

773
2^a

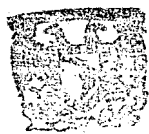


UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

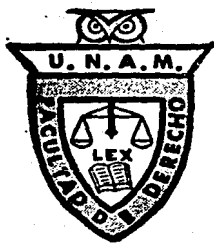


EL DERECHO INTERNACIONAL
Y LA PRACTICA CONSULAR
MEXICANA



FACULTAD DE DERECHO
SECRETARIA AUXILIAR DE
EXAMENES PROFESIONALES

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A:
SANTIAGO GUILLERMO SAENZ RICO SALGADO



MEXICO, D. F.

1987



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

I N D I C E

PAG.

Introducción	1
--------------------	---

C A P I T U L O I

I.- Estructura (personal)	3
I.1 Funcionarios diplomáticos y consulares	4
I.1.1 Cuerpo diplomático y otros contactos	9
I.1.2 Encargado de Negocios y Funcionarios	13
I.2 Agregados administrativos y cancilleres	14
I.3 Agregados y Consejeros	15
I.4 Personal auxiliar	17

C A P I T U L O II

II.- Organización (oficinas)	18
II.1 Cancillería	19
II.1.1 Asuntos políticos	20
II.1.2 Asuntos económicos	24
II.1.3 Agregadurías y consejerías ..	25
II.1.4 Sección consular	30
II.1.5 Asuntos administrativos y de personal	30
II.1.6 Archivo y correspondencia ..	31
II.1.7 Medios de comunicación	32

C A P I T U L O I I I

III.1	Funcionamiento	34
III.1	Instructivo de información	36
III.2	Organigrama de procesamiento y producción	44
III.2.1	Fuentes e instrucciones.	45
III.2.2	Registro, clasificación y distribución	46
III.2.3	Revisión y firma	46
III.2.4	Firma y despacho	47
III.2.5	Numeración y folio	47
III.2.6	Télex - transmisión	47
III.2.7	Valija - preparación ...	48
III.2.8	Correo - franquear	48
III.2.9	Copias para los minuta- rios y expedientes	49
III.2.10	Verificación y rúbrica .	49
III.2.11	Despacho de la correspon- dencia	49
III.3	Otras actividades	50
	Visitas gubernamentales	51
	Conclusiones	60
	Bibliografía	65

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

Entendemos que la "diplomacia" es la conducción de las relaciones internacionales por órganos internos de los Estados, reconocidos como oficiales. Los estilos de dicha conducción reciben el nombre de "práctica diplomática".

A lo ancho y largo del planeta, la práctica diplomática se basa sobre una serie de principios que comparten los miembros de la comunidad internacional; sin embargo, cada Estado tiene ciertas peculiaridades que lo distinguen en cierta manera, de otros Estados, ésto es, sus prácticas diplomáticas no son del todo similares.

La intención del presente trabajo es la de recopilar aquellos elementos que se conocen de la práctica diplomática mexicana -sin ser exhaustivo en ello-, en particular los que atañen a la estructura, a la organización y al funcionamiento de una Embajada, y así facilitar la oportunidad de introducir en dicha área a aquéllos que se inician en la labor diplomática o, simplemente, exponer algunas consideraciones a los interesados en el tema.

Cabe advertir que lo aquí expuesto no agota todos

los criterios, prácticas o disposiciones, y en algunos ca
sos sólo se mencionan otros documentos o manuales, los cu
les sí abundan en el detalle, dando pie con ello a que el
lector acuda a la consulta de la fuente citada.

C A P I T U L O I

I.- Estructura (personal)

I.1 Funcionarios diplomáticos y consulares

I.1.1 Cuerpo diplomático y otros contactos

I.1.2 Encargado de Negocios y Funcionarios

I.2 Agregados administrativos y cancilleres

I.3 Agregados y consejeros

I.4 Personal auxiliar

I. Estructura (personal)

Las representaciones diplomáticas se integran, en lo que a personal se refiere, por los funcionarios diplomáticos y consulares; los agregados administrativos y c^{an}cilleres; los agregados y consejeros así como los empleados auxiliares y locales y, en su área, los cónsules honorarios. Sus relaciones, jerarquías, obligaciones y responsabilidades se rigen por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, además de la Ley Orgánica del Servicio Exterior Mexicano (LOSEM) y su Reglamento, entre otros cuerpos legales. ^{1/}

Su ubicación, de acuerdo a sus funciones y responsabilidades, se detalla en los siguientes apartados; sin embargo, debe señalarse que la planilla del personal de las representaciones resulta muy flexible dadas las diversas circunstancias que convergen en la definición del tamaño de las oficinas en el extranjero, de ahí que existan embajadas con uno o dos agentes diplomáticos, o con decenas de ellos, por citar los extremos. Tal flexibilidad se traduce a su organización y funcionamiento.

^{1/} Xilotl Ramírez, Ramón. Derecho Consular Mexicano. Ed. Porrúa. México. 1982. p. 219.

I.1 Funcionarios diplomáticos y consulares

Conforme a la LOSEM, los funcionarios del Servicio Exterior Mexicano se agrupan en la rama diplomática y en la rama consular. El orden jerárquico para la primera es del mayor al menor de los rangos: Embajador, Ministro, Consejero, Primer Secretario, Segundo Secretario, Tercer Secretario y Agregado Diplomático; en la segunda de las citadas ramas, el orden es: Cónsul General, Cónsul de Primera, Cónsul de Segunda, Cónsul de Tercera, Cónsul de Cuarta y Vice cónsul.

En cuanto al primero de los rangos citados, cabe señalar lo siguiente:

"Cuando el Presidente de la República, de acuerdo a lo que dispone la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley Orgánica del Servicio Exterior Mexicano, nombra a un ciudadano mexicano Embajador Extraordinario y Plenipotenciario del Gobierno de México ante el Gobierno de otro país (extraordinario por ser específica su misión y plenipotenciario por tener la posibilidad de suscribir instrumentos jurídicos internacionales, previos poderes), éste se convierte, después del respectivo beneplácito y de la correspondiente ratificación del H. Senado de la República, o bien de la Comisión Permanente del H. Congreso de la Unión, en el representante personal del Jefe del Ejecutivo y, por lo tanto, en el representante de

mayor jerarquía y responsabilidad que nuestro Gobierno acredita ante el Gobierno no extranjero de que se trate".

Para el nombramiento de un Embajador se pueden observar dos prácticas:

1. La designación presidencial de cualquier mexicano que reúna los requisitos del cargo, o
2. El nombramiento presidencial, a recomendación del Secretario de Relaciones Exteriores, de un miembro de los cuadros permanentes del Servicio Exterior Mexicano (la primera incluye a la segunda).

En el terreno legal administrativo, la persona nombrada tendrá el rango de Embajador y ocupará una de las plazas que existen para dicha jerarquía; sin embargo, se da la práctica, poco frecuente, de que miembros de dichos cuadros permanentes, con rangos y plazas de Ministros y Consejeros, sean acreditados como Embajadores, conservando la plaza que ocupan. ^{2/}

Estos detalles administrativos no incumben al Estado receptor; lo importante es el tipo de acreditación que se realiza, ya que ésta es la figura jurídica mediante la

^{2/} Práctica Consular Mexicana. Ed. Porrúa. México. 1978.

cual un gobierno presenta y otorga a su representante, ante el Estado receptor, determinada personalidad política-jurídica.

En la práctica internacional existe la posibilidad de acreditar a un Embajador ante dos o más gobiernos; ello se conoce como acreditación concurrente, y aunque su sede se encuentra en una de las capitales políticas, el representante diplomático tiene las mismas responsabilidades y obligaciones en su trabajo con cada uno de los gobiernos correspondientes.

Desde el momento en que se designa a un representante diplomático o consular, es su obligación conocer a fondo los principales puntos de, al menos:

- a) Historia, principios y actuales directrices de la política exterior mexicana;
- b) historia, desarrollo y actual situación de todos los niveles de la relación bilateral entre México y el (los) Estado (s) de que se trate (política, diplomática, consular, económica, financiera, comercial, de cooperación, social, cultural, etcétera);

- c) historia, desarrollo y actual situación de la participación de México y del (los) Estado (s) de que se trate en los distintos foros internacionales;
- d) situación interna del (los) Estado (s) receptor (es): política, económica, comercial, financiera, social, cultural, etcétera; y
- e) situación política-económica internacional.

El nuevo Embajador debe recibir, antes de su llegada al lugar de su nueva adscripción, las carpetas informativas y de instrucciones respectivas, así como los originales y las copias de las Cartas Credenciales y de las Cartas de Retiro. Estos documentos, que se detallan al último, son los instrumentos legales que dirige el Presidente de México, en su calidad de Jefe de Estado, a su homólogo en el Estado de que se trate; las suscribe el propio Presidente de la República y las refrenda su Secretario de Relaciones Exteriores.

Las Cartas Credenciales se utilizan para acreditar al nuevo Embajador, darle representatividad del cargo y exaltar sus cualidades.

Las Cartas de Retiro sirven para dar por terminada la misión del anterior Embajador mexicano al que se llega a sustituir. ^{3/}

El o los funcionarios responsables de la Embajada mexicana de que se trate, concertarán con las autoridades del Protocolo del gobierno respectivo, las fechas en que el nuevo Representante diplomático efectuará sus primeras actividades diplomáticas, a saber:

1. Presentación de las copias de las Cartas Credenciales y de Retiro al Ministro o Secretario de Relaciones Exteriores que recibe, y con fecha posterior,
2. Presentación de los originales de las Cartas Credenciales y de Retiro al Jefe de Estado o de go**bi**erno, dependiendo del país.

En ambos casos se acostumbra transmitir los parabienes del Presidente de México y de su Canciller a los anfitritiones que reciben la acreditación, además de, si la ocasión lo permite, pronunciar breves discursos en los que se subrayan las buenas relaciones que existen entre los respectivos pueblos y gobiernos, a la vez de mencionar algunos de

^{3/} Cahier, Philippe. Derecho Diplomático Contemporáneo. Ed. Rialp. Madrid. 1965. p. 130.

los puntos más importantes que se piensa que pueden estrechar la relación bilateral. 4/

Se recomienda tener una cita previa con el Director o el Jefe del Protocolo del gobierno receptor, para afinar con dicho funcionario todos esos pequeños detalles que pueden variar de país a país, como por ejemplo la costumbre en cuanto a los discursos, idiomas, ropa apropiada para la ocasión, etcétera.

Cuando el nuevo Embajador se ha acreditado debidamente, deberá notificarlo por escrito a la Secretaría de Relaciones Exteriores, a todos los jefes de misión acreditados ante el gobierno del Estado en el que se cumple la misión diplomática, y a todos los Embajadores de México en el extranjero, destacando la fecha en que presentó las Credenenciales.

I.1.1 Cuerpo Diplomático y otros contactos

Es el que integran todos los funcionarios diplomáticos, desde embajadores hasta agregados, que se encuentran acreditados en debida forma ante el gobierno del Estado receptor. Sus actividades de tipo social y cultural, la mayoría de las veces, son coordinadas por el jefe de misión, de más alto rango y de mayor antigüedad en el país de que

se trate, a quien se le nombra "Decano". ^{5/}

Visitas de cortesía

Es una costumbre que el nuevo diplomático, a su llegada al país de su comisión, realice una serie de visitas a sus colegas de otras embajadas -se recomienda que la primera se efectúe al Decano-, con el objeto de presentar se ante los embajadores que puedan resultar de significativa ayuda para los futuros trabajos del nuevo Representante, al respecto, se recomienda tener cuidado en seleccionar a aquellos cuyos gobiernos tengan una buena relación con el nuestro.

Estas visitas, a la vez de cumplir con su función social, resultan ser una excelente fuente de información para conocer algunos detalles importantes sobre la situación que guardan las opiniones y actividades del cuerpo diplomático; sobre algunos datos interesantes con respecto al gobierno, sus funcionarios, dependencias, su coordinación y trabajo, así como la industria, sus jefes, los dirigentes de empresas, el comercio, etc. Esto es, se pueden obtener referencias útiles.

Es prudente, que poco a poco, sin que medie mucho

5/ Calvo, C. Le droit international théorique et pratique. París. 1900. p. 232.

tiempo en ello, el Embajador concerte citas con altos fun
cionarios de la Cancillería respectiva y, de acuerdo a la
flexibilidad del Estado receptor, con altos funcionarios de
otras secretarías, ministros o dependencias del gobierno,
con los que es deseable que desde sus primeros contactos tra
te asuntos concretos que competan a la relación, a su tra
bajo.

Cuando existan gobernadores de Estados, en el caso
de una federación, o de provincias, en el de Estados unita
rios o monarquías, sería recomendable que también se inicia
ran contactos con ellos -algunos- y pensar en la instru
mentación de proyectos de cooperación científica, intercam
bios culturales, y otras actividades importantes.

El nuevo Embajador debe tener presente que entre más
contactos de buen nivel se tengan, mayores fuentes de in
formación estarán a su disposición, con más facilidad po
drá realizar sus funciones, y mejores logros obtendrá para
nuestro país.

De acuerdo con lo anterior, se recomienda que tam
bién se inicien y mantengan contactos con los jefes de las
principales industrias, empresas, asociaciones comerciales,
organismos financieros y bancarios, entre otros, de todo el

país.

En cuanto al área cultural, resulta de gran ayuda contactar a rectores, directores de universidades e institutos de educación superior; directores de museos o galerías; presidentes o coordinadores de grupos culturales -serios-, y sociedades abocadas al estudio de México, de ser el caso. Respecto a este último punto, es importante que el Embajador guarde buena relación con la comunidad mexicana en el país que se encuentra y con los representantes de sus distintos grupos (por razones de todos conocidas, la situación en Estados Unidos adquiere otras dimensiones).

Otro aspecto sensible y de gran importancia en la mayoría de los países, es la prensa. En este sector es recomendable contactarse con los principales jefes de redacción, editorialistas, articulistas, periodistas de renombre que, ya sea en el terreno político, económico o cultural, elaboren notas o ensayos sobre México, el área latinoamericana y cualquier otra que interese a nuestro gobierno. Igualmente resulta conveniente acercarse y entablar una buena relación con intelectuales: escritores, cronistas, músicos, pintores, etc., de todo el país.

Para lograr todos estos contactos, se puede pensar en citas y entrevistas personales, en aprovechar eventos

sociales, culturales y políticos, recepciones privadas y oficiales, y cualquier oportunidad posible. Aquí resulta muy útil la experiencia que puedan tener los funcionarios adscritos a la Embajada y aquellos directorios que con el tiempo se hayan elaborado sobre personas y sus especialidades o ramas.

I.1.2 Encargado de Negocios y funcionarios

En las ausencias del Titular de la Embajada, se encargará de la Representación diplomática cualquier funcionario, con rango inmediato inferior al de Embajador, pero el de más alto de los que integren la Misión, siempre y cuando forme parte de los cuadros permanentes del Servicio Exterior Mexicano. A dicho funcionario lo acreditará el Titular de la Misión como Encargado de Negocios (ad interim-temporal), y de no haber Embajador o Titular, la acreditación se efectuará de Cancillería a Cancillería.

Como se señaló, el Embajador es el funcionario de mayor rango y responsabilidad que nuestro gobierno puede acreditar ante otro Estado, por lo que bajo esa responsabilidad se debe ubicar a cualquier representante oficial del Gobierno Federal que se encuentre en el extranjero.

El Titular de la Misión o Encargado de Negocios de finirá las responsabilidades de cada uno de los miembros de la Representación diplomática, guiándose por los rangos antes referidos. Cuando en algunas embajadas exista una sección Consular,* dependiendo del número de funcionarios con que cuente y el volumen de trabajo en dicha área, se destinarán a uno o más funcionarios a esas labores exclusivamente o, si por el contrario el personal tiene un número reducido, el (los) funcionario (s) podrá (n) atender la función diplomática y consular al mismo tiempo.

Debe tenerse presente que las labores que se desarrollan en la Representación exigen de un esfuerzo por parte de cada uno de los miembros de la misma, por lo que en algunas ocasiones y cuando así lo demanden las circunstancias, el (los) funcionario (s) deberá (n) atender una o más áreas de la Embajada.

I.2 Agregados administrativos y cancilleres

Este personal integra la tercera gran rama del Servicio Exterior Mexicano, y su función es de gran importancia.

* En aquellas ciudades donde existan embajadas, pero que por el volumen del trabajo consular no amerita la apertura de un Consulado General o de Carrera, se abrirá una Sección Consular que se encargará de los asuntos del área, y se unirá a la Embajada dependiendo de ésta. En la mayoría de estos casos, es frecuente que los funcionarios diplomáticos realicen funciones consulares.

cia y responsabilidad, ya que de ella depende, en gran medida, el logro de las tareas encomendadas a las representaciones diplomáticas. 6/

La respectiva jerarquía en orden decreciente es: Agregado Administrativo de Primera; Agregado Administrativo de Segunda; Agregado Administrativo de Tercera; Canciller de Primera; Canciller de Segunda, y Canciller de Tercera. Sus derechos y obligaciones se detallan en la Ley Orgánica del Servicio Exterior Mexicano y su Reglamento.

Al igual que con los funcionarios, el Titular de la Misión definirá sus actividades, mismas que se detallan más adelante.

I.3 Agregados y consejeros

El origen del Agregado 7/ y del Consejero 8/ responden a la necesidad que, por la amplitud de sus funciones, tienen las representaciones en el extranjero de contar con el apoyo de especialistas en determinadas áreas. Dicho per

6/ Pearson, Lester. Diplomacy in the Nuclear Age. Cambridge, Mass. 1959. p. 83.

7/ Debe distinguirse a este tipo de agregados de los agregados administrativos que forman parte de la rama administrativa del SEM, y cuyas funciones resultan de distinto tipo.

8/ Hay que destacar que este tipo de consejeros es diferente de los agentes diplomáticos que en el escalafón del SEM tienen el rango de consejeros, aunque algunas veces coincidan función y rango.

sonal se asimila al Servicio Exterior Mexicano durante el tiempo que dure su comisión. Por tal razón, deben observar las responsabilidades y las obligaciones que señala la Ley Orgánica del Servicio Exterior Mexicano para el personal de carrera.

Hay que apuntar que al personal especial se le dan plazas y rangos de las ramas que integran al Servicio Exterior Mexicano; para los agregados y consejeros, como sus funciones corresponden a las de funcionarios, se les asignan rangos que van de las categorías de Tercer Secretario o Cónsul de Cuarta, a Consejeros o Cónsul de Primera. En algunos casos hay excepciones, por ejemplo, los Ministros para asuntos culturales.

A pesar de haber distinguido entre el personal de carrera del Servicio Exterior y el personal asimilado por éste, hay que subrayar que ambos conforman un órgano de servicio; igualmente que ambos representan a un gobierno y por ello a un Estado, y que por tales razones deben considerarse integrantes de una unidad y no partes de distintas entidades. En última instancia, y en una primera conforman el grupo de representantes que vigila, difunde y respalda, los intereses de México en el extranjero. ^{9/}

^{9/} Maresca, Adolfo. La Missione diplomatica. Milano. 1957. p. 113.

I.4 Personal auxiliar

Es el que integra el conjunto de empleados locales, traductores e intérpretes, personal de servicio, choferes, jardineros, etc. Su nombramiento dependerá del Titular de la Misión, previa autorización de la Secretaría de Relaciones Exteriores, y su número y actividades se considerarán en función de la carga de trabajo que exista y el número de funcionarios y empleados que conformen la Representación.

El Titular de la Misión determinará la ubicación, obligaciones y responsabilidades del personal auxiliar. Celebrará un contrato en el que se especifiquen, claramente, las condiciones del trabajo; asimismo, establecerá un sistema de control de asistencia y de supervisión de trabajo, de modo tal, que se tenga un cuadro completo del desarrollo de sus actividades. Se procurará reservar las funciones más delicadas, confidenciales y de mayor responsabilidad, al personal del Servicio Exterior Mexicano.

C A P I T U L O I I

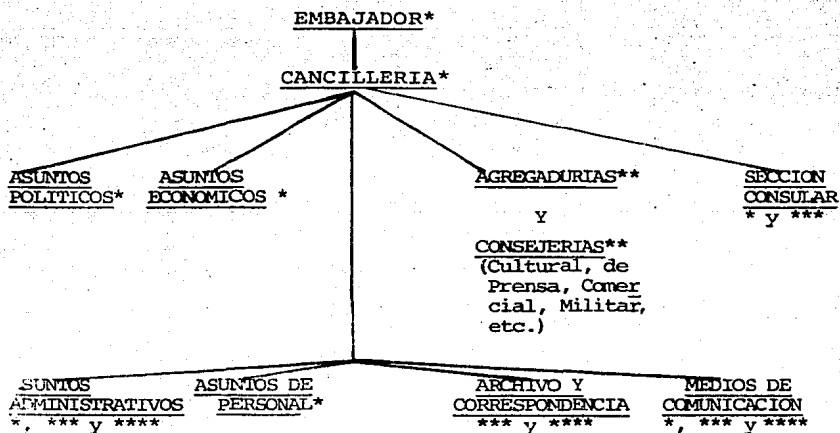
II.- Organización (oficinas)

II.1 Cancillería

- II.1.1 Asuntos políticos
- II.1.2 Asuntos económicos
- II.1.3 Agregadurías y consejerías
- II.1.4 Sección consular
- II.1.5 Asuntos administrativos y de personal
- II.1.6 Archivo y correspondencia
- II.1.7 Medios de comunicación

II. Organización (oficinas)

Como se señaló, existen dos tipos de representaciones diplomáticas: la que se acredita ante un gobierno extranjero, y la que se acredita ante un organismo internacional. En la segunda de ellas, la organización de las oficinas dependerá de la estructura y áreas del propio organismo, y la prioridad que se les quiera dar para atenderlas; en el caso de la primera, es decir de la Embajada, a continuación se presenta el organigrama de la Representación tipo:



- * Funcionario diplomático y consular
- ** Funcionario asimilado al SEM
- *** Agregados administrativos y cancilleres
- **** Personal auxiliar

II.1 Cancillería*

Es la oficina más importante de las que integran la Misión diplomática; está bajo el mando del funcionario de mayor rango inmediatamente después del Embajador, y es en donde se reciben, estudian y preparan los principales documentos y trámites que maneja la Embajada.

Su función principal es la de presentar al Embajador o Titular los estudios, análisis, informes, respuestas, consultas, que se requieran, y que se derivarán del trabajo de las oficinas y secciones que de ella dependen. Por ello, deberá organizar y coordinar el trabajo de toda la Embajada, bajo la supervisión del Embajador o Titular.

La Cancillería es la oficina responsable de los asuntos políticos y económicos; coordina a las agregadurías y consejerías; supervisa a la Sección Consular; se encarga de los asuntos administrativos y de los del personal, y es responsable del buen funcionamiento del archivo -incluso correspondencia- y de los medios de comunicación (téllex, valija, etcétera).

* También la Secretaría o Ministerio de Relaciones Exteriores recibe el nombre de Cancillería, y el Titular de ésta o éste el de Canciller.

II.1.1 Asuntos Políticos

Este gran apartado debe considerarse como una de las principales secciones de la Cancillería, e informar a la Secretaría de Relaciones Exteriores sobre los siguientes temas, entre otros:

1. Política interna

- Evolución y cambios de la situación política interna.
- Decisiones que afecten el curso de la vida pública.
- Reestructuración del gobierno. Los cambios a nivel del Jefe de Estado o de Gobierno y de Ministro de Relaciones Exteriores, deberán ser informados de inmediato, acompañando los curricula de quienes los sustituyan.
- Cambios de dirigentes políticos.
- Declaraciones o comentarios relevantes de dirigentes políticos, que repercutan en la vida

pública.

- Actividad de los grupos de presión o los factores de influencia política que tengan un impacto en la vida pública nacional.
- Actividades de los partidos políticos.

2. Política externa

- Decisiones que afecten la política exterior del país o que tengan repercusiones en las relaciones con los Estados más importantes para el propio país.
- Evolución de las relaciones con los Estados vecinos o con los Estados de la región a la que pertenece el país sede.
- Decisiones relevantes que se adopten en el marco de la actividad multilateral del país sede.
- Negociación o adopción de acuerdos o convenios internacionales que tengan una significación especial para el país sede, o el país con el

que se concertan.

- Visitas de personajes extranjeros destacados.
- Declaraciones sobre política exterior que tengan trascendencia.
- Pronunciamientos públicos de representantes gubernamentales o recogidos en órganos de información oficial, en relación con temas de relevancia y gravedad mundial, que provoquen reacciones de los miembros de la comunidad internacional.

3. Aspectos sociales

- Acontecimientos que puedan poner en peligro la organización social.
- Conflictos entre los diferentes grupos sociales.
- Política de seguridad social.

4. Relación bilateral

- Visitas de funcionarios mexicanos y de otros personajes, incluyendo a integrantes del mundo empresarial o académico, con la reseña de las entrevistas realizadas y texto de los discursos pronunciados, en su caso.
- Preparativos para las visitas de funcionarios de ese país a México, incluyendo el envío oportuno de sus datos biográficos y de los objetivos de su visita.
- Minuta de las entrevistas que celebre el Embajador u otros funcionarios de la Embajada con funcionarios del gobierno ante el cual están acreditados.
- Cumplimiento de los tratados vigentes entre ambos países.
- Cumplimiento de los programas de cooperación técnica e intercambio académico entre los dos países.

- Evaluación de la imagen de México en la presa, medios de comunicación y comunidad académica.

- Declaraciones de funcionarios y de personajes destacados sobre México y temas relacionados con México.

- Evolución de la balanza comercial entre ambas naciones.

- Evolución de la balanza financiera bilateral.

- Avance en la promoción de las exportaciones mexicanas en diversos sectores.

- Actividades de promoción del turismo hacia México.

- Actividades de promoción de la cultura mexicana.

II.1.2 Asuntos económicos

Al igual que el anterior apartado, una sección de

la Cancillería debe dedicarse a informar a la Secretaría de Relaciones Exteriores sobre los siguientes aspectos o temas, entre otros, del acontecer en el Estado ante el cual se encuentran acreditados:

- Decisiones que afecten la situación económica.
- Índices económicos.
- Deuda exterior.
- Explotación de recursos naturales.
- Ritmo de la actividad económica.
- Proyectos referidos a comunicaciones y transportes.
- Flujo de la inversión extranjera o hacia el exterior.
- Cambios de la paridad de la moneda.
- Estadísticas económicas.
- Desarrollo de las transacciones comerciales.
- Balanza comercial y de pagos.
- Turismo.
- Licitaciones.

II.1.3 Agregadurías y consejerías

Así se denomina a las oficinas de los agregados y consejeros, respectivamente. 10/

10/ Molina, Cecilia. La Práctica Consular Mexicana. Ed. Porrúa. México. 1978. p. 63.

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

Las diferencias entre el Agregado y Consejero, aunque sutiles, pueden encontrarse en la naturaleza del trabajo que desempeña cada uno de éstos.

Históricamente, la primera figura que surge es la del Agregado, Attaché, que se sitúa como miembro regular y permanente de la misión, dada la necesidad que se tiene de contar con un especialista en determinadas áreas. 11/

La naturaleza del trabajo que desempeña un Agregado, no se limita al asesoramiento de la Misión, sino por el contrario, debe buscar la constitución de toda una estructura que permita el desarrollo de la materia a que se dedica dentro de la relación entre su Estado y en el que se encuentra acreditado. Por lo anterior, el Agregado tiene que considerarse autónomo en lo que se refiere a sus propuestas de trabajo o estrategias; depender del jefe de Misión; por 11/ Numelin, Rayuar. Les origenes de la diplomatie. París. 1956. p. 72.

su calidad de miembro de la misma, apoyarla, así como pres
tar ayuda al gobierno del Estado receptor y rendir informes
periódicos a la dependencia que lo designó y copias a la
Cancillería del gobierno acreditante.

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

Así pues, el trabajo desempeñado por un Agregado
marca su diferencia con el de un Consejero en lo que se re
fiere a la materia de la especialización. Habrá materias
que per se obliguen al gobierno de cualquier Estado a des
tinarles una permanente atención, como es el caso de los
agregados Militares y Navales, y materias que por su tran
sitoriedad requieran de los gobiernos especialistas desti-
nados a un mero asesoramiento, como sería el caso de los
consejeros financieros.

Es observable para los agregados -en el tiempo- una
situación permanente, y para los consejeros una situación
temporal; los primeros realizan un trabajo que traspasa el

simple asesoramiento para constituirse en una actividad integrante de la Misión, y los segundos una especialización a la asesoría de la representación.

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

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

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

En donde sí se tiene que insistir es en la diferencia, para efectos estructurales y administrativos, que existe en las funciones del Agregado y del Consejero. Aún cuando ambos son especialistas, el Agregado maneja asuntos

que resultan constantes y permanentes dentro de una relación, y el consejero aquellos asuntos que por las circunstancias que atraviesa la relación, son necesarios atender en un momento determinado.

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

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

II.1.4 Sección Consular

Es la oficina que se encarga del despacho de todos los asuntos consulares, se integra a la Embajada, y se constituye cuando en la misma ciudad o circunscripción consular -donde se localiza la Misión diplomática- no existe un Consulado General o de Carrera.

Además de los asuntos propios a la Sección Consular los cuales se encuentran bien definidos en los diversos manuales, circulares y documentos, elaborados por la Secretaría de Relaciones Exteriores en la materia, la Sección Consular debe encargarse de la protección de los nacionales mexicanos en el extranjero, y de sus intereses en otros países; asimismo, tendrá que apoyar la difusión de los atractivos turísticos de nuestro país (en coordinación con la Agregaduría Cultural o Sección Cultural de la misma Embajada).

II.1.5 Asuntos administrativos y de personal

Este rubro constituye una importante sección de la Embajada, ya que de su buen manejo depende la correcta marcha de los trabajos de la Misión diplomática. En cuanto al manejo de los asuntos administrativos, deberán atenderse,

en detalle, los manuales sobre procedimientos en la materia que han sido elaborados por la Secretaría de Relaciones Exteriores, así como cualquier otra instrucción ulterior.^{12/}

Por lo que respecta al control del personal, además de atender las instrucciones de la Comisión de Personal del Servicio Exterior y de la Dirección General del Servicio Exterior de la SRE, es necesario que el Titular de la Embajada o Misión elabore un control de asistencias, guardias, vacaciones, etc., que le permita organizar la mejor utilización y rotación del personal adscrito a la Representación.

II.1.6 Archivo y correspondencia

Sin lugar a dudas, el archivo y el buen manejo de la correspondencia se convierten en el corazón de cualquier oficina. En la medida en que mejor se organicen al archivo y a los flujos de correspondencia, se tendrá mayor eficiencia en el desahogo de los asuntos, se cumplirá de una mejor manera con las tareas encomendadas, y se alcanzarán con mayor brevedad los objetivos trazados.

Aunque el archivo y la correspondencia se encuentran íntimamente ligados, esta oficina debe organizarse de tal manera que se distingan sin ningún problema los pasos

^{12/} Molina, Cecilia. Op. Cit. p. 87.

de recepción y despacho de correspondencia, así como los de clasificación decimal y archivo correspondiente; igualmente, tienen que estar bien ordenados los minutarios de correspondencia, de télex de entrada, de télex de salida, del Notisem, etc. (con numeraciones progresivas y por año), así como los expedientes respectivos. Cada Representación debe archivar todos sus expedientes hasta con cinco años atrás del año en curso, así como aquellos que resulten importantes, aunque superen dicho lapso.

II.1.7 Medios de comunicación

Las modernas representaciones diplomáticas se encuentran dotadas de distintos instrumentos de apoyo a las funciones que desempeñan. De entre dichos instrumentos destacan los medios de comunicación, los que en nuestros días, permiten contactos directos entre las misiones y la Cancillería o cualquier otra oficina o particular, de manera inmediata; ésto facilita en gran medida los trabajos correspondientes.

Las representaciones mexicanas cuentan con sistema telefónico, de télex, algunas de telefax, claves, correo, correo certificado, mensajería especial y valija diplomática. El debido uso de dichos medios es exclusiva responsa-

bilidad del jefe de Misión, y es él quien debe organizar su manejo y debida racionalización. 13/

En este renglón deben atenderse las instrucciones y manuales de la Secretaría de Relaciones Exteriores, en particular de su Unidad de Comunicaciones al Exterior.

13/ Xilotl Ramírez, Ramón. Op. Cit. p. 217.

C A P I T U L O I I I

III.- Funcionamiento

III.1 Instructivo de información

III.2 Organigrama de procesamiento y producción

III.2.1 Fuentes e instrucciones

III.2.2 Registro, clasificación y distribución

III.2.3 Revisión y firma

III.2.4 Firma y despacho

III.2.5 Numeración y folio

III.2.6 Télex - transmisión

III.2.7 Valija - preparación

III.2.8 Correo - franquear

III.2.9 Copias para los minutarrios y expedientes

III.2.10 Verificación y rúbrica

III.2.11 Despacho de la correspondencia

III.3 Otras actividades

Visitas gubernamentales

III. Funcionamiento

La forma de trabajar y aprovechar los recursos que se tienen, tanto humanos como materiales, traza la dinámica del funcionamiento de las representaciones diplomáticas en el extranjero, y en definitiva el cumplimiento de las metas y directrices de nuestro gobierno al exterior, es decir, la realización de nuestra política exterior.

Del funcionamiento de la Representación se pueden distinguir tres etapas importantes:

A. Fuentes

Son todos aquellos sistemas de información que tiene la Representación. Entre mayor sea su número, mayor será su capacidad de análisis y de posterior información. Entre ellos pueden citarse los medios de comunicación nacionales y extranjeros; documentos, discursos, informes, etc., gubernamentales y privados; documentos e informes de otras embajadas u oficinas de gobierno o empresas extranjeras; reuniones, conferencias, entrevistas con funcionarios del gobierno, de la iniciativa privada, grupos universitarios, académicos, sindicatos, civiles, culturales, y otros.*

*Es recomendable contar con una agenda de nombres, cargos, funciones, teléfonos, direcciones y otros datos afines, de todos los contactos posibles de la Representación.

B. Procesamiento y producción

Toda la información que se recibe debe tener un uso, un provecho y, de ser el caso, una respuesta. Por ello, todo el material que se recibe deberá ser atendido conforme los criterios que fije el propio Embajador, así como los funcionarios y titulares de las agregadurías y consejerías; se necesita observar un procesamiento que permitirá la elaboración de documentos, informes, respuestas, etc.; en otras palabras, el debido procesamiento del material que generen las fuentes derivará en una mayor producción de trabajo que siempre tendrá que ser de una gran calidad, y en cantidad razonable para mantener correctamente informada a la Cancillería mexicana y demás oficinas de gobierno y grupos privados que así lo requieran.

C. Informes finales

Esta última etapa es en realidad la ordenación de lo que se ha producido y el oportuno envío a sus destinatarios. Ello se traduce en informes, oficios, memoranda, télex, correogramas, que se envían a la Cancillería mexicana, a otras oficinas de gobierno, a particulares, y a distintas entidades del Estado donde se encuentran acreditadas las representaciones.

En la etapa de producción de informes y otros documentos, es común que al mismo tiempo se elaboren respuestas a previas interrogantes, pero también se presenta la necesidad de formular consultas, y es precisamente este trabajo de preguntas, respuestas y producción de información el que le otorga su dinámica al funcionamiento de las representaciones diplomáticas.

III.1 Instructivo de información

En virtud de cuanto antecede, conviene transcribir lo dispuesto por el instructivo sobre información que rige a las representaciones diplomáticas en la materia:

"Interesa a la Secretaría de Relaciones Exteriores y al gobierno de México mantenerse informado de manera oportuna, eficaz, objetiva y acertada sobre los acontecimientos de diversa índole que ocurren en el país donde se encuentra o estará acreditado como Embajador de México. También es del interés de esta Secretaría conocer con claridad el resultado de los esfuerzos que realiza el país sede para consolidar, ampliar o mejorar sus relaciones internacionales, llevar a cabo sus objetivos de política exterior y promover su participación en el orden internacional".

Si bien la función informativa que deben cumplir los jefes de Misión está normada en lo general por los artículos 3, inciso F, y 46, inciso D, de la Ley Orgánica, y el

artículo 85 del Reglamento, la Secretaría estima oportuno, precisar los criterios que deberán observarse en el cumplimiento de esta tarea:

1. En función de la regularidad con que deberá enviarse la información, ésta puede clasificarse en las siguientes categorías: 14/

- a) Información regular. Debe comprender el envío oportuno de información relacionada con los aspectos de interés para México respecto a acontecimientos relevantes en la vida general del país donde se encuentren acreditados. Incluye información sobre la marcha del sistema político, decisiones trascendentes que lo afecten o que lo pongan en peligro, cambios de dirigentes que tengan significado político o que afecten la conducción de los asuntos públicos; decisiones en materia económica, social y cultural de trascendencia. La información que recabe el Jefe de Misión para ser transmitida a México, deberá contener, además de sus apreciaciones, comentarios, observaciones u opiniones, un análisis de las reacciones que un hecho, una decisión, un acontecimiento suscite en las esferas gubernamenta-

14/ Molina, Cecilia. Op. Cit. p. 117.

les, en la opinión pública, en los medios informativos, en los grupos de poder, en las entidades académicas, etc. La oportunidad del envío y el acierto del contenido de la información que transmita el Jefe de Misión, está vinculado, en buena medida, a los nexos y contactos que tengan con los diversos medios de opinión en el país donde se encuentre acreditado. La información de esta naturaleza que lo amerite, necesariamente tendrá que ser transmitida por télex, y ello impone limitaciones de espacio, por lo que es indispensable que el Jefe de Misión haga el mejor esfuerzo de síntesis para transmitir con la debida oportunidad los elementos informativos de carácter analítico y conceptual que ofrezcan a la Secretaría la versión más objetiva, autorizada y valiosa.

- b) Coyuntural. Bajo esta denominación queda comprendida la información sobre acontecimientos inesperados o sucesos imprevistos que alteren el ritmo normal de la vida pública general del país donde se encuentra acreditado. Por su naturaleza, esta información debe ser comunicada lo antes posible a la Secretaría, utilizando el te

léfono o el télex conforme lo requiera la urgencia o importancia del asunto. El Jefe de Misión deberá estar preparado para transmitir a la Secretaría los informes más completos, analíticos y evaluatorios que se desprendan de este tipo de acontecimientos.

- c) Periódica. Con el objeto de que la Secretaría tenga la visión de conjunto de los acontecimientos más relevantes, en una proyección a mediano y largo plazos, el Jefe de Misión deberá preparar informes detallados con una periodicidad que no excederá de dos meses. Estos informes tendrán una extensión media de 15 cuartillas, y deberá tenerse especial cuidado de prepararlos en forma objetiva, analítica y resumida, con un capítulo final destinado a las conclusiones, observaciones y recomendaciones que el Jefe de Misión estime pertinente hacer.

2. Fuentes de la información

Pueden ser tan diversas como contactos tenga el Embajador con los medios en donde se desenvuelve; desde luego deberá pensarse en las siguientes:

- La Cancillería.
- Otras entidades gubernamentales.
- El Cuerpo Diplomático.
- Las instituciones académicas y universitarias.
- Los grupos de intelectuales.
- Las organizaciones empresariales.
- Los diversos medios de información, en especial la prensa.
- Partidos políticos.
- Sindicatos.

Requiere un comentario aparte el tratamiento de la prensa, debido a la frecuencia con que se utiliza como fuente informativa. Parece pertinente anotar la necesidad de informar a la Secretaría el contenido analizado de las noticias o comentarios que lo ameriten.

Semanal o quincenalmente deberá remitirse a la Secretaría una carpeta con los artículos de fondo, editoriales y noticias relevantes relativas a México que publique la prensa local. Obviamente, el contenido de noticias o comentarios de prensa sobre temas mexicanos de importancia, deberán ser informados oportunamente a la Secretaría por la vía más rápida, si el Jefe de Misión determina que este procedimiento se justifica. También deberá prepararse y re

mitirse periódicamente un informe referente a la imagen de México que los medios de difusión transmiten en el país de adscripción.

3. Tratamiento de la información

A la Secretaría interesa tener un panorama analítico, objetivo e integral sobre la situación del país donde se encuentra acreditado. Para ello, es necesario no únicamente remitir la información, sino someterla a un proceso de análisis que permita llegar a conclusiones precisas. Tal análisis debe abarcar la gestación de los sucesos, la fase en que se da el acontecer y las previsiones respecto de las consecuencias que puedan llegar a tener desde el punto de vista del país en donde ocurren o desde el punto de vista de los intereses mexicanos. No cabe duda que la información así tratada permitirá a la Embajada resolver sus propios requerimientos informativos y simplificará la tarea de rendir los informes correspondientes sobre los diversos temas que interesan a nuestro país.

4. Documentación

En muchos casos será necesario complementar los informes con documentos, tales como ensayos, estudios, textos

más elaborados, boletines o notas de prensa, discursos, comunicados, acuerdos, textos de declaraciones importantes, etc. Deberá tenerse en cuenta la necesidad de enviar documentación que sirva para tener una visión integral del problema o de los temas sobre los que se está informando.

5. Estructura de los informes

La información contenida en los informes deberá organizarse de tal manera que la Secretaría, al leerlos, tenga una idea clara y ágil de los antecedentes del tema o asunto, cuando los haya, de la información en sí y del análisis y conclusión a que se llegue con el manejo de los diversos datos. Es indispensable que la preparación de los informes se ajuste a una división temática clara que permita tener informes específicos sobre cada uno de los temas o asuntos; así, se tendrá un informe político separado de uno económico o de aquél que se rinde sobre cuestiones culturales, o cualquier otro tema relevante. Esto no quiere decir que en los informes políticos no aparezcan referencias a cuestiones económicas, sino que deberán prepararse teniendo en cuenta esta división temática. Es indispensable que de los informes sobre cuestiones económicas dirigidos a las direcciones que integran esa área de la Secretaría, se marque una copia al área política regional corres-

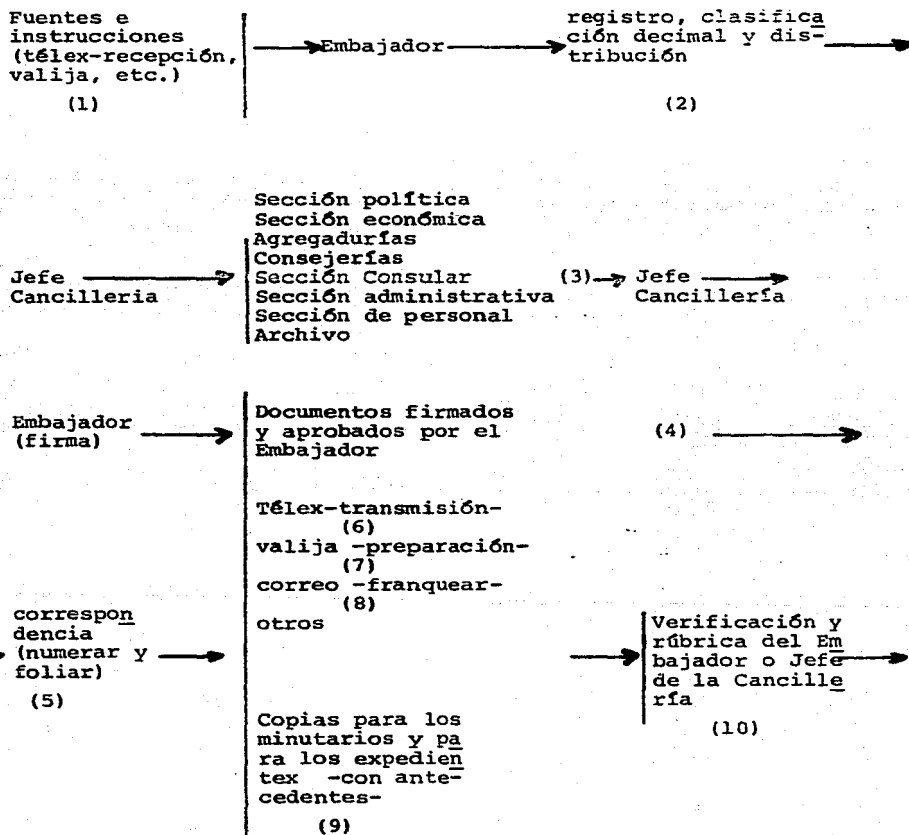
pondientes. También resulta indispensable que se observe meticulosamente la práctica de enviar copia a otras embajadas de México de los informes sobre temas que resulte útil que conozcan para el desarrollo de sus actividades, o cuestiones en las que se vea involucrado el país en donde están acreditados.

6. Índice de temas

Como información útil para las embajadas, se ha preparado un índice de temas y asuntos sobre los cuales interesa a la Secretaría estar informada. Este índice no es exhaustivo y puede ser completado por las misiones en la medida en que lo juzguen conveniente.

Finalmente, se debe llamar a la atención de los embajadores, el hecho de que la información que transmitan a la Secretaría será utilizada por ésta para completar el análisis y realizar la evaluación de conjunto de toda la información en el marco más amplio de la política exterior de México. De ahí la importancia de que los embajadores envíen la información de la manera más rápida, y la preparen conforme a los criterios que permitan disponer de una información verosímil, confiable, útil y manejable para la Secretaría.

III.2 Organigrama de procesamiento y producción



Despacho correspondencia (11)

Respecto al organigrama de procesamiento y producción conviene comentar lo siguiente:

III.2.1 Fuentes e instrucciones

Como se apuntó, las fuentes son todos aquellos sistemas de información que tiene y crea la Embajada, distintos de la Cancillería mexicana. Y las instrucciones son aquellas que se reciben del Gobierno de México, a través de la Secretaría de Relaciones Exteriores, ya sea mediante télex, documentación que se remite por valija, por correo u otro medio.

En el caso de los télex, se recomienda dotar a la respectiva máquina de papel con tres copias, las cuales se ordenan de la siguiente manera:

- Télex recibidos: el original se pega sobre un papel delgado y es para el Embajador o para la oficina al que él lo turna; las otras dos copias se pegan sobre papel delgado; una se entrega al Jefe de la Cancillería y la otra pasa a integrar el minutarario respectivo. El mismo trato se les da a los NOTISEM.
- Télex enviados: el original se pega sobre un pa

pel delgado y es para que el Embajador o el Jefe de la Cancillería lo rubrique y envíe al expediente respectivo, con antecedentes, si los hay. Las otras dos copias se pegan sobre papel delgado; una es para el Jefe de la Cancillería y la otra para el minutarío respectivo.

III.2.2 Registro, clasificación y distribución

Después de que el Embajador revisa la correspondencia de entrada (fuentes e instrucciones) y la turna a la oficina que proceda, algún funcionario diplomático o consular, o algún canciller efectuará el registro de la correspondencia, con el auxilio de un libro de registro y con las anotaciones respectivas al documento de que se trate; así mismo, conforme al libro de clasificación decimal y bajo las indicaciones del Embajador o Jefe de la Cancillería, procederá a dar el número del expediente respectivo al documento que se trate. Después de ésto procederá a distribuir la correspondencia a las oficinas de la Embajada, a las que se les turnaron los documentos para su atención. En las grandes Embajadas se puede adoptar el sistema de correspondencia que utiliza la Secretaría de Relaciones Exteriores.

III.2.3 Revisión y firma

Después de que las distintas oficinas han elaborado

los documentos y télex correspondientes, se pasan al Jefe de la Cancillería, quien les da una última revisión, para después pasarlos a la consideración y/o firma del Embajador. En la mayor de las veces, el Embajador llamará a acuerdo al funcionario o empleado que proceda, para darle sus indicaciones sobre tal o cual asunto; ésto por lo regular se señala en el documento que se turna, y el acuerdo se realiza cuando lo indica el Embajador.

III.2.4 Firma y despacho

Los documentos firmados y aprobados por el Embajador siguen el curso que se detalla a continuación; los que no, se regresan a la oficina respectiva para su corrección, sustitución, o lo que proceda.

III.2.5 Numeración y folio

La correspondencia firmada y aprobada se numera o folia (se debe seguir numeración progresiva, que cada año se inicie), con las determinantes que señale la Secretaría de Relaciones Exteriores.

III.2.6 Télex-transmisión

Sólo se transmitirán aquellos télex aprobados por el

Embajador o el Encargado de Negocios a.i.; se cuidará de seguir la numeración progresiva y se atenderán todas las instrucciones de la Unidad de Comunicaciones al Exterior de la Secretaría de Relaciones Exteriores. Por lo que respecta al sistema "Data Care", se seguirá el instructivo correspondiente, lo mismo para cualquier otro.

III.2.7 Valija-preparación

Para el despacho y manejo de las valijas diplomáticas, se tendrán presentes las instrucciones del Departamento de Valijas de la Unidad citada (III.2.6); se utilizará exclusivamente para documentos oficiales, y su preparación deberá hacerse con listas detalladas de lo que se envía y se recibe.

III.2.8 Correo-franquear

Aquella correspondencia que se remitirá por el correo local, tendrá que ser debidamente cerrada, con los datos precisos y completo del destinatario y del remitente, y en aquellas representaciones donde se tenga máquina franquadora, debidamente franqueada de acuerdo a las tarifas postales del momento.

III.2.9 Copias para los minutaros y expedientes

De toda aquella correspondencia que se despache, sea por télex, valija, correo o cualquier otro sistema, se cuidará de dejar una copia en el minutaros respectivo y otra copia en el expediente que le corresponda y, en su caso, los antecedentes acompañarán a la copia que se envía al archivo.

III.2.10 Verificación y rúbrica

En los casos de los télex transmitidos, de las relaciones de valijas y de cualquier otro control establecido, se pasarán a la verificación y rúbrica del Embajador o del Jefe de la Cancillería.

III.2.11 Despacho de la correspondencia

Este es el último paso del proceso y consiste en la transmisión de los télex, el llevar la valija al aeropuerto o compañía de transportes respectivos, depositar los documentos correspondientes en el correo y realizar cualquier otra actividad necesaria para que la correspondencia llegue a su destinatario.

III.3 Otras actividades

Además de las que establecen los artículos 3, 46 y 47 de la Ley Orgánica del Servicio Exterior Mexicano; y 24, 25, 28, 44, 85, 86, 87, 88, 89, 90, 91, 92, 93, 94, 95, 96, 97, 98, 100, 101, 102, 103, 104, 105, 106, 107, 109 y 110 de su propio Reglamento, así como las señaladas en el pre sente escrito, las embajadas y representaciones Permanentes realizan otro tipo de actividades que se encuentran íntima mente ligadas con las ya referidas.

En el caso de las embajadas, destacan como otras ac tividades:

La preparación de visitas de Estado; de altos funcio narios gubernamentales; de altos dirigentes de la iniciativa privada; rectores y directores de univer sidades, y cualquier otra visita que contribuya al logro de los objetivos de la política exterior mexi cana; la preparación, cuando es el caso, de las co misiones mixtas, de seminarios, conferencias y reu niones afines, exposiciones comerciales y culturales, etcétera.

En todos esos casos, será determinante el criterio

y la experiencia del jefe de Misión, y de los funcionarios que en ella trabajan, para la preparación y realización de dichas actividades. No obstante, se sugiere que para cada uno de estos casos se preparen carpetas con antecedentes, estudios, análisis y documentos complementarios, además de las correspondientes instrucciones de la Cancillería y de otras oficinas del Gobierno Federal, que servirán de base para las agendas, negociaciones, visitas, propuestas y la preparación de los informes finales.

Por considerar que las llamadas visitas de Estado o visitas gubernamentales adquieren especial importancia, a continuación se detallan algunas consideraciones sobre las mismas:

Visitas gubernamentales

En nuestros días es sumamente común que las relaciones entre los Estados se nutran de constantes acercamientos entre los principales individuos de los sectores públicos y privados de los distintos países. Es común la práctica de enviar y recibir, además de los agentes diplomáticos y consulares, a personalidades del gobierno, de la iniciativa privada o del mundo académico y cultural, con el fin de que en visitas breves, se traten, negocien y acuerden distintos

asuntos del interés de los países involucrados. 15/

Esta práctica reciente tiene su más alta representación en las llamadas visitas de Estado o de gobierno, en las que precisamente es el Jefe de uno, de otro, o de ambos, el que viaja al otro país. De igual manera, cualquier funcionario o grupo de ellos acostumbra realizar visitas a otros Estados; es común saber de visitas de secretarios o ministros de Estado, legisladores, directores, rectores, y otros funcionarios.

Cuando ello sucede, es importante y necesario que la Embajada mexicana respectiva participe, en la mayor medida posible, en lo que a la organización, programación y desarrollo de las mismas se refiere. De hecho, una de las funciones más importantes de las representaciones diplomáticas es, precisamente, la de apoyar y realizar aquellas acciones que coadyuvan al logro de los objetivos de la política exterior e interior de nuestro gobierno, y a la consecución de beneficios para nuestro país.

Debe aceptarse que cada una de dichas visitas tiene sus particularidades, y que resulta muy difícil poder llegar a generalizar sobre normas y pautas que indiquen cómo se deben atender. Sin embargo, sí pueden adoptarse ciertos

15/ Cahier, Phillippe, Op. Cit. p. 226.

criterios que ayuden al mejor desempeño de las actividades correspondientes: cuando se tenga conocimiento de la visita de que se trate, lo cual puede suceder por distintos conductos (Cancillería mexicana, oficinas de gobierno, organizaciones o instituciones privadas -éstas tres últimas de ambos países-, etc.), es necesario que el Embajador intente la confirmación del evento, de ser el caso, las fechas, los propósitos y la mayor información que pueda servir de utilidad para iniciar los preparativos correspondientes.

Es recomendable que lo anterior se canalice a través de nuestra Secretaría de Relaciones Exteriores, y sólo cuando el tiempo apremie y no exista otra mejor posibilidad se podrá contactar directamente a la dependencia del Ejecutivo u organismo involucrado para obtener la información requerida (de resultar esto último, debe mantenerse permanentemente informada a nuestra Cancillería y, de ser el caso, solicitarle instrucciones). Debe tenerse presente lo anterior, ya que en algunas ocasiones las visitas se deciden con sólo algunos días de anticipación o, en el pero de los casos, sólo con algunas horas de anticipación; claro está que la Embajada podrá responsabilizarse o involucrarse en la medida en que se le solicite y de acuerdo con el tiempo que se le dé para poder llevar adelante los preparativos. Debe advertirse que también se da la posibilidad de cance-

lación, aunque ya se tenga todo arreglado.

Es común que los potenciales visitantes -y aquí nos estamos refiriendo a mexicanos que viajarán al país donde el Embajador está comisionado-, a la vez de contactar a nuestra Secretaría de Relaciones Exteriores, también notifiquen y pidan ayuda de la Embajada del país de que se trate en México. Esto último puede ocasionar duplicidad de funciones, por lo que es recomendable que se intente detectar a la o las entidades, en ambos países, que se encuentren involucradas, para que se decida en qué grado se participará y qué responsabilidades se asumirán. Lo deseable y práctico, aunque esto algunas veces no funciona así, es que la Embajada mexicana coordine con las autoridades y entidades locales las visitas de las personalidades mexicanas y la Embajada de México haga lo propio con las visitas de sus connacionales. En algunas ocasiones ni la Cancillería ni la Embajada mexicana conocen de las visitas, o se enteran de ellas demasiado tarde. Para aprovechar el mejor resultado con el menor esfuerzo, es recomendable que el Embajador mexicano tenga una buena comunicación con el Embajador en México del país donde se encuentra acreditado -es to más bien a nivel personal- y con la Cancillería respectiva. Entre más contactos de buen nivel se tengan, mayores posibilidades de coordinación existirán.

Una vez resueltos los anteriores puntos, y si la Em
bajada se encuentra involucrada en la visita que se trate,
ya sea porque esa es su función, por solicitud expresa de
la parte que viaja o por acuerdo con las autoridades loca
les (lo recomendable es que la Embajada mexicana participe
en las más posibles visitas, y que su presencia en el país
receptor adquiriera cada vez más prestigio y ámbito de ac-
ción), tendrá que definirse la agenda correspondiente.

La adopción de la agenda no es una tarea sencilla,
ya que en ella deben conciliarse los objetivos del visitan
te, las sugerencias de la Embajada mexicana (la que por co
nocer el país, el medio, la situación política-económica y
muchos otros aspectos, se encuentra con mayor autoridad pa
ra ello), los ofrecimientos o recomendaciones de las auto
ridades y/u organismos locales, así como las actividades po
sibles. Por supuesto que la Embajada intentará concertar
el mayor número de actividades (citas, entrevistas, semina
rios, visitas, conferencias, etc.) que coadyuven al logro
de los objetivos propuestos por la parte mexicana que visi
ta.

En el caso de visitas de Estado o de gobierno, se re
comienda consultar a las autoridades locales del Protocolo,
con el objeto de afinar diversos detalles logísticos y de

otro tipo, por ejemplo, costumbres en recepciones, discursos, prensa, invitados, ropa indicada, entre otros. 16/

Al entrar en contacto con los potenciales visitantes, ya sea a través de la Cancillería mexicana o directamente, además de consultar sobre objetivos, propósitos, preferencias, ideas o necesidades, en cuanto a la visita, deberá consultarse sobre el número de acompañantes -si en ellos se encontrarán las o los cónyuges, porque a estos últimos también hay que organizarles determinadas actividades a menos que decidan lo contrario-, a fin de poder reservar hotel, autos y otros servicios. En esto se debe ser muy cuidadoso y definir desde antes qué parte cubrirá los gastos o la parte de ellos, si el gobierno receptor, si el gobierno y/o institución mexicana, si por su propio peculio, etcétera, ya que existen experiencias que demuestran que las confusiones y suposiciones sólo originan malos entendidos y problemas que por lo general recaen en la Embajada; el retraso de pagos a hoteles u organizaciones similares y otros inconvenientes sólo afectan la imagen del país, y ello es fácil de evitar.

La experiencia del Embajador ayudará a completar o incluso preparar en su totalidad la agenda del o de los visitantes mexicanos. Se requiere aprovechar al máximo el

tiempo de la visita, a menos que el interés sea otro -y en ese caso, la Embajada se desliga-, de modo tal que se coordinen actividades matutinas, vespertinas y nocturnas, no sólo en la ciudad donde se encuentra la Embajada, sino en aquellos puntos del país donde se encuentre la organización, entidad, universidad, empresa u otra institución, que pueda ser de interés y provecho visitar; en aquellos países donde de México tenga otras representaciones, en especial las consulares y comerciales, éstas podrían ayudar a los preparativos en su jurisdicción.

En las actividades se pueden considerar, además de las que originan a la visita, aquéllas de tipo político (entrevistas con altos funcionarios de los sectores público y privado, legisladores, líderes de partidos políticos, líderes de grandes organizaciones patronales, laborales y con otro tipo de personalidades del o en el país, que se considere tienen que ver con el o los visitantes); de tipo político-social (conferencias de prensa, entrevistas, recepciones, discursos); de tipo cultural (entrevistas, museos, teatro, conciertos, sitios históricos), así como de tipo privado. El Embajador, si así lo considera, puede ofrecer una comida, buffet, ambigú, recepción, cocktail, vino de honor, al o los visitantes, y en dicho evento reunir a personalidades de distintos sectores que se relacionen con los

objetivos de la visita (es recomendable tener planillas con datos de personalidades que encajen en determinadas ocasiones y temas).

Al mismo tiempo, que se prepara la agenda, es deseable que la Embajada elabore estudios, análisis, documentos y carpetas con información de distinto orden sobre las áreas o temas involucrados en la visita, el país, etc.; és tos ayudarán al o los visitantes a actualizar datos, comple tar o complementar informaciones, definir posturas y tomar decisiones, incluso mostrar nuevas perspectivas.

La Embajada mexicana también puede participar, en los puntos señalados, en las visitas de extranjeros prominentes a México.

Al término de las actividades, el Embajador debe in formar en detalle sobre la visita, sus propósitos, negocia ciones, acciones, logros, incidentes, impresiones, y cuando lo considere pertinente remitir los estudios, documentos y cualquier otro material derivado de la visita, que pueda ser de utilidad para la Cancillería y Dependencia del Eje cutivo mexicano, con las copias respectivas del informe principal y los documentos a las otras oficinas involucradas.

En otro contexto, la Embajada tiene la visión global de la relación bilateral y las perspectivas particulares de los distintos niveles y sectores de la misma; en ese sentido, el Embajador debe estudiar y proponer las visitas que podrían tener mayor beneficio y menos costos, y advertir de los obstáculos o pocas posibilidades que existan para otras. Las visitas requieren de objetivos bien definidos, de acuerdo con la política exterior mexicana, y que respondan a una necesidad o interés específico de nuestra nación.

C O N C L U S I O N E S

El Jefe de Estado es el encargado de dirigir la Política interna y externa de la Nación de acuerdo en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, celebra Tratados con potencias extranjeras, sometiendo a la ratificación del Congreso de la Unión, nombra Ministros, Agentes Diplomáticos y Cónsules Generales sometiendo a la ratificación del Senado. El Secretario de Relaciones Exteriores es el Consejero principal del señor Presidente de la República en asuntos de Relaciones Internacionales, es la cabeza del Servicio Exterior, forma parte del Gabinete Gubernamental, siendo el intermediario entre los Gobiernos extranjeros y el propio, sus funciones están delimitadas en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

El derecho de enviar y recibir a su vez a los Agentes Diplomáticos se deriva de la soberanía de los Estados, pero ningún Estado tiene la obligación de recibir a un Jefe de Misión. El Estado acreditante envía una propuesta al Estado receptor, si la propuesta es afirmativa se dice que se ha dado el beneplácito, precedencia es la preferencia en el orden, es el rango a seguir cuando varios Estados en sus Relaciones Exteriores concurren a encontrarse, es el Dere

cho a ocupar el primer lugar, es la primacía en el rango.

Los Agentes diplomáticos son aquellas personas que tienen la representación permanente de un Estado al que se le denomina Estado Acreditante, ante otro denominado Estado Receptor. El rango de mayor jerarquía en la Misión Diplomática lo ocupa el Jefe de Misión que es en nuestro caso el Embajador.

El Cuerpo Diplomático tiene por objeto agrupar todos los Diplomáticos acreditados en un mismo país, para formar una institución, pero carece de personalidad jurídica y política, sin embargo, la acción conjunta de este organismo se toma siempre como de carácter oficial y cuando el Decano emite opiniones a nombre de todo el Cuerpo Diplomático, puede considerarse que son actos jurídicos. Sus funciones son variadas, pero todas ellas eminentemente en representación de sus Estados y de asegurar a sus miembros sus colectivos Privilegios e Inmunidades.

El Cuerpo Diplomático está presidido por el Decano, en México, el Decanato lo ocupa el Embajador con más antigüedad. El Decanato constituye una situación privilegiada y codiciada por los Estados. En otros países el Decano lo es siempre el Nuncio o Representante del Vaticano, sin importar la antigüedad de los demás representantes.

El ceremonial es una esencia, un conjunto de manifestaciones de reverencia, así como atenciones y contemplaciones especiales, que un Estado Receptor brinda a los representantes de un Estado extranjero acreditados debidamente, abarca grandes campos de las actividades oficiales y del Cuerpo Diplomático a través de la Dirección General del Ceremonial de la Secretaría de Relaciones Exteriores. El Cuerpo Diplomático está formado por todos los Jefes de Misión acreditados debidamente ante el Estado receptor y por los diferentes miembros de dichas Misiones.

La Dirección General del Protocolo tiene a su cargo el regular todas las actividades de enlace entre diplomaticos y el Gobierno mexicano, teniendo diversas funciones como lo son recibir a los Jefes de Misión a su llegada y despedirlos cuando han cumplido y son llamados a su país de origen; atender a los Jefes de Estado en visita oficial y coordinar el programa de actividades, así como a aquellos Embajadores, Ministros, etc., que vengan en alguna comisión especial; estar presentes en la presentación de copias y originales de Cartas Credenciales; asistir a las ceremonias públicas a las que asista el Cuerpo Diplomático; a las recepciones ofrecidas por el Gobierno a las Misiones Diplomáticas; revisar las franquicias y tener al día los carnets de identificación, visas de pasaportes, automóviles, pla -

cas de los diplomáticos y sus familias; organizar los eventos sociales.

El personal diplomático abarca diversas ramas de categorías según el orden de jerarquía, el personal paradiplomático son aquellos funcionarios de Organismos Internacionales que desarrollan sus actividades en el ámbito de las relaciones internacionales.

Los privilegios e inmunidades para los agentes consulares o diplomáticos, se establecen no en función de la persona sino con el fin de garantizar el desempeño del en cargo como representantes de sus Estados. La necesidad de proteger a los agentes diplomáticos o consulares con un privilegio especial, se instituye únicamente en cuanto los agentes tienen necesidad de él, para el cumplimiento de su misión. Asimismo, cabe indicar que dichos agentes son los medios por los cuales se canalizan las relaciones entre los Estados que los envían y aquéllos en los cuales se encuentran acreditados.

Entre las razones fundamentales que justifican los privilegios e inmunidades de los diplomáticos en ejercicio está el principio de la función, la que considera que si los diplomáticos no estuvieran protegidos por esos derechos que

los Estados reconocen, quedarían expuestos a que ciertas disposiciones del Estado Receptor pudieran perturbar el e jercicio de su encargo.

Los agentes diplomáticos, no en virtud de su nacionalidad extranjera, sino por su inmunidad legislativa y jurisdiccional quedan sometidos a un estatuto especial que es en síntesis la legislación del servicio exterior aplicable en cada región.

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

- Anzilotti, Dionisio. Curso de Derecho Internacional. Tomo I. 1a. Edición Española, 3a. Italiana. Editorial Reus. Madrid. Traducción Julio López Oliván. 1935.
- Cahier Philippe. Derecho Diplomático Contemporáneo. Ediciones Rialp. 1a. Edición. Madrid. Trad. de Torrente, Oreja y González Campos. 1983.
- Chazalle Jacques. La Diplomatie. Presses Universitaires de France. París, France. 2a. Edición. 1962.
- Díaz Cisneros J. Derecho Internacional Público. Buenos Aires, Argentina. 1955.
- Enciclopedia Jurídica OMEBA. Tomo I, XXVII. Editorial Bibliográfica Argentina, Bs. As. Argentina. 1964.
- Lion Depetre José. Derecho Diplomático. Editorial Porrúa. 1a. Edición. México. 1952.
- Pradier-Fodéré. Cours de Droit Diplomatique. París, France. 1899.
- Schweig K. F. Cómo se organiza un Congreso. Editorial Scholz. O.T.A.C. Madrid. 1967.
- Seara Vazquez, Modesto. Del Congreso de Viena a la Paz de Versalles. U.N.A.M. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. Dirección General de Publicaciones. 1a. Edición. México. 1969.
- Seara Vazquez, Modesto. El Derecho Internacional Público. Editorial Promosa. 2a. Edición. México. 1967.
- Seara Vazquez, Modesto. La Política Exterior de México. Editorial Esfinge. 1a. Edición. México. 1969.
- Sepúlveda, César. Derecho Internacional Público. Editorial Porrúa. 7a. Edición. México. 1983.

- Serrés, Jean. Le Protocole et les Usages. Presses Universitaires de France. Paris. France. 2a. Edición. 1983.
- Sierra, Manuel Justo. Derecho Internacional Público. México. 1963.
- Tessir, Georges. La Diplomatie. Presses Universitaires de France. Paris, France. 2a. Edición. 1962.
- Anuario de la Comisión de Derecho Internacional. Tomo I. 1957.
- Bartos Milán. Las Misiones Especiales y las Naciones Unidas. Servicio de Información Pública de las Naciones Unidas. 1969.
- Diario Oficial. Organo del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos. México. 2 de diciembre de 1979.
- Lista del H. Cuerpo Diplomático, Representaciones de Organismos Internacionales y Directorio del Gobierno de México. Secretaría de Relaciones Exteriores. México, diciembre de 1969.
- Reglamento de Viena de 1815 sobre el rango de los agentes diplomáticos.
- Protocolo de Aquisgran del 21 de noviembre de 1818 que modifica el Reglamento de Viena sobre la clasificación de los Agentes Diplomáticos.
- Convención relativa a los Funcionarios Diplomáticos adoptada por la Sexta Conferencia Internacional Americana, firmada en La Habana el 20 de febrero de 1928.
- Resoluciones del Instituto de Derecho Internacional sobre Inmunidades Diplomáticas de la Reunión de Nueva York en 1929.
- Proyecto de Convenio de la Harvard Law School de 1932 sobre Privilegios e Inmunidades Diplomáticas.
- Convención de Viena de 1961 sobre Relaciones Diplomáticas. Reglamento Interno de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Relaciones e Inmunidades Diplomáticas.

-Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
Ley Orgánica del Servicio Exterior Mexicano.