bassols, Hermilo. "Hacia una Política Exterior de Estado".

El Sol de Morelia. 6 de septiembre de 1999. Pág. 6-A

Ruiz, José Luis. "Colaboran funcionarios de la SRE en la plataforma priísta".

El Universal. 15 de septiembre de 1999. Pág. 4.

Diario Oficial de la Federación:

<i>Fecha</i>	<i>Contenido</i>	<i>Páginas</i>
17 de mayo de 1938	Decreto que reforma el Reglamento de la Ley del Servicio Exterior, Orgánica de los Cuerpos Diplomático y Consular Mexicano	1 y 2
5 de abril de 1948	Decreto para reformar artículos del Reglamento de la Ley del Servicio Exterior, Orgánica de los Cuerpos Diplomático y Consular Mexicano	2-4
2 de enero de 1952	Decreto que deroga diversos artículos del Reglamento de la Ley del Servicio Exterior, Orgánica de los Cuerpos Diplomático y Consular Mexicano	6
4 de agosto de 1959	Decreto que reforma el artículo 1º relativo a Derechos por prestación de servicios consulares	2 y 3
26 de diciembre de 1959	Decreto que adiciona un artículo al Capítulo Quinto de la Ley del Servicio Exterior, Orgánica de los Cuerpos Diplomático y Consular	2
3 de agosto de 1965	Decreto que Promulga la Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas	1-7
4 de marzo de 1967	Ley Orgánica del Servicio Exterior Mexicano	1-8

Diario de Debates del Senado de la República:

<i>Número</i>	<i>Fecha</i>	<i>Páginas</i>
45	29 de diciembre de 1985	13 y 14
39	30 de diciembre de 1987	13-16
48	29 de diciembre de 1988	29-31
25	29 de diciembre de 1989	3-5
30	15 de julio de 1990	3-7
22	28 de diciembre de 1991	11
33	15 de julio de 1992	6 y 7
33	14 de julio de 1993	10-14
29	21 de diciembre de 1993	13-16
31	15 de julio de 1994	12-16
18	22 de diciembre de 1994	31-33
20	29 de abril de 1995	44-46
32	14 de diciembre de 1995	11-16

FUENTES ELECTRÓNICAS

Dirección electrónica de la Secretaría de Relaciones Exteriores:

<http://www.sre.gob.mx> (ingreso 26 de febrero de 1999).

Dirección electrónica de la Presidencia de la República:

<http://www.presidencia.gob.mx> (ingreso 24 de septiembre de 1997).

CD Rom, del Grupo NEXOS, el cual concentra los artículos publicados desde 1970 a 1997 de la revista Nexos.

ANEXO 1

Texto de 1917*	Texto de 1999
Art. 89. Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes:	Art. 89. Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes:
I. Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia.	I. Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia;
II. Nombrar y remover libremente a los secretarios del Despacho, al procurador general de la República, al gobernador del Distrito Federal y a los gobernadores de los territorios, al procurador general de justicia del Distrito Federal , remover a los agentes diplomáticos y empleados superiores de Hacienda, y nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no esté determinado de otro modo en la Constitución o en las leyes.	II. Nombrar y remover libremente a los Secretarios del Despacho, al procurador general de la República, remover a los agentes diplomáticos y empleados superiores de Hacienda, y nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no esté determinado de otro modo en la Constitución o en las leyes;
III. Nombrar los ministros, agentes diplomáticos y cónsules generales, con aprobación del Senado.	III. Nombrar los ministros, agentes diplomáticos y cónsules generales, con aprobación del Senado;
IV. Nombrar con aprobación del Senado, los coroneles y demás oficiales superiores del Ejército y Armada Nacional, con arreglo a las leyes.	IV. Nombrar con aprobación del Senado, los coroneles y demás oficiales superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales y los empleados superiores de Hacienda;
V. Nombrar a los demás oficiales del Ejército y Armada Nacional , con arreglo a las leyes.	V. Nombrar a los demás oficiales del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales con arreglo a las leyes;
VI. Disponer de la fuerza armada permanente de mar y tierra para la seguridad interior y defensa exterior de la federación.	VI. Disponer de la totalidad de la fuerza armada permanente, o sea del ejército terrestre, de la Marina de Guerra y de la Fuerza Aérea para la seguridad interior y defensa exterior de la federación;
VII. Disponer de la Guardia Nacional para los mismos objetos, en los términos que previene la fracción IV del artículo 76.	VII. Disponer de la Guardia Nacional para los mismos objetos, en los términos que previene la fracción IV del artículo 76;
VIII. Declarar la guerra en nombre de los Estados Unidos Mexicanos previa ley del Congreso de la Unión.	VIII. Declarar la guerra en nombre de los Estados Unidos Mexicanos previa ley del Congreso de la Unión;
IX. Conceder patentes de corzo con sujeción a las bases fijadas por el Congreso.	
	IX. Designar, con ratificación del Senado, al Procurador General de la República;
X. Dirigir las negociaciones diplomáticas y celebrar tratados con las potencias extranjeras, sometiéndolos a la ratificación del Congreso Federal.	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

	<i>pueblos; la no intervención; la solución pacífica de 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;</i>
XI. Convocar al Congreso o a alguna de las Cámaras a sesiones extraordinarias, cada vez que lo estime conveniente.	XI. Convocar al Congreso a sesiones extraordinarias, cuando lo acuerde la Comisión Permanente ;
XII. Facilitar al Poder Judicial los auxilios que necesite para el ejercicio expedito de sus funciones.	XII. Facilitar al Poder Judicial los auxilios que necesite para el ejercicio expedito de sus funciones;
XIII. Habilitar toda clase de puertos, establecer aduanas marítimas y fronterizas y designar su ubicación.	XIII. Habilitar toda clase de puertos, establecer aduanas marítimas y fronterizas y designar su ubicación;
XIV. Conceder, conforme a las leyes, indultos a los reos sentenciados por delitos de competencia de los tribunales federales y a los sentenciados por delitos del orden común, en el Distrito Federal y territorios .	XIV. Conceder, conforme a las leyes, indultos a los reos sentenciados por delitos de competencia de los tribunales federales y a los sentenciados por delitos del orden común en el Distrito Federal;
XV. Conceder privilegios exclusivos por tiempo limitado, con arreglo a la ley respectiva, a los descubridores, inventores o perfeccionadores de algún ramo de la industria.	XV. Conceder privilegios exclusivos por tiempo limitado, con arreglo a la ley respectiva, a los descubridores, inventores o perfeccionadores de algún ramo de la industria;
XVI. Cuando la Cámara de Senadores no esté en sesiones, el Presidente de la República podrá hacer provisionalmente los nombramientos de que hablan las fracciones III y IV, con aprobación de dicha Cámara cuando esté reunida .	XVI. Cuando la Cámara de Senadores no esté en sesiones, el Presidente de la República podrá hacer los nombramientos de que hablan las fracciones III, IV y IX , con aprobación de la Comisión Permanente;
	XVII. Derogada;
	XVIII. Presentar a la consideración del Senado, la terna para la designación de Ministros de la Suprema Corte de Justicia y someter sus licencias y renunciaciones a la aprobación del propio Senado;
	XIX. Derogada;
XVII. Y las demás que le confiere expresamente esta Constitución.	XX. Las demás que le confiere expresamente esta Constitución

* Texto obtenido de la versión facsimilar de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos promulgada en 1917 de: -----**Documentos Históricos Constitucionales de las Fuerzas Armadas Mexicanas**, Editada por el Senado de la República, Tomo IV, México, 1966, pp. 159-162.

ANEXO 2

Se relacionan los titulares de la dependencia gubernamental que atendió las relaciones exteriores de México, con el presidente y periodo correspondiente:

Presidente	Nombre de la dependencia	Titular	Periodo
Guadalupe Victoria (10/X/1824 - 1/IV/1829)	Secretaría de Estado y del Despacho Universal de Relaciones Exteriores e Interiores	Juan Almazán* Lucas Alamán Manuel Gómez Pedraza Sebastián Camacho Juan José Espinosa de los Monteros* Juan de Dios Cañedo José María Bocanegra* José María Bocanegra	10/X/1824 - 11/II/1825 12/II/1825 - 27/IX/1825 27/IX/1825 - 27/XI/1825 30/XI/1825 - 9/VII/1826 9/VII/1826 - 5/III/1828 6/III/1828 - 22/II/1829 23/II/1829 - 25/II/1829 25/II/1829 - 1/IV/1829
Vicente Guerrero (1/IV/1829 - 11/XII/1829)	Secretaría de Estado y del Despacho Universal de Relaciones Exteriores e Interiores	José María Bocanegra Agustín Viesca	1/IV/1829 - 2/XI/1829 3/XI/1829 - 17/XII/1829
José María Bocanegra 16/XII/1829 - 23/XII/1829	Secretaría de Estado y del Despacho Universal de Relaciones Exteriores e Interiores	Agustín Viesca	18/XII/1829 - 23/XII/1829
Pedro Vélez, Lucas Alamán y Luis Quintanar (Consejo de Gobierno Sublevado) 23/XII/1829 - 1/II/1830	Secretaría de Estado y del Despacho Universal de Relaciones Exteriores e Interiores	Manuel Ortiz de la Torre	23/XII/1829 - 31/XII/1829
Anastasio Bustamante 1/II/1830 - 14/VIII/1832	Secretaría de Estado y del Despacho Universal de Relaciones Exteriores e Interiores**	Manuel Ortiz de la Torre* Lucas Alamán José María Ortiz Monasterio* Lucas Alamán José María Ortiz Monasterio*	1/II/1830 - 7/II/1830 8/II/1830 - 2/VI/1831 3/VI/1831 - 29/VII/1831 30/VII/1831 - 20/V/1832 21/V/1832 - 14/VIII/1832
Melchor Múzquiz 14/VIII/1832 - 24/XII/1832	Secretaría de Estado y del Despacho Universal de Relaciones Exteriores e Interiores	José María Ortiz Monasterio* Francisco Fagoaga	14/VIII/1832 - 19/VII/1832 20/VIII/1832 - 24/XII/1832
Manuel Gómez Pedraza 24/XII/1832 - 1/IV/1833	Secretaría de Estado y del Despacho Universal de Relaciones Exteriores e Interiores	Bernardo González Angulo	24/XII/1832 - 1/IV/1833
Valentín Gómez Farías 1/IV/1833 - 16/V/1833	Secretaría de Estado y del Despacho Universal de Relaciones Exteriores e Interiores	Bernardo González Angulo Carlos García	1/IV/1833 - 27/IV/1833 28/IV/1833 - 16/V/1833
Antonio López de Santa Anna 16/V/1833 - 3/VI/1833	Secretaría de Estado y del Despacho Universal de Relaciones Exteriores e Interiores	Carlos García	16/V/1833 - 3/VI/1833
Valentín Gómez Farías 3/VI/1833 - 18/VI/1833	Secretaría de Estado y del Despacho Universal de Relaciones Exteriores e Interiores	Carlos García	3/VI/1833 - 18/VI/1833
Antonio López de Santa Anna 18/VI/1833 - 5/VII/1833	Secretaría de Estado y del Despacho Universal de Relaciones Exteriores e Interiores	Carlos García	18/VI/1833 - 5/VII/1833
Valentín Gómez Farías 5/VII/1833 - 27/X/1833	Secretaría de Estado y del Despacho Universal de Relaciones Exteriores e Interiores	Carlos García	5/VII/1833 - 27/X/1833

* Encargado del Despacho

** Cambia de nombre la Dependencia encargada de las Relaciones Exteriores

Antonio López de Santa Anna 27/X/1833 - 15/XII/1833	Secretaría de Estado y del Despacho Universal de Relaciones Interiores y Exteriores	Carlos García	27/X/1833 - 15/XII/1833
Valentín Gómez Farías 16/XII/1833 - 24/IV/1834	Secretaría de Estado y del Despacho Universal de Relaciones Interiores y Exteriores	Francisco María Lombardo* Francisco María Lombardo	16/XII/1833 - 10/II/1834 11/II/1834 - 24/IV/1834
Antonio López de Santa Anna 24/IV/1834 - 27/II/1835	Secretaría de Estado y del Despacho Universal de Relaciones Interiores y Exteriores	Francisco María Lombardo José María Gutiérrez de Estrada	24/IV/1834 - 22/II/1835 23/II/1835 - 27/II/1835
Miguel Barragán 28/II/1835 - 27/II/1836	Secretaría de Estado y del Despacho Universal de Relaciones Interiores y Exteriores	José María Gutiérrez de Estrada José María Ortiz Monasterio* Manuel Díez de Bonilla José María Ortiz Monasterio*	28/II/1835 - 1/VI/1835 2/VI/1835 - 8/VI/1835 9/VI/1835 - 28/X/1835 29/X/1835 - 27/II/1836
José Justo Corro 27/II/1836 - 19/IV/1837	Secretaría de Estado y del Despacho Universal de Relaciones Interiores y Exteriores	José María Ortiz Monasterio	27/II/1836 - 19/IV/1837
Anastasio Bustamante 19/IV/1837 - 17/III/1839	Ministerio de Relaciones Exteriores**	José María Ortiz Monasterio* Luis G. Cuevas José María Bocanegra José María Ortiz Monasterio* Luis G. Cuevas José Joaquín Pesado* Manuel Gómez Pedraza José María Ortiz Monasterio* José Gómez de la Cortina* Manuel Eduardo de Gorostiza José María Tornel* Manuel Eduardo de Gorostiza	19/IV/1837 - 20/IV/1837 21/IV/1837 - 26/X/1837 27/X/1837 - 6/XI/1837 7/XI/1837 - 9/II/1838 10/II/1838 - 13/XI/1838 14/XI/1838 - 10/XII/1838 11/XII/1838 - 13/XII/1838 14/XII/1838 - 17/XII/1838 18/XII/1838 - 21/XII/1838 22/XII/1838 - 26/II/1839 27/II/1839 - 13/III/1839 14/III/1839 - 17/III/1839
Antonio López de Santa Anna 18/III/1839 - 10/VII/1839	Ministerio de Relaciones Exteriores	Manuel Eduardo de Gorostiza	18/III/1839 - 10/VII/1839
Nicolás Bravo 10/VII/1839 - 19/VII/1839	Ministerio de Relaciones Exteriores	Manuel Eduardo de Gorostiza	10/VII/1839 - 19/VII/1839
Anastasio Bustamante 19/VII/1839 - 22/X/1841	Ministerio de Relaciones Exteriores	Manuel Eduardo de Gorostiza Juan de Dios Cañedo José María Ortiz Monasterio* Sebastián Camacho	19/VII/1839 - 26/VII/1839 27/VII/1839 - 5/X/1840 6/X/1840 - 20/V/1841 21/V/1841 - 22/X/1841
Francisco Javier Echeverría 22/X/1841 - 9/X/1841	Ministerio de Relaciones Exteriores	Sebastián Camacho	22/X/1841 - 9/X/1841
Antonio López de Santa Anna 10/X/1841 - 25/X/1842	Ministerio de Relaciones Exteriores e Interiores (10/X/1841)** Ministerio de Relaciones Exteriores, Gobernación y Policía (18/X/1841)**	Manuel Gómez Pedraza José María Bocanegra	11/X/1841 - 17/XI/1841 18/XI/1841 - 26/X/1842
Nicolás Bravo 26/X/1842 - 5/III/1843	Ministerio de Relaciones Exteriores e Interiores**	José María Bocanegra	26/X/1842 - 4/III/1843
Antonio López de Santa Anna 5/III/1843 - 4/X/1843	Ministerio de Relaciones Exteriores e Interiores	José María Bocanegra	5/III/1843 - 4/X/1843
Valentín Canalizo 4/X/1843 - 1/II/1844	Ministerio de Relaciones Exteriores e Interiores	José María Bocanegra	4/X/1843 - 1/II/1844
Valentín Canalizo 1/II/1844 - 4/VI/1844	Ministerio de Relaciones Interiores y Exteriores**	José María Bocanegra	1/II/1844 - 4/VI/1844

Antonio López de Santa Anna 4/V/1844 - 12/IX/1844	Ministerio de Relaciones Exteriores, Gobernación y Policía**	José María Bocanegra José María Ortiz Monasterio* José María Bocanegra Manuel Crescencio Rejón	4/V/1844 - 24/VII/1844 25/VII/1844 - 4/VIII/1844 5/VIII/1844 - 18/VIII/1844 19/VIII/1844 - 12/IX/1844
José Joaquín de Herrera 12/IX/1844 - 21/IX/1844	Ministerio de Relaciones Exteriores e Interiores**	Manuel Crescencio Rejón	12/IX/1844 - 21/IX/1844
Valentín Canalizo 21/IX/1844 - 6/XII/1844	Ministerio de Relaciones Exteriores e Interiores	Manuel Crescencio Rejón	21/IX/1844 - 6/XII/1844
José Joaquín de Herrera 7/XII/1844 - 14/IX/1845	Ministerio de Relaciones Exteriores, Gobernación y Policía**	Luis G. Cuevas Manuel de la Peña y Peña	7/XII/1844 - 13/VIII/1845 14/VIII/1845 - 14/IX/1845
José Joaquín de Herrera 14/IX/1845 - 30/XII/1845	Ministerio de Relaciones Exteriores e Interiores**	Manuel de la Peña y Peña	16/IX/1845 - 30/XII/1845
Mariano Paredes y Arrillaga 4/II/1846 - 28/VII/1846	Ministerio de Relaciones Exteriores e Interiores	José María Ortiz Monasterio* Joaquín María del Castillo y Lanzas	4/II/1846 - 6/II/1846 7/II/1846 - 28/VII/1846
Nicolás Bravo 28/VII/1846 - 5/VIII/1846	Ministerio de Relaciones Exteriores e Interiores**	José María Ortiz Monasterio* José Joaquín Pesado	28/VII/1846 - 31/VII/1846 1/VIII/1846 - 4/VIII/1846
José Mariano de Salas 6/VIII/1846 - 23/XII/1846	Ministerio de Relaciones Exteriores, Gobernación y Policía**	José María Ortiz Monasterio* Manuel Crescencio Rejón José María Lafragua	5/VIII/1846 - 26/VIII/1846 27/VIII/1846 - 20/IX/1846 21/IX/1846 - 23/XII/1846
Valentín Gómez Farías 23/XII/1846 - 21/III/1847	Ministerio de Relaciones Exteriores, Gobernación y Policía**	José Fernando Ramírez José María Ortiz Monasterio* Ignacio Sierra y Rosso*	24/XII/1846 - 27/II/1847 28/II/1847 - 27/III/1847 28/II/1847 - 20/III/1847
Antonio López de Santa Anna 21/III/1847 - 1/IV/1847	Ministerio de Relaciones Exteriores e Interiores**	Ignacio Sierra y Rosso* Manuel Baranda	21/III/1847 - 26/III/1847 27/III/IV/1847 - 2/IV/1847
Pedro María Anaya 2/IV/1847 - 20/V/1847	Ministerio de Relaciones Exteriores e Interiores	Manuel Baranda	2/IV/1847 - 20/V/1847
Antonio López de Santa Anna 20/V/1847 - 16/IX/1847	Ministerio de Relaciones Exteriores, Gobernación y Policía**	Manuel Baranda Domingo Ibarra José Ramón Pacheco	20/V/1847 - 17/VII/1847 18/VII/1847 - 6/VIII/1847 7/VIII/1847 - 16/IX/1847
Manuel de la Peña y Peña 27/IX/1847 - 13/XII/1847	Ministerio de Relaciones Exteriores, Gobernación y Policía	José María Ortiz Monasterio* Luis de la Rosa	16/IX/1847 - 27/IX/1847 27/IX/1847 - 13/XII/1847
Pedro María Anaya 14/XII/1847 - 8/II/1848	Ministerio de Relaciones Exteriores, Gobernación y Policía	Manuel de la Peña y Peña	14/XII/1847 - 8/II/1848
Manuel de la Peña y Peña 8/II/1848 - 2/V/1848	Ministerio de Relaciones Exteriores, Gobernación y Policía	Luis de la Rosa	9/II/1848 - 3/V/1848
José Joaquín de Herrera 2/V/1848 - 14/II/1851	Ministerio de Relaciones Exteriores, Gobernación y Policía	Mariano Otero Luis G. Cuevas José María Ortiz Monasterio* José María de Lancuza	4/V/1848 - 14/XII/1848 15/XII/1848 - 2/V/1849 3/V/1849 - 9/V/1849 10/V/1849 - 15/II/1851
Mariano Arista 15/II/1851 - 5/II/1853	Ministerio de Relaciones Exteriores, Gobernación y Policía	Mariano Yáñez José María Ortiz Monasterio* Mariano Macedo José Fernando Ramírez José Urbano Fonseca* José Fernando Ramírez	16/II/1851 - 28/IV/1851 29/IV/1851 - 9/V/1851 10/V/1851 - 10/IX/1851 11/IX/1851 - 3/III/1852 4/III/1852 - 30/III/1852 30/III/1852 - 2/IX/1852

		José Miguel Arroyo* Mariano Yáñez José Miguel Arroyo*	21/X/1852 - 22/X/1852 23/X/1852 - 11/XII/1853 12/XII/1852 - 6/I/1853
Juan Bautista Ceballos 6/I/1853 - 7/II/1853	Ministerio de Relaciones Exteriores, Gobernación y Policía	José Miguel Arroyo* José Antonio de la Fuente José Miguel Arroyo*	6/I/1853 - 7/II/1853 8/I/1853 - 18/II/1853 19/II/1853 - 6/III/1853
Manuel María Lombardini 8/II/1853 - 20/IV/1853	Ministerio de Relaciones Exteriores, Gobernación y Policía	José Miguel Arroyo*	8/II/1853 - 19/IV/1853
Antonio López de Santa Anna 20/IV/1853 - 13/VIII/1855	Secretaría de Relaciones Exteriores (22/IV/1853)** Secretaría de Estado de Relaciones Exteriores (12/V/1853)**	Lucas Alamán José Miguel Arroyo* Manuel Díez de Bonilla José Miguel Arroyo*	20/IV/1853 - 27/V/1853 27/V/1853 - 4/VI/1853 4/VI/1853 - 8/VIII/1855 9/VIII/1855 - 13/VIII/1855
Martín Carrera 15/VIII/1855 - 12/IX/1855	Secretaría de Estado de Relaciones Exteriores	José Miguel Arroyo	15/VIII/1855 - 12/IX/1855
Juan Álvarez 4/X/1855 - 11/XII/1855	Secretaría de Estado de Relaciones Exteriores	Melchor Ocampo Miguel María Arroja	5/X/1855 - 30/X/1855 31/X/1855 - 11/XII/1855
Ignacio Comonfort 11/XII/1855 - 1/XII/1857 1/XII/1857 - 21/I/1858	Secretaría de Estado de Relaciones Exteriores	Lucas de Palacio y Magarola* Luis de la Rosa Juan Antonio de la Fuente Miguel Lerdo de Tejada* Lucas de Palacio y Magarola* Ezequiel Montes Lucas de Palacio y Magarola* Juan Antonio de la Fuente Sebastián Lerdo de Tejada Lucas de Palacio y Magarola José Antonio de la Fuente Lucas de Palacio y Magarola*	11/XII/1855 - 12/XII/1855 13/XII/1855 - 29/VIII/1856 30/VIII/1856 - 13/XI/1856 13/XI/1856 - 24/XII/1856 25/XII/1856 - 7/I/1857 8/I/1857 - 30/IV/1857 1/V/1857 - 24/V/1857 25/V/1857 - 4/VI/1857 5/VI/1857 - 16/IX/1857 17/IX/1857 - 19/X/1857 20/X/1857 - 16/XII/1857 17/XII/1857 - 18/I/1858
Benito Juárez 19/I/1858 - 15/V/1861 <u>Nota: Guerra de Reforma.</u>	Secretaría de Estado de Relaciones Exteriores	Melchor Ocampo Juan Antonio de la Fuente Melchor Ocampo* Santos Degollado José de Emparán* Melchor Ocampo Juan de Dios Arias* Francisco Zarco Lucas de Palacio y Magarola* León Guzmán	22/I/1858 - 16/VIII/1859 16/VIII/1859 - 30/XI/1859 1/XII/1859 - 23/I/1860 23/I/1860 - 25/III/1860 26/III/1860 - 30/IX/1860 1/X/1860 - 17/II/1861 17/II/1861 - 20/IV/1861 21/IV/1861 - 11/VI/1861 12/V/1861 - 17/VII/1861 18/V/1861 - 12/VII/1861
Félix Zuloaga 22/I/1858 - 23/XII/1858 Manuel Robles Pezuela 24/XII/1858 - 23/II/1859 Félix Zuloaga 24/II/1859 - 2/IV/1859 Miguel Miramón 2/IV/1859 - 13/VIII/1860	Secretaría de Estado de Relaciones Exteriores	Luis G. Cuevas Joaquín María del Castillo y Lanzas José Miguel Arroyo* Manuel Díez de Bonilla Ocaviano Muñoz Ledo José Miguel Arroyo* Teodosio Lares*	24/II/1858 - 9/VII/1858 10/VII/1858 - 2/IV/1859 3/IV/1859 - 14/VI/1859 15/VI/1859 - 8/VII/1859 9/VII/1859 - 12/VIII/1860 13/VIII/1860 - 18/XIII/1860 18/VIII/1860 - 24/XII/1860

José Ignacio Pavón 13/VIII/1860 - 15/VIII/1860 Miguel Miramón 15/VIII/1860 - 24/XII/1860			
Benito Juárez 15/VII/1861 - 25/XII/1867	Secretaría de Estado y del Despacho de Relaciones Exteriores** Secretaría de Estado y del Despacho de Relaciones Exteriores y Gobernación (16/XII/1861)**	León Guzmán Lucas de Palacio y Magarola* Manuel María de Zamacona Juan de Dios Arias* Manuel Doblado Jesús Terán* Manuel Doblado Juan de Dios Arias* Juan Antonio de la Fuente Manuel Doblado Sebastián Lerdo de Tejada	15/VII/1861 - 17/VII/1861 18/VII/1861 - 12/VII/1861 13/VII/1861 - 26/XI/1861 27/XI/1861 - 10/XII/1861 11/XII/1861 - 15/IV/1862 16/IV/1862 - 29/IV/1862 30/IV/1862 - 13/VIII/1862 14/VIII/1862 - 24/VIII/1862 25/VIII/1862 - 1/IX/1863 2/IX/1863 - 11/IX/1863 12/IX/1863 - 24/XII/1867
Juan Nepomuceno Almonte José Mariano de Salas Juan B. Ormaechea 24/VII/1863 - 20/V/1864 Juan Nepomuceno Almonte 20/V/1864 - 12/VI/1864	Ministerio de Relaciones Exteriores	José Miguel Arroyo	24/VII/1863 - 12/VI/1864
Maximiliano de Habsburgo 1864 - 1867	Departamento Ministerial de Negocios Extranjeros y Despacho de Marina	José Fernando Ramírez Salazar Ilarregui Luis Arroyo	21/VII/1864 - 3/III/1866 3/III/1866 - 8/VII/1866 8/VII/1866 - V/1867
Benito Juárez 25/XII/1867 - 18/VII/1872	Secretaría de Estado y del Despacho de Relaciones Exteriores	Sebastián Lerdo de Tejada Manuel Aspiroz* Sebastián Lerdo de Tejada Manuel Aspiroz* Ignacio Mariscal José María Lafragua	25/XII/1867 - 9/VI/1868 10/VI/1868 - 10/IX/1868 11/IX/1868 - 17/II/1871 18/II/1871 - 25/V/1871 26/V/1871 - 12/VII/1872 13/VII/1872 - 18/VII/1872
Sebastián Lerdo de Tejada 18/VII/1872 - 20/XII/1876	Secretaría de Estado y del Despacho de Relaciones Exteriores	José María Lafragua Juan de Dios Arias* Manuel Romero Rubio*	18/VII/1872 - 15/XI/1875 15/XI/1875 - 30/VIII/1876 31/VIII/1876 - 20/XI/1876
Porfirio Díaz 28/XI/1876 - 5/XII/1876	Secretaría de Estado y del Despacho de Relaciones Exteriores	Ignacio L. Vallarta	28/XI/1876 - 5/XII/1876
Juan N. Méndez 6/XII/1876 - 16/II/1877	Secretaría de Estado y del Despacho de Relaciones Exteriores	Ignacio L. Vallarta	6/XII/1876 - 16/II/1877
Porfirio Díaz 17/II/1877 - 30/XI/1880	Secretaría de Estado y del Despacho de Relaciones Exteriores	Ignacio L. Vallarta José Fernández* Ignacio L. Vallarta José Fernández* José María Mata Eleuterio Ávila* Ángel Núñez Ortega*	16/II/1877 - 31/V/1877 1/V/1877 - 22/VI/1877 23/VI/1877 - 6/V/1878 6/V/1878 - 19/VII/1878 20/VII/1878 - 17/IX/1878 17/IX/1878 - 26/II/1879 31/III/1879 - 17/IV/1879

		Miguel Ruelas Julio Zárate* Miguel ruelas José Fernández* Ignacio Mariscal	17/IV/1879 - 12/XII/1879 12/XII/1879 - 12/II/1880 12/II/1880 - 22/IX/1880 23/IX/1880 - 21/XI/1880 22/XI/1880 - 30/XI/1880
Manuel González 1/XII/1880 - 30/XI/1884	Secretaría de Estado y del Despacho de Relaciones Exteriores	Ignacio Mariscal José Bermúdez* Ignacio Mariscal José Fernández* José Fernández	1/XII/1880 - 11/II/1883 12/II/1883 - 20/II/1883 20/II/1883 - 1/V/1883 2/V/1883 - 10/II/1884 11/II/1884 - 30/XI/1884
Porfirio Díaz 1/XII/1884 - 25/V/1911	Secretaría de Estado y del Despacho de Relaciones Exteriores	José Fernández* Joaquín Baranda* Ignacio Mariscal Manuel Aspiroz* Ignacio Mariscal Manuel Aspiroz* Ignacio Mariscal José María Gamboa* Ignacio Mariscal José Algara* Ignacio Mariscal Federico Gamboa* Enrique C. Creel Victoriano Salado Álvarez* Francisco León de la Barra	1/XII/1884 - 19/XII/1884 1/II/1885 - 18/II/1885 19/II/1885 - 11/V/1890 12/V/1890 - 15/IX/1890 16/IX/1890 - 5/II/1898 6/II/1898 - 11/II/1898 12/II/1898 - 20/IX/1899 20/IX/1899 - 12/XI/1899 13/XII/1899 - 20/VIII/1903 21/VIII/1903 - 16/XII/1903 17/XII/1903 - 16/IV/1910 16/IV/1910 - 3/V/1910 4/V/1910 - 26/III/1911 27/III/1911 - 31/III/1911 1/IV/1911 - 25/V/1911
Francisco León de la Barra 25/V/1911 - 6/XI/1911	Secretaría de Estado y del Despacho de Relaciones Exteriores	Victoriano Salado Álvarez* Bartolomé Carvajal y Rosas*	25/V/1911 - 26/VI/1911 26/VI/1911 - 6/XI/1911
Francisco I. Madero 6/XI/1911 - 19/II/1913	Secretaría de Relaciones Exteriores**	Manuel Calero Pedro Lascuráin Julio García* Pedro Lascuráin	6/XI/1911 - 9/VI/1912 9/VI/1912 - 4/XII/1912 4/XII/1912 - 15/II/1913 16/II/1913 - 18/II/1913
Victoriano Huerta 19/II/1913 - 15/VII/1914	Secretaría de Relaciones Exteriores	Francisco León de la Barra Carlos Pereyra* Manuel Garza Aldape* Federico Gamboa Antonio de la Peña y Reyes* Querido Moheno* Querido Moheno José López Portillo y Rojas Roberto Esteva Ruiz* Francisco S. Carvajal	21/II/1913 - 6/VII/1913 8/VII/1913 - 27/VII/1913 28/VII/1913 - 10/VIII/1913 11/VIII/1913 - 24/IX/1913 25/IX/1913 - 30/IX/1913 1/X/1913 - 7/X/1913 7/X/1913 - 17/II/1914 18/II/1914 - 2/V/1914 3/V/1914 - 9/VII/1914 10/VII/1914 - 15/VII/1914
Venustiano Carranza 26/III/1913 - 21/V/1920	Secretaría de Relaciones Exteriores Secretaría de Estado; Subsecretaría de Estado del	Francisco Escudero Isidro Favela* Marcelino Dávalos*	18/X/1913 - 8/XII/1913 16/XII/1913 - 10/XII/1914 10/XII/1914 - 15/II/1915

	Exterior (1/V/1917) ** Nota: La Secretaría atendió los rubros de política interior y exterior, a través de la Subsecretaría. Secretaría de Relaciones Exteriores (31/XII/1917) **	Jesús Urueta* Jesús Acuña* Cándido Aguilar Alfonso Siller* Cándido Aguilar Ernesto Garza Pérez* Cándido Aguilar Ernesto Garza Pérez* Salvador Diego Fernández* Ernesto Garza Pérez* Salvador Diego Fernández* Hilario Medina* Heriberto C. Franco*	15/V/1915 - 23/VII/1915 23/VII/1915 - 12/III/1916 13/III/1916 - 30/XI/1916 2/XII/1916 - 22/XII/1916 22/XII/1916 - 3/IV/1917 3/IV/1917 - 3/II/1918 4/II/1918 - 10/XI/1918 11/XI/1918 - 17/III/1919 17/III/1919 - 18/V/1919 19/V/1919 - 1/VII/1919 2/VII/1919 - 13/X/1919 13/X/1919 - 31/III/1920 1/IV/1920 - 6/V/1920
Adolfo de la Huerta 1/VI/1920 - 30/XI/1920	Secretaría de Relaciones Exteriores	Juan Sánchez Azcona* Miguel Covarrubias Culberto Hidalgo*	1/VI/1920 - 15/VII/1920 15/VII/1920 - 1/VIII/1920 4/VIII/1920 - 30/XI/1920
Álvaro Obregón 1/XII/1920 - 30/XI/1924	Secretaría de Relaciones Exteriores	Culberto Hidalgo Aarón Sáenz* Alberto J. Pani Aarón Sáenz* Aarón Sáenz	1/XII/1920 - 14/II/1921 15/II/1921 - 27/II/1921 27/II/1921 - 27/IX/1923 27/IX/1923 - 2/III/1924 3/III/1924 - 30/XI/1924
Plutarco Elías Calles 1/XII/1924 - 30/XI/1928	Secretaría de Relaciones Exteriores	Aarón Sáenz Genaro Estrada*	1/XII/1924 - 1/VI/1927 1/VI/1927 - 30/XI/1928
Emilio Portes Gil 1/XII/1928 - 4/II/1930	Secretaría de Relaciones Exteriores	Genaro Estrada*	1/XII/1928 - 4/II/1930
Pascual Ortiz Rubio 5/II/1930 - 3/IX/1932	Secretaría de Relaciones Exteriores	Genaro Estrada Manuel C. Téllez	5/II/1930 - 20/II/1932 21/II/1932 - 3/IX/1932
Abelardo L. Rodríguez 4/IX/1932 - 30/XI/1934	Secretaría de Relaciones Exteriores	Manuel C. Téllez Oscar E. Duplán* José Manuel Puig Casauranc Enrique Jiménez Domínguez* José Manuel Puig Casauranc Fernando Torreblanca* José Manuel Puig Casauranc	4/IX/1932 - 21/XII/1932 21/XII/1932 - 30/XII/1932 1/II/1933 - 12/XI/1933 12/XI/1933 - 7/XI/1933 8/XI/1933 - 2/XII/1933 3/XII/1933 - 26/XII/1933 27/XII/1933 - 30/XI/1934
Lázaro Cárdenas del Río 1/XII/1934 - 30/XI/1940	Secretaría de Relaciones Exteriores	Emilio Portes Gil José Ángel Cenicerós* Eduardo Hay Ramón Beteta* Eduardo Hay	1/XII/1934 - 15/VI/1935 16/VI/1935 - 30/XI/1935 1/XII/1935 - 21/IX/1936 22/IX/1936 - 4/XI/1936 4/XI/1936 - 30/XII/1940
Manuel Ávila Camacho 1/XII/1940 - 30/XI/1946	Secretaría de Relaciones Exteriores	Ezequiel Padilla Francisco Castillo Nájera	1/XII/1940 - 1/X/1945 1/X/1945 - 30/XI/1946
Miguel Alemán Valdés 1/XII/1946 - 30/XI/1952	Secretaría de Relaciones Exteriores	Jaime Torres Bodet Manuel Tello*	1/XII/1946 - 21/XII/1948 22/XII/1948 - 24/III/1951

		Alfonso Guerra* Manuel Tello* Manuel Tello	25/III/1951 - 8/IV/1951 9/IV/1951 - 30/IX/1951 1/X/1951 - 30/XI/1952
Adolfo Ruiz Cortines 1/XII/1952 - 30/XI/1958	Secretaría de Relaciones Exteriores	Luis Padilla Nervo	1/XII/1952 - 30/XI/1958
Adolfo López Mateos 1/XII/1958 - 30/XI/1964	Secretaría de Relaciones Exteriores	Manuel Tello José Gorostiza	1/XII/1958 - 31/III/1964 1/IV/1964 - 30/XI/1964
Gustavo Díaz Ordaz 1/XII/1964 - 30/XI/1970	Secretaría de Relaciones Exteriores	Antonio Carrilo Flores	1/XII/1964 - 30/XI/1970
Luis Echeverría Álvarez 1/XII/1970 - 30/XI/1976	Secretaría de Relaciones Exteriores	Emilio O. Rabasa Alfonso García Robles	1/XII/1970 - 30/XII/1975 30/XII/1975 - 30/XI/1976
José López Portillo 1/XII/1976 - 30/XI/1982	Secretaría de Relaciones Exteriores	Santiago Roel Jorge Castañeda	1/XII/1976 - 16/IV/1979 17/IV/1979 - 30/XI/1982
Miguel de la Madrid Hurtado 1/XII/1982 - 30/XI/1988	Secretaría de Relaciones Exteriores	Bernardo Sepúlveda Amor	1/XII/1982 - 30/XI/1988
Carlos Salinas de Gortari 1/XII/1988 - 30/XI/1994	Secretaría de Relaciones Exteriores	Fernando Solana Morales Manuel Camacho Solís Manuel Tello Macías	1/XII/1988 - 29/XI/1993 29/XI/1993 - 10/II/1994 10/II/1994 - 30/XI/1994
Ernesto Zedillo Ponce de León 1/XII/1994 - 30/XI/2000	Secretaría de Relaciones Exteriores	José Ángel Gurría Treviño Rosario Green Macías	1/XII/1994 - 6/II/1998 7/II/1998 - a la fecha (sep '99)

Fuente: Ruiz Massieu, Armando. "El Gabinete en México". Edit. Océano. Méx. D.F. 1996. Páginas 135 a 327.

ANEXO 3

La Maestría en estudios Diplomáticos (MED)¹, se imparte a través de la Academia Diplomática del Instituto Matías Romero, y su reconocimiento de validez oficial nace a partir de un convenio celebrado con la Secretaría de Educación Pública en 1994. La MED se empezó a impartir en ese mismo año.

En 1995, la MED fue incluida en el Padrón de Programas de Posgrado de Excelencia del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT), con lo cual los cursantes se encuentran en posibilidades de solicitar una beca-crédito otorgado por dicho organismo.

Existen tres opciones para ingresar a la Maestría:

- a) Aprobando las dos fases previas del Concurso de Ingreso al Servicio Exterior Mexicano;
- b) Por invitación, la que puede realizarse mediante cooperación académica con otros países; y la ocurrida por el hecho de que la Academia Diplomática reserva anualmente dos lugares para funcionarios de la Secretaría de la Defensa Nacional o la de Marina: se pretende capacitarlos de esta forma, en asuntos internacionales; y
- c) Por interés académico de los particulares.

Los requisitos para ingresar en este último caso son:

- Tener título de Licenciado en Relaciones Internacionales o de carreras afines, con promedio mínimo de 9;
- Edad máxima de 28 años, demostrada con acta de nacimiento;
- Constancias de dominio del idioma inglés y de traducción de otro distinto al español;
- Carta de exposición de motivos en dos cuartillas y curriculum vitae; y
- Completar la solicitud de admisión en el periodo de inscripciones.

Se menciona en la Página de Internet de la Secretaría de Relaciones Exteriores, que desde 1994 y hasta 1999, han egresado 139 alumnos, de los cuales un 47% ha ingresado al Servicio Exterior Mexicano.

Para una mejor comprensión de las materias y temas de estudio de la Maestría en Estudios Diplomáticos, que deben de estudiar quienes aspiran a ser admitidos en el Servicio Exterior Mexicano, se pone como muestra la impartida por el Instituto Matías Romero para el periodo 1999-2000²:

Primer Trimestre: temas políticos

15 de noviembre de 1999 a 18 de febrero de 2000

¹ Los datos fueron tomados de la Página de Internet de la Secretaría de Relaciones Exteriores:
<http://www.sre.gob.mx/imred/academ/maestria.htm>

² Fuente: Revista Mexicana de Política Exterior N° 60, junio del 2000, Págs. 60-74.

- La nueva geopolítica mundial
- Política exterior de México (siglos XIX y XX)
- Organismos y negociaciones internacionales
- La nueva agenda global
- México: historia de sus instituciones políticas

Segundo Trimestre: temas económicos

6 de marzo a 2 de junio del 2000

- El desarrollo económico de México y el contexto internacional
- La economía contemporánea y sus métodos de análisis
- Política de comercio y finanzas internacionales
- Los organismos económicos internacionales
- Negocios internacionales y política de inversión extranjera

Tercer Trimestre: temas jurídicos, culturales y consulares

12 de junio al 31 de agosto del 2000

- Derecho diplomático y consular
- Derecho internacional privado
- Derecho internacional público
- Los fenómenos culturales en las relaciones internacionales
- México: sociedad y cultura (siglos XIX y XX)

Durante todo este periodo se llevan alrededor de 80 Conferencias de apoyo que se relacionan con los temas de los trimestres correspondientes; por otra parte, se impartirán 21 cursos prácticos cuya temática será la siguiente:

1. Estructura y responsabilidades de la Cancillería mexicana
2. Cabildeo
3. Protocolo
4. Redacción
5. Redacción de documentos oficiales
6. Cooperación internacional
7. La música y la cultura universal
8. Promoción comercial
9. Promoción turística
10. Las nuevas tecnologías de comunicación y su impacto en las relaciones internacionales
11. Manejo de medios de comunicación
12. El sistema político norteamericano
13. Negociaciones internacionales y globalización
14. Curso introductorio de seguridad nacional
15. Taller de promoción cultural
16. La inteligencia emocional en el ámbito de la diplomacia
17. Protección consular

- 18. Comunidades mexicanas en el exterior
- 19. Contraloría interna
- 20. Derechos humanos en México
- 21. Globalización y cultura

Cuarto Trimestre

Este consiste en seminarios destinados a la elaboración de los trabajos de investigación de tesina, los cuales deben inscribirse dentro de los siguientes temas establecidos por la Academia Diplomática:

- El nuevo sistema internacional y sus repercusiones para México y América Latina
- Relaciones de México con Estados Unidos y Canadá
- Relaciones de México y América Latina con Europa
- Mecanismos de concertación política y económica en América Latina
- Nuevos actores y nuevos temas de la agenda internacional
- Cooperación internacional

Para la obtención del grado de Maestro en Estudios Diplomáticos se requiere lo siguiente:

1. Presentar exámenes y ensayos según los requerimientos de los académicos titulares.
2. Los cursos prácticos se evalúan independientemente y forman parte de los créditos que se deben cumplir para obtener el título.
3. La elaboración de una tesina, que debe ser aprobada por el asesor y un segundo lector externo.
4. Aprobar todos los créditos con un promedio mínimo general de 8.0.

ANEXO 4

ARTÍCULO 4. Para el estudio, planeación y despacho de los asuntos que le competen, la Secretaría de Relaciones Exteriores contará con los servidores públicos y unidades administrativas siguientes:

ÓRGANOS DESCONCENTRADOS

...

Instituto Matías Romero

ARTÍCULO 35. Para el oportuno y eficaz despacho de sus asuntos, la Secretaría cuenta con el Instituto Matías Romero que es un órgano desconcentrado en términos del presente capítulo, con atribuciones específicas para resolver sobre las materias que se le señalan de acuerdo con las disposiciones relativas, para lo cual tiene los recursos materiales, financieros, personal, archivo y expedientes necesarios y se integrará con las Direcciones Generales: de la Academia Diplomática, del Acervo Histórico y del Programa de Investigación y Prospectiva Internacionales.

ARTÍCULO 36. El Instituto Matías Romero tendrá las atribuciones siguientes:

I. Preparar recursos humanos de alto nivel analítico y técnico en materia de diplomacia, política internacional y política exterior de México, en beneficio del Servicio Exterior Mexicano, la Secretaría y otras instituciones de interés público;

II. Formar a los miembros del Servicio Exterior Mexicano en las habilidades de la negociación internacional y la capacidad de análisis necesarias para enfrentar los retos de la labor diplomática contemporánea;

III. Contribuir, vía la Maestría en Estudios Diplomáticos (MED) y otros cursos, a la creación de masa crítica en materia de relaciones internacionales y política exterior de México;

IV. Ofrecer programas de educación continua, tales como diplomados y cursos especiales,

que contribuyan a fortalecer el conocimiento en áreas estratégicas para la Secretaría y mantener actualizados a servidores públicos de la Secretaría y miembros del Servicio Exterior Mexicano;

V. Contribuir mediante la Maestría en Estudios Diplomáticos (MED) y cursos especiales, a la formación de miembros de Secretarías latinoamericanas y caribeñas, así como de otros países de particular interés para la política exterior de México;

VI. Colaborar para la organización de cursos y otras actividades académicas, con otras entidades de la Administración Pública Federal y el Poder Legislativo;

VII. Promover mediante la organización de seminarios conjuntos y programas de intercambio de profesores, conferencistas, estudiantes y publicaciones vínculos con otras academias diplomáticas e instituciones nacionales y extranjeras de enseñanza e investigación en materia de relaciones internacionales y estudios diplomáticos;

VIII. Fungir como foro y punto de encuentro e intercambio entre las diversas instituciones mexicanas de educación superior que ofrecen estudios en relaciones internacionales;

IX. Diseñar programas de educación a distancia que, mediante la utilización de los recursos tecnológicos disponibles satisfagan las necesidades de formación y actualización de los miembros del Servicio Exterior Mexicano;

X. Integrar los acervos bibliográficos y documentales necesarios para cumplir las funciones de investigación, docencia y divulgación que se realicen en la Academia Diplomática, así como ofrecer servicios de consulta a otras unidades administrativas de la Secretaría;

XI. Apoyar a la Comisión de Ingreso prevista en la Ley del Servicio Exterior Mexicano, en la organización y desarrollo de los concursos

públicos generales para ingresar al servicio exterior de carrera previstos en las normas correspondientes;

XII. Dirigir y coordinar la gestión documental de la Secretaría de Relaciones Exteriores, determinando la normatividad, producción concentración, depuración y guarda permanente de los documentos de las Unidades Administrativas y de las representaciones diplomáticas y consulares y misiones ante los organismos internacionales;

XIII. Diseñar, planear y ejecutar los procesos de automatización de los acervos documentales y los procesos técnicos de conservación y restauración; organizar y coordinar la prestación de servicios en los archivos Histórico, Para la Política Bilateral y de los Concentraciones;

XIV. Realizar investigaciones sobre la historia diplomática de México utilizando fundamentalmente el acervo documental de la Secretaría; establecer vínculos de colaboración con instituciones académicas nacionales e internacionales para realizar proyectos conjuntos de investigación;

XV. Preparar y ejecutar el programa de publicaciones del Acervo Histórico incluyendo la edición de las obras de la colección del Archivo Histórico Diplomático Mexicano; editar y publicar el Informe de Labores de la Secretaría de Relaciones Exteriores, así como otras publicaciones oficiales, con base en los acuerdos de la Comisión Editorial;

XVI. Dirigir, coordinar y supervisar los servicios de información bibliográfica, hemerográfica y fotográfica del Acervo Histórico; apoyar la organización de las bibliotecas de las representaciones diplomáticas y consulares en el exterior y mantenerlas actualizadas;

XVII. Difundir las investigaciones históricas y las publicaciones del Acervo Histórico entre instituciones educativas y centros de investigaciones nacionales e internacionales; proponer y coordinar actividades de difusión tales como presentaciones, conferencias y exposiciones, así como realizar visitas

guiadas al ex Convento de la Santa Cruz en Tlatelolco y a la Plaza de las Tres Culturas;

XVIII. Formar el inventario, catalogación y control de la ubicación del Patrimonio Artístico propiedad o en custodia de la Secretaría - constituido por pinturas, dibujos, gráficas y objetos de arte decorativo-; establecer convenios con instituciones artísticas para el enriquecimiento de este patrimonio ya sea mediante donaciones a la Secretaría o préstamos de obra a largo plazo;

XIX. Llevar a cabo estudios para identificar situaciones de la economía y la política internacionales de relevancia para México; analizar sus tendencias a corto y mediano plazo; detectar sus posibles impactos en el desarrollo del país; proponer acciones de política exterior que maximicen o atenúen dichos impactos;

XX. Coordinar foros de reflexión sobre problemas de coyuntura cuyo objetivo sea reunir servidores públicos y académicos, de reconocido prestigio en el campo de los estudios internacionales, a fin de proporcionar al Secretario elementos para la toma de decisiones;

XXI. Elaborar informes periódicos sobre las tendencias económicas y políticas que sean de relevancia para la formulación de la política exterior del país;

XXII. Servir de punto de enlace con investigadores nacionales y extranjeros que puedan contribuir a los objetivos del Programa, y

XXIII. Las demás atribuciones que las disposiciones legales confieran a la Secretaría, que sean afines a las señaladas en las fracciones anteriores y que le encomiende el Secretario.