

EL MARCO JURÍDICO DE LA POLÍTICA EXTERIOR DE MÉXICO

EL MARCO JURÍDICO DE LA POLÍTICA EXTERIOR DE MÉXICO

Editores:

Laura Alicia Camarillo Govea
Rafael Velázquez Flores
Dámaso Morales Ramírez



México, 2020

Esta obra fue dictaminada por pares académicos.

El marco jurídico de la política exterior de México

Primera edición: Septiembre de 2020.

D.R. © Laura Alicia Camarillo Govea, Rafael Velázquez Flores y Dámaso Morales Ramírez

Las características de esta publicación son propiedad de:

Universidad Autónoma de Baja California (UABC)

ISBN UABC: 978-607-607-644-6

Asociación Mexicana de Estudios Internacionales (AMEI)

ISBN AMEI: 978-607-96959-8-9

Las opiniones y datos contenidos en este libro son de la exclusiva responsabilidad de sus autores y no representan el punto de vista de las instituciones que lo publican.

Prohibida su reproducción parcial o total por cualquier medio, sin autorización escrita de los titulares de los derechos patrimoniales.

Impreso y hecho en México / Printed and made in Mexico.

Índice

PRESENTACIÓN

<i>Laura Alicia Camarillo Govea, Rafael Velázquez Flores y Dámaso Morales Ramírez</i>	9
---	---

PRIMERA PARTE Las leyes primarias

Capítulo 1. La Constitución mexicana y la política exterior: El fundamento primario	15
<i>Laura Alicia Camarillo Govea, Rafael Velázquez Flores y Carlos Gabriel Argüelles Arredondo</i>	
Capítulo 2. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la política exterior de México: La diplomacia multinivel	27
<i>Alejandro Monjaraz Sandoval, Joshua Norberto Torres Sandoval y Rafael Velázquez Flores</i>	
Capítulo 3. La Ley del Servicio Exterior Mexicano (SEM)	45
<i>Pedro González Olvera</i>	
Capítulo 4. Trascendencia del Reglamento Interior de la SRE en la ejecución de la política exterior	59
<i>Juan Carlos Mendoza Sánchez</i>	
Capítulo 5. Los principios tradicionales y las doctrinas como fundamento jurídico de la política exterior de México	75
<i>Dámaso Morales Ramírez, Eduardo Roldán y Rafael Velázquez Flores</i>	

SEGUNDA PARTE Las leyes de apoyo

Capítulo 6. La Ley sobre la Celebración de Tratados: Normando los compromisos internacionales de México	93
<i>Jorge A. Schiavon y Fernando Serrano Guadarrama</i>	
Capítulo 7. La Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo de México. De la pertinencia a su necesaria adecuación	107
<i>Juan Pablo Prado Lallande</i>	

Capítulo 8. El Plan Nacional de Desarrollo como elemento normativo de la política exterior de México	121
<i>Jessica Lillian De Alba Ulloa</i>	

TERCERA PARTE

Ámbito de la seguridad

Capítulo 9. Ley de Seguridad Nacional	137
<i>Jorge Chabat</i>	
Capítulo 10. Análisis a la Ley de Extradición Internacional	145
<i>Luz Berthila Burgueño Duarte</i>	
Capítulo 11. La Ley General de Responsabilidades Administrativas	159
<i>Luis Ochoa Bilbao y Karla Tatiana Ornelas Loera</i>	

CUARTA PARTE

Ámbito económico-financiero

Capítulo 12. Dinámica de la Inversión Extranjera Directa y su normatividad	173
<i>Roberto Fuentes Contreras y Natanael Ramírez Angulo</i>	
Capítulo 13. Marco jurídico del comercio exterior de México	185
<i>José Ignacio Martínez Cortés</i>	

QUINTA PARTE

Ámbito social

Capítulo 14. Marco jurídico de los Derechos Humanos en México	199
<i>Roxana Rosas Fregoso y Elizabeth Nataly Rosas Rábago</i>	
Capítulo 15. La Ley de Migración de 2011 en perspectiva intermística	211
<i>Adriana Sletza Ortega Ramírez y Luis Miguel Morales Gámez</i>	
Capítulo 16. Ley de Nacionalidad y su reconfiguración como elemento de la política exterior mexicana	225
<i>Salvador Gerardo González Cruz y Walid Tijerina Sepúlveda</i>	

CONCLUSIONES

<i>Laura Alicia Camarillo Govea, Rafael Velázquez Flores y Dámaso Morales Ramírez</i>	239
<i>Sobre los autores</i>	243

Presentación

Laura Alicia Camarillo Govea
Rafael Velázquez Flores
Dámaso Morales Ramírez

ESTUDIAR EL PROCESO DE TOMA DE DECISIONES DE LA POLÍTICA EXTERIOR de México (PEM) es una tarea complicada debido a que existen diversos factores que la determinan. En primer lugar, hay un marco jurídico **interno** que establece la normatividad al respecto y señala las funciones que cada actor tiene en la materia. Es decir, hay normas que constriñen y, al mismo tiempo, facultan a los encargados gubernamentales de esta actividad. En segundo término, existe también un marco jurídico **externo** que se compone por los diversos tratados y convenciones internacionales que México ha firmado. Es decir, las normas del Derecho Internacional también determinan el proceso de toma de decisiones de la política exterior de México. En tercer lugar, el funcionamiento del **sistema político**, a partir de la práctica y costumbres arraigadas más allá de la normatividad legal, puede tener una fuerte influencia en las decisiones de política exterior. Muchos de los funcionarios (empezando por el presidente, los legisladores y los secretarios de Estado) tienen intereses específicos y buscan moldear las decisiones de acuerdo con sus preferencias. Es decir, el juego político y la coyuntura interna prevaleciente pueden ser un factor determinante en dicho proceso. En cuarto lugar, existen diferentes **grupos de presión** no estatales que buscan influir en el diseño de esta política pública para que las decisiones sean favorables a sus agremiados. Las organizaciones empresariales, los partidos políticos, los medios de comunicación, los sindicatos, las organizaciones no gubernamentales y otros actores, buscan incidir en las decisiones y, en algunos casos, no existe una normatividad específica para ello. Por lo tanto, la correlación de fuerzas de estos actores y el peso que tengan pueden determinar el rumbo de la política exterior de México. Finalmente, este proceso de toma de decisiones está íntimamente ligado a las **coyunturas externas**. Es decir, el funcionamiento del sistema internacional y los actores externos también inciden en el proceso de formulación de la política exterior de México.

Este libro busca concentrarse básicamente en la primera variable que explica el proceso de toma de decisiones de la política exterior: el **marco jurídico interno**. Es decir, el acercamiento al tema es eminentemente jurídico, pero acompañado de diferentes perspectivas. En este contexto, el **objetivo** central de este libro es describir y analizar las principales leyes que norman las acciones hacia el exterior del Estado mexicano. La idea es contribuir a su entendimiento y destacar las fortalezas y debilidades desde una perspectiva crítica. Por ello, cada autor ofrece un lenguaje sencillo, claro y conciso.

El libro está dividido en cinco partes. La primera incluye las **leyes primarias** que establecen los principales criterios para el diseño de la política exterior. En esta parte, Laura Alicia Camarillo, Rafael Velázquez y Carlos Argüelles analizan el fundamento primario de la PEM: la **Constitución** de la República. Ambos autores identifican las facultades que la Carta Magna les otorga a los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial en esta materia. En el segundo capítulo, Alejandro Monjaraz, Joshua Norberto Torres y Rafael Velázquez analizan la **Ley Orgánica de la Administración Pública Federal**. Su planteamiento es que la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) ya no es el actor exclusivo a cargo de la política exterior, sino que existe un número importante de secretarías que también participan en el proceso de toma de decisiones. En este sentido, los autores describen y analizan las funciones que tienen otras secretarías en materia de relaciones exteriores. En el siguiente capítulo, Pedro González Olvera examina la **Ley del Servicio Exterior Mexicano**, la cual es el instrumento que directamente da vida y regula las actividades, funciones, responsabilidades y derechos del primer servicio civil de carrera creado en México. El autor concluye que esta ley es el marco jurídico para la implantación de lineamientos claros y precisos en las acciones de la política exterior de México. En el capítulo cuarto, el embajador Juan Carlos Mendoza disecciona el **Reglamento Interior de la Secretaría de Relaciones Exteriores**, que es el actor coordinador de la política exterior de México. Su peso es relevante en el proceso de toma de decisiones de la PEM. Este instrumento jurídico establece la estructura de la SRE y las principales funciones de cada órgano. El autor concluye que el Reglamento Interior de la SRE no puede aplicarse a la política exterior de manera aislada de otras leyes, reglamentos y normas, porque es sólo una parte de un sistema jurídico en el que descansa la implementación de la política exterior de México. En el último capítulo de esta primera sección, Dámaso Morales, Eduardo Roldán y Rafael Velázquez analizan el papel normativo de las **doctrinas** y los **principios tradicionales** en la formulación y ejecución de la política exterior de México. Los autores plantean que, a través de su experiencia histórica, el país forjó una serie de principios que hoy todavía son un instrumento fundamental que le da forma a las relaciones exteriores de México.

La segunda parte está dedicada a las leyes que sirven de **apoyo** directo para la labor de la Secretaría de Relaciones Exteriores. En el capítulo seis, Jorge A. Schiavon y Fernando Serrano examinan la **Ley para la Celebración de Tratados** (LCT), la cual establece los principales criterios jurídicos para que las diferentes dependencias del gobierno mexicano puedan firmar tratados con entidades externas. Los autores recomiendan que la legislación nacional para regular los compromisos internacionales de México, como la LCT, se vaya actualizando y perfeccionando, para garantizar que las actividades externas de los gobiernos mexicanos se conduzcan dentro de la legalidad. En el siguiente capítulo, Juan Pablo Prado analiza la **Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo**. El autor plantea que dicho instrumento jurídico es altamente pertinente para los efectos de la política exterior, pero requiere adecuaciones para un mejor funcionamiento. En el capítulo ocho, Jessica de Alba explora el papel de los **planes nacionales de desarrollo** como marco jurídico de las relaciones internacionales de México. De acuerdo a la autora, el PND es un documento que constituye una norma de política exterior para la administración en turno. Por tanto, es un elemento que permite ubicar el rumbo de las relaciones exteriores del país.

La tercera sección del libro está consagrada a las leyes relacionadas con la **seguridad** del Estado mexicano. En el capítulo nueve, Jorge Chabat discute las forta-

lezas y debilidades de la **Ley de Seguridad Nacional**. El planteamiento básico es que la defensa de un país de su seguridad nacional es una de las funciones principales de cualquier Estado-nación moderno. Como las amenazas pueden originarse en el exterior, entonces la política exterior de un país tiene un papel relevante en esta actividad. En el siguiente capítulo, Luz Berthila Burgueño Duarte analiza la **Ley de Extradición Internacional**. De acuerdo a la autora, este instrumento jurídico determina los casos y las condiciones para entregar a los Estados que lo soliciten, cuando no exista tratado internacional, a los acusados de un delito. Su objetivo es unir esfuerzos en aras de una cooperación internacional que permita abatir los índices de impunidad, mediante instrumentos normativos nacionales e internacionales. El último capítulo de esta parte está dedicado a la **Ley General de Responsabilidades Administrativas** (LGRA). Aquí, Luis Ochoa y Karla Tatiana Ornelas plantean que dicha ley está orientada a definir lo que todo servidor público debe hacer y lo que no debe hacer. Uno de sus principales objetivos es reducir la corrupción. Estos criterios incluyen a los funcionarios encargados del proceso de formulación y ejecución de la política exterior de México. Sin embargo, uno de los principales hallazgos de los autores es que la LGRA pareciera olvidar que la mayoría de los miembros del SEM cumplen sus funciones fuera del país. Esta característica representa una laguna jurídica en este ámbito.

La cuarta parte incluye los temas **económico-financieros**. En los últimos años, México se abrió al exterior en materia comercial. Por lo tanto, la política exterior se ha convertido en un instrumento clave para vincular al país con la dinámica económica internacional. En el siguiente capítulo, Roberto Fuentes y Natanael Ramírez diagnostican la **Ley de Inversiones Extranjeras** de 1993 y establecen su normatividad. Este instrumento jurídico apareció en el marco de las negociaciones del Tratado de Libre Comercio en América del Norte y el objetivo principal era adecuar la normatividad en la materia para ajustarse a ese acuerdo. Otra meta fue aumentar los flujos de capital externos para fomentar el crecimiento económico del país. Por su parte, José Ignacio Martínez Cortés analiza el marco jurídico del **comercio exterior** mexicano. Este capítulo es altamente pertinente debido a que México ha firmado, en las últimas décadas, diversos tratados de libre comercio. Por lo tanto, la normatividad interna debe ajustarse a los compromisos internacionales de México. Este marco jurídico es complejo debido al alto número de leyes que norman el comercio exterior de México, como son la misma Constitución en su artículo 131, la Ley del Comercio Exterior, la Ley del Impuesto General de Importación y Exportación, la Ley Aduanera, entre otras. Al igual que las inversiones externas, el comercio exterior se ha convertido en una de las variables que representan un componente destacado del crecimiento de la economía mexicana.

La última sección del libro contiene los temas eminentemente sociales, como son los Derechos Humanos, la migración y la nacionalidad. En el siguiente capítulo, Roxana Rosas y Nataly Rosas analizan el marco jurídico de los **Derechos Humanos**, el cual es relevante y amplio. Es importante aclarar que en los últimos años la promoción de los derechos humanos se ha incluido en la agenda de la política exterior de México. Por ello, su inclusión en este libro es pertinente. Las autoras plantean que la protección de los Derechos Humanos en México se construye a partir de la existencia de instituciones y normas de carácter interno e internacional para respetar y garantizar su cumplimiento. El capítulo también incluye un análisis de la Ley sobre Refugiados y Asilo Político. Esta actividad ha constituido, históricamente, una parte

central de las acciones de política exterior de México. En el siguiente capítulo, Adriana Sletza Ortega Ramírez y Luis Miguel Morales Gámez estudian la **Ley de Migración** de 2011 desde una perspectiva “intermística”; es decir a partir de una visión internacional y nacional. La conclusión de los autores es que este instrumento jurídico representó un avance significativo para modernizar el sistema migratorio mexicano y simplificar los procesos administrativos para la estancia regular de extranjeros en el país de manera temporal o permanente. Sin embargo, los autores plantean que la Ley de Migración requiere ser actualizada y reglamentada a partir de evaluar los resultados de la política migratoria desde su promulgación. En el último capítulo, Salvador González y Walid Tijerina examinan la **Ley de Nacionalidad** como elemento que configura la política exterior mexicana. El planteamiento de los autores es que la creciente globalización, reflejada en mayores flujos migratorios e interconexiones entre países, exigió flexibilizar algunos de los principales preceptos en torno a la nacionalidad mexicana.

Este libro es el resultado del trabajo **conjunto** de dos cuerpos académicos de la UABC (Estudios Jurídicos Internacionales, de la Facultad de Derecho Tijuana, y el de Relaciones Internacionales y Cooperación Transfronteriza de la Facultad de Economía y Relaciones Internacionales de la UABC) junto con una red nacional de grupos de investigación de diversas instituciones, como son la UNAM, el CIDE, la BUAP, la UANL, la UdeG, la Universidad del Mar, la Universidad Anáhuac, la Secretaría de Relaciones Exteriores y la Asociación Mexicana de Estudios Internacionales (AMEI). Esta característica le ofrece a la obra una importante **pluralidad** porque participan académicos de diversas instituciones de educación superior. Además, los autores provienen de diferentes formaciones académicas, lo que enriquece aún más el análisis. Algunos son abogados, otros son internacionalistas y también participan economistas. Pero todos son especialistas en los temas correspondientes. Por lo tanto, el análisis es **multidisciplinario** y, a la vez, interdisciplinario. La obra incluye principalmente académicos que se dedican a la enseñanza de estos temas, pero también incorpora a profesionistas que ocuparon puestos diplomáticos relevantes y comparten sus experiencias a través de sus capítulos.

Esta obra está **dedicada** especialmente para estudiantes de las licenciaturas en Derecho y Relaciones Internacionales que buscan especializarse en temas de Derecho Internacional y diplomáticos. Pero también la obra es una herramienta útil para legisladores, diplomáticos, funcionarios, comunicadores, empresarios, representantes de organizaciones sociales, y todo público interesado en la política exterior de México. Los autores desean que este libro se puede convertir en un material útil para los cursos de Derecho Constitucional, Derecho Internacional Público, Derecho Diplomático y Consular, así como el de Política Exterior de México. Asimismo, la obra se puede convertir en una guía muy útil para la preparación de **exámenes**, como son los de egreso de licenciatura o de ingreso al Servicio Exterior Mexicano.

Finalmente, los coordinadores de este libro quieren hacer un especial reconocimiento a todas y todos los autores que participaron en el proyecto porque trabajaron durante una etapa muy especial para el mundo: la pandemia del Coronavirus. Agradecemos que, a pesar de la contingencia y el confinamiento, cada uno trabajó profesionalmente para la culminación de esta obra. El éxito de este texto se debe completamente a ellos.

Tijuana, Baja California, julio de 2020

PRIMERA PARTE

Las leyes primarias

Capítulo 1

La Constitución Mexicana y la política exterior: El fundamento primario

Laura Alicia Camarillo Govea
Rafael Velázquez Flores
Carlos Gabriel Argüelles Arredondo

Introducción

LA CONSTITUCIÓN ES LA NORMA JURÍDICA **PRIMARIA** que regula el proceso de toma de decisiones de la política exterior del Estado mexicano. Su texto incluye las principales facultades que tienen el Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial en la materia. Desde esta perspectiva, la Carta magna plantea dos rasgos esenciales. Por un lado, existe una separación de poderes que sirve para construir **contrapesos** y, por el otro, las relaciones internacionales del país son una **corresponsabilidad** de las tres ramas de gobierno. Es decir, la idea es que no haya una concentración del poder en un órgano, que haya supervisión mutua y que los tres participen en el proceso.

En este contexto, el **objetivo** de este capítulo es identificar y analizar los preceptos constitucionales que norman, de manera directa, los vínculos de México con el mundo. El principal **argumento** es que, a pesar de los contrapesos y la división de poderes, el presidente tiene una primacía en el proceso de toma de decisiones de la política exterior. Lo anterior se debe a las siguientes razones. En primer lugar, la misma constitución le otorga, al Ejecutivo, mayores facultades como se analizará más adelante. En segundo lugar, el presidente tiene algunas ventajas frente al Congreso en el tema exterior. Por ejemplo, el primero cuenta con un grupo permanente especializado en temas internacionales, como es el Servicio Exterior Mexicano (SEM); tiene acceso a mayor información; refleja una mayor visibilidad internacional; posee un mayor margen de negociación, entre otras ventajas. En tercer lugar, en la práctica México tiene un sistema presidencialista y ello impacta en una mayor presencia del Ejecutivo en el proceso de toma de decisiones.

El capítulo está dividido en tres partes. La primera ofrece un marco histórico que contempla las dos constituciones anteriores y el contexto en el que surge la Constitución de 1917. La segunda parte identifica los artículos que tienen un vínculo directo con respecto a las relaciones internacionales del país. El objetivo es plantear

esos preceptos en su forma original y marcar las reformas más destacadas. Finalmente, la última parte analiza los artículos constitucionales que directamente están ligados al proceso de toma de decisiones de la política exterior de México.

Breves antecedentes

Con la **Constitución de 1824** aparecieron algunas figuras y obligaciones que después desaparecerían, como lo fue la figura de vicepresidente, el catolicismo como religión oficial, entre otros. Esta Carta Magna estableció una república de 19 entidades federativas y al entrar en vigor permitió la elección del primer presidente de los Estados Unidos Mexicanos (1825-1829) asumiendo tal cargo **Guadalupe Victoria**. Si bien esta Constitución tenía algunas influencias de la Constitución de Cádiz y de la de 1812, destaca por los siguientes contenidos: soberanía exterior e interior, división de poderes, gobierno en forma de república representativa popular federal, pluralismo político, un poder judicial constituido por una Corte Suprema de Justicia, tribunales de circuito y juzgados de distrito. Esta Constitución sentó bases importantes sobre el **federalismo** pero como frente a las “rencillas” entre liberales y conservadores. En 1835 las fuerzas conservadoras retomaron el poder y en 1836 se promulgarían las **Siete Leyes** que remplazaron la Constitución de 1824, y que también es considerada una de los antecedentes importantes en torno a la Constitución vigente (la de 1917).

En materia de relaciones exteriores, la Constitución de 1824 facultaba al **Senado** para ratificar los nombramientos diplomáticos y revisar asuntos de defensa. El **artículo 49** establecía que el Congreso General estaba a cargo de “sostener la independencia nacional y proveer la conservación y seguridad de la nación en sus relaciones exteriores”, así como “arreglar el comercio con las naciones extranjeras”. La fracción XIII del mismo artículo señalaba que el Congreso estaba facultado para “**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”. Otras funciones del Congreso eran “habilitar toda clase de puertos, establecer aduanas y designar su ubicación”, así como “decretar la guerra en vista de los datos que presente el presidente”.

El **artículo 110** establecía las facultades del Ejecutivo. En materia de política exterior, el presidente podía “nombrar los enviados diplomáticos y cónsules” con aprobación del Senado. La fracción X del mismo artículo le otorgaba al jefe del Ejecutivo “disponer de la fuerza armada permanente de mar y tierra, y de la milicia activa, para la seguridad interior y defensa exterior de la federación”. La fracción XII mencionaba que el presidente podía “**declarar** la guerra en nombre de los Estados Unidos Mexicanos, previo decreto del Congreso General”. La XIV facultaba al presidente para “**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 preceder la aprobación del Congreso General”. La fracción XV le permitía al Ejecutivo “recibir ministros y otros enviados de las potencias extranjeras”.

Entre la Constitución de 1824 y 1857 existió un Acta Constitutiva y algunas reformas añadidas a la Constitución de 1824. Sin embargo, uno de los antecesores

clave de la Constitución como base primaria de la actual es que, la del 57, tenía algunos rasgos importantes en cuanto a las otrora garantías individuales. Esta Constitución declaraba libertad de enseñanza, de imprenta y de asociación. Este marco jurídico volvió a organizar la república mexicana como una de carácter federal y contenía un capítulo de garantías individuales y mecanismos para su protección. Estos dos elementos subsisten en el marco del título primero de la Constitución vigente. Este instrumento sufrió diversas reformas destacando entre las más importantes la incorporación de las “leyes de reforma y la restauración del Senado”, siendo una de ellas la relativa a la sustitución del presidente de la República. Originalmente la **Constitución de 1857** señalaba que, en caso de ausencia del jefe del Ejecutivo, el presidente de la Suprema Corte de Justicia ejercería el poder. Sin embargo, el decreto del 24 de abril de 1896 estableció que, ante la falta del presidente de la República, el secretario de Relaciones Exteriores se encargará del poder Ejecutivo.

En materia de relaciones exteriores, la Constitución de 1857 era muy **similar** a la de 1824. Al igual que la anterior, el Congreso podía “declarar la guerra, en vista de los datos que le presente el Ejecutivo”, “expedir leyes relativas al derecho marítimo de paz y guerra”, así como “conceder o negar la entrada de tropas extranjeras en el territorio de la federación” El **artículo 72** facultaba al Senado para “**aprobar** los tratados, convenios o convenciones diplomáticas que celebre el Ejecutivo”; así como ratificar los nombramientos de agentes diplomáticos, cónsules generales, autorizar la salida de tropas fuera del territorio y el paso de tropas extranjeras por el territorio nacional.

El **artículo 85** establecía las facultades del Ejecutivo. En materia de relaciones exteriores, el presidente podía “remover a los agentes diplomáticos”; “nombrar los agentes diplomáticos y cónsules generales”, “disponer de la fuerza armada permanente (...) para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación”; “**declarar** la guerra en nombre de los Estados Unidos Mexicanos, previa ley del Congreso de la Unión”; “**dirigir** las negociaciones diplomáticas y **celebrar** tratados con las potencias extranjeras, sometiéndolos a la ratificación del Congreso Federal”; “recibir ministros y otros enviados de las potencias extranjeras; y “habilitar toda clase de puertos, establecer aduanas marítimas y fronterizas y designar su ubicación”.

Como se puede observar, tanto la de 1824 y la de 1857 establecían funciones similares en materia de política exterior al poder Legislativo y al Ejecutivo. En ambos casos, el presidente estaba a cargo de “dirigir” la política exterior y los legisladores tenían que aprobar los nombramientos diplomáticos y los tratados firmados por el Ejecutivo. Estas atribuciones se **mantuvieron**, como se verá más adelante, en la de 1917.

Con la llegada de **Porfirio Díaz** al poder, el país logró consolidar una **estabilidad política** altamente deseada. Esta nueva condición permitió, por primera vez en mucho tiempo, un **crecimiento económico** gradual, pero sostenido. En este contexto, Díaz abrió el país a las **inversiones extranjeras** para la generación de empleos y la modernización del país. Sin embargo, el principal problema fue que el presidente buscó perpetuarse en el poder y estableció un régimen dictatorial, represivo y autoritario. Además, el crecimiento económico no se tradujo en un mayor desarrollo social puesto que, a finales del siglo XIX, había grandes diferencias sociales. En el mismo orden de ideas, con la apertura económica porfirista, los extranjeros empe-

zaron a dominar la economía y la política nacional. Ellos eran prácticamente dueños de los recursos naturales, controlaban los sectores más productivos del país y poseían amplios terrenos de cultivo.

En el contexto anterior, los mexicanos descontentos con el régimen iniciaron un movimiento revolucionario en 1910. Los principales objetivos eran: eliminar la reelección presidencial y construir un sistema político más **democrático**; reducir la influencia del **capital extranjero** en la economía nacional y recuperar los sectores más dinámicos; así como reducir las **grandes diferencias** sociales producto del Porfiriato. Después de siete años de lucha, el país pudo contar con una nueva Carta Magna que buscaba, de manera particular, hacer realidad las aspiraciones ya mencionadas.

La Constitución de 1917 y las relaciones exteriores de México: hacia un nuevo nacionalismo

El movimiento revolucionario de 1910 fue **nacionalista** en esencia y ello se manifestó en la propia Constitución. Varios artículos, por un lado, reflejaban las aspiraciones colectivas de la época y, por el otro, marcaban la tendencia de las relaciones exteriores de México a partir de entonces. Un viejo anhelo de los mexicanos era recobrar el control de la **riqueza mineral** del subsuelo que estaba en manos de los extranjeros. También los constitucionalistas buscaban recuperar la soberanía de los territorios fronterizos y de la zona marítima, así como repartir entre los campesinos las tierras productivas. Además, el gobierno buscaba establecer un mecanismo claro para evitar que los inversionistas extranjeros acudieran a la protección diplomática de sus países cuando existieran controversias, principalmente de deudas. En el siglo XIX, las reclamaciones de extranjeros se convirtieron en pretextos para que otras naciones invadieran a México y, en ocasiones, el país perdiera territorio.

Las aspiraciones anteriores se materializaron en el **artículo 27** de la nueva Constitución. En el texto original de 1917, los legisladores aprobaron la siguiente redacción: “La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los **límites del territorio nacional**, corresponde originariamente a la Nación, la cual, ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada”. “La capacidad para adquirir el dominio de las tierras y aguas de la Nación, se regirá por las siguientes prescripciones: I.- Sólo los mexicanos por nacimiento o por naturalización y las sociedades mexicanas, tienen derecho para adquirir el dominio de las tierras, aguas y sus accesiones, o para obtener concesiones de explotación de minas, aguas o combustibles minerales en la República Mexicana.

“El Estado podrá conceder el mismo derecho a los extranjeros siempre que convengan ante la Secretaría de Relaciones en considerarse como nacionales respecto de dichos bienes y en no invocar, por lo mismo, la protección de sus gobiernos, por lo que se refiere a aquéllos; bajo la pena, en caso de faltar al convenio, de perder en beneficio de la Nación, los bienes que hubieren adquirido en virtud del mismo. En una franja de 100 kilómetros a lo largo de las **fronteras** y de 50 en las **playas**, por ningún motivo podrán los extranjeros adquirir el dominio directo sobre tierras y aguas”.

Estas medidas constitucionales afectaban directamente los intereses de los extranjeros en México puesto que se abría la posibilidad de que perdieran propiedades en las franjas fronterizas y en las costas. Además, había un cambio en la naturaleza jurídica de las empresas mineras y de petróleo porque ahora la propiedad del subsuelo era de la Nación. Una reacción inmediata de los empresarios y de los gobiernos de otros países fue la exigencia de la no retroactividad del artículo 27 puesto que muchas empresas habían obtenido concesiones de explotación antes de 1917. Estas disposiciones se prolongarían hasta la década de los treinta, cuando el general **Lázaro Cárdenas** nacionalizó la industria petrolera.

En años recientes, el artículo 27 sufrió cambios importantes para adecuar la normatividad interna a la apertura económica de México. En el marco del **Tratado de Libre Comercio de América del Norte**, varios párrafos del mencionado artículo fueron reformados para ajustarse a los compromisos internacionales de México. Por ejemplo, se eliminó la figura del ejido para dar mayor seguridad a las inversiones externas. Asimismo, varios sectores estratégicos fueron eliminados o modificados previamente o posteriormente. Por ejemplo, el marco jurídico energético sufrió cambios en el sexenio de **Enrique Peña Nieto** para abrir el sector a la inversión privada.

Otra aspiración de los mexicanos era evitar la intromisión de los extranjeros en los asuntos internos del país. Durante el porfiriato, los empresarios y algunos gobiernos habían violado el principio básico de la **No Intervención** y el nuevo gobierno buscaba evitarlo a toda costa. Por ello, los constitucionalistas incluyeron en el **artículo 33** la siguiente redacción: “Son extranjeros los que no posean las calidades determinadas en el artículo 30. Tienen derecho a las garantías que otorga el Capítulo I, Título Primero, de la presente Constitución; pero el Ejecutivo de la Unión tendrá la facultad exclusiva de hacer abandonar el territorio nacional, inmediatamente y **sin necesidad de juicio** previo, a todo extranjero cuya permanencia juzgue inconveniente. Los extranjeros no podrán de ninguna manera inmiscuirse en los asuntos políticos del país.

Este artículo es un claro ejemplo de la experiencia histórica de México, pues a lo largo de la existencia del país como nación independiente, hubo numerosos ejemplos de intromisión de extranjeros en los asuntos políticos del país. Tan solo se puede observar el caso del embajador estadounidense durante la Revolución, **Henry Lane Wilson**, quien en repetidas ocasiones se involucró en asuntos de espionaje, intrigas y manipulación, afectando el curso de la vida pública de México durante ese periodo histórico.

La **Constitución** de 1917, como producto de la experiencia histórica y de la Revolución, le daba facultades al **Senado** del Congreso de la Unión respecto a la formulación y análisis de la política exterior. En el texto original de 1917, los constituyentes declaraban en el **artículo 76** respecto a esas facultades: “**aprobar** los tratados o convenciones diplomáticas que celebre el presidente de la República con las potencias extranjeras”. En la reforma de 1977 los cambios quedaron así: “**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”. Esta reforma buscaba otorgar, al Senado, mayores atribuciones en materia de política exterior, puesto

que anteriormente solo “aprobaba” tratados y convenciones. Ahora, el senado tendría la facultad de “**analizar**” la política exterior llevada a cabo por el Ejecutivo federal.

El **artículo 88** hace referencia a las **ausencias** del presidente de territorio nacional. En la época revolucionaria, era muy poco común que un presidente realizara viajes al extranjero puesto que tenía que atender, en primer lugar, los problemas internos del país. Por ello, la Constitución de 1917 buscó limitar la libertad del presidente para hacer viajes internacionales. En el texto original, dicho artículo señalaba que el presidente de la República “no podrá ausentarse del territorio nacional sin permiso del Congreso de la Unión.” Sin embargo, luego de la **Segunda Guerra Mundial**, los viajes de los presidentes fueron algo más común. Por lo tanto, el artículo implicaba un obstáculo para la política exterior de México. En el régimen priista, no había riesgos de que el Congreso le negara un permiso al Ejecutivo debido al fuerte presidencialismo y a que el PRI tenía mayoría en ambas cámaras.

En el 2000 el PRI perdió la presidencia y el gobierno de **Vicente Fox** no contaba con mayoría en ambas cámaras. Incluso, el Congreso le negó dos veces permisos para salir de viaje. Una en 2002 cuando el jefe del Ejecutivo pretendía hacer una visita a Estados Unidos. Previamente había ocurrido el famoso incidente del “comes y te vas”. El congreso solicitó una comparecencia al secretario de Relaciones Exteriores, **Jorge G. Castañeda**, para explicar lo ocurrido. El canciller se negó y por ello los legisladores negaron el permiso de salida. El segundo caso fue en 2006 cuando Fox solicitó permiso para asistir a una cumbre del Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC) en **Vietnam** y realizar una visita a **Australia**. Como la hija de Fox se encontraba en ese país, los legisladores le pidieron al presidente pedir dos permisos: uno a la reunión de la APEC y otro a Australia. El primero sería aprobado y el segundo no. El entonces presidente Fox se negó a hacer la recomendación y el Congreso le negó el permiso. Estos dos eventos modificaron de manera sustancial el proceso de toma de decisiones de la política exterior de México a partir del año 2000 porque, a partir de entonces, el presidente ya no gozaba con el monopolio de la política exterior y parecía, al menos en ese momento, que se estaba dibujando un sistema de contrapesos.

A raíz de los dos incidentes descritos en el párrafo anterior, hubo en 2008 una propuesta de reforma constitucional. El **artículo 88** quedó de la siguiente manera: el presidente de la República “podrá ausentarse del territorio nacional hasta por siete días, informando previamente de los motivos de la ausencia a la Cámara de Senadores o a la Comisión Permanente en su caso, así como de los resultados de las gestiones realizadas. En ausencias mayores a siete días, se requerirá permiso de la **Cámara de Senadores** o de la Comisión Permanente”. En 2014 existió la posibilidad de que el Senado rechazara un permiso a **Enrique Peña Nieto**. El entonces presidente había programado un viaje de más de 7 días a **China** y **Australia**. Pero lo tuvo que recortar para no pedir permiso porque existía la posibilidad de un rechazo porque días antes había ocurrido el incidente de **Ayotzinapa**. Por su parte AMLO no realizó ningún viaje internacional en sus primeros meses de administración, por lo que no ha tenido necesidad de solicitar permiso.

En cuanto al **artículo 89**, que se refiere a las facultades del presidente de la república, la fracción X ha sido reformada desde el texto original de 1917 hasta las reformas de 2008. Esta fracción es una de las más importantes en materia de política

exterior, pues se refiere a su ejecución por parte del ejecutivo. El texto de 1917 planteaba que las facultades y obligaciones del presidente eran “**dirigir** las negociaciones diplomáticas y celebrar tratados con las potencias extranjeras, sometiéndolas a la **ratificación** del Congreso Federal.” En 1988 hubo una importante reforma, la cual incluyó los principios normativos de la política exterior de México durante el sexenio de Miguel de la Madrid. Así, con la reforma de 1988, la fracción X quedó: “**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”. En este artículo se plasmaron los principios de política exterior que México fue formulando a lo largo de su experiencia en la vida internacional. Desde las invasiones e intervenciones hasta la influencia de los organismos internacionales como la **Organización de las Naciones Unidas** (ONU) que, en su carta fundacional, el tratado internacional más importante de la historia, México ha tomado esa experiencia.

El **artículo 123** también tenía dedicatoria para los extranjeros. En el Porfiriato, los empresarios extranjeros imponían su propia voluntad frente a los trabajadores mexicanos. Ahora, con la Constitución de 1917, los empleadores estaban obligados a otorgar **prestaciones laborales** a sus trabajadores. De esta manera, surgieron el derecho a huelga, las gratificaciones de fin de año, el reparto de utilidades, las primas vacacionales, jornadas de trabajo con descansos obligatorios, entre otros beneficios. Este artículo también afectaba los intereses económicos de las empresas extranjeras instaladas en México y fue producto de las banderas de la lucha social de la Revolución.

Las facultades para el proceso de toma de decisiones de la política exterior: separación de poderes y corresponsabilidad

En México, los principales órganos gubernamentales que intervienen en la formulación de la política exterior son el Poder Ejecutivo y el Legislativo. Si bien el Poder Judicial también participa en este campo, su función es más limitada. El **artículo 104** de la Constitución mexicana establece que los tribunales superiores deben conocer de las controversias que surjan con motivo de los **tratados** celebrados con otros Estados y de los casos concernientes a los miembros del **Cuerpo Diplomático y Consular**. Además, la Constitución señala que los Estados Unidos Mexicanos son una República federativa, compuesta de estados libres y soberanos en lo que concierne a su régimen interior. Por lo tanto, los estados de la federación no tienen personalidad jurídica para la política exterior mexicana, sino que es el gobierno federal el único sujeto de derecho internacional.

Bajo los preceptos constitucionales, existe una **separación de poderes** en el sistema político mexicano. Es decir, el Congreso mexicano debe fungir como el supervisor y el que ejerce control sobre el Ejecutivo en materia de política exterior. Pero

en la realidad, durante los regímenes priistas, el Congreso estuvo supeditado al Ejecutivo. El **presidencialismo** era la característica principal del sistema político. La figura del presidente se fortaleció tanto por razones históricas como por motivos legales. Si bien el Congreso tiene funciones específicas en esta área, el poder Ejecutivo es el órgano encargado del proceso de toma de decisiones y el instrumentador de la política exterior de México.

El papel del Congreso en la política exterior de México. Pesos y contrapesos y diplomacia parlamentaria

El Congreso mexicano está dividido en dos cámaras: la de Diputados y la de Senadores. De acuerdo al **artículo 73** de la Constitución, las facultades del **Congreso de la Unión** en materia de política exterior son: 1) establecer las bases sobre las cuales el Ejecutivo pueda celebrar y pagar **préstamos** externos; 2) declarar la **guerra**, en vista de los datos que le presente el ejecutivo; 3) expedir leyes relativas al derecho marítimo de **paz y guerra**; 4) levantar y sostener a las instituciones armadas de la Unión y decretar reglamentos con objeto de organizar, armar y disciplinar la **Guardia Nacional**; 5) dictar leyes sobre la **nacionalidad**, la condición jurídica de los extranjeros, ciudadanía, naturalización, y migración; 6) decretar reglas para determinar el valor relativo de la **moneda extranjera**; 7) expedir las leyes de organización de los **cuerpos diplomático** y consular; 8) establecer contribuciones sobre el **comercio exterior** y la explotación de los recursos naturales; 9) emitir leyes en materia de seguridad nacional; y 10) formular disposiciones tendientes a la promoción de la **inversión extranjera** y la transferencia de tecnología. Como se puede observar, las facultades del Congreso en materia de política exterior son **amplias**. La constitución le otorga el derecho a participar indirectamente en la elaboración y formulación de la política exterior mexicana. Sin embargo, en la práctica esto no ha sido así debido a que el Ejecutivo ha mantenido una especie de **monopolio** en la política exterior. Es decir, el Congreso no ha establecido todavía un contrapeso real en esta materia debido al fuerte presidencialismo que caracteriza al sistema político mexicano.

La Cámara de Diputados no tiene funciones específicas en materia de política exterior; pero el Senado sí cuenta con atribuciones exclusivas. El **artículo 76** de la Constitución establece cuatro facultades: 1) **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; 2) **aprobar** los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que celebre el Ejecutivo de la Unión, así como su decisión de terminar, denunciar, suspender, modificar, enmendar, retirar reservas y formular declaraciones interpretativas sobre los mismos; 3) **ratificar** los nombramientos que el presidente haga del secretario de Relaciones Exteriores, ministros, agentes diplomáticos y cónsules generales; y 4) autorizar al Ejecutivo para que permita la **salida de tropas** nacionales fuera de los límites del país y el paso de tropas extranjeras por el territorio nacional.¹ En este último artículo, la redacción es muy ambigua. Si bien se especifica que el Senado tiene

¹ Para ampliar la información sobre las facultades del Senado, se recomienda: José Ramón Cossío, *El Senado de la República y las relaciones exteriores*, México, Senado de la República-ITAM-Porrúa, 2003.

las funciones de analizar y aprobar la política exterior, en la realidad el artículo 76 no le otorga poderes especiales para sancionar, modificar, formular o en su caso no autorizar, las acciones de política exterior del Ejecutivo.

En la etapa priista, el congreso no representó un **contrapeso** real puesto que nunca rechazó la aprobación de un tratado ni se negó a un nombramiento diplomático. Prácticamente el Ejecutivo mantenía un monopolio de la política exterior en esta área. En la etapa post-priista, hubo algunos casos en los que había posibilidades de rechazo y entonces el presidente cambiaba el nombramiento para evitar el costo político. Un caso particular fue el del Consulado de **Barcelona**. Como había posibilidades de rechazar el nombramiento de **Fidel Herrera**, el presidente **Peña Nieto** bajó de nivel ese consulado. Pasó de ser “general” a “de carrera”, por lo que el Senado ya no tenía que ratificarlo. Solamente ha habido un caso en donde el Congreso ha rechazado un tratado internacional, que fue el acuerdo de libre comercio con Perú en el sexenio de Peña Nieto.

Para atender los asuntos de política exterior, ambas cámaras cuentan con comisiones especializadas en temas internacionales. Por ejemplo, las dos incluyen comisiones directamente abocadas a las relaciones exteriores de México. Inclusive, la **Comisión de Relaciones Exteriores** del Senado está dividida en seis subcomisiones. Existen también otras comisiones que tienen que ver directa o indirectamente con la política exterior mexicana, como son la de comercio, asuntos fronterizos (en la Cámara Baja se llama de Población, Fronteras y Asuntos Migratorios), de defensa, y la de asuntos hacendarios, entre otras.

En resumen, el congreso mexicano realiza **diplomacia parlamentaria**. El concepto engloba las actividades internacionales que realizan los legisladores. Esta labor es muy importante para la política exterior de México porque es un complemento a la diplomacia tradicional que lleva a cabo el Ejecutivo. Además, queda claro que el Poder Legislativo, en teoría, debe acompañar al Ejecutivo en el proceso de formulación de la política exterior.

El papel del Ejecutivo en la política exterior de México: Diplomacia presidencial

En materia de política exterior, el artículo 89 de la Constitución establece que las facultades y obligaciones del Presidente son: 1) **nombrar** los ministros, agentes diplomáticos y cónsules generales, con la aprobación del Senado; 2) nombrar, con el consentimiento del Senado, los empleados superiores de la Cancillería, del ejército y de hacienda; y 3) disponer de la totalidad de la Fuerza Armada permanente para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación; 4) **declarar la guerra** en nombre de los Estados Unidos Mexicanos, previa ley del Congreso de la Unión; 5) celebrar, terminar, denunciar, suspender, modificar, y enmendar tratados internacionales con la **aprobación** del Senado; y 6) dirigir en general la política exterior del país. Con la reforma constitucional de 1987, el titular del poder Ejecutivo tendrá que observar los siguientes **principios normativos** en la conducción de la política exterior: 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 y la promoción de los derechos humanos.²

En la práctica, el presidente de México ha gozado de un amplio poder en los asuntos exteriores. Durante el régimen priista de más de setenta años, el sistema político se caracterizaba por un fuerte **presidencialismo**. El jefe del Ejecutivo era la figura central del sistema y, al mismo tiempo, era el árbitro de las disputas. Inclusive tenía la facultad no escrita de elegir a su sucesor. Por lo tanto, los demás actores (Congreso, gobernadores, presidentes municipales) se subordinaban y disciplinaban ante el primer mandatario. En temas internacionales, ningún actor buscaba competir con el absoluto poder presidencial. En consecuencia, el jefe del Ejecutivo prácticamente gozaba de un monopolio en materia de política exterior. Por lo tanto, en México se practicaba la **diplomacia presidencial**.

El monopolio estaba basado en que la Constitución le otorgaba al presidente la facultad de “**dirigir**” a la política exterior y no había un “contrapeso” real por parte del Senado. Además, el presidente siempre ha contado con un **grupo permanente** especializado en temas exteriores, mientras que el Congreso cambiaba cada tres años a legisladores y a asesores, por lo que no tenían tiempo para especializarse en esos temas. Lo anterior representaba una desventaja para el Legislativo. Por otro lado, el presidente ha tenido el apoyo de la **Secretaría de Relaciones Exteriores** (SRE), lo que le da una ventaja frente al legislativo. En este mismo orden de ideas, las demás secretarías de Estado también, hoy en día, tienen funciones relacionadas con el exterior. De esta manera, el peso del Ejecutivo es imponente en los asuntos exteriores.

Además, el presidente normalmente tenía mayor **visibilidad** y presencia internacional. Afuera de México, era más probable que la gente informada conociera por lo menos el nombre del jefe del Ejecutivo mexicano; pero era muy difícil que estuviera al tanto de un nombre(s) de legisladores. A su vez, el Ejecutivo tiene acceso a una amplia **información** a diferencia de los legisladores. En el proceso de toma de decisiones de la política exterior, la información se convierte en un instrumento de poder.

En esta misma lógica, el poder Ejecutivo tiene un **margen de negociación** muy amplio. Por ejemplo, en un tratado, los representantes del presidente pueden hacer modificaciones sustantivas al texto. En cambio, el Senado mexicano solamente puede decir que sí lo aprueba o no. Es muy difícil que los legisladores puedan hacer cambios sustantivos a los tratados. De hecho, en la práctica solamente una vez el Senado de la República ha rechazado un tratado firmado por el Ejecutivo. En este mismo contexto, el Senado nunca ha rechazado un nombramiento diplomático. En términos cuantitativos, el poder del presidente se refleja porque, en la práctica, el Senado no ha rechazado las propuestas que provienen del presidente.

A partir del 2000, el nuevo contexto abrió la posibilidad de que hubiera un cambio en la relación entre el Ejecutivo y el legislativo en materia de política exterior. El nuevo presidente **Vicente Fox**, que provenía del PAN, buscó otorgarle al Congreso mayores prerrogativas, pero al final de su sexenio hubo un enfrentamiento entre la presidencia y el legislativo y hubo pocos avances al respecto. En los sexenios de **Felipe Calderón** y **Enrique Peña** hubo pocos avances en este tema. En 2018, con el

² Para mayor información sobre las facultades del presidente en materia de política exterior, se recomienda: Aldo Rafael Medina, e Irina Graciela Cervantes, “La facultad del presidente de la República para dirigir la política exterior”, en *El Cotidiano*, No. 197, mayo-junio 2016, pp. 7-14.

triunfo de **Andrés Manuel López Obrador**, hubo un retroceso significativo porque MORENA, el partido que lo llevó al poder, mantiene control de la cámara alta y la baja. En este contexto, parece que el modelo priista se repite en donde el presidente tiene un amplio control de la política exterior.

Conclusiones

A pesar de que la Constitución busca construir una separación de poderes y un proceso de pesos y contrapesos, en la práctica el Ejecutivo tiene primacía en el proceso de toma de decisiones de la política exterior de México. Las razones que explican esta realidad son las siguientes. En primer lugar, la misma Constitución le otorga mayores facultades al presidente. El artículo 89, Fracción X, señala que el Ejecutivo está a cargo de “dirigir” las relaciones exteriores del país; mientras que el artículo 76 marca que el Senado tiene la función de solamente “analizar” la política exterior. Semánticamente, existe una gran diferencia entre “dirigir” y “analizar”. El primer verbo es muy amplio y le permite al presidente tomar decisiones de acuerdo con sus propias preferencias. El segundo verbo es muy acotado en cuanto a alcance. Es decir, el Senado solamente puede “opinar” y no tiene una base constitucional para poder incidir de manera directa o modificar las decisiones del Ejecutivo. Para que exista una verdadera separación de poderes y un contrapeso real, es necesario una reforma a los artículos 76 y 89 que garanticen un mayor equilibrio en este tema.

En segundo lugar, el Ejecutivo cuenta con un grupo permanente de expertos en temas de relaciones internacionales, como es el SEM. En este caso, sería necesario profesionalizar el cuerpo de asesores en el Senado y en la Cámara de Diputados y establecer garantías de una mayor permanencia. En tercer lugar, el sistema presidencialista vigente le otorga al jefe del Ejecutivo un mayor peso en las decisiones. Este rasgo es más claro cuando el presidente tiene mayoría de su partido en ambas cámaras, como es el caso actual. El Partido MORENA controla tanto la cámara de Senadores como la de Diputados, lo que le concede ventajas al presidente Andrés Manuel López Obrador.

Una recomendación específica es reformar el artículo 89 para hacer realidad dos elementos. En primer lugar, es necesario flexibilizar el uso de los principios de política exterior. Lo ideal sería que no fuera obligatorio el recurrir a ellos, sino que se aplicaran de acuerdo con las circunstancias coyunturales. Como el mundo está cada vez más interdependiente e interconectado, es deseable tener una política exterior flexible y no atar las manos del Ejecutivo en esta materia. Una política exterior basada exclusivamente en “principios” no tendrá un alcance efectivo. En segundo lugar, sería recomendable incluir la palabra “interés nacional” en el mismo artículo para que el presidente esté obligado a tomar decisiones en función de las necesidades básicas de la población mexicana. Así, el Legislativo podría reformar el artículo 76 para, en caso de que el presidente no siguiera el interés nacional del país, entonces el Congreso de la Unión podría tener facultades de modificar la política exterior del Ejecutivo. De esta manera, es posible hacer realidad el proceso de pesos y contrapesos

Fuentes

- CALDERÓN, Jorge, “El Senado de la República y los retos de la política exterior mexicana”, en *Revista del Senado de la República*, Vol. 5, No. 14, 1999.
- CARPISO, Jorge, *El Presidencialismo mexicano*, México, Siglo XXI, 1978.
- CHABAT, Jorge, “El marco jurídico de la política exterior: tendencias y perspectivas”, en *Cuadernos de política exterior mexicana* 2, México, CIDE, 1986.
- Constitución Política de México*.
- COSSÍO, José Ramón, *El Senado de la República y las relaciones exteriores*, México, Senado de la República-ITAM-Porrúa, 2003.
- DE LA FUENTE, Alejandro, “Constitución Federalista de 1824” Báez, José Francisco (Coord.), “México a través de sus Constituciones 1812-1917, Universidad de Xalapa, México, 2012.
- FLORES, Imer, “La Constitución de 1857 y sus reformas: a 150 años de su promulgación” en Diego Valadés y Miguel Carbonell (Coords), *El proceso constituyente mexicano. A 150 años de la Constitución de 1857 y 90 de la Constitución de 1917*, México, UNAM, IJ, 2007,
- GONZÁLEZ de León, Antonio, “¿Quién administra las relaciones internacionales de México?”, en *Relaciones Internacionales*, No. 4, México, UNAM, enero-marzo de 1974.
- MEDINA, Aldo Rafael e Irina Graciela CERVANTES, “La facultad del presidente de la República para dirigir la política exterior”, en *El Cotidiano*, No. 197, mayo-junio 2016, pp. 7-14.
- MÉNDEZ Silva, Ricardo, “Las facultades internacionales del Senado de la República”, en Raymundo Cárdenas et al, *Hacia una política exterior de Estado*, México, Senado de la República, 2002.
- GONZÁLEZ, Miguel, “El Senado y la política exterior”, en *Grandes temas de la política exterior*, México, FCE-PRI, 1983.
- GREEN, Rosario, “Estrategias de diversificación de la política exterior: El papel del Senado de la República, en *Diálogo y debate de cultura política*, año 1, No. 3, 1997.
- PELLICER, Olga, *Constitución y política exterior*, México, Cámara de Diputados-SRE, 1992.
- VELÁZQUEZ, Rafael y Carlos ARGÜELLES, “La política exterior de México y la Constitución de 1917 en su centenario”, en Patricia Galeana et al, *La política exterior de México y la Constitución de 1917 en su centenario*, México, INHERM-AMEI, 2018.

Capítulo 2

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la política exterior de México: La diplomacia multinivel

Alejandro Monjaraz Sandoval
Joshua Norberto Torres Sandoval
Rafael Velázquez Flores

Introducción

LA SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES (SRE) ya no es la única instancia que realiza política exterior en México. Hoy en día, existen diversas secretarías de Estado que también tienen funciones vinculadas al exterior. La SRE está a cargo de coordinar esta actividad. Sin embargo, varias oficinas se vinculan con el exterior, en el ámbito de su competencia, de manera independiente. Es decir, en los últimos años ha existido una mayor competencia entre la SRE y otras secretarías por atender los asuntos externos. Esta actividad representa lo que se puede denominar como **diplomacia multinivel**. Para poder normar este proceso, existe la **Ley Orgánica de la Administración Pública Federal** (LOAPF). Este instrumento jurídico establece las competencias que tienen las instancias del gobierno federal en materia de política pública. Muchas de estas facultades tienen relación con los asuntos externos y, por lo tanto, forman parte del proceso de toma de decisiones de la política exterior de México.

En este contexto, el objetivo de este capítulo es describir las funciones que tienen las diferentes secretarías de Estado en materia de asuntos internacionales de acuerdo a la LOAPF. El argumento central es que este proceso es demasiado complejo debido al alto número de actores involucrados y a la diversidad de temas incluidos en la agenda de la política exterior. Además, existe un número significativo de leyes y reglamentos internos y externos que buscan normar esta actividad, lo cual puede complicar esta actividad. El capítulo está dividido en dos grandes apartados. El primero define la LOAPF a manera de introducción y presenta algunos breves antecedentes respecto a esta materia. La segunda parte analiza la estructura de la Ley para identificar las funciones externas que tienen las principales secretarías de Estado. Este apartado contiene cuatro divisiones. La primera aborda a la SRE como actor primario en el diseño de la política exterior de México y luego divide a las secretarías de Estado en tres ámbitos: los de seguridad, los económicos-financieros y los sociales.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

La LOAPF fue emitida por el Congreso de la Unión en 1976 para reemplazar los estatutos anteriores que afectan el tema y, por lo tanto, califica como una pieza legislativa importante, justo debajo de la **Constitución** Política de los Estados Unidos Mexicanos. Este instrumento resguarda y dicta cuáles son los alcances y las delimitaciones de las secretarías e instituciones del gobierno estatal. Esta Ley está facultada para dar orden y funcionamiento a la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE), las relaciones internacionales y la **política exterior de México**. Sin embargo, sería un error asumir que la SRE es el único órgano gubernamental con funciones dentro de la actividad diplomática. Otras secretarías como la de Gobernación, de Seguridad y Protección Ciudadana, Defensa, Marina, y la Fiscalía General de la República también participan en el proceso de toma de decisiones de la política exterior del país. En este rubro también se incluye al **Congreso** de la Unión y al **Poder Judicial**. No obstante, para el objetivo de este capítulo, solamente se estudiarán las secretarías de Estado más importantes que tienen una vinculación directa o indirecta con la política exterior de México. Así pues, este trabajo busca brindar una perspectiva descriptiva y analítica de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y cómo esta determina el funcionamiento del gobierno central en materia de **diplomacia y negociación internacional** a través de los organismos federativos.

Es importante conocer el desarrollo evolutivo de la ley en México, pero esa no es la tarea de este escrito. Lo que sí se establece para el lector es el hecho que todos los códigos legales atraviesan por procesos de reforma. Tal es el caso de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Es de conocimiento general, además, establecer que esta norma es modificada cada sexenio para atender las necesidades administrativas del presidente en turno. Es por ello que este capítulo realiza un breve recuento de la evolución de las normas encargadas de regular la administración pública a nivel federal. Después, el texto hace un recuento de los artículos dentro de la LOAPF enfocados a la política exterior y **relaciones internacionales de México**. Se realiza un análisis de la de las secretarías federales marcadas en el **artículo 26**, según sus funciones en materia de seguridad, economía, y ámbito social, así como su aplicación al contexto internacional. El capítulo cierra con reflexiones finales para señalar los puntos relevantes de la administración pública central y cómo esta orienta las relaciones internacionales de México. La **política internacional** actual requiere de normas que no solo regulen al interior de un Estado, sino deben adecuarse al contexto internacional para aprovechar sus herramientas y capacidad de negociación. La LOAPF no queda exenta ni puede ignorar los **acontecimientos globales** y cada presidente es consciente de esta noción.

Breves antecedentes históricos

Una **ley orgánica** es básica para definir la organización porque establece sus **partes** y sus **funciones**. Proporciona la base de la existencia de cualquier institución. La legislación orgánica de México para la administración pública federal se emitió el 29 de diciembre de **1976**. Esta proporciona una base para el derecho administrativo. Su

propósito es establecer la función organizativa del Estado dictando lo que las agencias públicas pueden hacer. Se establece la **estructura** de la jerarquía federativa y se presenta la filosofía básica de control mediante la formulación de objetivos. Fue diseñada particularmente para crear una base coordinada para la estructura y función de la rama ejecutiva del gobierno central. Ha habido una tendencia dentro de los Estados modernos a no codificar el derecho administrativo, sino a codificar normas administrativas y jurídicas parciales que carecen de una sistematización general. Esto ha sido particularmente cierto en el sistema de administración mexicano.

Antes de la ley de 1976, la administración pública federativa quedaba regida por la **Ley de Secretarías y Departamentos de Estado** del 23 de diciembre de 1958. Esta norma consistió en gran medida en una enumeración descriptiva de las principales divisiones del gobierno. En 1970, bajo la administración del presidente **Luis Echeverría**, se promulgó la **Ley de Control del Gobierno Federal de las Agencias Descentralizadas y las Empresas de Participación del Estado** principalmente para definir la relación del sector gubernamental con el resto de la administración pública nacional. Los problemas de control y estructura de muchas entidades descentralizadas eran evidentes y obviamente era necesaria una revisión de las leyes que los controlaban. Este precepto intentó resolver estas preocupaciones. También buscó solucionar problemas de financiamiento de agencias descentralizadas, haciéndolas subordinadas a los objetivos del presupuesto federal.

En muchos sentidos, la ley orgánica parece ser un desarrollo natural de los dieciocho años anteriores de leyes y resoluciones. En 1976, la justificación del presidente **José López Portillo** para la instauración de un nuevo precepto legal fue debido al surgimiento de problemas como la duplicación de funciones, la falta de áreas definidas de responsabilidad y la necesidad de simplificar las estructuras. El presidente enfatizó la necesidad de informar al público sobre los deberes de las diferentes ramas de la administración pública federal y la necesidad de institucionalizar la planificación y la definición de prioridades, objetivos y metas.

Estructuración de la política exterior en la Ley Orgánica de Administración Pública Federal

La LOAPF fue promulgada para resolver los problemas de una burocracia creciente para la cual los controles administrativos y la coordinación no habían seguido el ritmo de una economía compleja. La ley pretende proporcionar la base para la coordinación racional y el control de la administración pública en todas sus facetas. Sirve como mecanismo para planificar y dirigir las actividades del gobierno y abre el camino para la agrupación del vasto sector operativo por áreas funcionales, proporcionando controles administrativos sólidos para coordinar la administración pública mientras reorganiza las partes tradicionales del **poder Ejecutivo**.

Con fundamento en los artículos 14, 17, 17 Bis, 18 y 20 de la Ley, las funciones públicas dentro del poder Ejecutivo se dividen en dos categorías, la **administración centralizada** y la **administración pública**. La primera parte establece los alcances de la oficina presidencial, las secretarías, los departamentos administrativos y el fiscal general. El segundo apartado está compuesto por organizaciones descentrali-

zadas, empresas de participación estatal y las instituciones de crédito nacionales, incluidos los fideicomisos. El propósito de las secretarías es manejar aquellas funciones administrativas que son de naturaleza política, mientras que los departamentos manejan funciones administrativas no políticas. La LOAPF otorga facultades a las secretarías para intervenir y participar en foros internacionales y proponer la celebración de tratados y acuerdos internacionales; fomentar el comercio exterior, promover la riqueza cultural; intervenir en negociaciones que afectan a los nacionales que presten sus servicios en el extranjero. No obstante, esta Ley Orgánica precisa un vínculo (artículo 50) entre las 20 dependencias, 299 entidades del gobierno, y 146 representaciones consulares y embajadas.

El artículo 26 de la nueva ley enumera diecisiete secretarías y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal. Las secretarías reguladas por la LOAPF son las secretarías de Gobernación; Relaciones Exteriores; Defensa Nacional; Marina; Seguridad y Protección Ciudadana; Hacienda y Crédito Público; Bienestar; Medio Ambiente y Recursos Naturales; Energía; Economía; Agricultura y Desarrollo Rural; Comunicaciones y Transportes; Función Pública; Educación Pública; Salud; Trabajo y Previsión Social; Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano; Cultura; y Turismo. Este artículo se ha reformado en trece ocasiones, siendo la primera en 1982 y la última en enero 2020.

La segunda parte de la LOAPF establece los lineamientos correspondientes a cada dependencia y corresponde a cada una establecer su propia guía normativa interna para llevar a cabo el trabajo administrativo que le compete. Para este ejercicio, los ámbitos se dividieron en cuatro categorías: el de Relaciones Exteriores, los temas de seguridad, los económico-financieros y los sociales. Las secretarías se pueden clasificar como agencias centralizadas que dependen, en orden jerárquico, del poder Ejecutivo. El trabajo al interior de estas se distribuye en las subsecretarías, unidades y direcciones administrativas y entidades desconcentradas. Son agencias desconcentradas a quienes se les delega un poder de decisión específico. En el caso de la política exterior, son estos organismos al interior de las secretarías los encargados de realizar las actividades internacionales, sea colaborando con entes extranjeros o coordinando su labor con la SRE.

La Secretaría de Relaciones Exteriores

El **artículo 28** de la LOAPF establece los alcances y facultades de la Secretaría de Relaciones Exterior (SRE). De acuerdo con esta ley y la del **Servicio Exterior Mexicano** (SEM), la Secretaría está a cargo de la política exterior de México y de dirigir el servicio exterior en sus aspectos diplomático y consular. Esto es, la SRE está facultada a desarrollar las responsabilidades diplomáticas y técnicas a través de las embajadas y consulados generales. Esto implica que es la SRE quien conduce la política exterior. Para ello, el SEM interviene en la elaboración de tratados, acuerdos y convenciones.

De la misma forma, la SRE **coordina** las acciones internacionales de las dependencias y gobiernos subnacionales; ejerce funciones administrativas y de auxilio judicial, sin entorpecer o rebasar el ejercicio de atribuciones que a cada dependencia corresponda. Complementando el artículo 28 con la Ley de Servicio Exterior Mexi-

cano, es responsabilidad de la SRE responder y defender el buen nombre de México, así como proteger a los mexicanos y sus derechos en el extranjero. El Servicio Exterior Mexicano, a través de los consulados y embajadas, promueve la imagen del país; impulsa la inversión extranjera; promueve las riquezas turísticas del país; y defiende los derechos humanos, legales y laborales de los mexicanos residentes en el extranjero.

El ámbito de la seguridad

El tema de la seguridad es central en toda política exterior de un Estado. Como algunas amenazas pueden surgir en el exterior, existen varias dependencias orientadas a identificarlas e inhibirlas. Las instancias encargadas de coordinar esfuerzos en materia de seguridad son la **Secretaría de Gobernación** (SEGOB), la **Secretaría de la Defensa Nacional** (SEDENA), y la **Secretaría de Marina** (SEMAR), más la **Fiscalía General de la República** (FGR antes PGR). Estas instituciones tienen el encargo de defender los intereses de la nación y de los mexicanos dentro y fuera del territorio. Estas entidades coordinan esfuerzos especialmente de interés nacional e internacional. Ejemplo de esto es el conjunto de las actividades de apoyo humanitario internacional, la lucha contra el crimen organizado y retos migratorios. La Fiscalía cumple con el propósito de asegurar que las leyes se cumplan y los delitos con tenor internacional sean investigados a fondo.

La SEGOB, facultada en el **artículo 27** de la LOAPF, y apoyada en el Reglamento Interior de la Secretaría, ejerce gran parte la administración pública federal. Esta Secretaría se divide en cinco subsecretarías, 44 unidades administrativas, y ocho órganos administrativos desconcentrados. Todas las partes se hospedan bajo la tutela del secretario de Gobernación. Es a través de la SEGOB que el presidente es capaz de monitorear, así como participar en acciones en materia de seguridad pública y nacional, derechos humanos, migración, democracia y regulación poblacional, entre otros temas. En materia internacional, la **Subsecretaría de Gobierno** coordina y conduce las relaciones políticas del Poder Ejecutivo Federal. Esto se ejerce en materia de las acciones tendientes a fortalecer vínculos de coordinación y cooperación con los gobiernos subnacionales y dependencias desconcentradas. Su labor es participar en acciones que resguarden la seguridad nacional y las condiciones de gobernabilidad democrática. Este reglamento y la LOAPF fundamentan que la SEGOB asegure los nombramientos, renunciaciones y licencias de los servidores públicos, incluyendo a los encargados de llevar las relaciones internacionales de México.

Por su parte, la **Subsecretaría de Derechos Humanos, Población y Migración**, junto con la **Subsecretaría de Desarrollo Democrático, Participación Social y Asuntos Religiosos**, conducen las tareas de índole migratorio, derechos humanos, y el libre flujo de mexicanos y extranjeros dentro del territorio nacional. Cae bajo la tutela de la SEGOB organizar y participar en conferencias, seminarios, coloquios, mesas redondas internacionales, en las materias de su competencia. Por su parte, el **Instituto Nacional de Migración** (INM o INAMI), la Secretaría General del **Consejo Nacional de Población** (CONAPO), y la Coordinación General de la **Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados** (COMAR) trabajan de cerca con esta subdirección, la

SEGOB y Relaciones Exteriores para brindar apoyo a individuos y colectivos migrantes que se encuentran dentro de México. El trabajo de la SEGOB, a través de los órganos desconcentrados, es tener un registro oficial de los extranjeros que entran al territorio nacional. Asimismo, regula el uso apropiado de escudos, emblemas y banderas, así como la ejecución de himnos nacionales extranjeros en el interior de México. A su vez, vincula esfuerzos con la SRE para establecer lazos de comunicación con los países de origen de los migrantes.

Por otro lado, la LOAPF establece que la SEGOB debe vigilar el cumplimiento de las garantías individuales y cumplir con las disposiciones legales para brindar seguridad de tránsito y residencia para mexicanos y extranjeros. A su vez, la SEGOB también debe asegurar que la población extranjera, presente en México, cumpla con sus obligaciones. De no ser así, la dependencia regula su proceso de remoción a través de las vías legales establecidas por la **Ley General de Población; Ley de Migración; Ley de Nacionalidad; Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria; Ley para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas**, entre otras. Estas prerrogativas y obligaciones de los extranjeros que se encuentran en el interior del país no violentan las libertades y obligaciones de los mexicanos dentro o fuera del país. Asimismo, la SEGOB busca asegurar la defensa de la **soberanía y seguridad nacional**.

La SEDENA también tiene funciones importantes en materia de relaciones exteriores. El **artículo 29** de la LOAPF habilita a la **Secretaría de la Defensa Nacional** como el ente a cargo del Ejército y la Fuerza Aérea, del servicio militar y del activo de la Guardia Nacional. La SEDENA interviene en asuntos que garantizan la **defensa y la seguridad** interior de la nación. Su función es, entonces, detectar las posibles amenazas que provengan del exterior para desarticularlas. Esto implica un trabajo de coordinación y colaboración con la SRE.

Al igual que la SEDENA, la **Secretaría de Marina** también tiene funciones en materia de seguridad nacional. El **artículo 30** de la LOAPF responsabiliza a la SEMAR para entrenar, manejar y organizar a la Armada a lo largo del **territorio nacional**. La SEMAR ejerce la autoridad en **zonas marinas** mexicanas y coordina e implementa los esfuerzos de rescate durante contingencias naturales (Plan DN-III). La SEMAR está a cargo de resguardar la **frontera sur** de México para asegurar que esta no sea violentada. En coordinación con la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, la SEMAR regula y controla el aprovechamiento de las cuencas hidráulicas, vasos y aguas pertenecientes a la Nación. Tanto la SEDENA como la SEMAR participan en la lucha contra el **crimen organizado internacional**.

Durante los años 2017 y 2018, México fortaleció su compromiso con las **operaciones de paz de la ONU**, hecho que se dio a conocer a través de un comunicado conjunto entre la SRE, SEDENA, SEMAR, la **Comisión Nacional de Seguridad** (CNS) y la **Policía Federal** (PF). Dichos apoyos se llevaron a cabo en África, América Latina y el Caribe y buscaban promover las misiones de paz. Estas colaboraciones son acciones que implementa el gobierno mexicano para fortalecer la **cooperación internacional y la lucha por la paz**.

Con la llegada de **Andrés Manuel López Obrador** a la presidencia en 2018, la LOAPF experimentó una reforma importante en el ámbito de la seguridad. El **artículo 30 Bis** fue adicionado a la Ley el 30 de noviembre de ese año. Esta modificación creó la **Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana** (SSPC), la cual formula y

ejecuta políticas, programas y acciones que garantizan la seguridad pública de la Nación y de sus habitantes. La SSPC asesora al presidente de la nación en materia de política criminal y las medidas que garanticen la congruencia de esta entre las dependencias de la Administración Pública Federal. En diciembre de 2019, la Cámara de Diputados solicitó a las SSPC y SEGOB trabajar conjuntamente para emprender acciones contra el **crimen organizado**. Para desarrollar dicha tarea, la SSPC comanda a la **Guardia Nacional** y el **Centro Nacional de Inteligencia**, y colabora con la Fiscalía General de la República para realizar los procesos de investigación y persecución de delitos con repercusiones nacionales e internacionales. La **Ley de Estrategia Nacional de Seguridad Pública** del gobierno de la República, aprobada en 2019, propone consolidar un marco constitucional que permita construir una institución de seguridad pública. Esta busca salvaguardar la seguridad ciudadana y contribuir a la paz social. Como parte de esta estrategia, también se plantea continuar con el combate a la internacionalización del crimen organizado y la guerra contra las drogas. Este se ha convertido en un problema de salud pública y asunto de seguridad nacional.

Por su parte, el papel de la **Fiscalía General de la República** no se rige por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Sin embargo, esto no le resta importancia, mucho menos relevancia dado que este órgano es el encargado de investigar delitos de carácter federal. La FGR reemplazó a la Procuraduría General de la República con la llegada de Andrés Manuel López Obrador a la presidencia de México. El trabajo de la fiscalía, de acuerdo con la **Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República**, se distribuye principalmente en fiscalías y coordinaciones especializadas. Una de las funciones más importantes de la FGR, en coordinación con la SRE, es procurar la extradición de mexicanos a través de la Coordinación de Investigación y Persecución Penal.

Para atender asuntos de índole internacional, es la **Coordinación de Asuntos Internacionales y Agregadurías** (CAIA) como dependencia de la **Subprocuraduría Jurídica y de Asuntos Internacionales**, la encomendada en coordinar los esfuerzos institucionales de corte internacional de la fiscalía. Esta se encarga de negociar y celebrar tratados, convenios y demás instrumentos internacionales en materia de procuración de justicia. Además, fomenta la colaboración interinstitucional internacional, fijando mecanismos de asistencia técnica y capacitación. Entre las principales actividades de la CAIA están la mediación jurídica en materia de derechos humanos entre el gobierno mexicano y sus contrapartes, así como con organismos internacionales. El **artículo 26** de la LOFGR establece como competencia de la FGR designar agregadurías y oficinas de enlace en las representaciones de México en el exterior. Actualmente, de acuerdo con la SEGOB, México cuenta con enlaces en Estados Unidos, América Latina y Europa.

Como se puede observar, las secretarías arriba mencionadas desempeñan un papel relevante en la formulación y ejecución de la política exterior de México en el ámbito de la **seguridad**. Todas buscan coordinarse con la SRE para llevar a cabo sus funciones y así promover los intereses nacionales del país. Sus ámbitos de competencia son la seguridad nacional, los flujos migratorios internacionales, el combate al crimen organizado transnacional, la atención a refugiados, la protección de los puntos estratégicos del territorio nacional, la aplicación de la ley y la cooperación internacional con sus pares y organizaciones internacionales para cumplir con sus

atribuciones. La existencia de un número alto de actores y temas hace que el proceso decisorio se complique y que se genere un proceso de **competencia** entre estas dependencias por asumir sus funciones.

El ámbito económico-financiero

Son varias las secretarías de Estado que tienen una vinculación directa con los asuntos internacionales en el ámbito económico-financiero. Por ello, su participación en el proceso de formulación de la política exterior es necesaria. Las secretarías a cargo de promover la economía mexicana al exterior son la **Secretaría de Economía (SE)**, la **Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP)**, la **Secretaría de la Energía (SENER)** y la **Secretaría de Turismo (SECTUR)**. Sus funciones principales son atraer la inversión extranjera, fomentar el libre comercio, promover en el extranjero las riquezas turísticas de México, regular el sector de la energía, entre otras. Es por ello que la LOAPF subraya el funcionamiento de estas dependencias dentro de su texto.

De acuerdo con el **artículo 34** de la LOAPF, la **Secretaría de Economía (SE)** tiene la misión de desarrollar e implementar políticas integrales sobre la innovación, producción, **comercio exterior**, activación de la **inversión nacional y extranjera**, así como la competitividad de los sectores industriales de México. La economía de un país depende de las oportunidades y amenazas de los factores económicos del exterior. En ese sentido para la agenda de política exterior, después de la SRE, la SE vincula más actividades en asuntos internacionales que otras dependencias federales. El artículo tercero del Reglamento Interior de la SE permite a la SRE con arreglo a sus disposiciones legales participar en las acciones sobre fomento y estrategias para la celebración de instrumentos internacionales y enlace con organismos internacionales en materia de comercio exterior.

El artículo quinto del Reglamento Interno le permite al secretario de Economía más facultades directas en asuntos internacionales que otros titulares de las dependencias federales. La excepción es el canciller debido a los intereses en materia económica de México. Las facultades del secretario de Economía consideran actividades internacionales como designar a los representantes de la dependencia en las comisiones, congresos, consejos, organizaciones, instituciones nacionales e internacionales. El titular de la Secretaría tiene la facultad de coordinar las acciones de la representación de México ante la **Organización Mundial de Comercio (OMC)**, organismo que se ocupa de las normas de comercio y solución de controversias entre los países. Esta facultad le permite fijar los objetivos en los trabajos que le competen. El titular de la SE también tiene la prerrogativa de celebrar acuerdos con entidades oficiales extranjeras para fomentar la cooperación global.

La **Subsecretaría de Comercio Exterior** también tiene facultades relevantes en los asuntos internacionales, permitidas por el artículo siete del Reglamento Interior. Tiene las atribuciones de conducir las negociaciones comerciales internacionales, administrar y supervisar tratados comerciales, suscribir convenios que contengan compromisos sobre suspensión o finalización de prácticas desleales de comercio internacionales; celebrar acuerdos sobre investigaciones de medidas de salvaguardas y tratar asuntos relacionados a los procedimientos instruidos en el extranjero contra el

gobierno de México. Por su parte, la **Dirección General (DG) de la Consultoría Jurídica de Comercio Internacional** coordina el trabajo jurídico de los grupos que participan en las negociaciones comerciales internacionales, y tiene el deber de asegurar la compatibilidad con la legislación mexicana en coordinación con la SRE. Una oficina clave es la **DG para América del Norte**, que se enfoca en las negociaciones y relaciones comerciales internacionales con Estados Unidos, Canadá, y ante organismos en la región.

Por otra parte, la **Secretaría de Hacienda y Crédito Público** tiene funciones muy relevantes en materia internacional. Se encarga de las políticas financiera, fiscal, de gasto e ingreso y la deuda pública del país y administra las aduanas del país. El **artículo 31** de la ley orgánica y el **artículo 37** del Reglamento Interior de la SHCP plantean que compete a esta secretaría, a través de la **Unidad de Asuntos Internacionales de Hacienda**, formular e implementar la política de la hacienda pública en sus relaciones con el exterior y representar a la Secretaría en los foros bilaterales y multilaterales de negociación y ante las instituciones financieras internacionales que el gobierno de México tenga membresía. La unidad tiene la función de participar en la negociación de tratados y acuerdos financieros y representar y coordinar la participación de México en el **Comité de Servicios Financieros** del Tratado de Libre Comercio de América del Norte.

El Reglamento Interior de la dependencia integra a la SE en unidades y direcciones generales que atienden una variedad de asuntos internacionales. La **Unidad de Productividad Económica** puede celebrar convenios de colaboración con organismos públicos o privados internacionales para la elaboración de estudios o proyectos. Por otra parte, la **Dirección General Adjunta de Asuntos Normativos e Internacionales** tiene la competencia de participar en la negociación de tratados internacionales en temas de inteligencia financiera, requerir e intercambiar información con las autoridades competentes nacionales y extranjeras.

La **Unidad de Crédito Público** junto con la Unidad de Asuntos Internacionales y el **Banco de México**, tienen una participación que conforma la relación entre el gobierno de México y el **Fondo Monetario Internacional (FMI)**. Otra facultad de la Unidad de Crédito Público es negociar y contratar los términos y condiciones financieras de México con el **Banco Mundial**; **Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento**; **Banco Interamericano de Desarrollo**; **Banco de Desarrollo para América del Norte**; y otras agencias y organismos internacionales. También le compete definir las políticas para la negociación de financiamientos bilaterales con los gobiernos extranjeros y autorizar a los representantes financieros de México en el exterior.

La **Secretaría de Energía** también tiene una serie de actividades dinámicas que influye en los mercados internacionales y en la economía interna del país. Primero, la secretaría se encarga de la política energética del país para garantizar el suministro competitivo de estos recursos. Segundo, atiende un abanico de industrias como lo son la petrolera, petroquímica básica, minera, eléctrica y nuclear. El **artículo 10** del Reglamento Interior de la Secretaría corresponde a las funciones de la **Unidad del Sistema Eléctrico Nacional y Política Nuclear**. Este artículo permite la participación en foros internacionales, proyectos de investigación, cooperación, intercambio de información y convenios con organismos internacionales. El **artículo 16** sobre la Subse-

cretaría de Hidrocarburos en su fracción XVI permite la representación de la dependencia en foros internacionales y la celebración de tratados, convenios o acuerdos, con la colaboración de la SRE. Por último, el **artículo 34** sobre la **DG de Asuntos Internacionales** permite proponer al titular de la secretaría la política y los lineamientos en materia energética de acuerdo con la política energética nacional y al enfoque de la política exterior que determine la SRE. La DG de Asuntos Internacionales podrá ser asistida con arreglo a las fracciones de competencia en su artículo 34 por las direcciones regionales de América del Norte, Europa, Asia, América Latina y el Caribe, África, Medio Oriente; y el Mercado Petrolero Internacional y la Dirección de Asuntos Nucleares Internacionales. La Secretaría de Energía participa en los acuerdos y foros con diferentes grupos de países en materia petrolera. Un ejemplo es la **Organización de los Países Exportadores de Petróleo (OPEP)** con sede en Viena.

Respecto al tema nuclear, la **Dirección de Asuntos Nucleares Internacionales** tiene la facultad de funcionar como oficina nacional de enlace ante la **Agencia Internacional de Energía Atómica (AIEA)**. La dependencia sobre asuntos nucleares sirve para identificar las principales actividades de cooperación y atender asuntos técnicos que vayan en función de los objetivos generales de los estatutos de la AIEA. Los objetivos tratan sobre trabajar en favor de los usos pacíficos de la tecnología nuclear en función de la paz y la salud. La AIEA monitorea de manera permanente a la **Planta Nuclear de Laguna Verde** del estado de Veracruz e inspecciona y certifica de manera regular en el cumplimiento de operaciones seguras.

Por otra parte, la **Secretaría de Turismo (SECTUR)** se encarga del diseño e implementación de las políticas públicas sobre el desarrollo de la actividad turística, la calidad de los servicios turísticos y la competitividad en el sector. Estos elementos son clave en el diseño de la política exterior de México. Las facultades de la SECTUR establecen las directrices en colaboración con las autoridades competentes sobre materia de seguridad y auxilio de los turistas nacionales y extranjeros. La dependencia suscribe los acuerdos interinstitucionales de cooperación internacional que celebra la Secretaría con otros países, órganos y organizaciones internacionales de acuerdo con la **Ley sobre Celebración de Tratados**. Conforme al **artículo 9**, fracción XIII del Reglamento Interior, las unidades administrativas y órganos desconcentrados de la secretaría pueden proponer la celebración de programas y acuerdos de cooperación internacional sobre el tema del turismo con órganos gubernamentales extranjeros y organismos internacionales.

Por otra parte, la **Subsecretaría de Innovación y Desarrollo Turístico** puede diseñar e impulsar estrategias para las inversiones turísticas, tanto de capital nacional como internacional. La **Unidad de Asuntos y Cooperación Internacionales** establece canales de comunicación con el SEM y las misiones diplomáticas acreditadas en México. Una función básica de la unidad es proponer a la Secretaría de Turismo las estrategias y acciones para crear una agenda de asuntos internacionales conforme los lineamientos de la SRE. El barómetro de la **Organización Mundial de Turismo (OMT)**, que posicionó a México en el séptimo lugar mundial por llegada de turistas internacionales, es una muestra de la sinergia que tiene la SECTUR con distintas autoridades internacionales a través de la SRE. La secretaría tiene una fuerte responsabilidad de la proyección de México como atractivo turístico que contribuye a la economía y a la influencia del país en la política exterior.

Por otro lado, la Secretaría de Comunicaciones y Transportes también tiene algunas funciones que tienen implicaciones con el exterior. Sus principales ocupaciones son el manejo y administración de puentes internacionales, así como de puertos de ingreso y salida del territorio. En otras palabras, vigila el ejercicio y operación de servicios aéreos, ferroviarios, marítimos y terrestres, nacionales e internacionales, públicos y privados. Esto es porque la secretaría está a cargo de promover el dinamismo y la apertura comercial, así como impulsar el turismo de México. Un ejemplo de esta labor fue la construcción del puente transfronterizo en el aeropuerto internacional de Tijuana inaugurado en 2015. Esta infraestructura representa el único aeropuerto binacional en el continente americano y conecta la ciudad de Tijuana, Baja California, con San Diego, California.

Como se puede observar, las secretarías arriba mencionadas están involucradas en el proceso de toma de decisiones de la política exterior de México en el ámbito económico financiero. Por ley, la SRE está a cargo de coordinar esta actividad. Sin embargo, por su competencia temática, muchas de estas dependencias actúan de manera independiente puesto que su principal propósito es promover el crecimiento económico del país. Su participación es clave para vincular la economía mexicana con el exterior a través de tratados, interacción con organizaciones internacionales, y otros mecanismos globales que enmarcan la acción exterior de México.

El ámbito social

Dentro de la agenda de política exterior, desde el inicio del sexenio del presidente López Obrador, uno de los objetivos centrales es fortalecer la presencia en la agenda multilateral y derechos humanos. Para ello, el gobierno mexicano, a través de la administración pública federal, impulsa un programa basado en la promoción del bienestar social y cultural. Las **Secretarías de Educación Pública**, de **Cultura**, **Bienestar**, y **Trabajo** apoyan al poder Ejecutivo central buscando posicionar la imagen de México en materia social en el centro del sistema internacional.

La **Secretaría de Educación Pública** (SEP) tiene como objetivo asegurar el acceso a la educación de calidad. La SEP tiene la **DG de Relaciones Internacionales** que se encarga de la coordinación de las relaciones educativas y culturales con las dependencias y entidades federativas de la administración pública federal con otros países. La DG tiene la función de representar a la SEP en el cumplimiento de los compromisos en el ámbito internacional; de auxiliar al titular de la secretaría en la coordinación con organismos internacionales que tengan sede en México; y de promover y fomentar el intercambio de investigadores, profesionales y estudiantes. Entre las actividades de la DG incluye organizar y desarrollar programas de becas con los países y organismos internacionales. México es miembro fundador de la **Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura** (UNESCO). La naturaleza de esta organización le ha permitido a la SEP trabajar en conjunto para la implementación de diversos proyectos y programas como el otorgamiento de becas para estudiantes y académicos nacionales y extranjeros. La SEP coopera con otros organismos como la **Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y Cultura** (OEI), la OCDE; la **Alianza del Pacífico** que trata de la

integración regional de Chile, Colombia, México y Perú. Asimismo, la SEP trabaja con instituciones académicas como la **Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales** (FLACSO). La SEP tiene una variedad de tratados vinculantes de cooperación en materia educativa y cultural. La SEP y sus órganos desconcentrados pueden organizar congresos, reuniones, asambleas y eventos internacionales en materia de educación con la intervención que le corresponda a la SRE. También la DG tiene la facultad de promover y difundir la cultura de México en el extranjero y atender a los funcionarios foráneos que visiten México en comisiones oficiales.

La **Secretaría de Cultura** (SC) tiene como objetivos promover y difundir las expresiones artísticas y culturales de México. Los objetivos se enfocan en el interior del país y en otros países. La Secretaría de Cultura tiene una **DG de Asuntos Internacionales** que, de acuerdo con el **artículo 14** del Reglamento Interno, “coordina las acciones de cooperación y difusión cultural en el ámbito internacional con el fin de promover la cultura mexicana en todas sus expresiones, así como fortalecer el intercambio cultural con otros países”. En ese sentido, la SC define la proyección de la cultura mexicana en el exterior en coordinación con la SRE y otras dependencias de la administración pública federal. La SC, a través de la SRE y las Embajadas de México, ha prestado sus espacios para mostrar obras de artistas mexicanos, y ha participado en las gestiones de presentaciones de obras mexicanas de arte en ferias internacionales y en los museos significativos de los Estados receptores. También la DG tiene como objetivo apoyar la presencia de las expresiones culturales de otros países en México y participar en foros internacionales de cultura y arte. La **DG del Centro Nacional de las Artes**, igualmente en coordinación con la DG de Asuntos Internacionales, tiene la función de promover el intercambio nacional e internacional de artistas en los diferentes sectores institucionales y privados.

El **artículo 18** del Reglamento Interior de la **Secretaría de Bienestar Social** establece las facultades de la **Unidad de Planeación y Relaciones Internacionales**. Le permite a la unidad proponer en materia de desarrollo social, estrategias, políticas, criterios, objetivos y metas para la Secretaría en el ámbito internacional. Otra función de la unidad es proponer y negociar acuerdos con sus contrapartes en otros países y organismos internacionales. La unidad propone al titular superior la postura oficial de la Secretaría en materia internacional, así como la coordinación en las intervenciones en los foros internacionales.

La **Dirección General de Relaciones Institucionales** de la **Secretaría del Trabajo y Previsión Social** (STPS) diseña las estrategias en el tema laboral internacional conforme la política exterior del presidente. La dirección propone la celebración o denuncia de tratados internacionales y acuerdos asociativos con la participación de la SRE conforme la **Ley Sobre Celebración de Tratados**. Junto con la SRE, la dirección tiene la función de punto de contacto con el gobierno de México para la instrumentación de capítulos laborales de los tratados comerciales. La STPS, junto con las secretarías de Gobernación, Economía y Relaciones Exteriores, tiene la función de atender los casos de los nacionales que prestan servicios en el exterior. La dirección busca proteger a los trabajadores migratorios, así como atender los asuntos competentes a través de los consulados y representaciones de México. En materia de cooperación laboral, las dependencias del trabajo junto con la SRE atienden los asuntos laborales en el marco de los acuerdos firmados con América del Norte. La **DG de**

Asuntos Jurídicos sirve de enlace con la SRE para dar atención y resolver las quejas y denuncias presentadas contra el Estado mexicano ante instituciones y organismos internacionales basándose en el derecho de defensa de la dependencia. La **Organización Internacional del Trabajo (OIT)** tiene como objetivos, basados en los convenios, establecer las normas laborales y promover el trabajo decente para hombres y mujeres. La STPS colabora con la OIT en diversos programas para asegurar la justicia y la política laboral del país.

La **Secretaría de Salud (SS)** también tiene funciones relevantes en el ámbito internacional. La **pandemia del Covid-19** que se desató en el 2020 es una muestra de ello. Su labor en esta contingencia fue clave en el ámbito de la política exterior de México. El **artículo 7** de su Reglamento Interior permite designar a los representantes de la institución ante organismos internacionales, comisiones y órganos colegiados, excepto los casos correspondientes al presidente de la República. Por otro lado, las facultades del **Subsecretario de Prevención y Promoción de la Salud** involucran entre sus funciones la prevención, promoción de salud y control de enfermedades. El subsecretario tiene la función de promover las políticas y acciones de salud pública de carácter internacional y puede representar al titular de la Secretaría ante organismos internacionales. El abogado general de la Secretaría tiene la facultad de opinar sobre los aspectos jurídicos de los tratados internacionales relacionados al tema de la salud. La **Unidad Coordinadora de Vinculación y Participación Social** coordina las acciones de salud y apoyo a los migrantes. Otra función consiste en la participación de congresos en México y Estados Unidos, y en la **Comisión de Salud Fronteriza México- Guatemala** con el fin de promover legislaciones sobre salud de los migrantes.

La **DG de Relaciones Internacionales** coordina la representación de la Secretaría con instituciones extranjeras y organismos internacionales. La SRE también atiende las actividades relacionadas a la agenda de salud internacional que trabaja la dependencia federal de salud. Otra función es asesorar en los temas internacionales de salud a los funcionarios que atienden comisiones oficiales en el exterior y colaborar con representaciones diplomáticas y consulares de México. La fracción XV del **artículo 32** establece que la **DG de Epidemiología** tiene entre sus funciones el impulsar mecanismos de coordinación y colaboración con instituciones públicas y privadas nacionales y extranjeras, incluye los organismos internacionales, para trabajar en conjunto con acciones de vigilancia en materia epidemiológica. La DG tiene el objetivo de fortalecer la red de colaboradores para sustentar las políticas públicas en beneficio de la población.

La **Organización Mundial de Salud (OMS)** y la Secretaría de Salud de México han trabajado en diversos programas, por ejemplo, en el periodo 2015-2018, colaboraron en una estrategia de cooperación donde vincularon las disipaciones nacionales establecidas en el **Plan Nacional de Desarrollo** y el **Programa Sectorial de Salud** con los lineamientos regionales y globales con el Plan General de Trabajo de la OMS. El reporte de estrategias de cooperación de la OMS 2015-2018 muestra que México mantuvo en ese periodo las capacidades básicas en el **Reglamento Sanitario Internacional (RSI)** y establece una serie de estrategias para promover la cooperación internacional de salud, fortalecer la calidad en los servicios y contribuir técnicamente para el desarrollo de programas de acción y prevención de salud.

La **Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales** tiene una **Unidad Coordinadora de Asuntos Internacionales**. Sus facultades son dar seguimiento al otorgamiento de permisos y autorizaciones a extranjeros para actividades de investigación y verificar las empresas nacionales y extranjeras que se encargan de la conservación o aprovechamiento sustentable de los recursos naturales. La Unidad propone al titular de la secretaría la política general de la dependencia en materia de asuntos internacionales con los lineamientos de la SRE, Ley del Servicio Exterior Mexicano y su reglamento y la Ley de Celebración de Tratados. Otras funciones de la Unidad consisten en coordinar los informes que se presenten por vía de la SRE a organismos internacionales sobre la materia ambiental y recursos naturales. La SRE también participa en la coordinación de la SEMARNAT para promover y difundir actividades internacionales.

La SEMARNAT tiene un trabajo fundamental en una serie de acuerdos internacionales firmados por México, por mencionar algunos, el **Convenio de Basilea sobre el Control de los Movimientos Transfronterizos de los Desechos Peligrosos y su Eliminación**, el **Convenio de Estocolmo sobre los Contaminantes Orgánicos Persistentes** y la **Organización de Proscripción de Armas Químicas (OPAQ)** que prohíbe la fabricación, almacenamiento y utilización de sustancias que puedan ser utilizadas como armas. La SEMARNAT participa en los programas y comisiones del **Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA)**, **Comisión de Desarrollo Sustentable** de la ONU, y la **Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres (CITES)**. La Secretaría también participa en programas bilaterales como **Programa Frontera 2020** entre Estados Unidos y México. El programa consiste en atender problemas ambientales y de salud pública en la región fronteriza y tratar temas de aire, agua, preparación y respuesta de contingencias, gestión de materiales y cooperación en la aplicación y cumplimiento de la ley.

Reflexiones finales

La información presentada en este capítulo demuestra que el proceso de toma de decisiones de la política exterior de México es un asunto complejo debido a los siguientes factores. En primer lugar, existe un alto número de actores que participan en el diseño de las acciones externas de México. Entre más instituciones estén involucradas en su formulación y ejecución, más complicado es tomar decisiones. El Ejecutivo, en su conjunto, es el principal responsable de esta actividad de acuerdo a los preceptos constitucionales. Sin embargo, prácticamente todas las secretarías de Estado tienen un área dedicada a los temas globales. De acuerdo a la LOAPF, la SRE está a cargo de **coordinar** la labor internacional de las diferentes dependencias del gobierno federal. No obstante, algunas instancias buscan actuar de manera independiente en esta materia. En otras palabras, existe una **competencia** entre la SRE y las otras secretarías por atender los temas de la política exterior. Precisamente este proceso es lo que se denomina **diplomacia multinivel**.

En segundo lugar, en la actualidad un número infinito de **temas** son parte de la agenda de la política exterior de México. Anteriormente los asuntos diplomáticos

dominaban esta labor. Sin embargo, hoy en día se ha incluido una lista larga de tópicos y, por lo tanto, el proceso se hace más complicado. Los temas que el gobierno atiende abarcan desde comercio, finanzas, turismo, energéticos, comunicaciones, seguridad, lucha contra el narcotráfico y el crimen organizado, asuntos fronterizos, medio ambiente, desarrollo social, migración, derechos humanos, salud y un largo etcétera. Entre más temas existan, más actores se involucran y ello redundará en un proceso de toma de decisiones más complicado.

En tercer lugar, existe un alto número de **leyes y reglamentos** en el marco jurídico mexicano sobre la política exterior de México. Por lo tanto, el proceso de toma de decisiones se hace más complicado porque hay que conocer, atender y consultar diferentes normatividades. La Constitución de la República es la norma primaria, luego sigue la LOAPF, pero también existen reglamentos internos que constantemente se reforman para adecuarse a las necesidades en turno. Las constantes modificaciones legales y el alto número de marcos normativos complican aún más las decisiones y acciones de la política exterior. En este sentido, es probable que un funcionario se pueda confundir e, incluso, no le quede claro la **jerarquía** de las leyes.

En cuarto lugar, también existe un número alto de **compromisos internacionales** de México que se reflejan en tratados, convenciones, reglamentos de organizaciones internacionales, entre otros instrumentos jurídicos globales, a los cuales el gobierno de México tiene que ajustarse. Ello complica aún más el diseño de la política exterior porque hay necesidad de estar al tanto de este mar de normas y reglas mundiales. Algo que ayuda es que cada secretaría debe atender y coordinarse con los organismos internacionales que por temas le corresponden. Por ejemplo, la SE se coordina con la OMC y la OCDE; la SHCP con el FMI y el Banco Mundial; la SENER con la OPEP; SECTUR con la OMT; la SS con la OMS; la STPS con la OIT; etcétera. En otras palabras, la labor de coordinación de la SRE se hace más complicada debido a que cada secretaría de Estado tiene su propio organismo internacional temático con quien tratar.

Como se puede apreciar, la **diplomacia multinivel** en México es una labor complicada pero creciente. Es decir, es predecible que a corto y largo plazo esta actividad aumente debido a un mundo más globalizado e interdependiente. Los asuntos de la agenda internacional se mantendrán y seguirán creciendo. Por lo tanto, la política exterior se convierte en un instrumento prioritario para conectar a México con el mundo. Ello implica que el número de actores y temas seguirá en aumento y la normatividad se tendrá que ajustar a las nuevas realidades.

Fuentes

ANAYA, M. (2020). Marcelo, en una SEGOB reforzada. Disponible en <https://heraldodemexico.com.mx/opinion/luis-enrique-derbez-politica-exterior-4t-amlo-marcelo-ebrard-secretaria-relaciones-exteriores-alhajero-martha-anaya/>.

Asociación Latinoamericana de Integración (2020). Disponible en <http://www.aladi.org/sitioaladi/>.

- Banco Mundial (2020). Disponible en <https://www.bancomundial.org/es/who-we-are>.
- Fondo Monetario Internacional (2020). Disponible en <https://www.imf.org/es/About/Factsheets/IMF-at-a-Glance>.
- Gobierno de México. (2020). Secretarías del Poder Ejecutivo Federal. Disponible en <https://www.gob.mx/gobierno#secretarias>.
- (2020a). Central Nucleoeléctrica Laguna Verde opera dentro de las normas internacionales de seguridad de la industria nuclear. Disponible en <https://www.gob.mx/presidencia/prensa/central-nucleoelectrica-laguna-verde-opera-dentro-de-las-normas-internacionales-de-seguridad-de-la-industria-nuclear>.
- Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (2020). Disponible en <https://www.oecd.org/acerca/miembros-y-socios/>.
- Organización de los Países Exportadores de Petróleo. Annual Bulletin 2019 (2020). Disponible en https://www.opec.org/opec_web/en/data_graphs/330.htm.
- Organización Mundial de la Salud y Organización Panamericana de la Salud. Estrategia de Cooperación 2015-2018 (2020). Disponible en <https://www.who.int/countries/mex/es/>.
- ORTIZ, A. (2020). SRE entregará a Gobernación datos biométricos de mexicanos. Disponible en <https://www.eluniversal.com.mx/nacion/sre-entregara-gobernacion-datos-biometricos-de-mexicanos>.
- PÉREZ-ESCAMILLA, J. (2020). Sedena con mayor foco mediático que Alcocer ante la pandemia. Disponible en <https://www.eluniversal.com.mx/nacion/sedena-con-mayor-foco-mediatico-que-alcocer-ante-la-pandemia>.
- ROREM, Mark O. (1978). Mexico's Organic Law of Federal Public Administration--A New Structure for Modern Administration, *Hastings Int'l & Comp.L. Rev.* 367. Disponible en https://repository.uchastings.edu/hastings_international_comparative_law_review/vol1/iss3/5.
- SCHIAVON, Jorge A. (2018), "Diplomacia multinivel", en Jorge A. Schiavon et al, *La política exterior de México 2018-2024: Diagnóstico y propuestas*, México, CIDE/UANL/UABC, pp. 137-142.
- _____, (2020) "La diplomacia multinivel de México en Estados Unidos", *Foreign Affairs Latinoamérica*, Vol. 20: Núm. 3, pp. 65-68.
- Senado de la República (2006). Diario de los Debates. Disponible en https://www.senado.gob.mx/64/diario_de_los_debates/documento/2429.
- Secretaría de Bienestar (2020). Reglamento Interior de la Secretaría de Bienestar. Disponible en http://www.normateca.sedesol.gob.mx/work/models/NORMATECA/Normateca/1_Menu_Principal/4_RI/RI_24042018_vc_DOF.pdf.
- Secretaría de Cultura (2020). Reglamento Interior de la Secretaría de Cultura. Disponible en http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo.=5460041&fecha=08/11/2016.
- Secretaría de Economía (2020). Reglamento Interior de la Secretaría de Economía. Disponible en <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/502402/RISEoct2019.pdf>.

- Secretaría de Educación Pública (2019). Reglamento Interior de la Secretaría de Educación Pública. Disponible en <http://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/5f29a659-4363-41d8-b7d2-f5886b9057c0/risep.pdf>.
- Secretaría de Educación Pública (2020). Disponible en https://www.dgri.sep.gob.mx/4_mult_ini.html.
- Secretaría de Energía (2020). Reglamento Interior de la Secretaría de Energía. Disponible en <https://datos.gob.mx/busca/dataset/reglamento-interior-de-la-secretaria-de-energia/resource/f745545c-4bb6-4fd1-9141-c67b7e35be7d>.
- Secretaría de Gobernación. (2020). Decreto por el que se aprueba la Estrategia Nacional de Seguridad Pública del Gobierno de la República. Disponible en https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5560463&fecha=16/05/2019.
- _____, (2020a). Disponible en <https://www.excelsior.com.mx/topico/secretaria-de-gobernacion>.
- _____, (2020b). Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Disponible en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/153_220120.pdf.
- _____, (2020c). Leyes y Reglamentos Federales. Disponible en <http://www.ordenjuridico.gob.mx/leyes#gsc.tab=0>.
- _____, (2020d). Marco jurídico - Secretaría de Gobernación. Disponible en http://www.gobernacion.gob.mx/es_mx/SEGOB/Marco_juridico.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2020). Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Disponible en http://www.shcp.gob.mx/lashcp/marcojuridico/marcojuridicoglobal/reglamentos/83_rishcp.pdf.
- Secretaría de la Defensa Nacional (2019). Reglamento Interior de la Secretaría de la Defensa Nacional (2020). Disponible en <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Federal/pdf/wo88780.pdf>.
- Secretaría de Marina (2020). Disponible en <https://www.excelsior.com.mx/topico/secretaria-de-marina>.
- Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (2020). Disponible en <https://www.gob.mx/semarnat/acciones-y-programas/asuntos-internacionales-184361>.
- _____, (2020). Reglamento Interior de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales. Disponible en <https://www.gob.mx/profepa/documentos/reglamento-interior-de-la-secretaria-de-medio-ambiente-y-recursos-naturales>.
- Secretaría de Relaciones Exteriores (2019). El Gobierno de México bajo una política exterior transparente, humanitaria y efectiva. Retrieved 2 June 2020, from <https://www.gob.mx/sre/prensa/el-gobierno-de-mexico-bajo-una-politica-exterior-transparente-humanista-y-efectiva?idiom=es>.
- _____, (2020). Disponible en <https://www.excelsior.com.mx/topico/sre>.
- Secretaría de Salud (2020). Reglamento Interior de la Secretaría de Salud. Disponible en http://www.salud.gob.mx/transparencia/marco_normativo/RegInt.pdf.
- Secretaría de Turismo (2020). Disponible en <https://www.datatur.sectur.gob.mx/SitePages/RankingOMT.aspx>.

- _____, (2020a). Reglamento Interior de la Secretaría de Turismo. Disponible en <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/274463/n146.pdf>.
- _____, (2020b). Se reúne Miguel Torruco con 21 embajadores de los países de la Unión Europea en México. Disponible en <https://www.gob.mx/sectur/prensa/se-reune-miguel-torruco-con-21-embajadores-de-los-paises-de-la-union-europea-en-mexico?idiom=es>.
- Secretaría del Trabajo y Previsión Social (2020). Reglamento Interior de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social. Disponible en https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5570275&fecha=23/08/2019.

Capítulo 3

La Ley del Servicio Exterior Mexicano (SEM)

Pedro González Olvera

Introducción

LA VIDA LABORAL Y COTIDIANA DEL CUERPO DIPLOMÁTICO mexicano¹ está determinada por todo el sistema jurídico nacional. Sin embargo, es la **Ley del Servicio Exterior Mexicano** (LSEM) el instrumento que directamente da vida y regula las actividades, funciones, responsabilidades y derechos del primer servicio civil de carrera creado en México. La ley vigente define al SEM,² en su primer artículo, como “cuerpo **permanente** de servidores públicos, miembros del personal diplomático del Estado, encargado específicamente de representarlo en el extranjero, responsable de ejecutar la política exterior de México, de conformidad con los principios normativos que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.”

Es importante entender el desarrollo histórico y las circunstancias normativas del **Servicio Exterior Mexicano** (SEM) a partir de la Ley y el **Reglamento** (RSEM) en vigor puesto que ofrece una idea bastante certera de las formas en que México se ha enlazado con el sistema mundial y sus modalidades en el devenir histórico. En esta dirección, el objetivo de este capítulo es presentar al lector algunas de las disposiciones de mayor relevancia contenidas en ambos instrumentos jurídicos, particularmente la primera, a fin de señalar cómo y por qué son reglamentadas las labores de los integrantes de la diplomacia mexicana y cuáles son los alcances de dichas disposiciones hacia una mejor integración de México con el mundo y cómo afectan la vida del día al día en las oficinas mexicanas de representación en el exterior. No es un análisis meramente jurídico, sino uno que enfatiza circunstancias de tipo histórico-políticas orientado a vincular la praxis diplomática y la programación y planeación de la política exterior con la legislación reguladora a través del tiempo.

¹ A lo largo de estas notas, cuando hablamos de diplomacia incluimos a las labores consulares, en la medida en que estas han sido inseparables de la primera, dando múltiples servicios a las comunidades mexicanas residentes en otras naciones, ya sea documentación, vinculación con su país y lugares de origen, mediante la difusión histórica y de tradiciones, de costumbres, cultural, artística, así como asesoría legal, apoyo en salud, protección de sus intereses y hasta de su vida cuando así lo requieren las condiciones imperantes en sus lugares de adscripción. Realizan además funciones de representación oficial, cabildeo y promoción económica y cultural; dicho de otro modo, las consulares son faenas inseparables de la diplomacia y eso es muy claro en México, que posee la red más grande de consulados en el mundo.

² Fue publicada en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 4 de enero en 1994, de conformidad con la fracción XX del artículo 73 de la Constitución, todavía bajo la gestión presidencial de Carlos Salinas de Gortari y siendo secretario de Relaciones Exteriores Manuel Camacho Solís, pero en sentido estricto es obra de Fernando Solana Morales, quien había ya puesto en práctica algunas de las disposiciones establecidas, poco tiempo después, en la Ley.

Breves antecedentes históricos

La fundación del SEM puede datarse, en los hechos, al surgimiento de México a la vida independiente el 27 de septiembre de **1821**. Fue fundado por la regencia gobernante en espera de un soberano, y correlativa a la creación el 8 de noviembre de 1821 de la Secretaría encargada de atender tanto los asuntos internos como establecer los contactos con la sociedad internacional o con las cortes extranjeras según el vocabulario usado en la época, llamada **Secretaría de Estado y del Despacho de Relaciones Exteriores e Interiores** (González, 1987, p.7). Las responsabilidades iniciales para los diplomáticos mexicanos que se estrenaban como representantes nacionales ante los demás Estados fueron complicadas, al igual que las enfrentadas después a lo largo de dos siglos. Algunas fueron eminentemente defensivas, tal cual la guerra por la **independencia texana**, la **guerra con Estados Unidos**, en la cual se perdió la mitad del territorio, las dos **invasiones francesas** (1838-39 y 1862-67), la **invasión a Veracruz** y la invasión punitiva por parte de tropas de Estados Unidos en el segundo decenio del siglo XX. Otras fueron de más proyección y prestigio como la defensa del gobierno juarista en Estados Unidos y Europa cumplida por **Matías Romero** y **Jesús Terán**, respectivamente, el brillante papel en la **Sociedad de Naciones** y después en la ONU en diferentes temas (paz y desarme, desarrollo, migración). (Galeana, 1994, pp. XIII-XVII).

No por nada dos de los tres premios Nobel con que cuenta México, **Alfonso García Robles** y **Octavio Paz**, fueron diplomáticos de carrera. Los dos son representantes de grandes generaciones de mexicanos reconocidos mundialmente por sus conocimientos, habilidades y trabajo diplomáticos, pero también en otras áreas destacadamente los campos consular, cultural y literario. Además, todos estos aportes fueron creados quitándole horas al sueño, pues no es escaso el trabajo en la oficina, y bajo el paraguas de las leyes del SEM. Las destrezas y contribuciones de estos diplomáticos fueron, en distintas oportunidades, muy útiles para su redacción final o para señalar ausencias o complementos necesarios para mejorar las condiciones y el medio ambiente laboral, en beneficio de la causa primera, la defensa del **interés nacional** de México.³

De acuerdo con lo dicho líneas arriba, los gobiernos en la historia de México (conservadores y liberales, en el siglo XIX, porfiristas o revolucionarios, y contemporáneos en los siglos XX y XXI) han tenido, y tienen, la preocupación de contar con un **grupo de especialistas** con suficiente capacidad intelectual y técnica de representación del país en el exterior para dar cuenta de lo sucesos universales y aconsejar sobre la mejor forma de manejar los asuntos vinculados a las naciones con las cuáles se decidía establecer **relaciones diplomáticas**, políticas, económico-comerciales, incluidos la firma de, como la costumbre de esa época, tratados de amistad y comercio.

En todos los casos existió la preocupación de contar con ese grupo de especialistas en la función pública, como un grupo semejante al militar, pero orientados al logro de **la paz** y el establecimiento de relaciones pacíficas con toda la sociedad internacional. Significó un proceso acumulativo de experiencia y especialización, de ma-

³ Una de las glorias literarias nacionales, Alfonso Reyes, con 20 años representando a México, escribió en 1933, a petición de las autoridades de la SRE, una larga Memoria sobre el Servicio Exterior Mexicano. Ahí formuló una serie de propuestas sobre su percepción de cómo debía ser la corporación diplomática del país. En 1937 añadió otras notas en las que comentó críticamente la ley aprobada en 1934. La Memoria aparece en el libro Alfonso Reyes. *Relaciones Internacionales*. (Prólogo de Bernardo Sepúlveda Amor) México, ITESM, FCE, Fundación para las Letras Mexicanas, 2015 (Primera Edición Electrónica).

nejo de un conjunto de herramientas únicas, no presentes en otras ramas del Estado, basado en el análisis de los acontecimientos externos y en las políticas instrumentadas internamente y en su natural prolongación, o sea las políticas hacia el exterior. Por lo tanto, hay una conjunción de elementos internos y externos en la **Secretaría de Relaciones Exteriores** (SRE) y en el organismo diplomático mexicano. Los primeros secretarios explican a los segundos, pero estos influyen, desde diversos ángulos, en el devenir de la política interna (Guerrero, 1994, p. XXV). Los diplomáticos mexicanos, aun en medio de ambientes distinguidos por entornos extremadamente complicados y precarios presupuestos en la ejecución de sus labores, lograron hacer un digno papel confiriendo todas las experiencias y momentos históricos sumados al brillo y prestigio internacional de la **política exterior** de México, trabajando incansablemente todos los días lejos de sus horarios formales.

Desde el inicio, fue una meta dar sentido formal y legal a la representación mexicana en el extranjero con la organización de un ministerio o secretaría dedicada a los asuntos externos, incluso con otros poco ligados a estos, como los marinos, durante el **imperio de Maximiliano**. Había una necesidad de señalar los requerimientos de ingreso a este colectivo especializado y de establecer los rangos de una verdadera **carrera escalafonaria**. El objetivo era que sus integrantes pudieran ascender conforme a los méritos obtenidos durante su trayectoria profesional, ya fuera como **diplomáticos** o agentes consulares, división tradicional del Servicio Exterior Mexicano hasta casi fines del siglo XX, además de una tercera rama dedicada al quehacer **administrativo** de la SRE.

La primera Ley sobre el Servicio Exterior Mexicano, o ***Decreto del gobierno en uso de facultades extraordinarias sobre legaciones ordinarias y extraordinarias y consulados en países extranjeros***, está fechada el 31 de octubre de 1829.⁴ Contiene disposiciones sobre los tipos de representaciones de México en el exterior: **legaciones** extraordinarias, ordinarias o permanentes y **consulados**, el número y tipo de funcionarios en cada uno, los **requisitos** para ser parte de las legaciones (ser mexicano por nacimiento, contar con los derechos de ciudadanía y ser mayor de 30 años), los **rangos** (ministros plenipotenciarios, encargados de negocios y secretarios), el **salario** y **prestaciones** (algunas sobreviven hasta el presente, como los sobre sueldos de los encargados de negocios o los viáticos de salida al país de destino). En cuanto a los consulados, estos podían ser consulados generales, consulados particulares y viceconsulados. La institución diplomática y consular tenía la obligación de informar periódicamente acerca de sus trabajos durante el tiempo de duración de sus cargos.

Es notoria la claridad de las ideas contenidas por esta Ley sobre cómo debía **organizarse** la entidad especializada, encargada de conducir en la práctica los lineamientos trazados por el gobierno, sobre todo políticos y económico comerciales, y establecer y desarrollar contactos con el extranjero. Por eso, no es de extrañar que esta legislación haya servido de punto de partida, aun sin mencionarlo o decirlo, a todas las expedidas con posterioridad.⁵ No pasamos por alto las directrices históricas de la

⁴ Es la primera ley en el sentido de contener disposiciones generales sobre la organización total de las representaciones diplomáticas y del cuerpo diplomático; pero desde 1822, el 7 de mayo, la Regencia había promulgado un *Decreto que establece reglas para los nombramientos e instrucciones y sueldos del personal diplomático*, referido solamente a estos temas a diferencia del Decreto de 1829. (Guerrero, 1991, p. 39).

⁵ La Secretaría de Relaciones Exteriores ha recopilado las siguientes leyes, por año de aparición: 1829, 1834, 1853, 1865, 1888, 1896, 1910, 1911, 1922, 1924, 1934, 1947, 1957, 1967, 1982, 1994, 2002, y 2012. La de 1834 trata exclusivamente de lo Consular. En cambio la de 1853, expedida por Antonio López de Santa Anna, es para la diplomacia, incluida una diferencia en salario según el

conducción de la política exterior. La propia **Regencia** dictó pautas de conducta en materia de vínculos externos:

Fueron, de manera primordial, la obtención del reconocimiento a nuestra Independencia por parte de las potencias dominantes. En seguida, el logro de su ayuda económica, debido al estado crítico de nuestras finanzas. Se consideraba que las relaciones exteriores del Imperio estaban marcadas por la naturaleza, la dependencia, la necesidad y la política. Así, debían formalizar contactos inmediatos con Estados Unidos y Guatemala, y con Inglaterra y Rusia por sus establecimientos cercanos al país. Con Cuba, Puerto Rico, las Islas Filipinas y las Marianas, porque eran países que habían dependido económicamente de Nueva España. Por necesidad espiritual, con la Santa Sede. Por razones políticas con España, Francia y los estados hispanoamericanos (Galeana P., 1992, pp. 22-23).

Es así como, en medio de las más complicadas situaciones, inició la vida activa de una secretaría, en ocasiones ministerio, y de un cuerpo especializado profesional cercano a cumplir **200 años** desarrollando los cometidos fundamentales: mantener la **soberanía** incólume y trabajar en favor de las mejores causas de la nación mexicana y, en no escasas coyunturas, de la humanidad entera.

La Ley en la actualidad

Es costumbre hablar de **leyes** del SEM de acuerdo con el año de realización de modificaciones parciales. La verdad solamente si es abrogada una por completo, y así es anunciado en el diario oficial, estamos frente a la presencia de una nueva. Cuando no hay **derogación**, las variaciones son llevadas a cabo mediante decretos que no las reemplazan completamente pues mantienen diversos mandatos originales. En otras palabras, cada ley es una acumulación de experiencias, contenidos y ordenamientos anteriores. Son, entonces, vivas, adaptadas a tiempos y circunstancias presentes sin despreñar las disposiciones que demostraron con el paso de los años su validez en la práctica diplomática mexicana.⁶

Como está señalado en la introducción, la actual Ley no surgió de la nada. Tiene como principales antecedentes las emitidas en **1967** y **1982**. Las dos últimas recibieron el nombre de orgánicas.⁷ La primera rescata, por ejemplo, las cláusulas exigidas al rango de **Embajador**, eliminando solamente el último referente al juicio del presidente sobre la posible idoneidad en el rango. La segunda mantuvo, entre otras disposiciones, la división del SEM en **tres ramas**: diplomática, consular y administrativa y el establecimiento de dos nuevas categorías de Embajador, **eminente** (10 plazas) y **emérito** (5 plazas) y mantiene una esencial ocupación del diplomático, en su arista

país de labores. Es trascendente aclarar que la última emitida es la de 1994, pues las mencionadas como de 2002 y 2012, son en realidad adiciones o modificaciones, de modo similar a las plasmadas en 2017, 2018 y 2019. Hasta 2012 pueden consultarse en: <https://acervo.sre.gob.mx/index.php/banners/228-Ley-sem-historia>. Por otra parte, Omar Guerrero Orozco en su *Historia de la Secretaría de Relaciones Exteriores* presenta el contexto histórico de cada una de las leyes hasta la de 1992.

⁶ El capítulo escrito por el Embajador Juan Carlos Mendoza, incluido en este libro, menciona el andamiaje jurídico en el que se apoya la acción de la SRE y por lo tanto el SEM.

⁷ Actualmente en México sólo hay 4 leyes orgánicas, la del Congreso, la de la Administración Pública Federal, la del Poder Judicial y la Electoral. En México, normalmente no hay diferencias entre orgánica y ordinaria, por emanar todas del Poder Legislativo, conforme al artículo 72 de la Constitución Mexicana. Véase: <http://www.diputados.gob.mx/bibliot/publica/otras/diccjur/dic%20l.htm#14>. En esta dirección hay un amplio diccionario de voces jurídicas.

consular, mencionada en la de 1982, la de proteger no sólo los intereses nacionales, sino a los **particulares**. Pero, como sus antecesoras, la de 1994 ha sufrido varias modificaciones y agregados, principalmente en 2002, 2012, 2018 y 2019. A partir de su redacción original se estará en condiciones de verificar los cambios de mayor alcance desde su promulgación. A mi juicio el más grande es la incorporación al artículo 1 de los **principios tradicionales** de la política exterior de México, de acuerdo con la fracción X del **artículo 89** de la Constitución. Presentamos a continuación algunos de los tópicos considerados de mayor importancia en un intento de explicar las innovaciones y la actualidad de la multicitada ley.

De la integración del Servicio Exterior Mexicano

Es preciso subrayar las responsabilidades incorporadas desde 1982 al Servicio Exterior Mexicano, como las de promover y salvaguardar los **intereses nacionales** ante otros Estados, organismos y reuniones internacionales; proteger la dignidad de los **connacionales**, de conformidad con las normas del derecho internacional; mantener y fomentar las relaciones con otros actores de la comunidad internacional; intervenir en la celebración de **tratados** y velar por el cumplimiento de aquellos en los cuales México participa. Con el paso del tiempo y las modificaciones en la estructura internacional, las ocupaciones han aumentado. Si en 1994 fue conveniente explicitar el objetivo de difundir la **cultura nacional** y ampliar la presencia de México en el exterior, la reforma de 2002 agregó la de coadyuvar a mejorar la inserción de México en la **economía internacional** en busca de una mejor inserción en el proceso de **globalización** en marcha.⁸ En 2018 la atención fue fijada en el papel de la **diplomacia pública**, reforzando un par de párrafos dedicados a promover el prestigio nacional y a recabar en el extranjero la información de interés interno y difundir en el exterior el mejor conocimiento de la realidad nacional. Un cambio sustancial fue la inclusión de otro párrafo, reclamado de tiempo atrás, orientado a permitir el redireccionamiento directo de los **ingresos** por servicios consulares a gastos de las oficinas consulares, hasta entonces concentrados obligatoriamente en la **Secretaría de Hacienda**. El objetivo central es que los consulados cuenten con mayores recursos, dedicados principalmente a labores de protección, siempre presentes, pero ahora como empresa consular de primera línea en el contexto general de la política exterior mexicana.

A partir de las crecientes actividades de los gobiernos locales (estatales y municipales) mexicanos y de las organizaciones no gubernamentales como actores de las relaciones internacionales (las llamadas **paradiplomacia** y **diplomacia ciudadana**, respectivamente) fue establecida la necesidad de designar a la SRE como ente coordinador de las labores internacionales del Estado mexicano, de conformidad con lo señalado desde 2002. Se quiere contribuir al desarrollo de las actividades diplomáticas estatales de otras dependencias de la administración pública federal y cualquier otra instancia del sector público que realice “**política exterior**”, así como establecer mecanismos de concertación y consultivos con grupos y actores **privados y sociales**.⁹ La idea sub-

⁸ Esta reforma introdujo, además, un glosario de 28 voces contenidas a fin de evitar cualquier malentendido. Este glosario incluye términos como actividad diplomática, embajada, oficina consular, representación permanente, Instituto Matías Romero y otros.

⁹ En 1982, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal añadió a las facultades de la SRE la de coordinar las actividades exteriores que tocaran a otras dependencias estatales (Guerrero, p. 265). La diferencia con la nueva atribución estriba en la

yacente, por una parte, es evitar una dispersión de actos de política exterior, en cuanto a los gobiernos locales, y mantener un control en aras de evitar **compromisos** internacionales no deseados o imposibles de cumplir. Es frecuente que las embajadas y consulados reciban noticias de acuerdos o visitas internacionales, hechos por gobiernos locales sin el **conocimiento** de la SRE, creando así, en los casos más graves, un desorden perjudicial para los lineamientos internacionales del Estado mexicano. Por otra parte, en cuanto a los organismos internacionales, se desea mantener una coordinación de asesoría y de actividades benéficas para ambas partes, en todo momento bajo los imperativos de la ley.

En cuanto a la integración del SEM, 1994 trajo consigo un cambio significativo, pues hizo desaparecer la división entre la **rama diplomática** y la **rama consular** y la agrupó en una sola, diluyendo los rangos de esta última. El objetivo central de la transformación fue alcanzar la participación indistinta de todos los miembros del SEM en áreas diplomáticas o consulares, en la Cancillería y en cualquiera de las representaciones en el exterior. Por este motivo, la nueva organización fue nombrada diplomática-consular y con rangos de Embajador hasta agregado diplomático, pasando por Ministro o Ministra,¹⁰ Consejero o Consejera y Primero, Segundo y Tercer Secretarios (as). Esta rama coexiste con la técnico-administrativa con varios rangos, pero su número fue reducido a partir de la **reforma de 2018**.¹¹ No es la primera vez que esta unión es practicada. La **Ley de 1934** contenía un ordenamiento parecido pues decretaba que todos los funcionarios de carrera formaban el Servicio Exterior y podían ser designados indistintamente a una embajada o a un consulado con independencia de su pertenencia a la rama diplomático o consular.¹² No estamos, por cierto, frente a la desaparición de los cónsules en la legislación mexicana. De hecho, es una de las mayores fortalezas de la diplomacia mexicana, especialmente en el campo de la **protección** como ya mencionamos. Así, tenemos bien determinada una jerarquía al interior de cada uno de los consulados. Cuando es un **Consulado General**, el titular recibe esta misma denominación, cónsul general, el segundo será el cónsul adscrito y todos los demás encargados de un asunto directamente ligado a la atención del público serán cónsules.

En el caso de las misiones diplomáticas tenemos a las embajadas, o representaciones ante gobiernos extranjeros, cuyo jefe será el **Embajador**. Las misiones permanentes, ante organismos internacionales, contarán con un representante permanente a la cabeza; así como en las representaciones consulares, clasificadas en consulados generales, consulados, agencias consulares y consulados honorarios. Cuando un integrante del SEM, incluso con el rango de embajador, sea designado titular de un consulado general o de un consulado deberá ostentar el título de cónsul general o cónsul titular.

Prácticamente desde el inicio de la vida independiente de México, las leyes conservan la **autoridad presidencial** de nombrar embajadores y cónsules generales,

coordinación de actividades similares de los gobiernos locales y la concertación y consulta con las organizaciones no gubernamentales.

¹⁰ Desde 1982 había desaparecido el rango de Ministro Consejero, mantenido solamente como Ministro.

¹¹ En 1994 se establecían siete rangos: Coordinador Administrativo, Agregados Administrativos A, B y C, y Técnicos Administrativos A, B y C. Con los cambios hechos en 2018 a esta rama, estos tres desaparecieron, pero aumentó una, la D, en Agregados Administrativos.

¹² En su Memoria antes referida, Alfonso Reyes critica esta decisión a la que llama “apresurada”, una “fusión aparente” y demostrativa de la dificultad de fundir dos actividades distintas, aunque reconoce que podría ser “útil en el futuro”.

o su remoción, pero los nombramientos deben ser ratificados por el **Senado** de conformidad con el párrafo I del **artículo 76** constitucional y no necesariamente serán de carrera. Los cónsules honorarios no requieren la designación presidencial y ésta puede provenir del **secretario de Relaciones Exteriores**, con la salvedad de nunca tener el reconocimiento de ser considerados personal de carrera. En cuanto a los requisitos de acceso al más alto rango casi son inalterados pues, desde 1829, mantienen los dos principales: ser mayores de 30 años y mexicanos por nacimiento. En **2018** fue añadido el de no tener otra nacionalidad.

Ingreso al Servicio Exterior Mexicano de Carrera

El ingreso a la carrera diplomática en México es a través de un **concurso público**.¹³ En 2002 los **requisitos** eran pasar un examen de conocimientos de cultura general, manejo de idioma español, posesión de inglés y traducción de otro idioma oficial de la ONU, capacidad de redacción de ensayos en materia de política exterior, entrevistas, exámenes médicos y psicológicos y un curso en el Instituto Matías Romero de no más de seis meses. Sobre esta última etapa hay un cambio respecto de lo establecido en 1994, pues fue instaurado un plazo mínimo de seis meses de cursos en el IMR.

En la Ley en uso, están presentes varias transformaciones respecto de sus antecesoras de 1967 y 1982. Estas marcaban como exigencia de participación en el concurso de ingreso ser egresado de instituciones académicas “**reconocidas por la Ley**” que impartieran las carreras de Ciencias Políticas y Sociales, Relaciones Internacionales, Derecho, Economía y Filosofía, dando preferencia a los candidatos con doctorado, maestría y licenciatura, pero sin exigir el título de esta última. Es decir, podían hacer el examen candidatos con estudios sin haberlos concluidos y hasta con nivel sólo de bachillerato, con la condición de ser menores de 25 años. Ambas (1967 y 1982) hablaban de los exámenes y de “tesis” por materias designadas por una comisión y con sinodales recomendados por la **UNAM**, con la característica de ser eliminatorios, pues la reprobación de una suponía la eliminación automática del concurso.

En 1994 todo lo anterior cambió. Líneas arriba comentamos el formato del examen actual impuesto ese año, pero otras reformas relevantes fueron la apertura universal a egresados de **cualquier carrera profesional** impartida por universidades nacionales o extranjeras con título mínimo de licenciatura, ser menor de 30 años (impedimento salvable si el candidato ya trabajaba en la SRE) y no ser ministro de algún culto religioso. Esta apertura abrió la posibilidad de tener en el SEM profesionales de la medicina, arquitectura, psicología y otras ramas de la ciencia. Pero contemporáneamente provocó, por lo menos, desconcierto entre los profesionales de las Ciencias Sociales antes mencionadas, quienes consideraban a la Cancillería como campo exclusivo de su trabajo.¹⁴ Quienes sí lograban aprobar los exámenes pasarían a una estancia de seis meses en el entonces **Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos** (considerada etapa eliminatoria si no eran aprobados los cursos ahí

¹³ Curiosamente, la primera Ley introductora del concurso de ingreso fue la dictada durante el imperio de Maximiliano en agosto de 1865. Instituyó la obligación de los candidatos a ser segundos secretarios, saber francés y otra lengua viva, además de aprobar exámenes de geografía, historia, particularmente de México, derecho público y de gentes, y “del convencional de México, ortografía correcta, y buen carácter de letra”. Véase en http://200.33.161.55/Ley_sem/Ley_del_sem_1865.pdf.

¹⁴ Esta disposición institucionalizó algo puesto en práctica desde los concursos de ingreso de 1990, 1991 y subsiguientes.

impartidos) y otra de un año de experiencia práctica, con un nombramiento provisional de Agregado Diplomático durante el tiempo que durasen los cursos y después un año adicional con el nombramiento y emolumentos del rango, sin ser considerados de carrera hasta finalizado este plazo, cuando serían evaluados por la **Comisión de Personal** y, en su caso, incorporarse al servicio en el nivel de Tercer Secretario.

En 1994, la norma exigía a los candidatos a la rama técnico-administrativo un nivel de educación media y el manejo de un idioma. Ahora los estudios exigidos son los de técnico superior universitario o equivalente, y manejar un idioma oficial de la ONU. En 2002 fue derogado el límite de 30 años para participar en los concursos de ambas ramas, después de que una candidata llevó una controversia a la **Suprema Corte de Justicia** por considerar discriminatoria esta limitación. La cabeza del poder judicial consideró que los **artículos 32**, fracción II, y **33**, fracción II no cumplimentaban los estándares de constitucionalidad ni justificaban un trato diferenciado en la restricción de edad de ingreso al SEM, motivo por el cual resultaban violatorios de la cláusula de no discriminación tutelada por el artículo 1° de la **Constitución** Política de los Estados Unidos Mexicanos. La redacción original establecía los concursos de oposición de ingreso sin especificar la temporalidad de sus celebraciones. En 2002 fue reformado el artículo correspondiente y los fijó **anuales**; fue cambiado nuevamente en 2018 a “**preferentemente anuales**”. Esta modificación fue motivada, sin duda, por la incapacidad de cumplir con la periodicidad anual, pues los últimos concursos de ingreso al SEM vieron pasar más de un periodo anual en su concreción.

Otra manera de ingresar al SEM, llamada entrada lateral por quienes ingresaron por el mecanismo normal, consiste en el ingreso como consejero si es personal asimilado, temporal o servidor público de la Cancillería, cuenta con una antigüedad mínima de 16 años en esos cargos, y cuando aprueben los exámenes de ingreso y otros determinados por la **Comisión de Ingreso**, dependiente de la **Comisión de Personal**,¹⁵ la cual determinará si tienen el perfil idóneo del rango mencionado y cuando haya plazas disponibles en el rango. Si esto sucediera, después de seis meses el nuevo consejero será destinado invariablemente a un consulado.¹⁶

Una posibilidad más de ingreso, de corta vida por cierto y sin llegar a aplicarse, fue mediante un decreto de noviembre de 2018, el cual adicionó un artículo transitorio que permitía a **empleados temporales** solicitar a la Secretaría su ingreso al SEM, a partir de la entrada en vigor del Decreto, con el rango de Ministro,¹⁷ cumpliendo con lo dictado sobre los concursos de oposición de ingreso del personal de carrera de la Cancillería mexicana. El decreto tenía la clara intención de favorecer a algunos embajadores con varios años representando a México, pero sin haber ingresado nunca a la carrera. La intención era el ingreso como Ministros pues obviamente no iban a re-probar el examen de ingreso, y de inmediato ser ascendidos a embajadores de Carre-

¹⁵ La Comisión de Personal fue instituida en 1967 con el propósito de servir como órgano auxiliar del Secretario, en la ocupación de definir ascensos, traslados, disponibilidades, medidas disciplinarias, licencias y vacaciones, y determinación de “zonas insalubres”, hoy países de vida difícil. Originalmente era presidida por uno de los subsecretarios y en la actualidad por un embajador de carrera, con dedicación de tiempo completo. En el presente, la Comisión de Personal cuenta con 5 subcomisiones: de Ingreso, de Rotación, de Evaluación, de Asuntos Disciplinarios, y de Análisis y Prospectiva.

¹⁶ El texto original, 1994, permitía este tipo de ingreso desde el rango de Tercer Secretario y hasta consejero dependiendo de la antigüedad en la Cancillería en cualquiera de las categorías mencionadas arriba. Posteriormente, en 2002 fue eliminada la posibilidad de hacerlo como Tercer Secretario y lo dejó en la siguiente, es decir Segundo Secretario. Incluso admitía que si un concursante al rango de consejero no alcanzaba plaza en esta categoría podía ser incorporado como Tercer Secretario.

¹⁷ “Para el ingreso al Servicio Exterior Mexicano en términos de la fracción II de la presente disposición, los interesados podrán solicitar su ingreso como personal de carrera de la rama diplomático-consular, con el rango de Ministro; lo anterior sujeto a que

ra. La férrea oposición de la **Asociación del Servicio Exterior Mexicano**,¹⁸ en voz de su presidente (Carlos Martínez y Quezada) y mediante oficio al canciller **Luis Videgaray**, impidió que el decreto se cumpliera; finalmente fue derogado el 17 de octubre de 2019, mediante otro decreto firmado por el presidente **Andrés Manuel López Obrador**.

Los ascensos en el SEM

La Ley de 1994 estableció los **concursos de ascenso**, necesarios en el camino de un rango inferior a uno superior. Fue estipulado un conjunto de requerimientos como la antigüedad en el rango y en el servicio, como el expediente laboral (méritos y eficiencias, normalmente definidos por el jefe de la misión a través de informes anuales), la preparación académica (maestrías, doctorados, especializaciones, cursos), artículos o libros publicados sobresalientes en el campos internacional y la política exterior de México, y exámenes sobre temas propuestos por el grupo de sinodales de cada rango. A cada uno de estos rubros se concede una calificación. Todas sumadas dan el resultado final de conformidad con las plazas puestas a concurso en cada rango. Los exámenes, consistentes en un ensayo escrito y su defensa oral, son calificados por **jurados** integrados por dos miembros de carrera, embajadores en el más alto rango sujeto a concurso y una combinación de embajadores y ministros en los siguientes, así como un académico (a) de reconocido prestigio de alguna de las instituciones mexicana de educación superior. Es obligatorio un periodo mínimo, dos años, de permanencia en un rango antes de aspirar a presentar un concurso de ascenso.

El Plan de Carrera

Las reformas de **2018** implantaron un nuevo capítulo y un **Plan de Carrera**, derogatorio del examen de media carrera previsto en las reformas hechas en **2002**,¹⁹ consistente en un proyecto de trayectoria y formación de los diplomáticos de carrera hacia la adquisición de nuevos conocimientos y experiencia, necesarios en la profesionalización (*sic*) de su desempeño en materias de Administración Pública y Relaciones Internacionales. El Plan de Carrera es el proyecto de trayectoria y formación

exista disponibilidad de plazas. Al efecto, la Comisión de Personal, en el ejercicio de sus funciones, podrá tomar en consideración lo dispuesto en los artículos 28, fracciones I, II, III, IV, V y VI y 32 de la Ley, para determinar lo procedente.” Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Reglamento de la Ley del Servicio Exterior Mexicano. Diario Oficial de la Federación (DOF: 02/11/2018). En: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5542862&fecha=02/11/2018

¹⁸ “Por medio de la carta los miembros de la ASEM (reclamaron que) la inexistencia de fundamento alguno para que en vísperas de su jubilación fuera ofrecida la alternativa de ingresar por la vía lateral al SEM con el rango de Ministro, incluida la perspectiva de ser nombrados embajadores de forma casi inmediata. Para la mesa directiva del ASEM, lo anterior es un acto de canonjía que no debe proceder sin importar el número de plazas de las que se trate, toda vez que esta Ley ha previsto solamente el rango de consejero y si existen puestos nuevos para tal efecto... En este contexto, la ASEM argumenta que el transitorio sexto del Reglamento “abra la puerta para que, en el futuro, dicha ‘disposición única’ se repita afectando a todos los miembros del SEM de carrera que ingresaron por concurso y no por una decisión política.” *La Jornada*, México, 7 de noviembre de 2018. Véase en línea <https://www.jornada.com.mx/2018/11/07/politica/020n1pol>. Consultada el 19 de mayo de 2020. Paréntesis nuestro.

¹⁹ Era una disposición causante de extrañeza y protestas soterradas entre los miembros del SEM; a su pesar varias generaciones cumplieron presentando el examen. El secretario de Relaciones Exteriores lo justificó como una medida dirigida a actualizar a los diplomáticos mexicanos. Fue obligatorio para los primeros secretarios (de ahí su nombre), no solo si buscaban ascender a consejero sino incluso permanecer en el Servicio Exterior y calificar sus capacidades de desarrollar responsabilidades mayores, incluso la de titular de una oficina de representación mexicana. Eso decía el ordenamiento. La realidad estribaba en la búsqueda de una depuración de los integrantes del SEM si no demostraban estar al día en todos los rubros citados, como lo demuestra el hecho de implantar tres oportunidades de aprobar el examen: la primera durante los tres primeros secretarios años después de haber ascendido a Primer Secretario, la segunda, antes de llegar a cinco años en el rango, y la tercera antes de cumplir seis años.

del Servicio Exterior de conformidad con un diseño próximo a aparecer en el **Diario Oficial de la Federación**. El Reglamento aprobado en noviembre de **2018** fue un poco más específico sobre el significado del Plan de Carrera: debe contemplar estrategias y cursos de formación y capacitación, fomentar el profesionalismo y la igualdad sustantiva entre mujeres y hombres (nuevamente en atención a los reclamos de la paridad de género expresados por la generalidad de las mujeres integrantes del SEM), facilitar el ascenso en los tiempos establecidos por el **artículo 40-BIS**, establecer condiciones a cumplir por los miembros del Servicio Exterior antes de presentarse a un concurso de ascenso, y definir modalidades de reconocimiento a su desempeño, sin implicar impactos presupuestario y económico.

El Plan de Carrera será elaborado y propuesto por la **Subcomisión de Prospec-tiva y Análisis** y el presidente de la Comisión de Personal lo someterá a la consideración y aprobación del secretario, el cual, ya aprobado, tendrá una vigencia mínima de cinco años, al término de los cuales podrá ser prorrogado por otro período igual, o bien, reformulado parcial o totalmente. Esa misma subcomisión formulará cada año recomendaciones de mejoramiento y actualización de los elementos del Plan.

La rotación del Servicio Exterior

Todas las colectividades diplomáticas tienen como un pilar fundamental de su estructura la **rotación** de las estancias en el extranjero. No es algo superfluo. Es una estrategia para tener funcionarios con un conocimiento profesional de los acontecimientos internacionales y de los países en donde deben radicar y una mejor planeación de los lineamientos de las respectivas políticas exteriores. Intenta evitar la **permanencia indefinida** en un país y una identificación no conveniente con los intereses de los países receptores. A eso responde la regla de obligar al retorno a su país, cada determinado número de año, a los diplomáticos como una medida de reforzamiento y actualización de los conocimientos indispensables en la representación en el exterior y divulgar entre sus colegas más inexperimentados la **experiencia** adquirida.

En México, los programas de rotación y traslados son anuales. Procuran incluir a todos los que han cumplido los plazos establecidos en este rubro o si voluntariamente solicitaron su ingreso, pero son muy comunes los traslados fuera de programa, procedimiento permitido si así lo requieren las **necesidades** del Servicio. Originalmente, la legislación de **1994** fijaba, aparte del desempeño laboral indistinto en cualquiera de las representaciones nacionales en el extranjero (Embajada, representación permanente, misiones consulares, y misiones especiales en conferencias o reuniones internacionales), un plazo máximo de seis años de permanencia en alguna de esas representaciones o en la Secretaría y menos de dos años y más de cuatro continuos en la misma adscripción buscando un equilibrio en las diferentes **áreas geográficas** y tomando en cuenta las especializaciones profesionales, el manejo de idiomas y la integración familiar del miembro del SEM. Aunque a no ser por el idioma, era frecuente pasar por alto este renglón, como se pasa todavía en la actualidad.

Las reformas de **2002** extendieron el plazo de seis a ocho años continuos la **permanencia** en el exterior o en la Cancillería. De igual manera, hubo un cambio en el plazo máximo de estancia en una adscripción, pasando de cuatro a seis años, mientras a los

integrantes de la rama técnico-administrativo les permitía una permanencia máxima de ocho años. Esta disposición pretendía terminar con una costumbre por la cual los integrantes de esta rama pasaban una cantidad enorme de años en idéntico destino, dificultando después su aceptación de ser **trasladados** o resistiendo su inclusión en los programas de traslados. En **2018**, otra modificación dispuso un límite de ocho años continuos a la permanencia de los funcionarios de carrera, o en el país más de seis años continuos de acuerdo con las **necesidades del servicio**. En seguimiento, el personal de carrera no puede permanecer menos de dos años, ni más de seis, en una misma adscripción en el exterior, desapareciendo la regla especial de la rama técnico-administrativa.

Exclusión del Servicio Exterior

La redacción original de la Ley vigente, y más allá de medidas de corte disciplinario, estableció un mecanismo de **exclusión** por causa de estancamiento en la carrera, es decir por falta de ascensos reglamentarios. Cuando alguien no hubiera ascendido a la categoría inmediata después de siete años, la **Comisión de Personal** revisaría el caso e informaría al secretario sobre las causas. Si fuera por falta de plazas, no lo considerarían responsable de no ascender. En caso contrario, o sea falta de méritos o haber reprobado en tres ocasiones, el implicado podía ser convocado a, por una última oportunidad, a) concursar nuevamente, b) ofrecérsele una plaza en la rama técnico-administrativa (con el obvio menoscabo de esta), y c) excluirlo del SEM, pero con el derecho a ser escuchado en su defensa.

En **2002**, hubo un cambio en la regla de separación del SEM dirigida a los primeros secretarios reprobados tres veces en el examen de media carrera y añadió algo inédito hasta entonces como condición de permanencia en el SEM: una **evaluación** quinquenal de todos hasta el rango de ministros, útil en la valoración de si habían cumplido con las obligaciones impuestas por la propia Ley, si tenían un logro destacado, o si habían cometido faltas o irregularidades disciplinarias. Añadía plazos de **ascensos** desde el ingreso, de conformidad con el rango; seis años de Tercer a Segundo Secretario, nueve a Primer Secretario, 12 a Consejero y 15 a Ministro. El **resultado** de la evaluación sería únicamente de dos maneras, satisfactoria o insatisfactoria.

La redacción de estos artículos cuidó de subrayar que las evaluaciones fueran hechas bajo **criterios** de legalidad, objetividad y equidad, además de la posibilidad de solicitar la revisión de la evaluación en caso de ser insatisfactoria a fin de permitir la defensa del evaluado. Si la calificación fuera nuevamente negativa o si no se hubiera pedido en tiempo, tres días hábiles, el evaluado sería dado de baja definitivamente sin posibilidad ser aceptado nuevamente en el SEM. Las reformas de **2018** modifican de nuevo la redacción de estos artículos, pero mantienen una evaluación a partir del Plan de Carrera, con iguales calificaciones de satisfactoria e insatisfactoria, basadas sobre todo en la temporalidad de los ascensos. El funcionario sin ascenso en un plazo máximo de 15 años al rango de Primer Secretario desde su ingreso, o bien no ascendido al rango de Consejero en un plazo máximo de diez años desde su ascenso al rango de Primer Secretario, salvo por causas justificadas presentadas a consideración de la Sub Comisión de Evaluación, será sujeto de una recomendación a la **Comisión de Personal**, conducente a darlo de baja definitivamente del Servicio Exterior si la evaluación de desempeño arroja un resultado insatisfactorio. Hasta donde sabemos,

como no existe una versión definitiva del Plan de Carrera, esta disposición aún no tiene ejecución.²⁰

Paridad de Género

Una reclamación cada vez más intensa y decidida presentada a las autoridades de la **Secretaría de Relaciones Exteriores** por el grupo de diplomáticas mexicanas de carrera es la de la **paridad de género**. No se refiere a desigualdad en salarios o condiciones de trabajo, pues por lo menos desde la legislación promulgada en **1967**, no ha hecho discriminaciones en estos rubros ni tampoco en las “disposiciones correspondientes al ingreso a la carrera, en cualquiera de las (dos) ramas [...] De manera congruente (no) marca diferencia alguna entre hombres y mujeres miembros del SEM en materia de ascensos, obligaciones, derechos y prestaciones, causas de separación o medidas disciplinarias” (González Martínez, p. 99).

Los reclamos están sustentados entonces entre la menor presencia de mujeres en el SEM y en los niveles más altos de la carrera como embajadores y cónsules generales, así como los casos de acoso laboral y personal. La atención de todas estas preocupaciones llevó a la SRE, en julio de 2016, a crear la **Unidad de Política de Igualdad de Género**, cuyos objetivos son implantar e institucionalizar una perspectiva y transversalidad de género y actuar de órgano de consulta y asesoría de la SRE en el rubro. Instituye la responsabilidad de vigilar y verificar la incorporación de la perspectiva de género y el enfoque de igualdad en la cultura organizacional de la Cancillería, así como generar estrategias de capacitación, certificación y profesionalización del personal de la Secretaría en la materia. A la par de la Unidad se fundó un programa (**PROIGUALDAD**) de impulso a la incorporación de la perspectiva de género en la planeación, programación y presupuesto anual de la Secretaría, de sus políticas públicas y la elaboración del **programa sectorial**.²¹ En seguimiento a esta política, la de abril de **2018** incluyó un párrafo mencionando como una de las obligaciones de los servidores públicos de la SRE, y de todos los grupos y actores sociales colaboradores de algún modo con la Cancillería, observar principios de transparencia y rendición de cuentas, respeto y promoción de los derechos humanos, **fortalecimiento de la igualdad de género** así como neutralidad política y lealtad al Estado mexicano y apego a los principios normativos de la política exterior mexicana.

Más adelante, otro artículo subrayó estas nuevas obligaciones y asignó una redacción para evitar una interpretación **discriminatoria** hacia la mujer. El lenguaje empleado no busca generar alguna clase de exclusión, ni marcar diferencias entre

²⁰ Una de las causas de apartamiento del SEM es la jubilación. Leyes previas, incluso del siglo XIX (por ejemplo, la de 1853), hablaban ya de la concesión de pensiones a los diplomáticos en situación de retiro. La de 1994 fijaba la obligación del retiro por jubilación a la edad de 65 años, excepto los embajadores y cónsules generales, de quienes sería el jefe del Ejecutivo el responsable de decidir dicho retiro. La reforma de 2002 mantuvo la misma edad de retiro, 65 años, lo hizo extensivo a todo el personal, incluidos embajadores y cónsules generales. La reforma de 2020 trajo mudanzas notables; aumentó la edad de retiro a 70 años y concedió el ascenso al rango inmediato superior (si no fuese ya embajador), si el jubilado no hubiese sido sancionado por alguna causa durante los 10 años anteriores a su retiro. Adicionalmente incorporó un artículo para otorgar un apoyo económico complementario a la pensión de jubilación, integrado con aportaciones del 2% de salario básico por parte del funcionario y una cantidad igual aportada por el Estado. Además, añadió un artículo transitorio (respondiendo a una aspiración largamente manifestada por los miembros retirados con anterioridad a la fecha del decreto de esta reforma), en función de la precariedad de las pensiones, con el objetivo de otorgar un apoyo económico complementario mensual por un monto equivalente al 50% de ellas.

²¹ Secretaría de Relaciones Exteriores, “¡Es oficial! Se crea la Unidad de Política de Igualdad de Género de la SRE”, en <https://www.gob.mx/sre/articulos/se-publica-en-el-diario-oficial-de-la-federacion-el-acuerdo-de-creacion-de-la-unidad-de-politica-de-igualdad-de-genero-de-la-sre?idiom=es>. Consultado el 22 de mayo de 2020.

mujeres y hombres. Las referencias o alusiones en la redacción hechas hacia un sexo representan a ambos. La Cancillería promoverá la participación en condiciones de igualdad sustantiva en cualesquiera de los procedimientos establecidos por la Ley y su Reglamento. Merece atención la inclusión de la licencia de paternidad, junto con la establecida de maternidad, de hasta por 5 días laborables, extensibles en caso de enfermedad grave o fallecimiento de la madre o del hijo. Asimismo, promoverá y observará todas las normas de carácter incluyente y no discriminatorio y el debido respeto de los **derechos humanos**. Evidentemente, es un tema con una gran exigencia de trabajo y de esfuerzos no finalizados en aspectos formales y legales, pero al menos hay un avance hacia una real equidad de género en la Cancillería, especialmente ahí en donde todavía no prevalece. Un suceso hacia el logro de la equidad lo encontramos en el **Concurso de Ingreso de 2019**; por primera vez hubo paridad exacta, 50% y 50%, en los graduados de las dos ramas del SEM.²²

Conclusiones

A punto de llegar al bicentenario de la consumación de la independencia de México, es posible afirmar, sin exageraciones, la continua presencia del Servicio Exterior en la nación mexicana y del empeño por regularizar y profesionalizar su funcionamiento a través de leyes y reglamentos dirigidos a lograr la adaptación a los tiempos y necesidades de la sociedad mexicana frente al espacio externo. Desde entonces, en la línea del tiempo histórico mexicano, el Servicio Exterior es un actor principal en los acontecimientos y en las políticas de mayor relevancia en la ubicación de México en el concierto mundial.

El SEM ha sido, y continúa siéndolo, un baluarte en la representación de los mejores intereses del pueblo de México. En palabras del creador de la **Doctrina Estrada**, el cuerpo diplomático mexicano representa la primera trinchera de defensa de la patria, en tiempos de paz y en tiempos turbulentos para la nación mexicana y el planeta entero. En otras palabras, ciertamente las leyes del SEM concentran el deber ser, pero al mismo tiempo tienen la vocación de representar la realidad nacional e internacional e instauran un marco que lleva a la mejor actuación del cuerpo diplomático mexicano en función de los mejores intereses de la sociedad mexicana. Ahí, más allá de una pura interpretación jurídica, reside su verdadera importancia y su capacidad de permanente modernización. No son leyes pétreas, sino que han reconocido la valía de sus antecesoras y la relevancia de evolucionar hacia los tiempos contemporáneos. Todas toman a sus antecesoras como punto de partida hacia la incorporación de nuevas disposiciones. En su redacción ha sido sobresaliente la participación de los integrantes del SEM; con sus sugerencias, propuestas y hasta quejas, reparos y críticas han hecho posible el mejoramiento de su redacción y su contenido, como sucedió con el ejemplo traído a colación alrededor de nombramientos *ad hoc*.

El Servicio Exterior Mexicano no es puro o impoluto. Por supuesto contiene individualidades que van por la vida como quien ve pasar tranquilamente el atardecer, que no asumen sus obligaciones o no consideran necesario esforzarse en la representación otorgada por la nación. Pero la gran mayoría son entregados, van más allá

²² A mayor abundancia de este tema puede consultarse Centro de Investigación Internacional. *Conceptualizando la Política Exterior Feminista: Apuntes para México*. Instituto Matías Romero, México, abril de 2020, 21 pp.

de sus deberes (el ejemplo de los cónsules en Estados Unidos es paradigmático) y son fieles interpretes del **proyecto nacional** de Estado, es decir el bienestar de la sociedad mexicana toda.

En conclusión, la ley (o, mejor dicho, las leyes) ha (n) sido el marco adecuado del Servicio Exterior Mexicano en la implantación de lineamientos claros y precisos en su acción cotidiana, aunque en ocasiones algunas de sus reglamentaciones no tengan cumplimiento cabal o no hayan funcionado como era la intención de sus promotores. La cotidianeidad laboral del cuerpo diplomático es referencia para su modernización. Las leyes y SEM representan un conjunto inseparable que permite superar las mutuas eventuales lagunas y debilidades, así como vigorizar sus mejores disposiciones.

Fuentes

- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. Secretaría General. Secretaría de Servicios Parlamentarios. Reglamento de la Ley del Servicio Exterior Mexicano. Nuevo Reglamento publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de abril de 2017. Texto vigente. Última reforma publicada DOF 17-10-2019.
- _____, Nueva Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de enero de 1994 Texto Vigente. Última reforma publicada DOF 09-04-2012.
- _____, Nueva Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de enero de 1994. Texto Vigente. Última reforma publicada DOF 19-04-2018.
- _____, Nuevo Reglamento publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de abril de 2017, texto vigente, última reforma publicada DOF 17-10-2019.
- Diario Oficial de la Federación. Poder Ejecutivo. Secretaría de Relaciones Exteriores. Reglamento de la Ley del Servicio Exterior Mexicano, 28 de abril de 2017.
- GALEANA, Patricia. “Prólogo”, en Omar Gurrero, *Historia de la Secretaría de Relaciones Exteriores*, México, SRE, 1991, pp. XIII-XVII.
- GONZÁLEZ Martínez, Aída, “La mujer en el Servicio Exterior Mexicano”, en *El Servicio Exterior Mexicano*. México, SRE, 1987, pp. 97-115.
- GONZÁLEZ, Aída, “Reclutamiento, selección, formación y remuneración del personal del Servicio Exterior Mexicano”. Documento en línea: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/3/1234/2.pdf>.
- GONZÁLEZ, Carlos. “Algunas reflexiones sobre el Servicio Exterior Mexicano en la Historia de México”, en *El Servicio Exterior Mexicano*, México, SRE, 1987, pp. 1-31.
- GUERRERO, Omar, *Historia de la Secretaría de Relaciones Exteriores*, México, SRE, 1991.
- Leyes del Servicio Exterior Mexicano. Acervo Histórico Diplomático. En línea: <file:///F:/LSEM/Ley%20SEM%20historia.html>.
- Diario Oficial de la Federación. Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Reglamento de la Ley del Servicio Exterior Mexicano. 02/11/2018.
- REYES, Alfonso. “El Servicio Exterior Mexicano”, en *Relaciones Internacionales* (Prólogo de Bernardo Sepúlveda Amor), Monterrey; ITESM, FCE, FLM, 2017 (E-book).
- SCHIAVON, Jorge A. y Bruno Figueroa Fischer. “Los recursos y las capacidades de la política exterior de México (2012-2018)”, *Foro Internacional*, Vol. LIX, 3-4 (237-238) julio-diciembre, 2019, pp. 609-642.

Capítulo 4

Trascendencia del Reglamento Interior de la SRE en la ejecución de la política exterior

Juan Carlos Mendoza Sánchez

Introducción

LOS ÉXITOS DE LA POLÍTICA EXTERIOR SE EVALÚAN POR sus resultados en los diferentes ámbitos que incluyen el bilateral, multilateral y sobre todo el consular que es el que tiene a su cargo la protección de los intereses de los connacionales en el exterior. Siendo México un país con 12 millones de sus ciudadanos radicando en el exterior, las labores de protección, documentación y los servicios comunitarios para los connacionales que viven fuera de México representan una de las más altas prioridades de nuestra política exterior. En esta tarea, además de las acciones y resultados, existe una variable trascendental a la cual rara vez se le pone atención: la ejecución administrativa conforme a normatividad de las acciones que en materia de política exterior llevan a cabo cada día las **Representaciones de México en el Exterior** (RME). Por ello, este capítulo se avoca a destacar la trascendencia que tienen instrumentos jurídicos como el **Reglamento Interior de la Secretaría de la Secretaria Relaciones Exteriores** (RISRE), en la implementación de la política exterior.

Estructura de la SRE

El reglamento interior vigente fue publicado en el **Diario Oficial de la Federación** el 8 de enero de **2009**. Desde entonces, se han realizado reformas para actualizarlo. Su importancia radica en precisar las responsabilidades de la **Secretaría de Relaciones Exteriores** (SRE), en particular las responsabilidades de las diferentes entidades que la componen, entre ellas el **Servicio Exterior Mexicano** (SEM) que es el órgano del Estado encargado de ejecutar la política exterior.

La SRE está organizada jerárquicamente y sus atribuciones están contenidas en el Reglamento Interno, el cual en su **artículo 2**, enumera puntualmente sus responsabilidades y las de sus unidades administrativas. Así, a la SRE le corresponde:

- I. Ejecutar la política exterior de México;
- II. Promover, propiciar y coordinar las acciones en el exterior de las dependencias y

- entidades de la Administración Pública Federal, de conformidad con las atribuciones que a cada una de ellas corresponda;
- III. Dirigir el Servicio Exterior Mexicano;
 - IV. Intervenir en toda clase de tratados, acuerdos y convenciones de los que el país sea parte, y
 - V. Supervisar el cumplimiento de los objetivos consignados en el Programa de Cooperación Internacional para el Desarrollo.

El secretario y los subsecretarios son nombrados por el presidente de la República, pero deben ser ratificados por el **Senado**. El jefe del Ejecutivo tiene la opción de asignar a miembros del Servicio Exterior o hacer nombramientos políticos. La ventaja del primer caso es que la persona elegida tiene experiencia y conoce el funcionamiento de la SRE. En el segundo caso la curva de aprendizaje lleva tiempo y existen riesgos de errores. Sin embargo, abajo existe personal experimentado que los puede asesorar. El Secretario es la máxima autoridad y el responsable último de todas las acciones y decisiones de política exterior, pero operativamente el control en la actividad cotidiana corresponde a los subsecretarios que lo auxilian en la implementación de la política exterior y las acciones administrativas que la sustentan. Esta delegación de funciones está contemplada en la **Ley Orgánica de la Administración Pública Federal**, específicamente en su **artículo 16** que dice a la letra:

Corresponde originalmente a los titulares de las secretarías de Estado el trámite y resolución de los asuntos de su competencia, pero para la mejor organización del trabajo podrán delegar en los funcionarios a que se refiere el artículo 14 de esta Ley, cualesquiera de sus facultades, excepto aquéllas que por disposición de ley o del reglamento interior respectivo, deban ser ejercidas precisamente por dichos titulares.

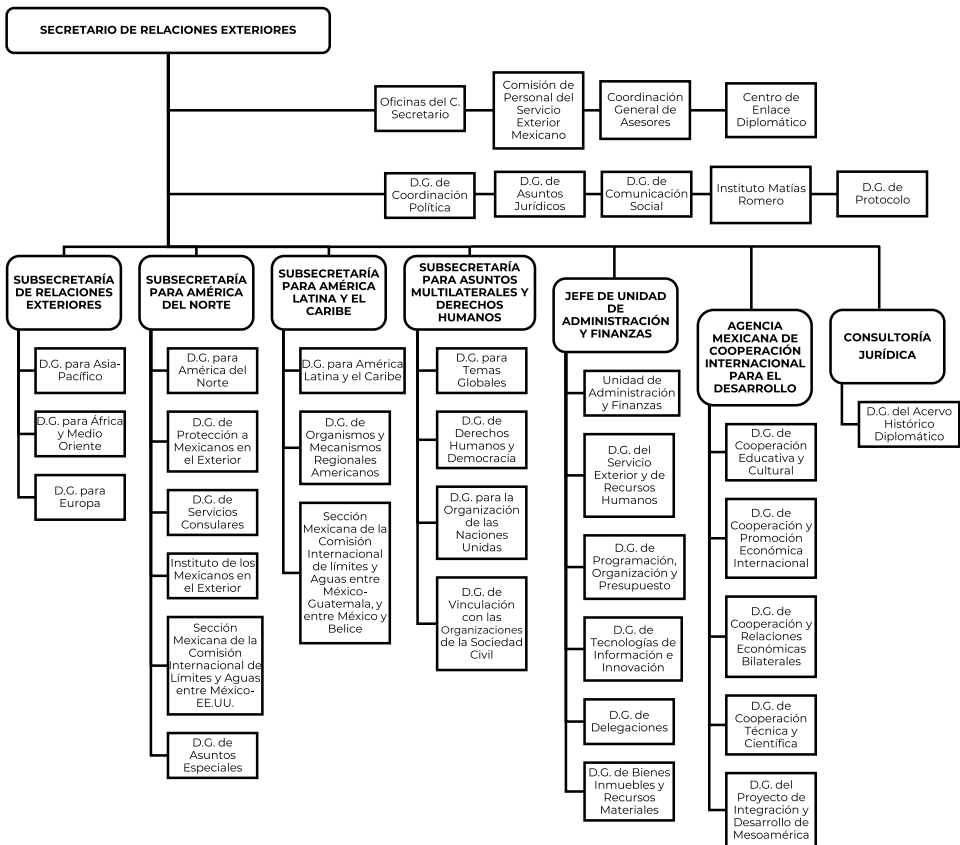
Por su parte, el Reglamento Interior de la SRE en su **artículo 7**, detalla 25 facultades no delegables del secretario de Relaciones Exteriores para conducir la política exterior y atender los asuntos que competen a esta Secretaría de Estado. Para efectos de este capítulo, citamos los 3 primeros que tienen implicaciones directas en la conducción de la política exterior:

- I. Ejecutar la política exterior de conformidad con los principios establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los lineamientos que para tal efecto dicte el Presidente de la República;
- II. Planear, coordinar, ejecutar y evaluar, en los términos de la legislación aplicable, la política exterior que desarrolla la Secretaría y el Servicio Exterior Mexicano, para lo cual procederá de conformidad con las metas, objetivos y directrices que determine el Presidente de la República;
- III. Coordinar las relaciones económicas y de cooperación de México con el exterior y conducir las tareas de promoción económica, comercial, de inversiones y turística a través de las representaciones diplomáticas y consulares;

El organigrama que se presenta a continuación, permite apreciar gráficamente el mando jerárquico en la Secretaría de Relaciones Exteriores, el cual inicia con el Secretario y las oficinas que le reportan directamente, seguido por Subsecretarios, el Titular de la Unidad de Administración y Finanzas (antes Oficial Mayor) y los

Directores Generales adscritos a cada subsecretaría. Debajo de los Directores Generales se encuentran algunos Directores Generales Adjuntos que sobrevivieron a la Ley de Austeridad Republicana publicada en el Diario Oficial de la Federación el 19 de noviembre de 2019, los Directores de Área, los Subdirectores y finalmente los Jefes de Departamento.

Organigrama de la Secretaría de Relaciones Exteriores



Nota: Las direcciones generales tienen el mismo nivel jerárquico, pero están ordenadas descendientemente por cuestiones de espacio.

Fuente: Elaboración propia con información tomada el 31 de julio de 2020 del directorio de las Oficinas Centrales de la SRE.

En su actual organigrama, la SRE está dividida en cuatro subsecretarías, una Unidad de Administración y Finanzas, una Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo y una Consultoría Jurídica. La **Subsecretaría de Relaciones Exteriores** atiende los asuntos de las relaciones de México con África y Medio Oriente, Asia-Pacífico, y Europa. La **Subsecretaría para América Latina y el Caribe** coordina los vínculos de México con esa región y sus respectivos organismos. La **Subsecretaría para América del Norte** administra las relaciones de Mé-

xico con Estados Unidos y Canadá y, también, tiene a su cargo el **Instituto de los Mexicanos en el Exterior**. La **Subsecretaría para Asuntos Multilaterales y de Derechos Humanos** coordina los temas globales, en general, y los de derechos humanos y democracia, en particular. También está encargada de la participación del país en el sistema de Naciones Unidas. Como se puede observar en esta estructura, los asuntos sobre América del Norte tienen mayor prioridad sobre los de otras regiones.

Por su parte, la **Unidad de Administración y Finanzas** se encarga de administrar los recursos humanos, materiales y financieros de la secretaría, así como también de la informática y de las delegaciones regionales. En 2011 entró en vigor la **Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo**, la cual creó la **Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo** (AMEXCID), que es la encargada de la cooperación técnica y científica de México. La **Consultoría Jurídica** está a cargo de todos los asuntos legales del país y administra el acervo histórico diplomático de la SRE. Las direcciones generales de **Protocolo** y la de **Comunicación Social** dependen directamente del titular del ramo.

Otra oficina importante, por la labor que realiza, dentro del organigrama de la SRE es la **Dirección General de Coordinación Política** (DGCP). Esta dependencia tiene dos funciones básicas. La primera es administrar las relaciones de la SRE con el **Congreso**, especialmente con los temas de los nombramientos diplomáticos. Es decir, promueve la **diplomacia parlamentaria**. La segunda función es coordinar y apoyar la labor internacional de los gobiernos locales (estados, municipios y ciudades). Es decir, está a cargo de promocionar lo que la literatura especializada denomina como **paradiplomacia** o **diplomacia local**. El concepto engloba las actividades internacionales de los gobiernos locales, como son giras del gobernador o presidente municipal, firma de acuerdos de hermandad, la gestión de recursos ante agencias de cooperación y organismos internacionales, entre otras actividades. Con la llegada de Marcelo Ebrard como titular en 2018, la SRE creó una oficina para la promoción de la **diplomacia cultural**. Esta decisión fue muy importante para impulsar estas actividades cuyos principales objetivos son promover las riquezas culturales del país para mejorar su imagen en el exterior. El objetivo principal de la diplomacia cultural es desarrollar poder suave, lo cual es muy importante para el logro de los objetivos de política exterior. Asimismo, el canciller coordina de manera directa al **Instituto Matías Romero**, órgano desconcentrado de la SRE encargado de la formación diplomática de los miembros del Servicio Exterior.

El RISRE asigna funciones y responsabilidades a las diferentes áreas que conforman la Secretaría de Relaciones Exteriores y también tiene una vinculación directa con embajadas y consulados en el exterior y otra indirecta, porque varias oficinas de Cancillería, especialmente las de la subsecretaría a las que se encuentra ligada orgánicamente cada RME y las direcciones generales que dependen de la **Unidad de Administración y Finanzas** son áreas normativas a las cuales las RME deben **rendir cuentas** de acciones, servicios y gastos de operación. Para las áreas que componen la SRE, el RISRE es fundamental porque, en la rendición de cuentas a los **órganos fiscalizadores** del Estado Mexicano, las responsabilidades y sanciones a personas se determinan a partir de las funciones y responsabilidades contenidas en ese instrumento normativo. Por cuestiones de espacio y para explicar procesos administrativos con

algunos ejemplos, este capítulo se centrará, como su título lo indica, en vincular la normatividad a las acciones de la política exterior.

Vínculos del Reglamento Interno con embajadas y consulados

El RISRE es un peldaño de la escalera jurídica en la que sustentan su trabajo cotidiano los titulares de las unidades administrativas de la Cancillería y de las RME, quienes son responsables del correcto desempeño de sus equipos de trabajo y del cumplimiento del marco legal sobre el que se ejecutan las acciones y decisiones de política exterior y todas las actividades administrativas sobre las cuales estas se sustentan.

Con la desaparición de **ProMéxico** y del **Consejo de Promoción Turística**, la fracción III del **Artículo 7** cobra una gran relevancia porque el secretario es el responsable de la promoción económica, comercial, de inversiones y el turismo, a través de las RME. Esta responsabilidad abre un reto gigantesco para el Servicio Exterior porque en los hechos le regresa la responsabilidad de realizar una **promoción** de gran trascendencia que venían realizando dos organismos con personal altamente especializado. Para efectuar esta alta responsabilidad en la parte de promoción comercial, el canciller Marcelo Ebrard decidió apoyarse en la **Subsecretaría para Asuntos Multilaterales y Derechos Humanos**, a la que mediante el oficio SRE/036/20 del 28 de febrero de 2020, encomendó con fundamento en el **artículo 8**, fracción II del Reglamento Interior de la SRE, nueve funciones específicas de coordinación, supervisión y vigilancia de actividades de promoción económica, comercial y de inversiones, entre las que destacan 3 específicas que implican la participación del Servicio Exterior. Estas son:

- Coordinar la participación de las RME en las tareas de impulso económico global, en conjunto con las Subsecretarías y Unidades Administrativas de la Secretaría, de los asuntos y de la región que sea de su competencia;
- Coordinar proyectos de promoción comercial a través de las RME;
- Propiciar la oportuna difusión entre posibles interesados y vigilar el seguimiento a proyectos de inversión extranjera directa y negociaciones bilaterales detectados por las Embajadas y Consulados de México en el exterior;

Otra función que el Reglamento Interno confiere al secretario y que tiene un impacto directo en el Servicio Exterior, es la contenida en la fracción XVI que a la letra dice:

Acordar los nombramientos del personal de la Secretaría y del Servicio Exterior Mexicano, así como sus traslados y ordenar al Oficial Mayor su expedición y la realización de los trámites necesarios para su cumplimiento;

Es con base en esta disposición que el secretario debe firmar cada movimiento de personal que se realiza en las RME, con excepción de los titulares de embajadas y consulados generales, los cuales, de conformidad con la fracción III del **artículo 89** de la Constitución, son facultad del **presidente** de la República. De acuerdo con el

artículo 3 de la **Ley del Servicio Exterior Mexicano**, el **Servicio Exterior** se integra por personal de carrera, personal temporal y personal asimilado y comprende las ramas diplomático-consular y técnico-administrativa. Los nombramientos de funcionarios de embajadas y consulados desde el rango de Ministro hasta el de Agregado Administrativo “D” sin excepción, deben ser acordados por el **secretario** ya sea dentro de la rotación anual o bien por necesidades del servicio. El secretario también es responsable de nombrar a los titulares de los consulados de carrera, los cuales no requieren, como los embajadores y cónsules generales, la ratificación del Senado de la República.

Las RME dependen jerárquicamente de los subsecretarios, al igual que las direcciones generales que se encuentran en su organigrama para el cumplimiento de sus responsabilidades. El **artículo 8** del Reglamento Interno de la SRE define las atribuciones de un subsecretario, entre las cuales se encuentran las siguientes que importan para este trabajo:

I. Acordar con el Secretario, el despacho de los asuntos de las unidades administrativas que éste adscriba orgánicamente bajo su responsabilidad; III. Representar a la Secretaría en los actos que el Secretario determine y participar, en su caso, en foros y eventos nacionales e internacionales en asuntos relativos a las materias competencia de las unidades administrativas bajo su responsabilidad; IV. Vigilar el estricto cumplimiento de las normas legales y disposiciones administrativas en todos los asuntos de su competencia; V. Dictar las medidas necesarias para el mejor funcionamiento de las unidades administrativas a su cargo, así como controlar y evaluar el trabajo y los resultados de las actividades de las mismas; VII. Formular el anteproyecto de programa-presupuesto de la Subsecretaría a su cargo, en coordinación con la Dirección General de Programación, Organización y Presupuesto, y de conformidad con las disposiciones legales aplicables; IX. Autorizar por escrito a las unidades administrativas que se le adscriban, la celebración de convenios, bases de colaboración y contratos que impliquen obligaciones patrimoniales a cargo de la Secretaría, previamente a su formalización; X. Suscribir, conforme al ámbito de sus respectivas competencias los convenios, bases de colaboración y contratos que celebre la Secretaría, siempre que no impliquen obligaciones patrimoniales a cargo de ésta, o bien, cuando afecten exclusivamente los presupuestos de programas específicos a cargo de las unidades administrativas de su adscripción; XI. Coordinar las acciones en el exterior de las dependencias y entidades gubernamentales y proporcionarles la cooperación, información y opiniones que soliciten, de conformidad con las instrucciones que emita el Secretario; XII. Emitir instrucciones sobre asuntos de su competencia a los titulares de las representaciones diplomáticas y consulares de México en el exterior o a los servidores públicos que los suplan durante sus ausencias; XIV. Proponer al Secretario, la apertura, cierre, o redefinición de las misiones diplomáticas y oficinas consulares de México en el exterior, del ámbito de su competencia; XV. Proponer al Secretario, la apertura, cierre, o redefinición de Consulados Honorarios, y el nombramiento y término de funciones de los Cónsules y Vicecónsules Honorarios de México, del ámbito de su competencia, y 6 XVI. Ejercer las demás atribuciones que le confieran las disposiciones legales aplicables y el Secretario dentro del marco de su competencia, así como las que corresponden a las unidades administrativas que se le adscriban. Cada una de la Subsecretarías contará con una coordinación administrativa, con el objeto de atender las necesidades de recursos presupuestales, humanos y materiales de las

unidades administrativas de su adscripción. La coordinación administrativa de la Subsecretaría para Asuntos Multilaterales y Derechos Humanos atenderá los asuntos en la materia de la Consultoría Jurídica.

En estas atribuciones de los subsecretarios se sustenta su mando sobre las direcciones generales que conforman cada subsecretaría de Estado, así como su mando directo sobre las RME. De este ordenamiento jurídico se desprende todo el programa de trabajo de una subsecretaría como parte del rompecabezas que se completa en el plan sectorial y su vinculación al **Plan Nacional de Desarrollo**.

El Reglamento Interior y el sistema jurídico en el que opera

Pasemos ahora a mostrar la importancia del cumplimiento del reglamento interior y de la normatividad en su implementación al momento de ejecutar las acciones de política exterior, en especial en las RME, ya que su desconocimiento o su mala interpretación se traducen mensualmente en cientos de observaciones de glosa por parte de la **Dirección General de Programación Organización y Presupuesto** (DGPOP) a las RME, lo cual es uno de los mayores problemas que se desprenden de la ejecución de la política exterior de México. Un ilustrativo botón de muestra de esta problemática está en la circular POPDGAOPC305/2020 del 2 de marzo de 2020, emitida por la DGPOP en la cual se indica lo siguiente:

En seguimiento al programa de depuración de observaciones de glosa no solventadas a la fecha 02 de marzo del presente, se determinaron **1,815 pólizas cuya observación incurre en la falta de la documentación justificativa de gasto**, las cuales se identifican bajo el criterio de glosa núm. 2 que a la letra indica lo siguiente: La erogación no se encuentra justificada con la copia certificada del contrato, convenio o documento que demuestre la obligación de efectuar el pago.

Un solo error administrativo que se repite en varias RME, tenía observadas hasta el 2 de marzo de 2020, a 1815 pólizas de gasto, con acciones pendientes de resolución por parte de los titulares de las RME por no acatar plenamente la normatividad. Si se analizaran el total de observaciones por todos los conceptos, lo cual no es el objetivo de este trabajo, los números serían escalofriantes. A menudo son impresionantes los resultados de las acciones de política exterior de las RME en materia de protección a mexicanos, documentación, actividades comunitarias o culturales, al igual que los de las direcciones generales que en la Cancillería actúan como sus coordinadores temáticos o unidades normativas de gasto. Sin embargo, muchos de esos buenos resultados se ven opacados por las fiscalizaciones que se realizan de los gastos asociados a su ejecución a nivel Cancillería, o lo que es peor, cuando la fiscalización la realiza la **Auditoría Superior de la Federación** (ASF).

Durante los últimos años, la ASF ha realizado decenas de recomendaciones y levantado decenas de pliegos de responsabilidad administrativa a funcionarios de Cancillería y/o a miembros del Servicio Exterior, por acciones que en buena fe constituyen, en la mayoría de los casos, errores u omisiones que terminan por afectar

al erario público en la medida de que las leyes, reglamentos y normas no se aplican adecuadamente o de plano se omiten por desconocimiento.

En la inmensa mayoría de los casos de pliegos de **responsabilidad administrativa** de los órganos fiscalizadores a funcionarios de la Cancillería y del SEM, los presuntos daños al erario público no son por corrupción o desviación de recursos, sino por una incorrecta aplicación de las normas. Cualquier gasto, con cargo al presupuesto que no se realiza conforme a la **normatividad**, es considerado no justificado y por ende se convierte en un presunto daño al erario público bajo la metodología de los **órganos fiscalizadores**. Las acciones administrativas que sustentan varias acciones y decisiones de política exterior en Cancillería y en las RME, al igual que el drenaje profundo, no se ven, pero son fundamentales en la vida diaria y en la operatividad de las embajadas y consulados de México en el mundo.

Planeación y presupuesto

Es indispensable estar conscientes de que todo gasto corresponde a una **planeación** previa y que debe estar contemplado en el programa de trabajo y en el presupuesto anual asignado. La planeación nacional del desarrollo constituye un marco legal de referencia aplicable a la actividad de los órganos del Estado, ya que permite al titular del Ejecutivo Federal diseñar el **Plan Nacional de Desarrollo** correspondiente a su administración y, a partir de este, definir en los programas sectoriales, especiales, regionales e institucionales, los objetivos, estrategias y líneas de acción de las actividades de la Administración Pública Federal.

Por lo general, en casi ningún estudio sobre la política exterior se menciona que las acciones que ejecutan Cancillería y las RME se desprenden de una programación del presupuesto anual que presenta el gobierno federal y que revisa y aprueba la **Cámara de Diputados**, en el cual les asigna fondos para su implementación. Aunque existen declaraciones y decisiones importantes a lo largo del año, en términos generales el 90 por ciento de las acciones de política exterior que ejecutan las RME están estrechamente **vinculadas** a los planes y programas de trabajo. Casi nada se queda al azar en la cotidianidad de la diplomacia mexicana.

Cuando se habla de **planeación**, es indispensable vincular el reglamento interior de la SRE hacia arriba y hacia abajo, porque es parte de un sistema jurídico compuesto por leyes, reglamentos y normas que tienen su origen en la propia Carta Magna. En efecto, la **Constitución** Política de los Estados Unidos Mexicanos, en sus **artículos 25 y 26**, dispone que la planeación del desarrollo nacional corresponde al Estado. Toda acción de política exterior encuentra su sustento en esa planeación. Los recursos ministrados a las RME tienen por objeto el cumplimiento del **Programa Sectorial de Relaciones Exteriores** que emerge del propio Plan Nacional de Desarrollo. El **artículo 25** de la Constitución establece entre otras cosas que:

Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, que fortalezca la Soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante la competitividad, el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio

de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución...

El Estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional, y llevará al cabo la regulación y fomento de las actividades que demande el interés general en el marco de libertades que otorga esta Constitución....”

Asimismo el **artículo 26** de la Constitución indica en su inciso A, que:

El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, competitividad, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la nación.

En congruencia con lo anterior, el artículo 3, párrafo segundo de la **Ley de Planeación** establece lo siguiente:

Mediante la planeación se fijarán objetivos, metas, estrategias y prioridades, así como criterios basados en estudios de factibilidad cultural; se asignarán recursos, responsabilidades y tiempos de ejecución, se coordinarán acciones y se evaluarán resultados.

Esta regulación jurídica resulta fundamental, puesto que aquellas actividades que no estén consideradas en los planes y programas de trabajo, o bien que se desprendan de ellos, no contarán con recursos financieros para su implementación. A su vez, el **artículo 21** de la ley en comento establece que:

El Plan Nacional de Desarrollo deberá elaborarse, aprobarse y publicarse dentro de un plazo de seis meses contados a partir de la fecha en que toma posesión el Presidente de la República, y su vigencia no excederá del período constitucional que le corresponda, aunque podrá contener consideraciones y proyecciones de más largo plazo.

Planear la política exterior es un ejercicio complejo, ya que implica ir más allá del Reglamento Interno de la SRE. La planeación de la política exterior del Estado mexicano implica la confluencia de convenciones y tratados internacionales, leyes, reglamentos y normas que van más allá del ámbito de la Cancillería mexicana. Esta situación provoca que en muchas ocasiones los titulares de las RME o de las propias direcciones generales de Cancillería cometan errores u omisiones en el desempeño de sus funciones. Los árboles de la Cancillería no son más que un pequeño espacio de un gran bosque que es la Administración Pública Federal.

Normatividad y gasto

En materia de política exterior, todos los **programas** deben ser evaluados y actualizados de manera periódica. Algunos de los más importantes son aquellos que tienen que ver con los esquemas de asistencia jurídica que la **Dirección General de Protección a Mexicanos en el Exterior** maneja para nuestros nacionales en el exterior y las acciones emprendidas para ayudar a sentar precedentes legales que benefician a

las comunidades mexicanas. A su vez, las actividades comunitarias que en materia de salud preventiva, educación y asesoría financiera se ejecutan en las RME, deben ser supervisadas por el **Instituto de los Mexicanos en el Exterior**. Asimismo, las actividades de documentación a mexicanos y extranjeros implican a menudo la adquisición de equipos que debe realizarse conforme a la normatividad vigente y justificarse como parte de los procesos de política exterior, quedando su supervisión a cargo de la Dirección General de Servicios Consulares. Esas tres unidades administrativas fundamentales en la ejecución de la diplomacia consular de México dependen orgánicamente de la **Subsecretaría para América del Norte**. El **artículo 3** del Reglamento Interno de la SRE, reitera el espíritu de la Constitución y de la **Ley de Planeación**, por lo que indica que:

La Secretaría realizará sus actividades en forma programada. Para tal efecto, en cada programa se precisará la participación que corresponda a las unidades administrativas de la Secretaría, sus órganos desconcentrados y las representaciones diplomáticas y consulares, tomando en cuenta los lineamientos del Plan Nacional de Desarrollo y las políticas, prioridades y modalidades que para el logro de objetivos y metas dicte el Titular del Ejecutivo Federal.

En consecuencia, atrás de las acciones de política exterior ejecutadas por las RME, siempre existen **gastos y procesos administrativos**, además de que dichas acciones son parte de programas de trabajo por lo que la evaluación de resultados se convierte también en una responsabilidad de los titulares. Todo el proceso en su conjunto es susceptible de revisiones de parte de las direcciones generales responsables de gastos y/o programas, del **Órgano Interno de Control** o bien de la **Auditoría Superior de la Federación**. No obstante, lo anterior, es común que algunos titulares de RME a menudo soliciten recursos financieros a las unidades administrativas de Cancillería para actividades, sin duda importantes, pero que no fueron consideradas en los programas presupuestales, por no existir en sus programas anuales de trabajo. Durante mi estancia como titular del IME, era común recibir de RME estas solicitudes para ejecutar actividades que si bien eran casi siempre muy importantes, no habían sido consideradas en los programas de trabajo y por ende tampoco en la distribución del presupuesto para la atención a comunidades mexicanas en el exterior. La figura de **ampliación de presupuesto** para actividades, programadas y presupuestadas, es otra historia. Se da sobre todo en los programas de protección a mexicanos en el exterior, ya que eventualidades, pandemias, catástrofes naturales u otras circunstancias imposibles de ser previstas, generan gastos adicionales imprescindibles para que las RME puedan atender la protección y asistencia urgente a nuestros connacionales en el exterior que la requieren.

Los titulares de embajadas y consulados generales son nombrados por el **presidente de la República** y ratificados por el Senado, en tanto que los titulares de consulados de carrera son nombrados por el Secretario de Relaciones Exteriores y no requieren ratificación senatorial. En general los titulares de las RME son considerados por la **Ley del SEM** como jefes de misión y tienen responsabilidad directa sobre el buen manejo de las RME; cuentan con un importante grado de autonomía, pero administrativamente dependen de Cancillería. En este sentido, el Reglamento Interno indica en su artículo 4, que:

Las representaciones de México en el exterior dependerán administrativamente de la Secretaría en términos de la Ley del Servicio Exterior Mexicano y de su Reglamento. Los titulares elaborarán en coordinación con las subsecretarías sus programas de trabajo y el presupuesto necesario para su ejecución; asimismo, serán responsables de cumplir con los objetivos y programas de trabajo que se establezcan y de la aplicación de los recursos que les sean autorizados. Las representaciones administrarán los recursos humanos, materiales, financieros e informáticos que les sean asignados, de conformidad con los lineamientos que en el ámbito de su competencia emitan las direcciones generales de la Oficialía Mayor.

Este ordenamiento jurídico del Reglamento Interno subordina administrativamente a los titulares de RME a las direcciones generales de la **Unidad de Finanzas** (antes Oficialía Mayor) a quienes en los hechos deben rendir cuentas en la ejecución de sus gastos de sostenimiento. En este procedimiento se generan constantemente fricciones entre las unidades administrativas de la Unidad de Finanzas y los titulares de las RME, debido a que la normatividad que regula esa relación, en algunos puntos, está diseñada para México y simplemente deben ser extensiva hacia las RME. En el caso de la devolución de recursos no ejercidos en el presupuesto al final del ejercicio fiscal, es muy entendible que exista para México, pero simplemente es una aberración que se aplique a raja tabla a las RME, ya que desde el primer día hábil del año fiscal siguiente, deben hacerle frente a gastos; dejarlas sin recursos al inicio del año fiscal como viene aconteciendo en la práctica, va en sentido contrario al espíritu de la **Ley del Servicio Exterior Mexicano** y de su Reglamento, los cuales exigen a los miembros del Servicio Exterior cubrir sus deudas oportunamente de conformidad con las leyes del Estado receptor. Es evidente entonces que las RME no pueden esperar a fin de mes de enero que lleguen las asignaciones del nuevo presupuesto para pagar renta y varios servicios de todo tipo. En otro ejemplo de lo absurdo, hay normatividades que solicitan **facturas** con datos fiscales como si estuviéramos en México. En Estados Unidos por ejemplo, es perfectamente legal emitir una factura por 20 mil dólares en una hoja impresa por un equipo de cómputo.

La disparidad ante realidad externa y normatividad interna a menudo se resuelve con certificaciones que los titulares de las RME realizan de facturas y recibos, las cuales se desprenden del documento normativo **Políticas, bases y lineamientos en materia de adquisiciones, arrendamientos y servicios de la Secretaría de Relaciones Exteriores**¹ (POBALINES) que es el documento que determina los alcances y atribuciones de los servidores públicos de la Secretaría de Relaciones Exteriores sujetos a los alcances y obligaciones de la **Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público** y su Reglamento. En su primer párrafo, este documento normativo elaborado por DGPOP señala lo siguiente:

El presente documento tiene por objetivo sentar las Políticas, Bases y Lineamientos en Materia de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios (POBALINES) para los mecanismos, la planeación, programación, presupuestación, celebración y administración de los actos jurídicos y administrativos relativos a las adquisiciones, arrendamientos

¹ Para los administradores de las RME el documento normativo *Políticas, bases y lineamientos en materia de adquisiciones, arrendamientos y servicios* elaborado por el DGPOP como unidad normativa de gasto, es la biblia en la ejecución del gasto diario de la representación. Quienes en México realizan la glosa del gasto de las RME utilizan ese documento normativo como referencia.

y servicios que requieren las Unidades Administrativas, Órganos Desconcentrados y Representaciones de México en el Exterior, en su calidad de áreas requirentes, conforme a las atribuciones que el Reglamento Interior de la Secretaría de Relaciones Exteriores confiere a la Oficialía Mayor y a dichas áreas.”

Pero además de las normas que regulan las adquisiciones de bienes y servicios de las RME, también existen normatividades en la ejecución de los programas sustantivos que tienen que ver con la protección, la documentación y los servicios comunitarios. En materia de protección, la **Dirección General de Protección a Mexicanos en el Exterior** es la unidad administrativa que regula esta actividad de los consulados y embajadas en el exterior. El Reglamento Interior en su **artículo 22**, inciso II, le atribuye como una de sus funciones: Dictar los lineamientos y directrices que normen los programas integrales y acciones tendientes a garantizar la protección de los derechos humanos y otras garantías de los mexicanos en el exterior. Para ello, cuenta con el documento normativo de mayo de 2017 denominado, *Normas para la ejecución del programa de protección consular a personas mexicanas en el exterior*, el cual no sólo está vinculado al Reglamento Interno, sino a una serie de instrumentos jurídicos internacionales como la **Declaración Universal de los Derechos Humanos**, decenas de convenciones internacionales sobre la materia, así como un cúmulo de leyes, reglamentos, acuerdos y normas nacionales. Para que la protección consular se pueda ejercer, el Estado que la otorga debe sujetarse a las normas del **derecho internacional** y debe respetar el ordenamiento **jurídico interno** del Estado receptor. Los supuestos mínimos para la protección consular son: a) que el sujeto a proteger sea nacional del Estado que ejerce la protección; b) que el sujeto solicite la protección; c) que sus reclamaciones no sean tardías.

La normatividad de protección aplica en la repatriación de personas fallecidas en el exterior; en la **protección** a personas en situación de insolvencia económica; en las visitas de protección; en la repatriación de personas vulnerables; en la protección a las personas migrantes; en la protección a personas víctimas de trata de personas en el exterior; y en general a todos los programas de protección de la mujer migrante. En el caso de apoyos y protección a mexicanos condenados a pena de muerte, aplica otra normatividad especialmente diseñada para esos casos.

En materia de **documentación**, la red consular tiene posibilidades de realizar 44 diferentes trámites, cada uno sujeto a una normatividad específica. Los más demandados son el pasaporte y la matrícula consular de alta seguridad, los cuales tienen un Reglamento específico que regula su emisión. En lo general, la Dirección General de Servicios Consulares como unidad normativa de esos 44 trámites de documentación consular, plantea su normatividad mediante la **Guía Consular de la Secretaría de Relaciones Exteriores**, la cual se alimenta de todo un sistema de convenciones internacionales, tratados, leyes, reglamentos, acuerdos y normas internas. Su mandato emana del **artículo 23**, inciso I) del Reglamento Interior, el cual le otorga la función de: “Coordinar y normar el desarrollo de las labores consulares en materia de prestación de servicios consulares”.

Lo mismo ocurre con el **Instituto de los Mexicanos en el Exterior** (IME), el cual conforme a su decreto de creación es un órgano administrativo desconcentrado

de la Secretaría de Relaciones Exteriores.² El IME como órgano desconcentrado se encuentra incrustado en la **Subsecretaría para América del Norte** y en los hechos funciona como una dirección general. El Reglamento Interno en su **artículo 47** establece que este se regirá por su decreto de creación. Asimismo, establece que su director tendrá, entre otras, las atribuciones siguientes:

I. Elaborar los planes y programas de trabajo del Instituto de los Mexicanos en el Exterior; II. Formular los proyectos de programas y de presupuesto relativos al Instituto de los Mexicanos en el Exterior, de conformidad con las disposiciones y lineamientos aplicables; III. Coordinar acciones a favor de las comunidades mexicanas en el exterior, a través de la red diplomática y consular del Gobierno de México;

La agenda de servicios comunitarios que el IME implementa a través de las RME, está regida por una serie de documentos normativos que sirven de base para dar transparencia y eficiencia a los recursos financieros asignados a cada una de las actividades diseñadas en los programas de trabajo anuales del propio instituto y de las RME en favor de las **comunidades mexicanas** residentes en el exterior. Las actividades que concentran los mayores recursos económicos son las **Ventanillas de Salud** que existen en cada Consulado de México en Estados Unidos; el **Programa IME-Becas** y los esfuerzos de educación financiera que coordinan las **Ventanillas de Asesoría Financiera**. Cada una de ellas cuenta con su normatividad, misma que tiene el visto bueno de la **Subsecretaría para América del Norte**. Así pues, aunque no se note, en las acciones de política exterior existe invariablemente un **soporte presupuestal** que debe ser ejercido con transparencia y apegado a la normatividad vigente, porque obliga a los titulares de las RME a rendir cuentas a la Secretaría de Relaciones Exteriores y, de ser requerido, a los **órganos fiscalizadores** del Estado mexicano.

Epílogo

El Reglamento Interior de la SRE no puede aplicarse a la política exterior de manera aislada de otras leyes, reglamentos y normas, porque es sólo una parte de un sistema jurídico en el que descansa la implementación de la política exterior de México a través de las RME. Esto es fundamental para el buen desempeño de las RME y de sus titulares en la ejecución cotidiana de las acciones de política exterior que tienen bajo su responsabilidad. Lo mismo ocurre con las unidades administrativas de la SRE que son conforme al propio Reglamento Interno, las responsables de la supervisión administrativa y de la ejecución de programas anuales de las RME.

En los hechos, una de las mayores carencias del personal diplomático es su precaria preparación y conocimiento de cuestiones administrativas y normativas, lo que se transforma en observaciones continuas de los órganos fiscalizadores. Por ello, es muy recomendable que la SRE refuerce este punto que es, sin duda, su talón de Aquiles. En la medida en que el personal de las RME tenga un mejor conocimiento y

² Artículo 1 del Decreto por el que se crea el Instituto de los Mexicanos en el Exterior, con el carácter de órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Relaciones Exteriores Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 16 de abril de 2003.

dominio de la normatividad en que se sustentan sus actividades diarias, habrá menos errores y omisiones; menos observaciones de glosa; menos sanciones por parte de los órganos fiscalizadores; y mayor transparencia y rendición de cuentas.

También sería recomendable que, como parte de la 4T, se eliminaran candados y normatividad que incrementa las cargas de trabajo al personal de las RME. Asimismo, es ya urgente adecuar varios instrumentos jurídicos para que reconozcan la excepcionalidad del Servicio Exterior, ya que conforme a convenciones y tratados internacionales, las RME deben respetar los ordenamientos jurídicos del Estado receptor, por lo que no se les puede pedir a sus miembros que apliquen literalmente leyes y reglamentos diseñados para México ya que por estar en el exterior se enfrentan a realidades y a leyes distintas, lo cual los coloca ante un conflicto de leyes.

Desafortunadamente, la historia de corrupción arraigada en la Administración Pública Federal es la responsable de candados y trámites excesivos y muchas veces innecesarios en la adquisición de bienes y servicios esenciales para las RME. Por ejemplo, un *switch* de red que distribuye cables de la instalación de internet es catalogado como bien de inversión, aunque su costo pueda ser de alrededor de 100 dólares. Si este instrumento sufre una avería, debe ser remplazado por uno nuevo, pero al ser un bien de inversión, su compra por la vía ordinaria puede llevar meses, aún si se trata de un instrumento barato y simple que de no sustituirse implica la suspensión de los servicios consulares. Existe la opción de regularización de estas compras por casos de urgencia comprobada, pero de igual forma pueden llevarse meses.

En la fiscalización de las RME no sólo se analiza la transparencia en la ejecución del gasto, sino también los procedimientos que lo acompañan. Asimismo, las RME deben evaluar sus programas de actividades e informar anualmente sus resultados. Por ello el conocimiento de los instrumentos jurídicos es esencial para los miembros de las RME. El que cada RME tenga un administrador, no debería interpretarse como permiso de omisión en conocimiento de la normatividad para el resto de los miembros de la representación, y mucho menos para el titular y el segundo funcionario en mando jerárquico, que conforme a la Ley del SEM, debe ser obligatoriamente un funcionario de carrera.

El RISRE es un instrumento jurídico que tiene un impacto pocas veces advertido en las acciones de política exterior. Sin embargo, es indispensable entender que su aplicación va acompañada de otras leyes, reglamentos y normatividades que vinculan y dan coherencia a las acciones de la Administración Pública Federal de la que son parte la Cancillería y el Servicio Exterior Mexicano de Carrera. El RISRE es una pieza de una maquinaria jurídica del Estado mexicano que todo diplomático debe conocer para evitar sanciones bien sean por errores o por omisiones. Simplemente no podemos olvidar que un principio del Derecho establece que el desconocimiento de la ley no exime a nadie de su cumplimiento.

Bibliografía

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas. Adoptada el 18 de abril de 1961 en Viena (Austria), entró en vigor el 24 de abril de 1964.

Convención de Viena sobre Relaciones Consulares. Adoptada el 24 de abril de 1963, entró en vigor el 19 de marzo de 1967.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1976. Última reforma publicada DOF 22-01-2020.

Ley del Servicio Exterior Mexicano. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de enero de 1994. *Reglamento de la Ley del Servicio Exterior Mexicano.* Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de abril de 2017.

Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de enero de 2000.

Reglamento Interior de la SRE. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 8 de enero de 2009.

Políticas, bases y lineamientos en materia de adquisiciones, arrendamientos y servicios de la Secretaría de Relaciones Exteriores

Guía Consular de la Secretaría de Relaciones Exteriores. Para uso exclusivo de las Representaciones de México en el Exterior.

Normas para la ejecución del programa de protección consular a personas mexicanas en el exterior. Documento normativo elaborado por la Dirección General de Protección a Mexicanos en el Exterior de la SRE.

Lineamientos IME Becas. Instituto de los Mexicanos en el Exterior, publicados en el portal de la SRE el 20 de febrero de 2019.

Lineamientos Ventanillas de Salud (VDS). Instituto de los Mexicanos en el Exterior, publicados en el portal de la SRE el 20 de febrero de 2019.

Capítulo 5

Los principios tradicionales y las doctrinas como fundamento jurídico de la política exterior de México

Dámaso Morales Ramírez
Eduardo Roldán
Rafael Velázquez Flores

Introducción

A lo largo de la historia de México, los principios de política exterior y sus doctrinas han constituido la **base jurídica** y han guiado, de forma indiscutible, los vínculos diplomáticos del país. Primero, como doctrina, como experiencia histórica propia, como préstamos del **Derecho Internacional Público** (DIP) para salvaguardar la soberanía, el territorio y el derecho de los mexicanos a regirse por sí solos. Segundo, como orden constitucional que reafirma a los principios como la base jurídica de la política exterior de México (PEM). De este modo se observan dos momentos históricos en que las bases jurídicas se forman y transforman. El primer momento se ubica en el amplio acervo del DIP. En él, México se refugió y lo usó como trinchera para la defensa de sus intereses, particularmente, la integridad de su soberanía. Estos principios formaron parte de un desarrollo político-jurídico internacional, inscritos en los principales instrumentos internacionales como la **Carta de las Naciones Unidas** (ONU) y la Organización de Estados Americanos (OEA). Se integran al **derecho internacional consuetudinario** (Gómez-Robledo Verduzco, 2001, p. 200) y a los órganos de los que México forma parte y, en consecuencia, está obligado jurídicamente a su cumplimiento. Por este hecho, son ley suprema. México los hizo suyos, formaron parte de su historia patria, sustentaron doctrinas nacionales y se defendieron en el exterior. Estos principios constituyeron, desde la vida independiente mexicana, una base jurídica para la política exterior.

En un segundo momento fue necesaria la elevación constitucional de estos principios para otorgarles, sin ninguna duda, el rango de **ley máxima**; ya que antes se inscribían en el Derecho Consuetudinario o costumbre (Sepúlveda, 2009, p. 94); y que, en el sistema jurídico mexicano, ambos carecen de la fuerza de la ley escrita, y en todo caso suple la ausencia de esta (Villoro Toranzo, 2018, p. 171). Con ello se refuerza la dirección de la política exterior, lejos de circunstancias e intereses de gobiernos acomodaticios o facciones políticas. El presente capítulo se divide en los

ocho principios constitucionales. Tiene por **objetivo** analizar sus antecedentes históricos, su formalización en ley suprema (**art. 89, fracción X**), así como algunas de sus consecuencias como base jurídica de la política exterior de México. Como nota, si bien aquí se revisan los ocho principios contenidos en el artículo ya referido y las principales doctrinas, debe subrayarse que no son todos, ni exhaustivos, de los que componen la amplia doctrina jurídico-política (Seara Vázquez, 1985).

La No Intervención

Este principio constituye la **piedra angular** y es consustancial a los demás principios a los que México se ha adherido y, por fuerza de su historia, ha hecho suyos y defendido en la arena de la política internacional. Surge de las dinámicas mismas de la historia de México. El país sufrió intervenciones, invasiones y pérdida del territorio. Estas experiencias forjaron en el país la defensa del principio de la No Intervención, la cual se mantiene vigente en la época actual. Por esa razón, el gobierno mexicano ha sido uno de los principales promotores de ese principio y ha fundamentado su ejercicio diplomático en esta base doctrinal.

La historia del mundo está plagada de conflictos e intervenciones, como se refleja en los registros históricos. Desde la aparición de los Estados-nación y la búsqueda de sus intereses, se han conducido en numerosas ocasiones intervenciones en otros Estados y territorios. **Isidro Fabela** escribió en un libro sobre el tema un recuento de las intervenciones en la historia desde la antigüedad y prosigue con el trabajo de los tratadistas sobre este principio y su adopción en diferentes convenciones. Fabela observaba que los Estados buscaban crear una base en el DIP para construir un orden mundial estable (Fabela, 1994). Debe señalarse que no hay una definición única sobre la no intervención, *grosso modo*, se podría sintetizar como el rechazo a la injerencia política, económica y militar en los asuntos internos de los países (Roncagliolo, 2015).

El primer antecedente cercano sobre el principio de No Intervención en una organización internacional fue la resolución del 1 de octubre de 1936 aprobada por la Asamblea de la **Liga de las Naciones** en cuyo **artículo 15**, párrafo 8, se dispuso: “Todo Estado tiene el deber de abstenerse de cualquier intervención en la vida política de un Estado extranjero”. En el **sistema de las Naciones Unidas** este principio se inscribe en el **artículo 2**, párrafo 4 de su Carta. También fue recogido en la Carta de la OEA en sus **artículos 19 y 20**.

En el caso de México, desde el inicio de su vida independiente sostuvo el principio de no intervención como un postulado para afianzar su vida soberana y autodeterminación. Posteriormente José María Morelos en la **Constitución de Apatzingán** (1814) asienta en los artículos 2º y 3º, la idea de la soberanía que emana del pueblo, y por consiguiente rechaza cualquier intervención. **Benito Juárez**, ante la intervención del ejército francés en la vida nacional, sintetiza en su célebre frase el principio de no intervención: “El respeto al derecho ajeno es la paz”, con lo cual se sostiene que, para un esquema de paz mundial, la no intervención debe ser una norma de convivencia civilizatoria. México adoptó como una base jurídica este principio en sus diversas actuaciones en los foros y conferencias internacionales; no perdió

oportunidad para incorporarlo al acervo del **derecho internacional**. Se pronunció en contra de las intervenciones en Europa y la japonesa a Manchuria (Seara Vázquez, 1985) así como en todos los procesos de descolonización. En el sistema panamericano y sus diversas conferencias, México impulsó el principio de no intervención para ser incluido en cada instrumento internacional posible. Guiado por esta norma, México rechazó las intervenciones en República Dominicana, Chile, Cuba, Granada y Checoslovaquia, entre otros.

En tiempos actuales, existe un debate acerca de la vigencia y oportunidad de este principio cuando México abandona su modelo económico cerrado y se abre a la globalización. Algunos acusan un mayor pragmatismo político, particularmente desde los sexenios de **Carlos Salinas** y **Ernesto Zedillo**, quienes de origen se distancian del principio de no intervención. Ya en el sexenio de **Vicente Fox**, el ejemplo más claro fue el alejamiento de México hacia Cuba en la **Comisión de Derechos Humanos de la ONU**, celebrada en Ginebra en 2001, en donde el país se inclinó más por la democracia y los derechos humanos, que por la no intervención. También durante ese mismo gobierno se discutió la participación de México en las **Operaciones de Mantenimiento de Paz** (OMP) en el sentido que violaba el principio constitucional de no intervención. Y que esta base jurídica vería mermar su fuerza constitucional en la acción exterior. Se dejó claro que, en realidad, desde el momento en que se requiere del consentimiento de las partes en conflicto, no constituye una intervención. México ha sido consistente en hacer valer el principio de no intervención, como base jurídica de su política exterior. Más allá del dinamismo político o llamado pragmatismo, es clara la vocación legalista mexicana fincada, tanto en el derecho internacional como nacional, de su política exterior.

La Autodeterminación de los Pueblos

Este principio tiene una larga historia en el derecho internacional, pero con mayor consistencia desde el sistema internacional surgido de la **Paz de Westfalia 1648**, que da paso al Estado como ente nacional, soberano y con territorio. Otros documentos históricos profundizan o amplían esta doctrina. Por ejemplo, la **Declaración de Independencia de los EUA** de 1776, y la **Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano** francesa de 1789 (Cassin, 1974). **Woodrow Wilson** incorporó este principio en sus **Catorce Puntos**. El principio también está contenido en el **artículo 1**, párrafo 2, de la **Carta de las Naciones Unidas**.

En la historia mexicana, este principio se inserta desde el movimiento mismo de **Independencia**, en el que México luchó por su autodeterminación y su derecho a constituirse en un Estado nacional. A partir de ese momento se hace más necesaria su invocación por los sucesivos capítulos de intervención extranjera en México: como la estadounidense de **1848** (donde México perdió más de la mitad de su territorio); la francesa (**1861-1867**); la invasión estadounidense a Veracruz (**1914**); y la expedición punitiva estadounidense (**1916**), entre otras. De ahí México otorga a este y otros principios la mayor fuerza, en el marco del respeto al Derecho Internacional, como vía para solventar su integridad territorial, su soberanía nacional y su vigencia como Estado (Green y Smith, 1989).

La autodeterminación ha puesto a prueba la postura internacional de México, entre fijarse a este principio, o claudicar a las presiones que la geografía contigua con la mayor potencia del mundo impone (Ojeda, 1976). Algunos casos pueden ilustrar cómo México ha aplicado esta norma de conducta, que también va de la mano con el de No Intervención. En el entorno de la **Guerra Fría**, había presiones de EUA que vulneraban el derecho a la autodeterminación de los pueblos latinoamericanos. Cuando en 1954 el presidente guatemalteco, **Jacobo Árbenz**, nacionalizó los terrenos de la United Fruit Company, el gobierno de Estados Unidos presentó en la **X Conferencia Panamericana** una resolución de retórica democrática frente al “avance del comunismo” en Guatemala y urgió a una intervención armada. México condenó tal proyecto amparado en el argumento que se violentaba el principio de autodeterminación de los pueblos. Posteriormente EUA patrocinó un golpe de Estado en ese país (Sepúlveda Amor, 1985). También en el asunto de la Revolución Cubana, México hizo valer el principio de autodeterminación de los pueblos. México no se sumó al resto de las naciones americanas para condenar ese régimen (Bosques *et al.*, 1988).

Solución Pacífica de las Controversias

El espíritu que prevalece en este principio es el de anteponer la razón, la negociación, y el arreglo pacífico para garantizar la paz mundial. En las **Convenciones de la Haya de 1899 y 1907** se establece que deberá favorecerse, antes que el uso de la fuerza, el arreglo pacífico de las controversias. Pero este principio alcanza su expresión máxima en la **Carta de las Naciones Unidas**, y de hecho forma parte vertebral del propósito de este organismo. En los **artículos 2**, párrafo 3; y el **33**, párrafo 1, se desarrolla este principio. Concretamente el último artículo establece que se busquen soluciones mediante la negociación, la conciliación, la mediación o el arreglo judicial, entre otros.

Al observar estos y otros medios de solución pacífica de controversias, algunos estudiosos observan dos grandes grupos. Aquellos que sustentan un medio diplomático o político; y aquellos que componen un medio jurisdiccional fincado en los derechos y obligaciones del DIP. Pero el uso de unos no excluye a los otros (Rabasa, 2005a). México se ha acogido a este principio a lo largo de su historia. Su nacimiento como Estado fue marcado por intervenciones y presiones de potencias extranjeras. Su adhesión al derecho internacional le significó un refugio, para hacer valer sus derechos. Así, el país actuó consecuentemente respecto a la solución pacífica de las controversias.

Se reconocen alrededor de 177 comisiones mixtas de reclamaciones por daños sufridos de los movimientos revolucionarios entre 1838 y 1935 (Díaz, 1983). Otros casos emblemáticos son las controversias por el **Fondo Piadoso de las Californias**, la **Isla de la Pasión** o de Clipperton y **El Chamizal**. Ninguno de estos litigios los ganó México. Respecto al Fondo Piadoso de las Californias, México se vio obligado a pagar las deudas adquiridas en el mismo, hasta que el Tratado de Guadalupe Hidalgo (1848), con el que se perdió más de la mitad del territorio, puso fin a esos pagos. Respecto a la Isla de la Pasión, México perdió el laudo dictado por el rey de

Italia, **Víctor Manuel** en 1931 a favor de la soberanía francesa. El diferendo fronterizo por El Chamizal fue motivo de litigios por varios años. Un laudo (1963) marcó una nueva línea divisoria, que desvaneció las demandas mexicanas. Después se alcanzó un acuerdo para la devolución de parte de este territorio, que se hizo efectivo en 1967 (Gómez Robledo, 1965).

Honrando este principio en el ejercicio de su política exterior, México ha usado sus buenos oficios y mediación en distintos conflictos entre naciones. Destacan su papel en el **Grupo Contadora** (México, Colombia, Panamá y Venezuela, 1983), para la resolución de los conflictos armados en **Centroamérica**. La mediación de este grupo fue fundamental para llegar a la paz en la región. También importantes fueron sus buenos oficios para el diálogo entre el gobierno colombiano y el **Ejército de Liberación Nacional** (2004) (Amor, 2018), entre otros.

La proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales

Esta posición constituye uno de los principios jurídicos fundamentales de la política exterior mexicana. A su vez, está arraigado en la conciencia colectiva internacional como **ley superior**, así como en la ley suprema nacional. Desde la antigüedad, este tema ha sido tratado y desarrollado teóricamente o en instrumentos internacionales. Al tiempo, ha constituido un acervo de normas internacionales a través de diferentes tratados de paz.¹ Entre los autores que han estudiado el tema están: **Tomás de Aquino** con su *Suma teológica*; **Hugo Grocio** con la obra *Sobre la guerra y la paz*; **Emmanuel Kant** con *La paz perpetua*, entre otros. Asimismo, diferentes organizaciones y pactos han establecido un marco jurídico en torno a este tema, como son el **Pacto de la Sociedad de Naciones de 1919**, donde explícitamente se señalaba el objetivo de alcanzar la paz y seguridad internacionales, el **Pacto Briand-Kellog** o pacto de París de 1928, mediante el cual los quince Estados signatarios se comprometían a no usar la guerra como mecanismo para la solución de las controversias internacionales, y la **Carta de las Naciones Unidas**. Este instrumento hace alusión en su **artículo 2º** párrafo 4 a la obligación de que “los miembros de la Organización, en sus relaciones internacionales, se abstendrán de recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza contra la integridad territorial o la independencia política de cualquier Estado, o en cualquier otra forma incompatible con los propósitos de las Naciones Unidas” (ONU: 1946). México, al formar parte del sistema de Naciones Unidas se obliga a este precepto y lo incorpora a su política exterior.

Pero la fuerza de adopción de este principio en la norma nacional tiene un doble origen. Por un lado, la incorporación de este principio a las cartas constitutivas de los principales organismos internacionales, y que por la sola pertenencia de México se obliga a ellas. La otra es porque este principio forma parte del ***ius cogens*** o derecho imperativo internacional. Esto equivale a una norma de mayor valor general entre las naciones, una medida **moral suprema**, que se ubica por encima de otras normas del derecho internacional y es reconocida y observada de manera general en la sociedad

¹ Entre los más importantes están el Tratado de Qadesh firmado por los hititas y los egipcios en 1259 a.C. (el primero que se tiene registro), así como las Paz de Westfalia de 1648, el Congreso de Viena de 1815, los Tratados de Versalles de 1919, entre otros.

internacional (Gómez Robledo Verduzco, 1988). De ahí la fuerza que esta norma adquiere en el marco jurídico mexicano. De tal suerte, este principio constituye una **base jurídica** que se transfiere a la política exterior. México se ha manifestado en cada oportunidad en todos los foros internacionales en contra de la amenaza o uso de la fuerza (Vargas: 2005). Se manifestó en contra de la invasión de los EUA a **Irak en 2003**, haciendo valida su oposición al uso de la fuerza en las relaciones internacionales.

Igualdad Jurídica de los Estados

A partir de su historia independiente, México ha reivindicado el **derecho internacional** como un instrumento privilegiado de la política exterior para que, de esta manera, se conduzcan las relaciones internacionales del país. Estas bases jurídicas del orden mundial constituyeron los principios de la PEM. Imaginar un sistema internacional sin la igualdad jurídica de los Estados es imaginar la no existencia de tal **sistema internacional**. Desde la **Paz de Westfalia** y el reconocimiento de las **sobranías**, los Estados se definen como sujetos del derecho internacional, con derechos y obligaciones iguales, que sostienen el sistema mundial. El mutuo reconocimiento de los Estados equivale a la aceptación de la igualdad entre ellos. Esta igualdad jurídica se hace evidente en los tratados celebrados entre Estados, o bien frente a tribunales u organismos internacionales. Este principio básico va más allá de la *realpolitik* que valora más el poder político, militar, económico o sociocultural. En su lugar, lo que interesa es que todos los Estados sean sujetos de derecho internacional, con obligaciones y derechos en igualdad jurídica (Verduzco, 1988).

Este principio implica también el reconocimiento de la **soberanía** de los Estados y el respeto por el régimen político y formas de gobernarse para que los pueblos decidan su propia organización política. A partir de la aceptación de la soberanía de los Estados y la voluntad de incorporarse y regirse por los principios del derecho internacional que rigen el sistema internacional, se deriva de manera lógica la igualdad entre los Estados. En la **Carta de las Naciones Unidas** este principio se inserta en el **artículo 1**, párrafo 2, donde se postula el respeto al principio de igualdad de derechos, así como la igualdad soberana de todos sus miembros (Centro de Estudios Internacionales Gilberto Bosques, 2014). En la **Organización de los Estados Americanos** (OEA) se establece en su **artículo 10** la igualdad jurídica de los Estados, así como de sus derechos y deberes. La igualdad se deriva de la simple existencia del Estado como sujeto de derecho internacional.

Este principio ha formado parte del **cuerpo doctrinario** y del ejercicio diplomático de México. El ejemplo más claro de ello se encuentra en el desarrollo de la **Doctrina Juárez**, que el entonces presidente de la República manifestó en los momentos de la **intervención francesa** y de la imposición de un imperio en México. Este principio es el *ethos* mismo del derecho internacional, que brinda certidumbre jurídica y aclara el camino para la suscripción de cualquier instrumento y solución de controversias entre los Estados. México lo adoptó como parte de su **cuerpo doctrinario** que orienta y dirige su comportamiento internacional. Lo ha reivindicado en sus rela-

ciones internacionales. Su inscripción constitucional le da mayor fuerza como base de la política exterior.

La Cooperación Internacional para el Desarrollo

La cooperación encierra en sí misma el espíritu de otros principios como la resolución de problemas, el respeto a los derechos humanos, y el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales. En el **artículo 1º**, del capítulo 1º párrafo 3, de la **Carta de las Naciones Unidas**, a la letra dice: “realizar la cooperación internacional en la resolución de problemas internacionales de carácter económico, social, cultural o humanitario, y en el desarrollo y estímulo del respeto a los Derechos Humanos y las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma, o religión” (Organización de las Naciones Unidas, 2015). Alrededor de esta prescripción se fue construyendo un orden mundial en el que México participó activamente. En 1964 se celebró la **Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo** (UNCTAD), que después se convirtió en un órgano permanente. Tuvo entre sus propósitos ayudar a los países más pobres a incrementar su nivel de desarrollo a partir de su comercio exterior. Se otorgaron algunos beneficios arancelarios no recíprocos (UNCTAD en español | Home, s/f); se avanzó en la idea de desarrollo y se creó el **Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo** en 1965 (PNUD).

En todos estos foros, México fue muy activo en la creación y consecución de las agendas de desarrollo. Participó activamente en la VI Sesión Extraordinaria de la **Asamblea General** de las Naciones Unidas (1973), de la que surgió la **Declaración Universal de un Nuevo Orden Económico Internacional** (NOEI). Estos instrumentos, si bien no poseen la fuerza jurídica del derecho internacional, sí conforman un amplio consenso mundial y una **fuerza moral** que México adopta e integra a su propio sistema normativo. Así, este principio adquiere **supremacía de ley** en su incorporación a la Carta Magna en 1988. Con esta arma constitucional, el país amplía y fortalece su política exterior y, sobre esta base, participa ampliamente en la agenda y composición tanto de los **Objetivos de Desarrollo de Milenio** (ODM) en 2000, como de los **Objetivos de Desarrollo Sostenible** (ODS) en 2015. Siendo la cooperación internacional para el desarrollo un mandato constitucional, el gobierno de México aprobó la **Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo** (LCID) en 2011. A partir de esta norma, la acción del Ejecutivo se fortalece para formular y ejecutar la cooperación internacional. Como base jurídica de este principio, México creó, al amparo de la LCID, la **Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo** (AMEXCID) en el mismo año. Como se observa, México tomó en cuenta todo un engranaje jurídico internacional y nacional para dar forma a un principio normativo de su política exterior. Con esto, el Estado mexicano asumió el compromiso de proyectar la cooperación internacional para el desarrollo como base de su política exterior.

Las últimas administraciones en México han tratado de hacer realidad este principio. En los años setenta y ochenta, los gobiernos de **Luis Echeverría**, **José López Portillo** y **Miguel de la Madrid**, impulsaron esquemas de cooperación, como fueron

la **Carta de los Derechos y Deberes Económicos de los Estados**, el **Pacto de San José** y el **Grupo Contadora**, respectivamente. En los noventas, las administraciones de **Carlos Salinas** y **Ernesto Zedillo**, en la medida de sus posibilidades, buscaron cooperar con países y organizaciones internacionales, principalmente con Centroamérica. De igual forma, los gobiernos panistas de **Vicente Fox** y **Felipe Calderón** promovieron planes de colaboración, como fueron el **Plan Puebla Panamá** y la **Iniciativa Mérida**. **Enrique Peña Nieto** colocó a la cooperación internacional como un pilar de su política exterior. Finalmente, el presidente **Andrés Manuel López Obrador** estableció desde el inicio de su sexenio el **Plan Integral de Desarrollo**, el cual busca inyectar recursos financieros a países de **Centroamérica** para promover el desarrollo y evitar la migración.

El Respeto, la Protección y Promoción de los Derechos Humanos

Desde la creación de la **Carta de la Naciones Unidas**, los derechos humanos (DDHH) formaron parte constitutiva de los principios que guían la acción de los Estados en el escenario internacional. México ha adicionado la mayoría de estos principios a su **Constitución** política (Meléndez, 2012). Pero no debemos perder de vista que en realidad hay dos momentos. En el primero, México observó estos principios con relación al acervo del **derecho consuetudinario** y como miembro pleno de diversos órganos internacionales en los que se obliga al cumplimiento de sus cartas fundacionales. En segundo, con la incorporación de los principios a la Carta Magna mexicana. En consecuencia, en el caso de los DDHH, es erróneo pensar que, por no haber sido inscritos en 1988, estaban ausentes como **base normativa** de la política exterior mexicana. Por el contrario, como ya se anotó, México tenía obligaciones internacionales en la materia. Además, la tradición mexicana en materia de derechos humanos es reconocida a nivel mundial. En la década de 1930, México ofreció **asilo** a los españoles que huían del régimen de Franco. Lo mismo sucedió con los migrantes en la **Segunda Guerra Mundial**, como grupos de judíos. Esta tradición se reforzó durante las dictaduras en **América Latina**, particularmente en la recepción de asilados políticos chilenos en 1973, así como de uruguayos y argentinos alrededor de ese año.

Prácticamente México ha ratificado cualquier instrumento internacional de derechos humanos (Suprema Corte de Justicia de la Nación, s/f), así como la competencia de la **Corte Interamericana de Derechos Humanos**, ante la cual se han presentado varios casos en contra del Estado mexicano, como el caso de desaparición forzada de Radilla Pacheco (Corte Interamericana de Derechos Humanos, s/f-b), o el caso campo algodoner (Corte Interamericana de Derechos Humanos, s/f-a). También se reconoce la competencia de la **Comisión Interamericana de Derechos Humanos** y de la **Corte Penal Internacional**. El país ha participado activamente en la creación del **Consejo de Derechos Humanos** que sustituyó a la antigua Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, además de presidir este órgano en 2006-2007.

De este modo, México se ha apropiado del avance en materia de DDHH a nivel internacional. Creó normas relativas a esta materia y condujo transformaciones

institucionales importantes. Su adscripción a las leyes fundamentales de México recoge todos los elementos histórico-jurídicos internacionales que fueron quedando plasmados en materia de derechos humanos en México, a través de sus constituciones (Gamboa, C y Valdés, R., 2005). Este hecho marcó un avance en materia de derechos humanos de las mujeres y, finalmente, la del **10 de junio de 2011**, reconocida como la reforma constitucional en materia de derechos humanos. Se publicó en el **Diario Oficial de la Federación** el decreto de reforma en materia de derechos humanos. En este decreto se modificó la denominación del Capítulo I del Título Primero, y se reformaron once artículos de la Constitución. De los cambios destacados, resalta la nueva redacción del **artículo 1º** Constitucional, que establece que “el Estado reconoce derechos, los cuales son universales e inherentes al ser humano”, en lugar de concebirllos como otorgados o limitados por la acción estatal. Asimismo, “se amplió el catálogo de derechos humanos reconocidos en la Constitución al integrar en ella los tratados internacionales de los que México forma parte. Se amplió el concepto de no discriminación. Se integró el principio *pro persona*, como una guía de interpretación y aplicación de las normas relativas a los derechos humanos, favoreciendo en todo tiempo a las personas con la protección más amplia en sus derechos”. Además, se especificaron “las obligaciones estatales de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos sin discriminación alguna” y se señaló que lo anterior se aplicaría “bajo los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad”. Se estableció pues el “deber del Estado de prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos”.

Debe señalarse que la definición de los DDHH es una **construcción histórica**, que en cada época y en cada unión política ha tomado acepciones diferenciadas. En este sentido, es indispensable resaltar que no hay una **definición** única de los derechos humanos. Las acepciones que se han construido comparten que son los derechos más fundamentales de las personas creados para delimitar el abuso del Estado, necesarios para asegurar la dignidad inherente a cada ser humano, incorporados en el sistema normativo y político de los Estados, con carácter de obligatoriedad a los gobiernos. Así pues, “los Derechos Humanos son un conjunto de prerrogativas y principios, de aceptación universal, jurídicamente reconocidos y garantizados, que aseguran al ser humano su dignidad, y que las personas tienen frente al Estado y a sus instituciones para impedir que este interfiera, limite y/o viole el ejercicio de sus derechos” (Roldán, 2015).

La armonización de los conceptos y marco jurídico con el DIP y los organismos internacionales y jurisdiccionales lleva al respeto de los derechos humanos como un principio de política exterior, como un paso fundamental, cuya revisión y actualización de las leyes secundarias nacionales no debe contravenir los compromisos internacionales de México. El gobierno está obligado a cumplir las normas constitucionales en materia de derechos humanos, así como al régimen internacional vigente. Esta liga sostiene a la política exterior y amplían los rangos de acción y peso moral de México en los foros internacionales. Además, el seguimiento de este principio le otorga a México mayor prestigio internacional y una mejor imagen del país en el mundo.

La Lucha por la Paz y la Seguridad Internacionales

Las conflagraciones mundiales dieron pauta a la creación y fortalecimiento de este principio. Al término de la **Primera Guerra Mundial**, en el **Tratado de Versalles** (1919), se denunciaba el uso de la fuerza y se incluyó el propósito de la **Sociedad de Naciones** de mantener la paz. En el **Pacto Briand-Kellogg** (1928) los Estados renuncian al uso de la guerra. Las **Naciones Unidas** (1945) establecieron un marco internacional para el mantenimiento de la paz y la seguridad mundiales. En el **Consejo de Seguridad** recae una mayor responsabilidad en la salvaguarda de la paz colectiva, que puede mandar, incluso, el uso de la fuerza. El desarrollo de las **Operaciones de Mantenimiento de la Paz** ([OMP] resolución 377, 1950), ha constituido uno de los mecanismos de la ONU para generar las condiciones de paz en conflictos armados (Alcalá Ferráez, 2016). México reconoce el uso de la fuerza las Naciones Unidas, desde el momento en que forma parte de la misma. Debe subrayarse que los atentados del **11 de septiembre de 2001** abrieron la puerta para la reconceptualización del término de legítima defensa, contenida en la propia **Carta de las Naciones Unidas**. Particularmente la idea de que este principio pueda ser invocado antes o después del atentado, lo que se ha conocido como *preemptive action*. Esta opción representa una defensa preventiva, la cual ha sido negada en fallos de la **Corte Internacional de Justicia** (Rabasa, 2005b).

La actuación de México en el **Consejo de Seguridad** ha sido motivo de preocupaciones por ciertos grupos político-diplomáticos. Se argumenta, básicamente, que México puede ser presionado a favor o en contra de determinadas resoluciones, y pueden comprometerse los principios de su política exterior (Ledo, 2002). Los embajadores **Manuel Tello**, padre e hijo, sostuvieron esta postura, insistiendo en que México no debe involucrarse en conflictos que, incluso, podrían confrontarle con EUA (Sepúlveda, 1994). México ha participado en el Consejo de Seguridad y ha sostenido sus principios de política exterior. En 1946 apoyó el proceso de **descolonización**; condenó el régimen del *apartheid* en Sudáfrica; promovió la reconciliación **Israel-palestina**; en 2009-2010; apoyó la resolución sobre niñas y niños en conflictos armados, y la atención a **Haití**. En 2020, México confirmó el respeto al derecho internacional y los derechos humanos, así como el rechazo al uso de la fuerza.

Para cerrar este apartado y respecto a la participación de México en las OMP, se reporta en una encuesta del **Centro de Investigación y Docencia Económicas** (CIDE), que el público (58%) y los líderes (52%) apoyan la participación de México en las OMP (González González *et al.*, 2013). De 2015 a mayo de 2019, México ha “realizado 83 despliegues de personal militar y policial mexicano en las Operaciones de Mantenimiento de la Paz, que la Organización de las Naciones Unidas (ONU) lleva a cabo en diversos países” (Senado de la República, s/f). Estos ejercicios demuestran el compromiso de México por involucrarse en actividades para el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales.

Las doctrinas de la política exterior de México

Además de los principios tradicionales de la política exterior de México, existen algunas doctrinas que también sirven de guía en la actuación de México en el mundo. En otras palabras, las doctrinas también representan un marco jurídico para el comportamiento de México en el sistema internacional. La única diferencia es que una doctrina es una declaración prácticamente unilateral que tiene un sustento moral y no legal; es decir, los gobiernos no están obligados, jurídicamente, a conducirse apegados a ella. Una de las más conocidas es la **Doctrina Juárez**, la cual a la letra dice: “entre los individuos, como entre las naciones, el respeto al derecho ajeno es la paz”. Estas ideas representan claramente la visión de México sobre la paz y la solución pacífica de las controversias. Pero también reflejan los principios de No Intervención, Autodeterminación de los Pueblos e Igualdad Jurídica de los Estados. México adquirió prestigio internacional gracias a este pensamiento que es base de las relaciones internacionales y el Derecho Internacional.

Otra muy reconocida es la **Doctrina Carranza**. En su informe de gobierno de 1918, el entonces presidente Venustiano Carranza afirmó que:

Todas las naciones son iguales ante el Derecho. En consecuencia, deben respetar mutua y escrupulosamente sus instituciones, sus Leyes y su soberanía, sometiéndose estrictamente y sin excepciones al principio universal de no intervención. Nacionales y extranjeros deben ser iguales ante la soberanía del Estado en que se encuentran; de consiguiente ningún individuo debe pretender una situación mejor que la de los ciudadanos del país donde va a establecerse y no hacer de su calidad de extranjero un título de protección y privilegio. La diplomacia debe velar por los intereses generales de la civilización y por el establecimiento de la confraternidad universal; no debe servir para la protección de intereses particulares, ni para poner al servicio de éstos la fuerza y la majestad de las naciones. Tampoco debe servir para ejercer presión sobre los Gobiernos de países débiles, a fin de obtener modificaciones a las leyes que no convengan a los súbditos de países poderosos.

La Doctrina Carranza, establecida en el marco de la **Revolución Mexicana**, reflejaba la visión de México de cómo los países deben actuar en el plano internacional. El contexto global estaba marcado en esos momentos por la **Primera Guerra Mundial**, lo que complicaba el sistema internacional puesto que se trataba del peor conflicto que el ser humano había experimentado. A pesar del aislamiento del país en esos momentos, Carranza buscaba poner a México como un actor responsable y marcar las pautas de actuación de los Estados.

Otro pensamiento de gran impacto para las relaciones internacionales fue la **Doctrina Estrada** de 1930. Genaro Estrada, entonces secretario de Relaciones Exteriores de México, estableció en un discurso que:

El gobierno de México se limita a mantener o retirar, cuando lo crea procedente, a sus agentes diplomáticos y a continuar aceptando, cuando también lo considere procedente, a los similares agentes diplomáticos que las naciones respectivas tengan acreditados en México, sin calificar, ni precipitadamente, ni a posteriori, el derecho que tengan las naciones extranjeras para aceptar, mantener o sustituir a sus gobiernos o autoridades.

Este credo fue una respuesta de México al uso del **reconocimiento de gobiernos** como un instrumento de presión política. En ese entonces, las potencias mundiales condicionaban el reconocimiento de nuevos gobiernos –surgidos democráticamente o no– a cambio de favores o beneficios tangibles o materiales. Para evitar este tipo de situaciones, el gobierno de México estableció la costumbre de no hacer declaraciones o realizar acciones ante la aparición de otro gobierno. El gobierno solamente se ajustaría a mantener o retirar su representación en ese país.

Las tres doctrinas mencionadas arriba le otorgaron a México amplio prestigio internacional, especialmente cuando se trataba de la defensa de los intereses de los países débiles frente a las presiones de las potencias. En la práctica, estas ideas se convirtieron, también, en un marco jurídico de la política exterior de México. Por tradición, los diferentes gobiernos de México se apegaron, en la medida de sus posibilidades, a estas doctrinas. Al no ser potencia militar y no ejercer el **poder duro**, el país tenía que buscar otras opciones para aumentar su capacidad de negociación internacional. Los principios y las doctrinas se traducían en lo que se conoce como **poder blando**, el cual está basado en la fuerza moral, el Derecho Internacional, la riqueza cultural, la imagen y el prestigio, principalmente.

Conclusiones

Los **principios** y las **doctrinas** de la PEM tuvieron en el derecho internacional un desarrollo importante, que fue integrado, asimismo, al sistema organizacional surgido de la **Segunda Guerra Mundial**. Su adopción en México respondió a los imperativos históricos de invasiones y pérdida de territorio nacional. México, como joven nación independiente, se apoyó en el acervo del derecho internacional para salvaguardar su soberanía, su independencia y su territorio. De ahí la política exterior de tipo legalista ejecutada por México. Estos principios fueron adaptados a las circunstancias nacionales y se enriquecieron a partir de la experiencia histórica y del cuerpo doctrinario que las aclara y fortalece. En conjunto, doctrinas y principios son un cuerpo normativo que guían la acción de México en la política nacional. Su elevación a rango constitucional no estuvo exenta de debates. Algunos argumentaron que sería una camisa de fuerza restándole **flexibilidad** a la política exterior. Desde el momento en que México se inscribió al régimen de derecho internacional y en su calidad de miembro de varias instituciones internacionales, ya se obliga a su cumplimiento y no había necesidad de formalizarlos internamente. Pero otros señalaron la importancia de inscribirlos en la Constitución, para asegurar su **observancia** e imponerlos a cualquier vaivén político. En todo caso es claro que los principios de PEM siempre han constituido una **base normativa** para orientar la acción en el exterior. Pero hoy en día ya son fundamentos constitucionales, con mayor fuerza y vigencia jurídica, así como mayor visibilidad.

Es claro que México está obligado a fundamentar su política exterior a partir de los principios tradicionales por dos razones. La primera es porque la misma **Constitución** marca que el **Ejecutivo** tiene que basar su actuación en el exterior en función de los ocho principios establecidos en el **artículo 89**. La segunda es porque México es miembro de diversas organizaciones y ha suscrito pactos internacionales

que lo obligan a conducirse en la política mundial siguiendo esas normas del **Derecho Internacional**. Es decir, existe un marco jurídico interno y otro externo que moldean el ejercicio diplomático de México y marcan su actuación en el sistema internacional. Al seguir estos principios y doctrinas, México ha aumentado su autoridad moral en el concierto mundial. Una política exterior principista brinda prestigio mundial al país y le otorga una mejor imagen hacia el exterior. Estos elementos se pueden traducir en **poder blando**, lo que equivale a una mayor capacidad de negociación en el plano mundial.

Fuentes

- ALCALÁ Ferráez, L. G. (2016). “Las Fuerzas Armadas Mexicanas en Operaciones de Mantenimiento de Paz de las Naciones Unidas”. *Revista del Centro de Estudios Superiores Navales*, 37(3), 27–50. <https://biblat.unam.mx/es/revista/revista-del-centro-de-estudios-superiores-navales/4>
- CARRILLO Flores, Antonio. “Reflexiones y testimonio acerca de la política exterior y la diplomacia en Bernardo Sepúlveda Amor, (Ed.). (1985). *Política exterior de México: 175 años de historia*. Vol. IV. México: SRE.
- Centro de Estudios Internacionales Gilberto Bosques, (2014). *Los principios normativos de la política exterior mexicana: Orígenes, desarrollo y perspectiva actual*. 3, 90. México: Senado de la República.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. (s/f). Ficha Técnica: González y otras (“Campo Algodonero”) Vs. México. Ficha Técnica: González y otras (“Campo Algodonero”) Vs. México. https://www.corteidh.or.cr/CF/Jurisprudencia2/ficha_tecnica.cfm?nId_Ficha=347&lang=es
- FABELA, I. (1994). *Intervención*. México: Instituto Mexiquense de Cultura.
- GAMBOA Montejano, Claudia y Sandra Valdés Robledo, (2005). Lineamientos constitucionales de la política exterior en México. México: Cámara de diputados. En <http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/spi/DPI-ISS-08-05.pdf> (Consultado el 30 junio 2020)
- GARAY Arellano, Graciela, (1988). *Historia oral de la diplomacia mexicana*. México: SRE.
- GÓMEZ Robledo, A. (1965). *México y el arbitraje internacional: El fondo piadoso de las Californias, la Isla de la Pasión, el Chamizal*. México: Porrúa.
- _____, (1985). Directrices fundamentales de la política exterior de México. En *Política exterior de México: 175 años de historia: Vol. III* (1a ed). México: Secretaría de Relaciones Exteriores.
- _____, (2001). “La política exterior mexicana: sus principios fundamentales” en *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*. No. 1. <https://doi.org/10.22201/ijj.24487872e.2001.1.8>.
- GÓMEZ Robledo, Juan Manuel (2005). “La lucha por la paz y seguridad internacionales”, en Emilio Rabasa, O. *Los siete principios básicos de la política exterior de México*. México: UNAM.

- GONZÁLEZ, Guadalupe *et al* (2013). *México, las Américas y el mundo 2012-2013: Política exterior; opinión pública y líderes* (Primera edición). Centro de Investigación y Docencia Económicas, División de Estudios Internacionales.
- GREEN, Rosario, y Smith, P. H. (1989). *La política exterior y la agenda México-Estados Unidos*. Comisión Sobre el Futuro de las Relaciones México-Estados Unidos.
- HELLER, Claude *et al*, & Bilateral Commission on the Future of United States-Mexican Relations. (1988). *Inter-state relations: Background papers prepared for the Bilateral Commission on the Future of United States-Mexican Relations*. Bilateral Commission on the Future of United States-Mexican Relations.
- LÓPEZ Bassols, Hermilo (2005), “La Solución Pacífica de Controversias Internacionales” en Emilio Rabasa, O. (Ed.). *Los siete principios básicos de la política exterior de México*. México: UNAM.
- LOZOYA, J.A. *et al*. (1999), *La nueva política mexicana de cooperación internacional*, México, IMEXI, Secretaría de Relaciones Exteriores.
- MELÉNDEZ, F. (2012). Instrumentos internacionales sobre derechos humanos aplicables a la administración de justicia: Estudio constitucional comparado. Universidad del Rosario: Fundación Konrad Adenauer, <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/8/3512/1.pdf>
- MUÑOZ LEDO, Porfirio. (2002). El papel de México en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. *Revista Mexicana de Política Exterior*, 66, 23. <http://www.sre.gob.mx/revistadigital/images/stories/numeros/n66/munosledo.pdf>
- OJEDA, M. (1976). *Alcances y límites de la política exterior de México*. México: El Colegio de México.
- ONU (1945). *Carta de la ONU*. Nueva York, ONU.
- PELLICER, Olga, “México y las Naciones Unidas. 1980-1990. De la crisis del multilateralismo a los retos de la posguerra fría”, en César Sepúlveda, (Ed.). (1994). *La política internacional de México en el decenio de los ochenta*. México: FCE.
- PÉREZ Bravo A. e Iván Sierra (1996), “La cooperación internacional para el desarrollo: nuevos actores y nuevas estrategias”, *Revista Mexicana de Política Exterior*, No. 51, México, SRE.
- _____, (1998), *Cooperación técnica internacional: La dinámica internacional y la experiencia mexicana*. México, IMEXI, SRE.
- PRADO Lallande, Juan Pablo (2009). El impacto de la cooperación internacional en el desarrollo de la democracia y los derechos humanos. *Perfiles Latinoamericanos* vol.17 No.33 México, En http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-76532009000100003 (Consultado el 29 junio 2020).
- RABASA, E. O. (2005a). *Los siete principios básicos de la política exterior de México*. UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, <http://pbidi.unam.mx:8080/login?url=http://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=cat02025a&AN=lib.MX001001874051&lang=es&site=eds-live>
- ROLDÁN, Eduardo (2015). *Trump contra el mundo*. México: AMEI.
- _____, (2019). *El mundo convulso de hoy*. México: AMEI.

- RONCAGLIOLO Benítez, Ignacio (2015). El principio de no intervención: consagración, evolución y problemas en el Derecho Internacional actual. *Ius et Praxis*, vol.21, no. 1, Talca, Chile. En <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-00122015000100013> (Consultado el 1 julio de 2020).
- SEARA Vázquez, M. (1985). *Política exterior de México* (3a ed). Harper & Row Latinoamericana.
- , “Los límites del principio de autodeterminación de los pueblos”, en Cassin, R., (1974). *Veinte años de evolución de los derechos humanos: Seminario Internacional patrocinado por la Secretaría de Relaciones Exteriores de México y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos*. 5, 603.
- Senado de la República. (s/f). *En cuatro años, México participó en 83 despliegues de personal militar y policial para misiones de paz de la ONU*. Senado de la República. Coordinación de Comunicación Social. Recuperado el 28 de julio de 2020, de <http://comunicacion.senado.gob.mx/index.php/informacion/boletines/45445-buscan-fortalecer-relacion-bilateral-mexico-malasia.html>
- SEPÚLVEDA, C. (2009). *Derecho internacional*. México: Porrúa.
- SRE (2018). La cooperación internacional. México, SRE/AMEXICD. En <https://www.gob.mx/amexcid/acciones-y-programas/que-es-la-cooperacion-internacional-para-el-desarrollo-29339> (Consultado el 3 julio 2020).
- Suprema Corte de Justicia de la Nación. (s/f). Tratados internacionales de los que el Estado Mexicano es parte en los que se reconocen derechos humanos. Recuperado el 2 de agosto de 2020, de <http://www.internet2.scjn.gob.mx/red/constitucion/TI.html>
- UNCTAD en español | Home. (s/f). Recuperado el 1 de agosto de 2020, de <https://unctad.org/es/Paginas/Home.aspx>
- VERDUZCO, A. G.-R. (1988). Elevación a rango constitucional de los principios de política exterior. *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, 1 (63), 2. <https://doi.org/10.22201/ijj.24484873e.1988.63.2532>
- VILLORO Toranzo, M. (2018). *Introducción al Estudio del Derecho*. México: Porrúa.

SEGUNDA PARTE

Las leyes de apoyo

Capítulo 6

La Ley sobre la Celebración de Tratados: Normando los compromisos internacionales de México

Jorge A. Schiavon
Fernando Serrano Guadarrama

Introducción

LA LEY SOBRE LA CELEBRACIÓN DE TRATADOS DE MÉXICO (LCT) es uno de los principales marcos jurídicos de la política exterior debido a que muchas de las actividades externas del país están vinculadas a la celebración de compromisos internacionales formales. En este contexto, la ley es una referencia obligada para el inicio, negociación, firma y ratificación de acuerdos celebrados por México con otros países u organizaciones internacionales. Su cumplimiento es de carácter obligatorio para los diplomáticos mexicanos que actúan a favor de los intereses del país. Por ello, todos los interesados en el tema o participantes en el proceso de toma de decisiones deben conocer el contenido de esta ley.

En el sistema político mexicano, la política exterior es una responsabilidad compartida por las tres ramas del gobierno federal. De acuerdo con la Constitución, una de las facultades del **Ejecutivo** es **dirigir** la política exterior y **celebrar tratados** internacionales. En la conducción de la política exterior, el presidente debe observar los principios normativos de política externa establecidos en la misma Constitución. Una vez que los tratados internacionales son concluidos, el Ejecutivo los debe presentar ante el **Senado** para su **aprobación**. Además, son facultades del Senado **analizar** la política exterior desarrollada por el Ejecutivo Federal y **ratificar** los nombramientos del secretario de Relaciones Exteriores y subsecretarios, de agentes diplomáticos y cónsules generales. Además, el Senado debe otorgar **permiso** al presidente de la República para ausentarse del territorio nacional en caso de que el viaje dure más de siete días. Con respecto a los tratados internacionales, tras obtener la aprobación en el ámbito interno, estos son **ratificados** internacionalmente por el Ejecutivo. Una vez ratificados, y si no contradicen o violan la Constitución, se convierten en parte de la **Ley Suprema de la Nación**. Siendo así, el poder **Judicial** tiene la facultad y obligación de aplicarlos aun por encima de las disposiciones en contrario que puedan existir en las leyes secundarias y las Constituciones de los estados.

Ahora bien, con respecto a la participación de los **gobiernos subnacionales** mexicanos, tanto estados, como municipios y ciudades, en asuntos internacionales, aunque pareciera que existen limitaciones jurídicas para su acción externa, la realidad es que existen mecanismos legales que permiten y fomentan su presencia a nivel mundial, en particular los **acuerdos interinstitucionales** (AII) (Schiavon y Velázquez, 2008b).

El **objetivo** de este capítulo es analizar la normatividad jurídica mexicana contenida en la Ley Sobre la Celebración de Tratados (LCT) de 1992, la cual regula la participación del gobierno federal mexicano, así como de los gobiernos subnacionales, en asuntos internacionales. Para ello, la primera parte revisa los **antecedentes** históricos y el marco constitucional mexicano para identificar las facultades que tienen los diferentes Poderes de la Unión y órdenes de gobierno en materia de política exterior y celebración de compromisos internacionales. La segunda parte estudia a profundidad la LCT, analizando su contenido, fortalezas y áreas de oportunidad. Finalmente, las conclusiones presentan los principales hallazgos del capítulo y algunas recomendaciones sobre cómo mejorar la normatividad en la materia.

Antecedentes históricos y el marco constitucional

Los **tratados internacionales** siempre han tenido un papel importante en el marco jurídico mexicano, y esto se ve expresado en diversos artículos de la **Constitución** mexicana, que hasta 1992 regían el procedimiento interno de la aprobación de un tratado internacional, tales como el 73, 74, 76, 89 y 133. En ellos se establecen las disposiciones en materia de celebración de tratados internacionales y se asignan roles específicos a los tres Poderes de la Unión (Seara, 2009). El **artículo 133** regula el estatus de los tratados internacionales dentro del sistema legal mexicano, estableciendo que:

Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada entidad federativa se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de las entidades federativas.

Por su parte, el **artículo 89-X** otorga al presidente la prerrogativa de “**dirigir** la política exterior y **celebrar** tratados internacionales, así como terminar, denunciar, suspender, modificar, enmendar, retirar reservas y formular declaraciones interpretativas sobre los mismos,” mientras que el **artículo 76-I** menciona que es facultad exclusiva del **Senado** “**aprobar** los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que el Ejecutivo Federal suscriba, así como su decisión de terminar, denunciar, suspender, modificar, enmendar, retirar reservas y formular declaraciones interpretativas sobre los mismos”. Debe tenerse presente que la ratificación comprende por regla general una aprobación legislativa interna. En el caso de México, la aprobación está encomendada al Senado y la **ratificación** propiamente dicha, que se realiza en el plano internacional y manifiesta la voluntad final del Estado para obligarse, es responsabilidad del poder **Ejecutivo**.

Para contar con un marco normativo más amplio sobre la celebración de compromisos internacionales por parte del Estado mexicano, clarificando las facultades de los tres Poderes de la Unión y de los tres órdenes de gobierno en la materia, el 2 de enero de 1992 se publicó en el **Diario Oficial de la Federación** la LCT, durante la administración del presidente **Carlos Salinas de Gortari** (1988-1994). La razón fundamental para promulgar esta ley fue dotar de mayor **certidumbre** jurídica a nivel nacional en la materia ante el **incremento** de los compromisos legales internacionales establecidos por el gobierno mexicano, tanto en el ámbito federal, estatal y municipal, resultado de la creciente actividad internacional de estos por el aumento de la **interdependencia** y **globalización** en el sistema global, la paulatina apertura económica y democratización en México (Schiavon, 2019).

Antes de su publicación no existía una norma específica que regulara el mandato constitucional en materia de tratados e instrumentos de cooperación internacional. Esta ley tiene como objetivo **formalizar** la **coordinación** entre los Poderes de la Unión, especialmente entre el **Ejecutivo** y el **Legislativo** —en particular el Senado de la República—, así como entre la **Secretaría de Relaciones Exteriores** (SRE), la **Administración Pública Federal** (APF) y los **gobiernos subnacionales** en la negociación, aprobación y ratificación de los tratados internacionales y AII (Méndez Silva, 1993). Siendo así, la LCT es el principal instrumento jurídico para dar cabal cumplimiento a los compromisos legales de México con el exterior, piedra angular de la política exterior del país.

Para complementar a la LCT en materia de cooperación económica internacional y la aprobación de los tratados de libre comercio negociados y firmados por el Ejecutivo federal, el 2 de septiembre 2004 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la **Ley Sobre la Aprobación de Tratados Internacionales en Materia Económica** (LSATIME), durante el sexenio del presidente Vicente Fox Quesada (2000-2006). En su **artículo 1**, esta ley establece que su objetivo formal es “**reglamentar** el artículo 93 de la Constitución General de la República en materia de las facultades constitucionales del Senado de requerir **información** a los secretarios de estado, jefes de departamento administrativo, así como a los directores de los organismos descentralizados competentes sobre la negociación, celebración y aprobación de tratados relacionados con el comercio de mercancías, servicios, inversiones, transferencia de tecnología, propiedad intelectual, doble tributación, cooperación económica”. El objetivo real de la promulgación de la LSATIME era aumentar las capacidades del Senado para una mayor supervisión el proceso de negociación y firma de tratados económicos internacionales, así como explicitar su procedimiento de aprobación en esta Cámara. La idea era darle al Congreso un mayor contrapeso en el proceso de toma de decisiones de la política exterior económica.¹

En realidad, esta ley ha tenido muy pocos efectos reales más allá de clarificar detalladamente los mecanismos de comunicación entre **Senado** y **Ejecutivo** federal (artículos 5 al 8) en el proceso de negociación y explicitar en su **artículo 9** los documentos que deben acompañar a un tratado ya firmado para someterlo a la aprobación del Senado, a saber,

¹ Sobre esta idea, se recomienda: Rafael Velázquez (2007), “La relación entre el Ejecutivo y el Congreso en materia de política exterior durante el sexenio de Vicente Fox: ¿Cooperación o conflicto?” en *Política y gobierno*, 15(1):113-158.

I. Un escrito con todas las acciones administrativas para aplicar los objetivos que correspondan conforme al tratado de que se trate; II. Una explicación de cómo la aprobación del tratado afectará las leyes y reglamentos de México; III. Los rubros que México concedió durante la negociación; IV. La forma en que se cumplirán los objetivos que correspondan conforme al tratado firmado; V. La manera en que el tratado cumple con los intereses de México, y VI. Las reservas que los países miembros del tratado establecieron y las razones.

Así, el Senado buscaba establecer mejores vínculos de **comunicación** con el Ejecutivo en materia de convenios internacionales desde el momento de la negociación y firma hasta la aprobación senatorial. Finalmente, una parte muy positiva de la LSATIME es que permite la participación de los **gobiernos subnacionales, organizaciones empresariales, sindicales** y de la **sociedad civil** en la discusión de los tratados a ser aprobados. En este tenor, su **artículo 11** establece que “[s]in distinción alguna los ciudadanos y las organizaciones empresariales, ciudadanas y sindicales podrán emitir su opinión ante el **Senado** de la República” y que “[l]as comunicaciones entre ciudadanos, organizaciones y las comisiones correspondientes podrán ser orales en audiencia o por escrito”. Además, el **artículo 12** dicta que el Senado “a través de sus comisiones, escuchará y tomará en cuenta las propuestas que le hagan llegar o que presenten los gobiernos y congresos **locales**”. Esto complementa a la LCT que no permitía ninguna participación de gobiernos subnacionales en el proceso de ratificación interna en el Senado, incentivando aún más sus actividades **paradiplomáticas**. En 2008, durante la administración del presidente Felipe Calderón (2006-2012), se propuso la revisión y actualización de la LCT, para ajustar el marco jurídico nacional a la cambiante dinámica de las relaciones internacionales contemporáneas. Sin embargo, dicha reforma no prosperó (Muñoz Ledo, 2012).

La Ley Sobre la Celebración de Tratados: Fortalezas y debilidades

La LCT consta de once artículos, que en su mayoría retoman conceptos de la **Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados** o de la propia **Constitución** mexicana. Lo novedoso de esta ley es que, entre otras cosas, distingue entre dos tipos de instrumentos internacionales: los **tratados** internacionales y los **acuerdos interinstitucionales** (AII). Desde su **artículo 1**, la LCT clarifica que:

La presente Ley tiene por objeto regular la celebración de tratados y acuerdos interinstitucionales en el ámbito internacional. Los tratados sólo podrán ser celebrados entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y uno o varios sujetos de derecho internacional público. Los acuerdos interinstitucionales sólo podrán ser celebrados entre una dependencia u organismos descentralizados de la Administración Pública Federal, Estatal o Municipal y uno o varios órganos gubernamentales extranjeros u organizaciones internacionales.

El **derecho internacional público** señala que la conclusión de un tratado debe seguir un procedimiento en varias **fases**: la negociación, firma, aprobación, ratificación, publicación, depósito y entrada en vigor. La Constitución mexicana no regula

estas fases por separado, refiriéndose únicamente a la celebración de los tratados a cargo del presidente de la República y de su aprobación por parte del Senado. Sin embargo, la **Convención de Viena Sobre el Derecho de los Tratados**, convertida en ley suprema de la Unión de acuerdo con el artículo 133, distingue y regula estas fases y otros aspectos de la mecánica de la contratación entre sujetos de derecho internacional. Dicho procedimiento se retoma en la LCT (Díaz, 2007). En particular, en su **artículo 2-I**, esta ley establece que un **tratado** internacional es:

el convenio regido por el derecho internacional público, celebrado por escrito entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y uno o varios sujetos de Derecho Internacional Público, ya sea que para su aplicación requiera o no la celebración de acuerdos en materias específicas, cualquiera que sea su denominación, mediante el cual los Estados Unidos Mexicanos asumen compromisos.

De igual forma, el mismo artículo reitera el mandato constitucional que establece que,

[d]e conformidad con la fracción I del artículo 76 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los tratados deberán ser aprobados por el Senado y serán Ley Suprema de toda la Unión cuando estén de acuerdo con la misma, en los términos del artículo 133 de la propia Constitución.

Con respecto al proceso de conclusión de un tratado internacional, la LCT establece, siguiendo el **artículo 89-X** de la Constitución, que la facultad de negociar y firmar tratados corresponde al presidente de la República. Tras la negociación de un tratado internacional, el Ejecutivo federal lo firma *ad-referéndum*, siendo este “el acto mediante el cual los Estados Unidos Mexicanos hacen constar que su consentimiento en obligarse por un tratado requiere, para ser considerado como definitivo, de su posterior ratificación” (**art. 2-III**). Una vez firmado, el presidente lo remite al Senado para su aprobación, el cual es “el acto por el cual el Senado aprueba los tratados que celebra el presidente de la República” (**art. 2-IV**). Una vez aprobado, el presidente puede llevar a cabo su ratificación, adhesión o aceptación a nivel internacional, definida como “el acto por el cual los Estados Unidos Mexicanos hacen constar en el ámbito internacional su consentimiento en obligarse por un tratado” (**art. 2-V**).

De acuerdo con el **artículo 5** de la ley, la “voluntad de los Estados Unidos Mexicanos para obligarse por un tratado se manifestará a través de intercambio de notas diplomáticas, canje o depósito del instrumento de ratificación, adhesión o aceptación, mediante las cuales se notifique la aprobación por el Senado del tratado en cuestión” a las contrapartes internacionales. Finalmente, para que un tratado internacional entre en vigor, este debe ser público en la esfera nacional e internacional. A nivel internacional, este se deposita en un repositorio público, que puede ser la **Secretaría General de las Naciones Unidas** o de la instancia del organismo internacional o regional bajo el cual se haya suscrito el tratado internacional. A nivel nacional, el **artículo 4** es muy claro, al establecer que los tratados internacionales, “para ser obligatorios en el territorio nacional deberán haber sido publicados previamente en el **Diario Oficial de la Federación**”. Así, un tratado internacional entra en vigor tras su publicación o

en la fecha prevista en el mismo instrumento. Finalmente, el **artículo 8** de esta ley establece que cualquier tratado internacional o AII que contenga mecanismos internacionales para la **solución de controversias** legales deberá: 1) otorgar a mexicanos y extranjeros igualdad de trato conforme al principio de reciprocidad internacional; 2) asegurar a las partes la garantía de audiencia y el debido ejercicio de sus defensas; y, 3) garantizar la imparcialidad de los órganos de decisión.

Una de las aportaciones más innovadoras de la LCT es la incorporación a la legislación nacional de los **acuerdos interinstitucionales (AII)**, dotando a las dependencias u organismos descentralizados de la APF, estatal o municipal, de la capacidad de contraer compromisos con contrapartes internacionales, ya sean organismos internacionales, actores públicos de cualquier nivel de gobierno o actores privados (Orozco Torres, 2016). En la **Constitución** mexicana no existe disposición alguna que otorgue facultades explícitas a los gobiernos subnacionales para tener una participación directa en asuntos internacionales. Sin embargo, el **artículo 124** de la Constitución contiene la cláusula residual del federalismo mexicano la cual establece que “las facultades que no estén expresamente contenidas en la Constitución [...] se entienden reservadas a los estados”. En este sentido, los gobiernos subnacionales pueden conducir acciones internacionales excepto en aquellas áreas explícitamente prohibidas por la Carta Magna. Algunas de estas limitaciones están contenidas en los artículos **117, 118 y 119** de la Constitución, los cuales establecen que “los estados no pueden en ningún caso: celebrar alianza, tratado o coalición con otro Estado ni con las potencias extranjeras [...]” (art. 117-I), ni declarar la guerra a menos de que se trate de una invasión (art. 118), ya que “[l]os Poderes de la Unión tienen el deber de proteger a los estados contra toda invasión o violencia exterior” (art. 119). A pesar de las prohibiciones expresas en la Constitución, los gobiernos subnacionales realizaban actividades diplomáticas e incluso concluían acuerdos con diversos actores internacionales antes de la promulgación de la LCT (Schiavon, 2006 y 2015). Esta ley clarifica sus alcances y límites. En particular, en su **artículo 2-II** define al AII como

el convenio regido por el derecho internacional público, celebrado por escrito entre cualquier dependencia u organismo descentralizado de la Administración Pública Federal, Estatal o Municipal y uno o varios órganos gubernamentales extranjeros u organizaciones internacionales, cualquiera que sea su denominación, sea que derive o no de un tratado previamente aprobado.

La incorporación de los AII sienta una base legal que permite a los **gobiernos subnacionales** tener una mayor participación en el ámbito exterior. Sin embargo, la propia LCT es muy cuidadosa al agregar una importante restricción a su celebración, estableciendo que “el ámbito material de los acuerdos interinstitucionales deberá circunscribirse exclusivamente a las **atribuciones** propias de las dependencias y organismos descentralizados de los niveles de gobierno [...] que los suscriben” (**art. 2-II**). Además, la ley obliga a las dependencias y organismos descentralizados de la APF, estatal y municipal a “mantener informada a la **Secretaría de Relaciones Exteriores** acerca de cualquier acuerdo interinstitucional que pretendan celebrar con otros órganos gubernamentales extranjeros u organizaciones internacionales” (**art. 7**). En el mismo artículo, la SRE, a través de su **Consultoría Jurídica**, es dotada de la facultad exclusiva para revisar la legalidad de todo AII y, en caso de aprobarlo, formula “el

dictamen correspondiente acerca de la procedencia de suscribirlo”. Finalmente, para que sean considerados como instrumentos vigentes, estos deben ser públicos, por lo que el mismo artículo establece que la SRE es la responsable de inscribirlo “en el registro respectivo”, conocido como el **Registro de Acuerdos Interinstitucionales (RAII)**,² el cual contaba con 1,094 AII registrados el 1 de enero de 2020.

La participación de los gobiernos locales y los acuerdos interinstitucionales

En México, el cambio de modelo económico y la integración del país a la economía global en la década de 1980, la firma del TLCAN en 1992 y la democratización y descentralización al inicio del nuevo milenio, sumados a la creciente globalización e interdependencia a nivel global, generaron los incentivos para una mayor competencia de los gobiernos subnacionales en el mercado internacional para colocar sus exportaciones, atraer inversiones a sus territorios y encontrar socios globales para llevar a cabo **cooperación internacional descentralizada** (Schiavon, 2015 y 2019). La actividad internacional de los gobiernos subnacionales ha ido en aumento a lo largo de los años y esta se ha institucionalizado a través de los AII. De acuerdo con Schiavon y McMillan (2020), la **paradiplomacia** en México ha crecido en 94.29% en los últimos 15 años (2004-2019). Esto se refleja en el incremento de los AII, pasando de 3 en 1988, a 26 en 1994, 130 en 2000, 289 en 2006, 648 en 2012, 894 en 2018 y 1,094 en 2020. Siendo así, la **diplomacia local** en México, medida a través de sus acuerdos, no solo va en aumento, sino que su ritmo se incrementa con el tiempo. En los últimos 15 años (2006-2020), el número de AII ha crecido en 278.55%, siendo el instrumento jurídico por excelencia para que los gobiernos subnacionales establezcan **compromisos** y cooperación internacional.

Tabla 1. Acuerdos Interinstitucionales de los gobiernos subnacionales en México (2020)

Estado	Total de AII	% total	AII a nivel estatal	% total	AII a nivel municipal	% total
Aguascalientes	14	1.28%	6	42.86%	8	57.14%
Baja California	26	2.38%	15	57.69%	11	42.31%
Baja California Sur	1	0.09%	1	100.00%	0	0.00%
Campeche	12	1.10%	6	50.00%	6	50.00%
Chiapas	105	9.60%	85	80.95%	20	19.05%
Chihuahua	45	4.11%	37	82.22%	8	17.78%
Ciudad de México/ Distrito Federal	64	5.85%	64	100.00%	0	0.00%
Coahuila	12	1.10%	5	41.67%	7	58.33%
Colima	43	3.93%	43	100.00%	0	0.00%
Durango	23	2.10%	17	73.91%	6	26.09%
Estado de México	98	8.96%	53	54.08%	45	45.92%
Guanajuato	44	4.02%	19	43.18%	25	56.82%
Guerrero	11	1.01%	4	36.36%	7	63.64%
Hidalgo	23	2.10%	14	60.87%	9	39.13%
Jalisco	179	16.36%	118	65.92%	61	34.08%

² El RAII está disponible en la página web de la SRE: <https://coordinacionpolitica.sre.gob.mx/index.php/registro-de-acuerdos-interinstitucionales-r-a-i>.

Tabla 1. Acuerdos Interinstitucionales de los gobiernos subnacionales en México (2020) (continuación)

Estado	Total de AII	% total	AII a nivel estatal	% total	AII a nivel municipal	% total
Michoacán	47	4.30%	13	27.66%	34	72.34%
Morelos	11	1.01%	4	36.36%	7	63.64%
Nayarit	9	0.82%	7	77.78%	2	22.22%
Nuevo León	51	4.66%	14	27.45%	37	72.55%
Oaxaca	24	2.19%	19	79.17%	5	20.83%
Puebla	37	3.38%	20	54.05%	17	45.95%
Querétaro	19	1.74%	9	47.37%	10	52.63%
Quintana Roo	32	2.93%	11	34.38%	21	65.63%
San Luis Potosí	17	1.55%	3	17.65%	14	82.35%
Sinaloa	13	1.19%	6	46.15%	7	53.85%
Sonora	48	4.39%	36	75.00%	12	25.00%
Tabasco	13	1.19%	12	92.31%	1	7.69%
Tamaulipas	15	1.37%	0	0.00%	15	100.00%
Tlaxcala	1	0.09%	1	100.00%	0	0.00%
Veracruz	21	1.92%	4	19.05%	17	80.95%
Yucatán	24	2.19%	19	79.17%	5	20.83%
Zacatecas	12	1.10%	5	41.67%	7	58.33%
Total	1,094	100.00%	670	61.24%	424	38.76%

Fuente: Compilada por los autores con información del RAI-SRE.

Como se puede observar en la Tabla 1, existe una enorme variación en el número de AII firmados por los gobiernos subnacionales de México, que va desde 1 (Baja California Sur y Tlaxcala) hasta 179 (Jalisco). Dos terceras partes de los AII (724 de 1,094, representando el 66.18% del total) han sido firmados por sólo 10 estados, siendo los más activos: Jalisco (179), Chiapas (105), Estado de México (98), Distrito Federal o Ciudad de México (64), Nuevo León (51), Sonora (48), Michoacán (47), Chihuahua (45), Guanajuato (44), y Colima (43). Siendo así, un **tercio** de los estados mexicanos concentran dos terceras partes de los AII. También se observa en la tabla que el 61.24% de los AII (670) han sido firmados por gobiernos estatales, mientras que el 38.76% restante (424 AII) fueron concluidos por municipios y ciudades.

La mayoría de las contrapartes internacionales con las que se firman AII son de tipo gubernamental (representan 59.51% del total). Sin embargo, también se observa un importante nivel de cooperación con otros actores internacionales, como **actores privados**, especialmente universidades (22.85%), organizaciones internacionales (15.72%), y ONGs (2.01%). La mayoría de los AII se concentran con contrapartes en el continente **americano**. Los principales socios se ubican en **América del Norte** (28.70%), y **América Latina y el Caribe** (25.87%). Le siguen en importancia **Europa** (18.37%), **Asia** (11.15%) y, por último, **África y Oceanía** (0.82%), existiendo además 15.08% con socios globales, como organismos internacionales y regionales. Tomando en cuenta países específicos, el mayor número de AII se han firmado con contrapartes de **Estados Unidos** (24.95%), seguidos por **España**, **Cuba** y **China** (McMillan y Schiavon, 2020).

Los gobiernos locales mexicanos están interesados en la cooperación internacional descentralizada en ciertas **áreas** en particular. Los temas en los que se concentran el mayor número de AII, en orden descendiente de importancia son:³ educación (60.15%), cultura (47.35%), turismo (31.99%), promoción comercial (28.79%), ciencia y tecnología (28.06%), promoción de inversiones (21.94%), medio ambiente (18.46%), capacitación de recursos humanos (16.09%) y seguridad (7.86%). Siendo así, los gobiernos subnacionales mexicanos privilegian la **acción internacional** en temas donde tienen facultades para promoverse globalmente, particularmente para impulsar el comercio, las inversiones y el turismo, así como para fomentar la **cooperación descentralizada** en áreas como educación, cultura, ciencia y tecnología y, en menor medida, medio ambiente, capacitación y seguridad, todas ellas para fungir como palancas del desarrollo local (Schiavon, 2019).

Los organismos de la APF y gobiernos subnacionales mexicanos cuentan con el apoyo de la SRE para realizar sus acciones internacionales y firma de AII. La **Dirección General de Coordinación Política** (DGCP) de la SRE fue creada para hacerse cargo de las relaciones entre la Cancillería con los poderes Legislativo y Judicial, así como con las demás dependencias de la APF y los gobiernos estatales y municipales. De acuerdo con el **artículo 16** del Reglamento Interno de la SRE (2009), algunas de las **funciones** de la DGCP son: 1) **promover** el establecimiento de mecanismos de coordinación entre la SRE y las oficinas que manejan asuntos internacionales en las entidades federativas; 2) **coordinar** con las áreas competentes de la Secretaría, la atención de las solicitudes de gobiernos extranjeros para establecer contactos con los gobiernos de las entidades federativas; 3) promover y apoyar actividades del Cuerpo Diplomático en los estados; 4) **propiciar** la suscripción de **acuerdos de hermanamiento** entre los gobiernos de los estados y sus homólogos en el exterior; 5) **atender** las solicitudes de información que sobre política exterior formulen los gobiernos de las entidades; 6) **fomentar** la participación de las entidades federativas en la formulación y negociación de programas de cooperación internacional; y, 7) **apoyar** y orientar a los gobiernos de las entidades federativas en la gestión de las donaciones provenientes del extranjero. Como se puede apreciar, el abanico de oportunidades que los gobiernos subnacionales tienen para participar en las relaciones internacionales de México es **amplio**, siempre que este sea coordinado con la SRE.

Ahora bien, la existencia de los AII podría suponer una contradicción con el artículo 117 constitucional, cuya esencia es que los estados de la Federación no pueden firmar ninguna clase de alianzas, tratados o coaliciones. Con el fin de evitar posibles ambigüedades, **Palacios Treviño** (2001) clarifica que deberá celebrarse un tratado internacional si se cumple al menos uno de los siguientes supuestos: “a) el asunto es de **competencia** del Poder Legislativo federal; b) se involucra a la nación como un todo; c) se afecta el **territorio** nacional; d) se afecta la esfera jurídica de los **individuos**; e) se amplía o modifica la **legislación** existente; f) se contraen obligaciones **financieras** en las que se compromete el crédito de la nación; g) la materia a convenir podría ser impugnada o hecha valer ante el Poder Judicial” (224). En caso de que el asunto a convenir no sea materia de un tratado internacional de acuerdo con los criterios arriba mencionados,

³ La suma de los porcentajes es mayor a 100% ya que la mayoría de los AII incluye más de un tema o área de cooperación.

[...] podrá ser materia de un “acuerdo interinstitucional”, a nivel de la Administración Pública Federal, Estatal o Municipal, a condición de que: a) la materia del acuerdo recaiga dentro de la competencia exclusiva de la dependencia u organismo que pretenda celebrarlo de conformidad con la legislación vigente; b) el acuerdo sólo afecte la conducta de la dependencia u organismo que lo celebre; c) las obligaciones financieras que contenga puedan ser cubiertas por el presupuesto ordinario de la dependencia u organismo que lo firma; d) no afecte la esfera jurídica de las personas y e) no modifique la legislación existente (Palacios Treviño 2001, 228).

Desgraciadamente, el **desconocimiento** de la LCT por varios gobiernos subnacionales ha llevado a que se firmen AII sin contar con el dictamen de procedencia por parte de la SRE, pasando por alto lo que dispone el **artículo 7** de la LCT y el **13-XVI** del Reglamento Interno de la SRE (2009), el cual faculta a su **Consultoría Jurídica** para “formular los **dictámenes** correspondientes sobre la procedencia de acuerdos interinstitucionales en el ámbito internacional que pretendan suscribir las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como los gobiernos de los estados y municipios”.

Por último, la LCT tiene varias limitaciones y vacíos jurídicos. Por ejemplo, no especifica qué ocurre si la SRE dictamina **negativamente** la procedencia de un AII. Tampoco establece que los AII que no hayan seguido el procedimiento de ley sean inválidos. Finalmente, tampoco define qué ocurre en caso de **incumplimiento** por parte de un gobierno subnacional de las responsabilidades establecidas en un acuerdo (Orozco Torres, 2016). Sobre este punto, Palacios Treviño (2001) clarifica que, cuando la LCT dispone que los AII están regidos por el derecho internacional público,

[...] la ley está dando a las dependencias de la Administración Pública Federal, estatal o municipal, no la calidad de sujetos de derecho internacional —o sea *ius tractati*—, sino competencia para pactar en nombre de los Estados Unidos Mexicanos pues esas “instituciones” no pueden contraer por sí mismas compromisos regulados por el derecho internacional público por no ser sujetos de ese orden jurídico. En consecuencia, si una de esas dependencias u organismos descentralizados [...] firma un acuerdo interinstitucional, incluso limitado “a las atribuciones propias de las dependencias u organismos de los niveles de gobierno mencionados que los suscriben”, y por alguna causa no pueden cumplirlo, se dará una responsabilidad en el ámbito internacional para los Estados Unidos Mexicanos (64-67).

Consideraciones finales

Dada la creciente globalización e interdependencia a nivel global y el aumento de la descentralización y consolidación democrática en México, es de esperarse que la actividad internacional de México, a través de los gobiernos federal, estatal y municipal siga en aumento. Por ello, es fundamental que la legislación nacional para regular los compromisos internacionales de México, como la LCT, se vaya actualizando y perfeccionando, para garantizar que las actividades externas de los gobiernos mexicanos se conduzcan dentro de la legalidad. Siempre que la acción internacional de México se enmarque dentro de dicha legalidad, podrá haber sintonía entre la política exterior del gobierno federal y la paradiplomacia de los gobiernos subna-

cionales, siendo esta complementariedad positiva para promover el bienestar de México y los mexicanos al permitir mayores y mejores esquemas de cooperación y relación con multiplicidad de socios a nivel mundial.

Lo anterior supone un reto importante a la SRE, como lo establece el artículo 6 de la LCT, ya que deberá funcionar como representante, gestora y coordinadora no sólo de los demás órganos de la APF y poderes de la Unión, sino también de los gobiernos subnacionales. Ahora bien, como ocurre en los mercados globalizados y competitivos, los organismos federales y gobiernos subnacionales que más se beneficiarán del incremento en sus actividades internacionales serán aquellos que cuenten con mayores esquemas de competitividad interna y eficiencia en la gestión externa.

Todos estos actores pueden tener intereses muy diversos en materia de política internacional, y requieren ser efectiva y eficientemente coordinados en su acción externa. Ante ello, es necesario generar una política exterior coordinada y representativa. Una aplicación estricta de la LCT puede facilitar el trabajo de la SRE para conciliar el creciente número de intereses globales –algunos probablemente divergentes– de los poderes de la Unión (reflejados en los tratados internacionales), organismos de la APF y gobiernos subnacionales (a través de los AII), para integrarlos de manera coherente y armónica. Se requiere una política exterior cuyo resultado sea una voz única hacia el exterior, pero compuesta por la agregación de los diferentes intereses representados en los poderes de la Unión, los órdenes de gobierno y las instancias administrativas de la APF.

Para lograrlo, en la aplicación de la LCT, el Ejecutivo federal, a través de la SRE, debe establecer incentivos positivos, como apoyo técnico, diplomático y jurídico a los gobiernos subnacionales y órganos de la APF en la búsqueda y firma de AII, para así controlar su pertinencia y legalidad, así como su dictamen y registro; también debe haber incentivos negativos, como sanciones administrativas por incumplimiento del proceso de procedencia e inscripción en el RAI, para que las dependencias de los diferentes órdenes de gobierno inserten sus iniciativas de participación internacional dentro de las directrices de política externa del país. Sólo así podrá haber una política exterior única y unificada en México, que aproveche al máximo los instrumentos de concertación internacional, tratados internacionales y AII, para promover el desarrollo y bienestar nacionales.

Fuentes

- BECERRA Ramírez, M. (2017). La recepción del derecho internacional en la Constitución de 1917: Hacia un nuevo sistema. En J. A. Sánchez Cordero (Eds.), *Centenario de la Constitución de 1917: Reflexiones del derecho internacional público* (págs. 3-19). México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM.
- CARPISO, J. y Gómez-Robledo, A. (2000). Los tratados internacionales, el derecho a la información y el respeto a la vida privada. *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, v. 33, n. 97, (ene.-abr), pp. 9-63.
- DÍAZ, H. (2007). Los Tratados Internacionales en el Orden Jurídico Mexicano. En G. Vega Cánovas (Eds.), *Bernardo Sepúlveda: Juez de la Corte Internacional de Justicia* (págs. 125-190). México, El Colegio de México.

- LÓPEZ Mata, R. (1995). Notas para el análisis sobre la constitucionalidad de algunas disposiciones contenidas en la Ley sobre la Celebración de Tratados. *Jurídica, Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana*, n. 24, 237-259.
- MALPICA de Lamadrid, L. (2002). *La Influencia del Derecho Internacional en el Derecho Mexicano*. México: Noriega Editores.
- MC MILLAN, S. L. y Schiavon, J. A. (2020). The Future of U.S.-Mexico Relations: The Role of Sub-State Governments. En T. Payan, A. López de la Osa y J. Velasco (Eds.), *The Future of US-Mexico Relations: Strategic Foresight* (págs. 67-92). Houston, Arte Público Press-University of Houston.
- MÉNDEZ Silva, R. (1993). La Ley de 1992 sobre la Celebración de Tratados, Modernización del derecho mexicano. En M. López Ruiz (Eds.), *Reformas constitucionales y legales, 1992* (págs. 323-33). México: Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM.
- _____. (2000). La firma de los Tratados. *Cuestiones Constitucionales: Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, v. 3 (jul.-dic.), 209-227.
- México, Leyes. (1917). *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* (Texto vigente con última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 de marzo de 2020). México, Cámara de Diputados. http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf_mov/Constitucion_Politica.pdf (consultado el 25 de mayo de 2020).
- _____. (1992). *Ley Sobre la Celebración de Tratados* (Texto vigente). México, Cámara de Diputados. <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/216.pdf> (consultado el 25 de mayo de 2020).
- _____. (2009). *Reglamento Interior de la Secretaría De Relaciones Exteriores* (Texto vigente con última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de septiembre 2013). México, Secretaría de Relaciones Exteriores. <https://sre.gob.mx/images/stories/marconormativodoc/regint13.pdf> (consultado el 25 de mayo de 2020).
- MUÑOZ Ledo, P. (2012). Voto particular en contra del Dictamen de la Comisión de Relaciones Exteriores al Decreto por el que se expide la Ley General de Celebración y Aprobación de Tratados. México, Cámara de Diputados, LXI Legislatura. <http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/61/2012/abr/20120412-IX.html#VotosParticulares> (consultado el 25 de mayo de 2020).
- OROZCO Torres, L. E. (2016). Carácter y alcance de los acuerdos interinstitucionales en el sistema jurídico mexicano. *Cuestiones Constitucionales: Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, v. 34 (ene-jun.), 27-63.
- PALACIOS Treviño, J. (2001). *Tratados: legislación y práctica en México*. 3ª edición. México, Acervo Histórico Diplomático-SRE y Universidad Iberoamericana.
- SCHIAVON, J. A. (2006). *La Proyección Internacional de las Entidades Federativas: México ante el Mundo*. México, Instituto Matías Romero-SRE.
- _____. (2015). Una década de acción internacional de los gobiernos locales mexicanos (2005-2015). *Revista Mexicana de Política Exterior*, v. 104 (may-ago.), 103-27.
- _____. (2019). *Comparative Paradiplomacy*. Nueva York, Routledge.

- _____ y VELÁZQUEZ Flores R. (2008a). Las relaciones exteriores de los gobiernos locales: un acercamiento teórico-conceptual. En C. Dávila, J. A. Schiavon y R. Velázquez Flores (Coords.), *Diplomacia local: Las relaciones internacionales de las entidades federativas mexicanas* (págs. 23-37). México, UNAM.
- _____ y VELÁZQUEZ Flores R. (2008b). El marco jurídico de la participación internacional de las entidades federativas mexicanas. En C. Dávila, J. A. Schiavon y R. Velázquez Flores (Coords.), *Diplomacia local: Las relaciones internacionales de las entidades federativas mexicanas* (págs. 39-54). México, UNAM.
- SEARA Vázquez, M. (2009). *Derecho Internacional Público*. México, Porrúa.
- Secretaría de Relaciones Exteriores. (2020). *Guía para la conclusión de tratados y acuerdos interinstitucionales en el ámbito internacional según la Ley sobre la Celebración de Tratados*. <https://aplicaciones.sre.gob.mx/tratados/guia.pdf> (consultado el 25 de mayo de 2020).
- SEPÚLVEDA Amor, B. (1998). El Senado y la Política Exterior. En F. Serrano Migallón (Coord.), *Homenaje a Rafael Segovia* (págs. 357-368). México, El Colegio de México, Fondo de Cultura Económica y CONACyT.
- VELÁZQUEZ, Rafael (2007). “La relación entre el Ejecutivo y el Congreso en materia de política exterior durante el sexenio de Vicente Fox: ¿Cooperación o conflicto?” en *Política y gobierno*, 15(1):113-158.

Capítulo 7

La Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo de México.

De la pertinencia a su necesaria adecuación

Juan Pablo Prado Lallande

Introducción

MÉXICO CONCIBE A LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL para el desarrollo (CID) como un principio normativo de la política exterior, conforme lo establece su Constitución en el **artículo 89**, fracción X. Esto implica que el gobierno nacional tiene la obligación jurídica de practicar CID en su relacionamiento con terceros Estados y organismos multilaterales. En consecuencia, realizar acciones conjuntas con actores internacionales para el bienestar propio y el de terceros países constituye un importante instrumento de la política exterior. Bajo esa tesitura, la CID es un ejercicio “**multifuncional**” de la diplomacia mexicana, dado que el gobierno recurre a esta actividad en sus variantes política y solidaria, que se utiliza para consolidar alianzas con Estados estratégicos mediante esquemas colaborativos.

De esta forma, la CID constituye un importante segmento de la vida internacional mexicana que, al complementar capacidades propias y en regiones afines, permite afrontar con mayor fortaleza retos comunes, lo cual contribuye al alcance de compromisos globales, como los **Objetivos de Desarrollo Sostenible de Naciones Unidas**. Sin embargo, más allá de estos atributos, por su dinamismo, la CID requiere de normas nacionales de conducción para atender a los propósitos de la política exterior y necesidades nacionales, lo cual, en la práctica, no resulta una tarea sencilla de conseguir. En este sentido, la coordinación entre las instancias implicadas en actos cooperativos conforma uno de los retos de mayor significancia a este respecto.

A raíz de lo anterior, en México, tras décadas de recurrir a la cooperación internacional, en el año 2011 se puso en marcha la primera **Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo** (LCID), la cual reglamenta su actuar respecto a la política exterior y el desarrollo nacional. A la luz de lo anterior, este capítulo analiza a la LCID como una importante normativa de política exterior, que define los objetivos, los criterios de instrumentación, la orientación geográfica y las instancias gubernamentales mediante las cuales México realiza ejercicios de esta naturaleza.

Para atender a este propósito, el capítulo se compone de cinco apartados. El primero hace un recuento de los **antecedentes** históricos, así como de la pertinencia y los fundamentos de la LCID. La sección segunda pasa lista al **contenido** más relevante de esta ley, en particular lo tocante a su vínculo con la política exterior. Tras ello, la tercera parte pondera los **aciertos** y **debilidades** de la norma en comento y, por último, las conclusiones subrayan los principales desafíos y necesaria adecuación que la LCID encara a 10 años de su existencia.

El argumento que guía al capítulo sustenta que, si bien la LCID genera avances en la conducción e institucionalidad de la cooperación de México, es fundamental que sus lineamientos se atiendan de manera integral para que, junto a adecuaciones en elementos clave de su contenido, la CID configure un **instrumento** más eficaz al servicio de la política exterior, del desarrollo del país y, en definitiva, contribuya de manera fehaciente a la atención de intereses gubernamentales y de la población a la que se dirige.

Pertinencia y fundamentos de la Ley de cooperación internacional para el desarrollo en México

Desde hace décadas los gobiernos de México practican CID de **manera dual**: como un instrumento de política exterior, mediante su ofrecimiento a terceros Estados, y en su sentido de complemento del desarrollo nacional, cuando se beneficia de proyectos apoyados por donantes bilaterales y multilaterales. La **oferta** de la CID mexicana se caracteriza por dirigirse hacia regiones y países prioritarios, en función de su **cercanía geográfica**, así como coincidencias históricas e identitarias, en donde Centroamérica configura el exponente más significativo a este respecto.

En la historia de la CID de México, son varias las experiencias que denotan su uso estratégico como **instrumento** de política exterior. Por ejemplo, en la década de los ochenta, de cara al conflicto centroamericano, México desplegó vastos recursos y dinámicos ejercicios de apoyo a esa afligida región. De esa forma, además de su sentido solidario, dedicado a enfrentar la crisis humanitaria a causa de las guerras civiles en Nicaragua, El Salvador y Guatemala, la CID de México facilitó a los gobiernos de la época “usar la ayuda como **instrumento político**” (Ojeda, 1986: 209). Un ejemplo a ese respecto fue el despliegue de cooperación a dichos países, bajo la condición de que los gobiernos receptores no declararan la guerra a sus vecinos. Así, junto con otras estrategias diplomáticas, y mediante inéditos mecanismos de colaboración, México puso en marcha esquemas a favor de la estabilidad en su **frontera Sur**. Gracias a estas acciones bilaterales, y en consonancia con estrategias regionales enfocadas hacia propósitos afines, México evitó el escalamiento de la violencia, protegiendo su seguridad nacional.

La adscripción en 1988 de la CID como **principio** constitucional reforzó la trayectoria y el peso político, operativo, financiero y orgánico de su ejercicio, bajo el liderazgo de la **Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE)**.¹ De esta manera, en el

¹ La adscripción de las oficinas dedicadas a la gestión de la que hoy se denomina CID en la SRE se remonta a la década de los cincuenta del siglo XX, cuya estructura y estatus en el organigrama de la Cancillería (Direcciones Generales, Dirección en Jefe,

marco de una política exterior más proactiva, y conforme México se involucraba de forma cada vez más determinante como oferente de CID con el concurso de cada vez más instancias oficiales (y con crecientes recursos públicos), aumentó la necesidad por parte del gobierno federal de regular a esta actividad con mayor rigurosidad. En este camino, no todas las iniciativas a este respecto llegaron a buen puerto. Muestra de ello fue que, como lo señala **Bruno Figueroa**, en 1984, la **Secretaría de Hacienda y Crédito Público** propuso una iniciativa de ley para contabilizar la oferta y recepción de CID en términos financieros (2016: 298). De igual forma, en 1996, la **Dirección General de Cooperación Técnica y Científica** de la SRE (en su momento “punto focal” de la colaboración mexicana) elaboró un anteproyecto de ley sobre cooperación internacional no reembolsable (Figueroa, *op. cit.*, 299-303). El contenido de la segunda propuso crear una agencia, fondo, registro y programa de cooperación internacional (*Ibidem*), tal y como 15 años después la LCID lo dispuso. Ambas propuestas, al no ser prioritarias para las autoridades en turno, fueron archivadas.

Poco se sabe respecto a las razones de la “similitud” entre la referida iniciativa de la DGCTC de 1996 y la LCID de 2011. Al respecto, el embajador **Alfredo Pérez Bravo**, en ese entonces titular de esa unidad administrativa, en entrevista con el autor, al abordar el origen y desenlace de la primera ley que concibió a una agencia de cooperación mexicana, señaló lo siguiente:

... en 1995, de mis visitas a las diferentes agencias de cooperación internacional de diversos países, entre ellas JICA, KOICA, ABC, AECID, ACIDI, ADF, GIZ, USAID, AGCI, etc. me surgió la idea de crear la propia agencia de cooperación internacional de México, y así fue como Iván Sierra Medel, José Octavio Tripp² y yo trabajamos varios documentos para darle pies y cabeza al proyecto. Elaboramos la Ley y el Reglamento de la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo, incluso trabajamos en el proyecto del fideicomiso correspondiente, ya que concluimos que la agencia sin recursos financieros sería una entidad “sin dientes”, sin poder de tracción. Para finales de 1997 teníamos la propuesta y documentación lista, pero llegaron los cambios de titular del ramo, y fue hasta principios de 1998, con la nueva secretaria de Relaciones Exteriores, **Rosario Green**, que pude personalmente presentarle el proyecto. Lamentablemente, su respuesta fue que en ese momento sería muy complicado pasar a aprobación del Senado de la República la ley y el reglamento correspondientes, y que lo mejor sería crear un **Instituto de Cooperación**, vía la modificación del Reglamento Interior de la SRE (Pérez Bravo, 30 de junio, 2020).

Fue así como en el marco de la necesidad en términos de reforzar la institucionalidad de la CID de México, en 1998, por iniciativa de la canciller Rosario Green Macías, se creó el **Instituto Mexicano de Cooperación Internacional** (IMEXCI), tal y como se dispuso en el Reglamento Interior de la SRE de ese año. Empero, los triunfos del **Partido Acción Nacional** (PAN) en las elecciones 2000 y 2006 incidieron

Jefatura de Oficina, Coordinación Ejecutiva, Subsecretarías, Instituto y Unidad) fluctuó de manera constante durante sesenta años. Para evitar tales variaciones, como se verá enseguida, la LCID de 2011 mandata la creación de la primera agencia en la materia.

² Ambos funcionarios, como el embajador Pérez Bravo, son miembros de carrera del Servicio Exterior Mexicano. Por cierto, el embajador Tripp en 2011 fue uno de los principales responsables de poner en marcha el andamiaje legal e institucional de la AMEXCID, quien, por su conocimiento de fondo en el tema y devota dedicación, contaba con el perfil ideal para dirigir a la agencia de cara al nuevo sexenio. Sin embargo, el cargo se concedió a otra persona, a pesar de que no cumplir con los atributos definidos en la ley para el cargo en cuestión.

de manera determinante en la CID de México. Durante esos años, tras la súbita desaparición del IMEXCI a tan solo dos años de su creación,³ las relaciones económicas internacionales prevalecieron respecto a la CID, lo cual arrojó un *impasse* en la evolución institucional de esta actividad.⁴

Como reacción a tal panorama, en 2007, **Rosario Green**, desde su curul como senadora del **Partido Revolucionario Institucional** (PRI), y muy probablemente con base en las ideas centrales de la propuesta de ley antes referida de 1996, lanzó una **iniciativa** de ley general de CID. La principal fundamentación para instaurar una normativa especializada en el tema fue, en voz de la destacada diplomática que, tras la derogación del IMEXCI, era necesario “eliminar el rezago en el que México se encuentra en materia de ordenamiento e instrumentación de sus acciones en este ámbito” (Green, 2008:8). De ahí que resultaba imperante que la SRE, responsable de conducir a la política exterior, aumentara su capacidad para **coordinar**, con base en fundamentos legales más firmes y mediante los instrumentos de gestión apropiados, a las distintas secretarías de Estado y demás entidades federales, que llevan a cabo ejercicios de colaboración en el mundo. Ello implicó un vasto esfuerzo de liderazgo político y normativo, con la suficiente capacidad institucional, para que la colaboración **bilateral, multilateral, regional y triangular** que se instrumenta de forma cotidiana mediante cooperación **técnica, científica, educativa, cultural**, etc. actúe de forma **articulada** y coherente respecto a las directrices de la política exterior e interior.

Al respecto, y como sucede en todo país que celebra actividades de cooperación, el dinamismo con que su ejercicio se despliega provoca amplios desafíos en la conducción de este tipo de labores. El **propósito** de contar con una ley de cooperación era evitar actuaciones dispersas, duplicidades, solapamientos o intervenciones des-coordinadas que no coincidan con las directrices previamente establecidas por la Cancillería, que resten eficacia a las acciones realizadas.⁵ Al fin y al cabo, un proyecto, o programa de cooperación internacional de México en determinada latitud del mundo, constituye un **ejercicio de política exterior**, por lo que necesariamente debe ser regulado mediante instancias y esquemas dedicados a este rubro.

³ Es importante señalar que, si bien es cierto que el IMEXCI significó un paso adelante a favor de “la nueva política mexicana de cooperación internacional” (Lozoya, 1999), esta institución presentó algunas incoherencias. Entre estas, por ejemplo, en 1998, el primer acto oficial del Instituto (al cual el autor, en ese entonces funcionario de esa institución, asistió), se dedicó a visibilizar un proyecto de cooperación internacional para encontrar tesoros perdidos en el mar, lo cual evidentemente no coincidía con las prioridades del Plan Nacional de Desarrollo ni de la política exterior sexenal.

⁴ Ello se explica en razón a la orientación política ideológica de corte liberal de dicho partido, el cual, como ocurre a escala mundial, identifica en el libre comercio la mejor vía de desarrollo, en donde las intervenciones gubernamentales (como la CID oficial) no se identifican como prioritarias. A raíz de ello, en entrevista del autor en el año 2005 con el ex canciller Jorge G. Castañeda, el artífice del desmantelamiento del IMEXCI sobre las razones de tal acto, el referido exfuncionario señaló que su decisión se sustentó en que “un instituto de cooperación internacional sin presupuesto para operar no era viable” (en Prado, 2014: 67).

⁵ No sobra señalar desafortunadas experiencias en que, ante las lagunas jurídicas en el ámbito de la CID antes del 2011, algunas dependencias federales celebraban ejercicios de cooperación internacional sin el consentimiento de la SRE, incluso, con la oposición de la Cancillería. Así ocurrió, por ejemplo, en la Secretaría de Educación Pública en 2007 al suscribir, en nombre de la Federación, su adscripción al Convenio Andrés Bello (un organismo regional que duplica acciones respecto a la UNESCO), contraviniendo las disposiciones de la SRE al respecto. En 2008 la SEP intentó retirarse del organismo citado, por lo que la SRE indicó que, para hacerlo, era necesario no registrar adeudos financieros con el mismo, lo que implicaba pagar dos millones de dólares. Tras hacer la transacción financiera, y para justificar tal erogación, desde entonces México mantiene su adscripción en ese organismo, el cual no genera beneficios sustantivos al país. Estas y otras situaciones similares sustentaron con mayor firmeza las voces diplomáticas y académicas que proponían contar con una política mexicana de CID, regulada mediante una ley especializada en el sector (Prado, 2008).

Además de los referidos criterios internos, la LCID obedece también a **motivaciones externas** (Martínez: 2018). Entre las segundas, destacan la agenda de eficacia de la ayuda, los **Objetivos de Desarrollo del Milenio de Naciones Unidas**, la proliferación de agencias de cooperación en países latinoamericanos y el papel cada vez más destacado de México como observador en el **Comité de Asistencia al Desarrollo** (CAD) de la **Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico** (OCDE), en donde se diseñan mecanismos para regular el otorgamiento de ayuda externa. Es así como el contexto interno e internacional, no sin problemas de por medio,⁶ propició que el 14 de abril de 2011 entrara en vigor la LCID, la primera de este tipo en la historia de México.

Sin embargo, el entorno en el que la LCID vio la luz no fue del todo propicio para la instrumentación de su contenido. El presidente **Felipe Calderón** (PAN) percibió a la normativa como un ejercicio proveniente de la oposición (PRI) con la intención de incidir en un asunto de casi exclusivo escrutinio del Ejecutivo (la política exterior). Además, de cara a la lucha contra el narcotráfico, al mandatario le interesaba la cooperación internacional para la seguridad con **Estados Unidos**, por encima de la dedicada al desarrollo. En ese entorno, la **SRE** encaró, de manera reactiva y, por ende, no necesariamente proactiva, la obligación jurídica de poner en marcha el contenido de la ley en cuestión. Más allá de ello, es significativo que la LCID, dirigida a un ámbito específico de la política exterior, emergió de un inédito ejercicio **representativo** (a propuesta de una legisladora), **democrático** (por aprobación de ambas cámaras) y **repblicano** (proveniente del poder Legislativo), a ser instrumentado por el Ejecutivo (SRE), mediante un inédito procedimiento del orden jurídico, de alcance nacional, y con repercusión internacional.

Con el regreso del PRI a la presidencia en 2012, el nuevo gobierno estuvo en mejores posibilidades de poner en marcha la ley de CID que durante años su bancada parlamentaria concibió en el Congreso, lo cual, en efecto hizo, aunque como se verá enseguida, con algunas limitaciones. Por último, en el gobierno del presidente **Andrés Manuel López Obrador**, su partido, **Movimiento de Regeneración Nacional** (MORENA), a mediados del 2020 propuso cambios en aspectos clave de la LCID dedicados al financiamiento de esta actividad, sobre lo cual se hará mención más adelante.

Contenido de la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo

La LCID consta de 42 artículos, distribuidos en cuatro títulos, nueve capítulos, así como nueve transitorios y múltiples incisos (ver cuadro 1).⁷ Si bien como se indicó en la primera sección del capítulo, la cooperación internacional comprende un instrumento de la política exterior, la LCID no señala de manera explícita tal aseveración. La única ocasión en que la LCID hace referencia al precepto de “política exterior” es el

⁶ Por ejemplo, hubo un veto presidencial que obligó que la propuesta dejara de denominarse “general”, a efecto de que las entidades subnacionales, el sector civil y académico no participaran en órganos decisorios de la AMEXCID, bajo el argumento de que, al conformar un ejercicio de política exterior, ello compete, en exclusiva, al Poder Ejecutivo (Garzón, 2011: 49).

⁷ La cuya única modificación a la Ley se dio el 17 de diciembre de 2015, a efecto de abrir paso a la creación de la Secretaría de Cultura (y a su participación en el Consejo Consultivo de la AMEXCID). Véase http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LCID_171215.pdf

artículo 37 (prácticamente al final de su contenido, tal y como se indica en su momento), lo cual se considera disonante respecto a lo previamente planteado.

Cuadro 1. Esquema de la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo

Título Primero Disposiciones Generales	Título Segundo De los Instrumentos para la CID	Título Tercero Del registro de Información de la CID	Título Cuarto Del Financiamiento de la CID
	Capítulo I Disposiciones Generales	Capítulo I Del registro Nacional de Cooperación Internacional	Capítulo I Del Fondo nacional y otros Fondos de CID
	Capítulo II De la AMEXCID	Capítulo II Del Sistema de Información de la CID	
	Capítulo III De las Autoridades de la AMEXCID		
	Capítulo IV Del Consejo Consultivo de la AMEXCID		
	Capítulo V Del Director Ejecutivo de la AMEXCID		
	Capítulo VI Del Programa de CID		
Transitorios			

Fuente: Con base en Cámara de Diputados, “Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo”, México, 6 de abril, 2011.

Independientemente de lo anterior, el **artículo 1**, título primero del ordenamiento de referencia, señala que la ley tiene como fin:

... dotar al Poder Ejecutivo Federal de los instrumentos necesarios para la programación, promoción, concertación, fomento, coordinación, ejecución, cuantificación, evaluación y fiscalización de acciones y Programas de CID entre los Estados Unidos Mexicanos y los gobiernos de otros países, así como con organismos internacionales, para la transferencia, recepción e intercambio de recursos, bienes, conocimientos y experiencias educativas, culturales, técnicas, científicas, económicas y financieras (Cámara de Diputados, 6 de abril, 2011: 1).

Este artículo es relevante porque, además de aclarar el alcance de la ley, define el término de CID para el gobierno de México, así como sus vías de instrumentación y modalidades de actuación. En el instrumento de referencia destaca el artículo siete, adscrito al capítulo II, que puede interpretarse como el **corpus**, la columna vertebral o elemento central de su contenido, mediante el cual “Se crea la AMEXCID como un órgano desconcentrado de la Secretaría”. Las **atribuciones** de la agencia consisten en “concertar, coordinar y estimular las acciones de cooperación internacional con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal”; relevante precepto que da cuenta del talante y la responsabilidad de este nuevo ente gubernamental, me-

diante el cual se pretende concentrar con mayor rigor la gestión de la colaboración mexicana.

En cuanto a asuntos jurídicos, la AMEXCID tiene la **facultad** de “celebrar, con la participación de las instancias competentes de la Secretaría [de Relaciones Exteriores], **convenios** de colaboración con agencias de cooperación internacional de otras naciones para realizar acciones conjuntas en terceros países con menor desarrollo relativo...”. Esto significa que la agencia cuenta con personalidad jurídica para signar, a nombre de México, acuerdos con entidades extranjeras, siempre y cuando se atiendan las disposiciones procesales correspondientes en la SRE (con base en la **Ley para la Celebración de Tratados** y el aval de la **Consultoría Jurídica** de la Cancillería).

El capítulo IV, **artículo 15**, hace referencia al **Consejo Consultivo** de la AMEXCID, mismo que se conforma de un representante de las secretarías de Estado y entidades más relevantes que participan de la CID del país, con voz y voto.⁸ Las principales **funciones** del consejo consisten en contribuir en la formulación del **Programa de CID** (PROCID), emitir recomendaciones sobre CID a la agencia, conocer de las evaluaciones anuales de la AMEXCID y sesionar de manera bianual.

Para presidir a la agencia, la LCID dispone la figura de **Director Ejecutivo** (propuesto por el titular de la SRE y designado por el presidente) que, entre sus funciones, destacan conducir a la agencia y presentar al Consejo Consultivo el informe semestral del desempeño de la AMEXCID. Respecto a esta figura, el **artículo 20** del capítulo V indica que, para ostentar ese cargo, se requiere “contar con experiencia en la materia objeto de la AMEXCID y haber desempeñado cargos afines a la cooperación internacional para el desarrollo...”

El capítulo V de la ley se dedica al **PROCID**, en el cual, cada sexenio, el gobierno tiene la obligación de plasmar “las políticas y mecanismos de ejecución” de la CID, a efecto de sustentar la planeación y ejecución de las acciones a este respecto (**artículo 23**). El PROCID es muy relevante, dado que, en el plano de la CID, conforme lo dicta el **artículo 24**, define la política general, las áreas geográficas prioritarias para México y sus contenidos durante la administración federal en curso. A este respecto, la LCID (aunque sin señalarlo de manera explícita), acorde con la trayectoria de la política exterior mexicana y sus propósitos inmediatos de relacionamiento con otros Estados, es enfática al señalar que, en cuanto a la oferta de cooperación internacional se le dará prioridad “..., en primer término [a] **Centroamérica** y el resto de los países de **América Latina y el Caribe**”. Esto indica a que la cooperación con Centroamérica conforma una estrategia transexenal, independiente del partido político que dirija las riendas de la presidencia y de la SRE, lo cual se interpreta como un esfuerzo jurídico tendiente a que su proceder sea considerado una política pública, no solo de gobierno, sino de Estado.

El título tercero abarca al **Registro Nacional de Cooperación Internacional** (RENCID), a cargo de la AMEXCID, el cual incluye la identificación de los actores federales que celebran acciones de CID, los tratados, acuerdos y convenios a este respecto, así como los proyectos y programas (de oferta y recepción) de esta actividad, inclu-

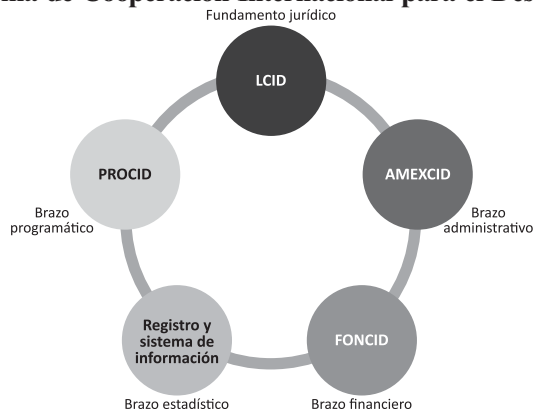
⁸ Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, Cultura y Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas.

yendo también los montos financieros correspondientes de tales ejercicios. Por otra parte, el **Sistema de Información de CID** (SIMEXCID) se aborda en el capítulo II. Este compendio se alimenta de “un **banco de información**” de mecanismos de cooperación nacional, que permita identificar eventuales duplicidades o contradicciones. La singularidad del SIMEXCID es su figura pública, a favor del principio de rendición de cuentas, por el hecho de que “toda persona tendrá derecho a que la AMEXCID ponga a su disposición la información puntual que solicite sobre la cooperación internacional para el desarrollo, en los términos previstos por las leyes”. En materia de política exterior, este mandato es innovador, dado que la disposición en comento “**abre**”, a los interesados la puerta de acceso a información en CID; en otrora un asunto de incumbencia, en solitario, del Poder Ejecutivo.

Por último, el título cuarto versa sobre el **financiamiento** de la CID y, en particular del **Fondo** que para tal propósito la ley procreó (FONCID). Este Fondo, mediante el esquema de fideicomiso, tiene como fin aportar **recursos** públicos (y recibir apoyos financieros externos) para solventar gastos de colaboración, como movilización internacional de especialistas, capacitación (como becarios extranjeros), costos de estancia de especialistas, etc., bajo el fundamento de que la “... cooperación internacional constituye una *prioridad estratégica* tanto para el desarrollo como para *la política exterior* de México” (cursivas del autor, dado que en estas líneas la ley expresa, por única ocasión, la sinergia entre CID y política exterior).

Aciertos y debilidades de la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo

Tras años de permanente ejercicio, y con base en un acervo alimentado durante años proveniente de aprendizajes dedicados a la institucionalización de la CID en México, la ley citada es, al momento actual, el eslabón más significativo a este respecto y de ninguna manera debe interpretarse como el primer o último paso en este sentido. Su intención es ajustar el engranaje de este instrumento de relacionamiento externo en derredor de un “**sistema de CID**”, que mediante sus diversos elementos facilite que sus acciones incidan con mayor determinación y armonía en los propósitos planteados. Para ello, la AMEXCID (instancia central), el Consejo Consultivo (foro de discusión), el PROCID (eje conductor), el RENCID y el SIMEXCID (registro e información) y el FONCID (recursos) conforman la **estructura** mediante la cual se pretende fortalecer y consolidar la actuación mexicana en este segmento de las relaciones internacionales.

Figura 1. El Sistema de Cooperación Internacional para el Desarrollo de México

Fuente: J. O. Tripp, y B. Vega, “Asociaciones complementarias: base para el futuro de la Cooperación Sur-Sur y triangular de México”, *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, Universidad Complutense de Madrid, no. 28, Madrid, 2011, p. 35.

Ahora bien, más allá de estas regulaciones, el resultado de la instrumentación de este mandato es disímulo. En primer lugar, se aprecia acertada la creación de la **agencia** y demás mecanismos de gestión, lo cual reposiciona en el ámbito jurídico y político a la CID del país, y de paso reivindica el compromiso mexicano en este recurso primordial de la **gobernanza global**. Sin embargo, y como ocurre con todo esfuerzo humano, permanecen latentes diversos aspectos que se considera pertinente revisar. La AMEXCID, si bien se creó en septiembre de 2011, y tras ello el 12 de octubre de 2011 el Reglamento Interior de la SRE adoptó a la agencia como parte de su estructura, lo hizo emulando a la instancia que se encargaba de la colaboración externa: la **Unidad de Relaciones Económicas y Cooperación Internacional** (una instancia que abrió sus puertas en el año 2000 como subsecretaría, en tiempos del PAN). Es decir, se desaprovechó la oportunidad para fundar una inédita instancia, con estructura adecuada y propia, dedicada en exclusiva a la CID, dejando los rubros de promoción económica fuera de la misma. Ello y otras razones afines condujeron a la propia **Rosario Green** a expresar su desencanto respecto a la AMEXCID, al señalar que la agencia “...distaba mucho de consolidarse y cumplir con las exigencias de la ley que le dio origen” (Green, 1 de agosto, 2012). En el mismo sentido se decantan el primer director ejecutivo de la agencia y el ex director general de **Cooperación Técnica y Científica**, quienes, dos años después del nacimiento de este ente, apuntaron que “...la AMEXCID requerirá un diseño más refinado, ya que refleja la misma estructura que le heredó el área administrativa que le precedía (...) originando situaciones muy peculiares y un tanto disfuncionales para una agencia de cooperación debido a la cantidad y diversidad de temas sujetos a su responsabilidad” (Granguillhome y Tripp, 2013: 431).

Si bien la agencia ha sufrido algunos **cambios** durante sus casi 10 años de existencia, estos han sido inconclusos y, de hecho, fuera de normativa, dado que, por ejemplo, la **Dirección General de Planeación** no aparece en el reglamento vigente de la SRE. Otro elemento es que, precisamente por su amplitud, la AMEXCID no está del todo cohesionada entre sus direcciones generales.

Sobre el **Consejo Consultivo**, exfuncionarios que han participado en este tipo de encuentros expresan que esta instancia, más que ser de naturaleza “consultiva”, su desempeño es en realidad de perfil meramente “**informativo**” y “**protocolario**”. Ello dado a que sus sesiones no se caracterizan precisamente por abrir espacios a favor del análisis y el debate revisionista de la programación, conducción y del estado de la cooperación nacional, lo cual no coincide con el espíritu de sus atribuciones jurídicas arriba referidas].

En cuanto a las precisiones respecto al perfil del **director ejecutivo** de la AMEXCID, su propósito es, de alguna manera, “proteger”, a la agencia, a efecto de que sea presidida por una figura experimentada y competente en esta importante labor, de alto nivel de especialización, que vincula a la diplomacia, a la política exterior y a la agenda del desarrollo. De esa forma, se busca evitar que la designación obedezca a filiaciones políticas, lo cual produce altos costos de transacción o prolongadas “**curvas de aprendizaje**” ante la designación de nuevos funcionarios en dicho cargo, que ralentizan el dinamismo y eficacia del organismo. Sin embargo, dos personas (casi la mitad) de las cinco figuras que durante casi una década han ostentado este cargo no cumplen con tal criterio.

El **SIMEXCID**, a pesar de que por ley debió funcionar desde mayo de 2012, continúa sin ser de acceso abierto al escrutinio público. Lo positivo es que, gracias a la referida norma, la AMEXCID dio un importante paso hacia la información sobre los recursos que el gobierno destina al financiamiento de su CID. Mediante el **RENCID** desde el año 2014, la agencia ofrece informes anuales a este respecto, los cuales, al momento actual ofrecen datos del 2011 al 2017. Se trata de un avance importante, aunque para 2020 existe un rezago de información de tres años.

Con relación al **PROCID**, el primero de estos documentos se emitió en 2014 (vigente para el gobierno del presidente **Enrique Peña Nieto**), empero en la administración del presidente **López Obrador**, al momento presente (agosto 2020), tal documento no ha sido emitido. En materia del **FONCID**, en el gobierno del presidente López Obrador, la sobrevivencia de esta figura financiera está en peligro. El origen de ello se sitúa el 2 de abril del 2020, cuando, con miras a que el gobierno cuente con recursos para enfrentar al **Covid-19**, se publicó un decreto presidencial sobre contención del gasto público. El punto clave de esa disposición es la “extinción o terminación de los fideicomisos públicos” (Secretaría de Gobernación, 2 de abril, 2020). Tal directriz afecta al **FONCID** dado que su estructura se conforma, precisamente, mediante un fideicomiso. De la mano de lo anterior, el 20 de mayo de 2020, el partido **Movimiento de Regeneración Nacional** (MORENA), bajo el argumento de que la referida pandemia amerita eliminar “gastos innecesarios”, propuso en la Cámara de Diputados **abolir** al **FONCID** y a otros 40 fideicomisos (Morena, 19 mayo 2020). En consecuencia, la iniciativa legislativa incluye modificar a la **LCID**, con el fin de eliminar toda mención al **FONCID**. Frente a ello, el 26 de junio de 2020, la **Cámara de Diputados** celebró una sesión de “parlamento abierto” a efecto de analizar la viabilidad de ese fondo, cuyo dictamen correspondiente se emitirá en el futuro próximo.

Aunque el **FONCID** es “el eslabón más débil” del sistema de CID mexicano, se considera necesario que su destino sea objeto de deliberaciones debidamente fundamentadas para, ya sea mantenerlo, mejorarlo, o (en el mejor de los casos), diseñar

un nuevo esquema de **financiación** de la cooperación mexicana, afín a los preceptos de transparencia, rendición de cuentas y eficiencia.

Consideraciones finales: la necesaria adecuación de la ley y sistema de cooperación internacional mexicano respecto a los desafíos actuales y venideros

La CID de México se compone de procesos históricos-jurídicos-institucionales de amplia trayectoria, en donde la **LCID** de 2011 conforma un paso adelante a favor del perfeccionamiento de su actuar. Ello implica que esta normativa y las figuras de gestión que la constituyen no deben interpretarse como el inicio o la concusión de los esfuerzos para la conducción de la cooperación mexicana, lo cual significa que la existencia *per se* de esta ley no consolida por sí misma la conducción y la eficacia de esta actividad (*cf.* Prado, 2011).

La concepción de la **LCID** obedece a la conjunción de **factores** internos y foráneos que, al superar posturas divergentes en cuanto a su pertinencia entre el **Legislativo** y el **Ejecutivo**, tras cuatro años de negociaciones, entró en vigor en el año 2011. A casi 10 años de tal suceso, el propósito esencial de su contenido, en cuanto a que la **AMEXCID**, como organismo desconcentrado de la Cancillería, mantenga su existencia en el plano transexenal (lo cual se ha logrado durante tres presidencias provenientes de distintos partidos políticos), en términos formales se ha atendido. Empero, yendo más allá de este asunto, si bien la ley permite escalar en pro de la institucionalización de la CID mexicana, el sistema que lo compone, si bien tiene logros, no se ha consolidado. Una muestra de ello es que en el tiempo presente la agencia continúa sin ser objeto de una reestructuración profunda y formal de su organigrama, el **SIMEXCID** aún no es público, y el **FONCID** presenta deficiencias operativas y, por supuesto, presupuestales (sin olvidar su posible extinción). De ahí que, como lo publicó la **AMEXCID** en el año 2011, continúa siendo vigente el señalamiento del autor de este capítulo, en cuanto a que, más allá que la **LCID** sea interpretada como un ejemplo a nivel internacional, “el verdadero desafío es que el gobierno cumpla con todas y cada una de sus disposiciones” (**AMEXCID**, 2011). En este sentido, el que desde el año 2013 el **presupuesto** operativo de la **AMEXCID** no ha dejado de caer y que, tomando como referente 2017, este fue tan solo el 1.7% respecto al ejercicio presupuestario de la **SRE** en ese año (Prado, 2019: 1138), muestra las limitaciones que una agencia, si bien constituida mediante un ordenamiento jurídico, mantiene al momento actual.

Tras una década de vigencia, y de cara a la propuesta de **MORENA** en cuanto a cambios en la ley multicitada, se considera propicio aprovechar el contexto para hacer un análisis profundo, no solo respecto al contenido de este ordenamiento federal, sino a la política nacional de CID en su conjunto, a efecto de fortalecerla y, sobre todo, adaptarla respecto al vertiginoso y desafiante contexto presente. En ese orden de ideas, tonificar a la **AMEXCID**, en el sentido de dotarle mayor autonomía, adecuado presupuesto, cohesionarla mediante una estructura interna apropiada y regular a su dirección con normas más escrupulosas, configuran requerimientos urgentes de adoptar.

Dado lo anterior, la argumentación del capítulo constata que la LCID, si bien produce avances en la conducción e institucionalidad de la colaboración externa mexicana de México, resulta esencial que sus lineamientos se atiendan de manera integral para que, junto a adecuaciones en elementos clave de su contenido, conforme un instrumento más eficaz de la política exterior, del desarrollo del país y, en definitiva, que contribuya de manera fehaciente a la atención de intereses gubernamentales y de la población a la que se dirige.

En esta dinámica, vincular en la ley de manera explícita a la CID como instrumento al servicio, no solo de la política exterior, sino también de sus beneficiarios, resulta también un inexorable requerimiento. Ello, junto a la invocación a la **Agenda 2030**, a sus **Objetivos de Desarrollo Sostenible**, a la **Cooperación Sur-Sur**, así como a la necesidad de dinamizar al **Consejo Consultivo**, son también preceptos que requiere una LCID de vanguardia. En este mismo sentido, diseñar un nuevo marco financiero de cooperación internacional permitirá igualmente confeccionar un renovado mandato legal, que sea consecuente con las exigencias propias de la gestión de este instrumento político y solidario internacional.

Estas propuestas, que coinciden con el señalamiento en cuanto a que “La ley (de CID), al fin y al cabo, es una herramienta que en este caso debe ser flexible, ajustable a las necesidades y al dinamismo internacional” (Huacuja, 2018: 121), deben enfocarse a vigorizar y afinar al sistema que lo aglutina, en el ánimo de afianzar sus herramientas y, de esta forma, satisfacer sus múltiples propósitos. No hay que olvidar que, en el momento presente, en donde el pragmatismo y austeridad gubernamental en rubros no trascendentales para el presidente como la CID se prioriza respecto a la institucionalidad (Prado, 2020), la LCID, el FONCID y la AMEXCID no tienen asegurada la supervivencia en el sexenio actual. Esto refuerza la necesidad de echar a andar mecanismos de análisis incluyentes entre legisladores, funcionarios federales y académicos para identificar los aciertos y elementos de oportunidad de la CID en su dimensión de mecanismo de Estado —y no solo de gobierno—. Para ello, se requiere poner en marcha esquemas innovadores de diálogo y *cooperación intranacional* entre los distintos actores involucrados, que permitan forjar una restaurada *cooperación internacional*, adaptativa a los retos domésticos y externos, presentes y futuros, propios de la era post Covid-19.

Fuentes

AMEXCID (2011), “Interview with four experts on International Development Cooperation” AMEXCID, México. Disponible en: <https://www.gob.mx/amexcid/articulos/interview-with-four-experts-on-international-development-cooperation-idc>.

Cámara de Diputados (6 de abril, 2011), Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo”, México. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LCID_171215.pdf.

_____, (25 de junio, 2020), “Prioritario fortalecer y defender el papel de México en la comunidad internacional”, Boletín no. 3852, México.

- _____, (25 de junio 2020b), Parlamento abierto: Fondo Nacional de Cooperación Internacional para el Desarrollo. Disponible en: <https://youtu.be/cInZl0f4WZk>.
- FIGUEROA Fisher, Bruno (2016), *Cien años de cooperación internacional de México. 1900-2000: solidaridad, intereses y geopolítica*, Instituto Matías Romero, México.
- GARZÓN, Luis Eduardo (2011), “El andamiaje jurídico e institucional de la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo de México”, *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, Universidad Complutense de Madrid, no. 28, Madrid.
- GRANGUILLHOME, Guillermo y Tripp, José Octavio (2013), “La política mexicana de cooperación internacional: de la inocuidad a la relevancia”, en González, Guadalupe y Pellicer, Olga (Coords.), *La Política Exterior de México. Metas y obstáculos*, ITAM, Siglo XXI, México.
- GREEN, Rosario (2008), “Panorama General de la Ley General de Cooperación Internacional para el Desarrollo, Pluralidad y Consenso”, Instituto Belisario Domínguez, México.
- _____, (1 de agosto, 2012), “Política exterior de Estado con los tres órdenes de gobierno”, *El Universal*, México.
- HUACUJA Acevedo, Luis (2018), “Antecedentes, implementación y pendientes de la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo de cara a la nueva agenda internacional”, en Esther Ponce, *et. al.*, *Teoría y Práctica de la Cooperación Internacional para el Desarrollo: Una perspectiva desde México*, Cámara de Diputados, México.
- LOZOYA, Jorge Alberto (1999), *La nueva política mexicana de cooperación internacional*, Editorial Porrúa, México.
- Morena (19 mayo 2020) “Iniciativa de los Integrantes del Grupo Parlamentario de Morena con Proyecto de Decreto por el que se reforman y derogan...” Morena, México https://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/64/2/2020-05-20-1/assets/documentos/Ini_Morena_Integrantes_Diversas_Leyes.pdf.
- MARTÍNEZ: Meléndez, Ángel, (2018), *Causas de la instauración de la Ley Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo*, SRE, Acervo Histórico Diplomático, México.
- OJEDA, Mario (1986), *México: el surgimiento de una política exterior activa*, SEP, México.
- PÉREZ Bravo, Alfredo (30 de junio, 2020), “Entrevista en línea al Emb. Alfredo Pérez Bravo”. Realizada por Juan Pablo Prado Lallande, Wellington-Puebla.
- PRADO Lallande, Juan Pablo (2008), “Hacia una política mexicana de cooperación internacional para el desarrollo”, en Carlos Uscanga (Coord.), *Escenarios de la Política Exterior de México: Puntos para una reflexión*, UNAM-Plaza y Valdés, México.
- _____, (2011), “La gobernabilidad de la cooperación internacional para el desarrollo de México”, *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, Universidad Complutense de Madrid, no. 28, Madrid.

- _____, (2014), “La cooperación internacional para el desarrollo de México Un análisis de sus acciones, institucionalización y percepciones”, *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Nueva Época, Año LIX, núm. 222, México.
- _____, (2019), “México y la cooperación internacional para el desarrollo, 2012-2018”, *Foro Internacional*, El Colegio de México, Vol. LIX, nums. 3-4, México.
- _____, (2020), “México y la cooperación internacional para el desarrollo. El viraje de Peña Nieto a López Obrador”, en Schiavon, Jorge, Garza, Humberto y Velázquez Flores, Rafael (Coords.), *Los fundamentos internos y externos de la política exterior de México (2012-2018)*, El Colegio de México, CIDE, México (en prensa).
- Secretaría de Gobernación (2 de abril, 2020), *Diario Oficial de la Federación*, 'Decreto por el que se ordena la extinción o terminación de los fideicomisos públicos...' México. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5591085&fecha=02/04/2020.
- TRIPP, Octavio y Vega, Bernadette (2011), “Asociaciones complementarias: base para el futuro de la Cooperación Sur-Sur y triangular de México”, *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, Universidad Complutense de Madrid, no. 28, Madrid.

Capítulo 8

El Plan Nacional de Desarrollo como elemento normativo de la política exterior de México

Jessica Lillian De Alba Ulloa

Introducción

La política exterior es un conjunto de acciones que lleva a cabo un Estado más allá de sus fronteras con base en el interés nacional (Velázquez Flores & Monjaraz Sandoval, 2018). Su objetivo principal es aprovechar los beneficios que ofrece el mundo para impulsar el desarrollo del país y proyectar sus intereses en el exterior. Los distintos gobiernos de México han dado mayor o menor importancia a la formulación de la política exterior y uno de los documentos que plasma las directrices en este sentido es el **Plan Nacional de Desarrollo** (PND). Este contiene los “objetivos nacionales, la estrategia y las prioridades del desarrollo integral, equitativo, incluyente, sustentable y sostenible del país”, como lo indica el **artículo 21** de la **Ley de Planeación** (Cámara de Diputados..., 2018). El PND plantea líneas de acción generales y adquiere importancia en la medida en que indica cómo una determinada administración percibe la política internacional y los temas relevantes para la nación. Su ejercicio sistemático comenzó con la administración del presidente **Miguel de la Madrid Hurtado**, aunque hay antecedentes desde la independencia y posterior al periodo revolucionario. Este capítulo describe los antecedentes históricos del PND y explica su fundamento jurídico vinculado a la política exterior. Posteriormente presenta un análisis enfatizando sus fortalezas, debilidades y los temas recurrentes, para terminar con unas reflexiones finales.

Antecedentes históricos

Los antecedentes de la elaboración de un documento con líneas generales de política exterior datan del Imperio Mexicano en 1821. De la **Comisión de Relaciones Exteriores** surgió un dictamen sobre política internacional dirigido a la Soberana Junta Provisional Gubernativa del Imperio, el documento más antiguo en su clase del que se tiene registro (De Azcárate, 1932). El texto divide las relaciones exteriores del México independiente en cuatro secciones. Por **naturaleza** entendía las relaciones con las naciones bárbaras de indios (América) y los angloamericanos

(Estados Unidos), con un apéndice para Rusia, Guatemala, Inglaterra y la Isla y la Costa de los Mosquitos (parte de Centroamérica y América del Sur). Por **dependencia**, menciona las islas de Cuba y de Puerto Rico. En las relaciones exteriores por **necesidad** menciona a Roma como centro de unidad católica. Finalmente, sobre las relaciones por **política** la primera mención es para España, además de Francia y los Estados independientes de América del Sur.

El **Imperio** no tuvo mucha duración. Le siguieron tiempos de crisis y altibajos en donde la lucha entre conservadores y liberales fue la principal característica del sistema político entre 1822 y 1867. En ese lapso, el país sufrió intervenciones y pérdida de territorio. La estabilidad política llegó hasta el gobierno de **Porfirio Díaz**, quien gobernó de manera intermitente por treinta y un años. En 1910, surge un movimiento **revolucionario** como respuesta a los desequilibrios sociales y políticos del porfiriato. Los antecedentes de la planificación se remontan a los años posteriores al movimiento revolucionario y su inicio coincide con la primera transmisión pacífica del poder. Fue el presidente **Plutarco Elías Calles** quien estableció las Comisiones de Eficiencia para una estructuración moderna de los servicios públicos de la administración. Creó el **Consejo Nacional Económico** de los Estados Unidos Mexicanos en 1928 mediante la **Ley de Consejo Nacional Económico**. Este cuerpo sería permanente, autónomo y de consulta obligada para la administración pública y para la iniciativa privada y tenía como objetivo elaborar estudios sobre los problemas económicos y sociales del país. No especificaba, sin embargo, temas de política exterior que no estuvieran relacionados con la política económica. Dos años más tarde, el presidente **Pascual Ortiz Rubio** promulgó la primera **Ley sobre Planeación General de la República** para lograr un desarrollo ordenado y armónico. La **Comisión de Programa**, dependiente de la **Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas**, elaboraría los estudios y programas para este propósito, por lo que preveía como tarea la elaboración de un plan nacional de México (Ruiz Dueñas, 1983).

En 1933 el presidente **Abelardo L. Rodríguez** sustituyó el Consejo Nacional Económico por el **Consejo Nacional de Economía**, órgano técnico consultivo del presidente de la República, integrado por representantes del gobierno, de la iniciativa privada y de los sectores obrero y campesino, que nunca se reunió. El **Partido Nacional Revolucionario** (PNR) propuso el **Primer Plan Sexenal** en víspera de las elecciones presidenciales. Tuvo apoyo del presidente y por supuesto, de Calles, quien quería imponerle al PNR criterios y líneas de acción de lo que constituiría el programa de trabajo del siguiente gobierno (*cf.* Partido Nacional Revolucionario, 1933; Tello, 2007). El documento menciona, entre varios temas, el de las **relaciones exteriores** declarando el “constante e indeclinable sostenimiento de la soberanía nacional y de los principios y la legislación dimanados de la **Constitución de 1917**, [que] debe ser la base de la política internacional de México” (PNR, 1933, p. 334). El plan fungió como base de la plataforma electoral del candidato a la presidencia en 1933, **Lázaro Cárdenas**. Su administración lo presentó como el primer plan 1934-1939 con diversos objetivos, como el de establecer la dirección de la economía y resolver problemas como la distribución de la tierra o la nacionalización de los recursos. Lleno de buenas intenciones, el plan era muy vago y, al final, quedó sin aplicación (Ceceña Cervantes, 1979), aunque sirvió como

antecedente para que en lo sucesivo, el partido descansara en el gobierno y sus funcionarios para la elaboración de los documentos programáticos (Tello, 2007).

El **Segundo Plan Sexenal 1941-1946** durante el gobierno de **Manuel Ávila Camacho**, más largo y más complejo, no fue mucho mejor. Propuesto por el **Partido de la Revolución Mexicana** (PRM), fue una continuación del primero y tuvo como propósito principal la cuestión agraria. Tampoco pudo aplicarse por el contexto internacional de la **Segunda Guerra Mundial** (Ceceña Cervantes, 1979). Los siguientes años no vieron planes sexenales, sino tribulaciones económicas. Las distintas administraciones elaboraron programas y proyectos sobre inversiones. En 1953, la **Comisión Mixta** del gobierno de México (Nacional Financiera) y el **Banco Mundial** publicaron un estudio sobre el desarrollo económico de México y su capacidad para absorber capital del exterior. Allí recomendaban la elaboración de un programa de desarrollo. Más tarde, en 1962, un acuerdo presidencial creó la **Comisión Intersecretarial**, encargada de formular planes nacionales para el desarrollo económico y social del país. De 1971 a 1976, **Hacienda** y Presidencia formularon varios programas de desarrollo y gasto público. En 1974, el “**Anteproyecto de Lineamientos para el Programa de Desarrollo Económico y Social 1974-1980**”, que no fue puesto en práctica, contenía, entre otros temas, el de “sector externo”. Algo relevante fue el establecimiento de metas cuantificables para propiciar la verificación de su cumplimiento (Ruiz Dueñas, 1983).

Para 1975, el **Partido Revolucionario Institucional** (PRI), tenía el **Plan Básico de Gobierno 1976-1982**. Su origen se sitúa en la encuesta realizada por el Instituto de Estudios Políticos, Económicos y Sociales del partido. El candidato presidencial, **José López Portillo**, lo aceptó como base de su campaña electoral. El **Sistema Nacional de Planeación** tomó todo este tiempo para construirse, concluyéndose finalmente con el **Plan Global de Desarrollo 1980-1982** (elaborado por **Miguel de la Madrid**) y otros programas sectoriales y regionales de desarrollo urbano, industrial, pesquero, entre otros (Ruiz Dueñas, 1983; Tello, 2007). No había un plan específico para la política exterior, aunque la mención está en el **Plan Global** que indica en las políticas básicas “establecer una vinculación eficiente con el exterior, que estimule la modernización y la eficiencia del aparato productivo”, junto con el comercio exterior. El documento consideraba que “los propósitos y las acciones de la política interna, la política exterior, la seguridad nacional y la participación de la justicia” contribuyen a su viabilidad. De acuerdo al documento, la “política exterior de México está dirigida a preservar [la] soberanía, fortalecer [la] independencia frente al exterior, practicar la solidaridad internacional, apoyar los esfuerzos internos de desarrollo y participar en la conformación de un orden mundial que garantice estos objetivos” (SPP, 1980, p. 371).

Finalmente, fue Miguel de la Madrid quien oficialmente presentó el primer **Plan Nacional de Desarrollo** para el periodo 1983-1988. El documento fue una conjunción de la Plataforma Electoral del PRI, convertida después en el Plan Básico de Gobierno 1982-1988 y más de 10 mil documentos y ponencias recogidas en los Foros Nacionales de Consulta Popular realizados dentro del Sistema Nacional de Planeación Democrática que incluyeron diversos temas, donde el comercio exterior era el tema vinculatorio con la política internacional (Montemayor, 1983). El PND contendría en adelante una sección única para los objetivos de política

exterior. Derivado de este, la Secretaría de Relaciones Exteriores está obligada a elaborar el **Programa Sectorial** que, de acuerdo con la **Ley de Planeación**, se sujetará a las previsiones contenidas en aquel y especificará los objetivos, prioridades y políticas que regirán el desempeño de sus actividades. Previo dictamen de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, se somete a consideración del Ejecutivo federal para ser aprobado y publicado en el Diario Oficial de la Federación (DOF).

Bases jurídicas del PND

La planeación del desarrollo es una idea que adoptaron los gobiernos mexicanos desde la Ley sobre Planeación General de la República de 1930. El PNR formuló el plan sexenal 1934-1940 y a partir de entonces los gobiernos federal y estatales han elaborado planes para ordenar su acción en el campo del desarrollo. Sin embargo, el marco normativo para instituir un **Sistema de Planeación** comenzó en la década de 1970, mediante la definición de las actividades y responsabilidades de los distintos actores, para lo que fue necesaria una reforma a la Constitución y la promulgación de la nueva **Ley de Planeación** de 1983 (Montemayor, 1983; Gauna Ruiz de León & Campos López, 2016).

El **artículo 25** constitucional establece que corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que sea integral, sustentable, que fortalezca la soberanía y democracia de la nación y que, “mediante la competitividad, el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales” (Cámara de Diputados, 2020). Específicamente, el **artículo 26** establece la organización de un **Sistema de Planeación** cuyos objetivos se encaminen hacia los fines del **proyecto de nación** emanado de la propia Constitución. Así, el PND se origina en un mandato constitucional que *debe ser democrático, lo que implica la participación de diversos sectores sociales a fin de considerar sus aspiraciones y demandas y que mejore la equidad social y el bienestar de las familias mexicanas mediante el fomento al crecimiento económico y el empleo*. Los objetivos de la planeación deberán ser acordes a los fines del proyecto nacional contenido en el PND al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la administración pública federal, tomando en cuenta también al artículo 134 sobre la administración con eficiencia y honradez de *los recursos económicos del país* (Montemayor, 1983; Gauna Ruiz de León & Campos López, 2016).

El **artículo 26** constitucional también establece que la elaboración del PND debe llevarse a cabo durante los primeros seis meses del sexenio. La modificación del artículo el 10 de febrero de 2014 estableció que la planeación sería democrática y deliberativa y creó un **Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social**, órgano autónomo con personalidad jurídica y patrimonio propio que tiene como tarea evaluar programas, objetivos, metas y acciones de la política de desarrollo social, lo que implica un proceso de evaluación integral (Gauna Ruiz de León & Campos López, 2016).

Para reglamentar los artículos 25 y 26, el Congreso aprobó la **Ley de Planeación** en 1983, la cual *establece los procedimientos, criterios, responsabilidades y mecanismos de coordinación del proceso de planeación nacional del desarrollo, así como las bases de un Sistema Nacional de Planeación Democrática*. El **artículo 3º** entiende por planeación nacional del desarrollo la ordenación racional y sistemática de acciones que, “con base en el ejercicio de las atribuciones del Ejecutivo federal en materia de regulación y promoción de la actividad económica, social, política, cultural, de protección al ambiente y aprovechamiento racional de los recursos naturales, tiene como propósito la transformación de la realidad del país, de conformidad con las normas, principios y objetivos que la propia Constitución y la ley establecen. “El PND debe ser presentado por el Ejecutivo federal a la nación de acuerdo con lo estipulado en el **artículo 12**, lo que marca la primera etapa de los trabajos del Sistema Nacional de Planeación Democrática (Gauna Ruiz de León & Campos López, 2016).

Hay otras leyes involucradas, como la **Ley Orgánica de la Administración Pública Federal**, la **Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria**, que establece los mecanismos para la elaboración y aprobación de la **Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos** que debe realizarse con base en objetivos y parámetros cuantificables de política económica y tomando en consideración los indicadores de desempeño correspondientes (Gauna Ruiz de León & Campos López, 2016). Con base en el Sistema Nacional de Planeación se han elaborado los planes nacionales de desarrollo de los gobiernos de Miguel de la Madrid Hurtado (1982-1988), Carlos Salinas de Gortari (1988-1994), Ernesto Zedillo Ponce de León (1994-2000), Vicente Fox Quezada (2000-2006), Felipe Calderón Hinojosa (2006-2012), Enrique Peña Nieto (2012-2018) y Andrés Manuel López Obrador (2018-2024). Todos han incluido una parte específica, más o menos desarrollada, concerniente a la política exterior.

En tanto que la **política exterior** es facultad exclusiva del presidente de la República, con lo que toca a las facultades del Senado, las directrices para su diseño y ejecución son fundamentales en tanto concentra la visión global que los ejecutivos federales tienen sobre la gestión de los asuntos en materia del gobierno. El PND, que de acuerdo con la Ley de Planeación es analizado por cada cámara del Congreso de la Unión en pleno, es un documento que desde su presentación constituye una norma de política exterior. Por tanto, es un elemento que permite analizar el rumbo de las relaciones exteriores. Cabe ahora analizar sus contenidos.

Breve comparativo de los planes nacionales de desarrollo con respecto a la Política Exterior

En política exterior siempre se analizan los cambios y continuidades. Las tablas 1 y 2 muestran un comparativo entre los planes nacionales de desarrollo de 1982 a 2024 que permiten observarlos de manera clara. La primera establece los temas principales de cada PND, mientras que la segunda incluye un resumen de la redacción de la parte introductoria, de objetivos, estrategias y líneas de acción de cada plan. Los temas son constantes y las redacciones van de general a detallada. Los temas prin-

cipales mencionados incluyen los **principios de política exterior**, la **soberanía**, la **política exterior** como fundamental para el **desarrollo** y/o que refleje los intereses del país (incluye cooperación internacional y mexicanos en el exterior, cuando abona al desarrollo de México), la **participación** de México en la construcción del orden internacional y/o del liderazgo (como característica a recuperar o reconocida), participación activa en **organismos internacionales**, la **imagen** de México, las **organizaciones criminales**, el **narcotráfico**, la seguridad nacional e internacional vinculando al país, los **mexicanos en el exterior** (protección de/red consular), el **tema migratorio** y la **diversificación** de las relaciones de México, que se vincula con las regiones. Todos los planes tratan a la interacción con **Estados Unidos** y **Canadá** como fundamental; plantean reforzar las ligas con **América Latina** (incluyendo de manera expresa o no a Centroamérica y el Caribe), lo mismo que con la **Unión Europea**, **Asia**, **África** y **Medio Oriente**, distinguiendo entre países y regiones. El tema de la diversificación ha sido recurrente dependiendo de la coyuntura internacional. El último PND no menciona la diversificación pero sí una prioridad hacia América Latina (Centroamérica incluida), sin dejar de apuntar la importancia de Norteamérica.

Tabla 1. Temas en materia de política exterior, PND 1982 a 2024

	Miguel de la Madrid	Carlos Salinas De Gortari	Ernesto Zedillo	Vicente Fox Quesada	Felipe Calderón	Enrique Peña Nieto	Andrés M. López
Principios de política exterior	●	●		●		●	●
Soberanía	●	●	●	●			●
Política exterior: desarrollo/interés nacional	●	●	●	●	●	●	●
Participación / liderazgo (efectivo/recuperación de)	●		●	●	●	●	●
Participación organismos internacionales	●	●	●	●	●	●	●
Imagen de México		●		●		●	
Narcotráfico, CO, seguridad (nacional/internacional implicando a México)		●	●	●			●
Mexicanos en el exterior		●	●	●	●	●	●
Migración (hacia México)			●		●	●	●
Diversificación		●	●		●	●	●

Fuente: Información de De Alba Ulloa, 2018; Cámara de Diputados, 2019.

Así, el PND 2019-2024 no varía de los demás en los temas sobre política exterior. Cabe señalar que el gobierno federal presentó dos versiones. La corta de 64 páginas dividida en *Política y gobierno*, *Política social*, *Economía* y un *epílogo*, plasma la ideología del gobierno de manera discursiva y fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de julio de 2019. La versión larga de 228 páginas que fue remitido por la Secretaría de Gobernación y publicado en la Gaceta Parlamentaria (Número 5266-XVIII) el 30 de abril de 2019. Dicho documento contiene ejes transversales y generales. Estos últimos están divididos por objetivos e indicadores, lo que junto con cada programa sectorial, permitirá una evaluación de resultados.

La parte dedicada a la política exterior se encuentra en ambos documentos, en varias secciones. En el primero, la sección *I. Política y gobierno* incluye un apartado que expresamente indica la recuperación y plena vigencia a los **principios** constitucionales. Menciona la relación con América Latina y el Caribe, con Norteamérica y específicamente con Estados Unidos. También dedica un espacio para el tema migratorio donde menciona la defensa de los mexicanos en el exterior y a los centroamericanos, sugiriendo que la migración tiene que ser por voluntad y no por necesidad. El segundo documento contiene más elementos de política exterior. En la introducción menciona la necesidad de plantear estrategias de inserción política y económica tanto en la acción exterior de México como en su desarrollo y equilibrio interior, presumiendo la responsabilidad de contribuir a la búsqueda de alternativas para enfrentar los desafíos globales procurando el propio crecimiento. La parte *II Principios Rectores de Política* reitera los principios constitucionales y el tema migratorio. El eje de “Justicia y Estado de Derecho”, cuyo objetivo es garantizar la paz, los derechos humanos, la democracia y las instituciones, agrupa los objetivos que relacionados con política exterior. Menciona que la primera línea de defensa nacional es la capacidad de desplegar acciones diplomáticas en el exterior, en beneficio de la seguridad y que la política exterior es un mecanismo de defensa pero también de integración y cooperación para fortalecer la política interior en favor del desarrollo económico, el bienestar de la población, la justicia y el Estado de Derecho, así como también la migración forzada, los derechos de los mexicanos en el exterior y la migración de otros países. El objetivo *1.6 Conducir la política exterior en apego a los principios constitucionales y articulada con las prioridades de política interior* menciona la relación con Norteamérica y Centroamérica y los temas de responsabilidad compartida en seguridad; la relación prioritaria con América Latina y el Caribe y la articulación de estrategias bilaterales y con los organismos y mecanismos regionales americanos teniendo como prioridad el desarrollo integral de los países del **Triángulo Norte**, el fenómeno migratorio y la consolidación de la **Alianza del Pacífico** para impulsar el crecimiento económico, la integración y la proyección de América Latina en el mundo. Menciona igualmente al resto de las regiones del mundo: Europa, África, Asia Central y Medio Oriente; la política multilateral en los diversos foros, México como actor clave en la coordinación de esfuerzos internacionales para enfrentar las amenazas a la **paz** y la **seguridad** internacionales; y la **cooperación internacional** para el desarrollo.

Por último, el objetivo *1.7 Implementar una política migratoria integral aplicada a los derechos humanos, reconociendo la contribución de las personas migrantes al desarrollo de los países* reconoce la importancia de los acuerdos internacionales sobre migración y de una política migratoria integral en México, así como la atención y protección consular y los derechos de todos los migrantes. Cabe señalar que el Programa Sectorial de Relaciones Exteriores se basa principalmente en el PND corto, el publicado en el DOF.

El PND como elemento normativo: fortalezas y debilidades

El análisis de los PND requiere comprender los aspectos legales, políticos y el escenario social y económico desde donde se elabora y establece un proceso de planeación. Son varios los retos de este proceso. El primero es la **evaluación** de resultados. En un principio, los objetivos y estrategias no eran valorados debido a la inestabilidad política y social y al contexto internacional conflictivo. El PND 2013-2018 fue el primero con indicadores de resultados. Sin embargo, estos no necesariamente reflejan el producto real de la acción internacional (*cf.* De Alba, 2014; Consejo Nacional de Evaluación..., 2015). Otro reto deriva de que el plan de cada nuevo gobierno refleja una visión particular que deja de lado lo rescatable del anterior, no cumpliéndose el efecto de planeación deseado (Gauna Ruiz de León & Campos López, 2016).

Sin embargo, los PND no son una guía detallada sobre cómo desarrollar al país. Son más bien, un plan general de gobierno a ejecutar mediante planes sectoriales. Por ejemplo, los titulares de las **representaciones** de México en el exterior deben elaborar y someter a la aprobación de la Cancillería sus programas de trabajo, que deben ajustarse a los objetivos de política exterior planteados en el PND. La clave está en tener claros los objetivos de largo plazo de la política exterior a partir del interés nacional. De lo contrario, la atención se concentra en objetivos de corto plazo y en una política exterior reactiva (Mendoza Sánchez, 2014).

Tabla 2. Comparativo de los objetivos de los Planes Nacionales de Desarrollo (PND) de 1982 a 2024 en materia de política exterior

Introducción					
(PND) 1983-1988 Miguel De La Madrid	(PND) 1989-1994 Carlos Salinas De Gortari	(PND) 1995-2000 Ernesto Zedillo Ponce De León	(PND) 2001-2006 Vicente Fox Quesada	(PND) 2007-2012 Felipe Calderón Hinojosa	(PND) 2013-2018 Enrique Peña Nieto
Acción internacional se origina en las luchas por consolidar la independencia económica y política de la Nación. Los principios del ser nacional y del Estado revolucionario: autodeterminación de los pueblos, no intervención en los asuntos internos Estados, solución pacífica de controversias, igualdad jurídica de los Estados y cooperación internacional para el desarrollo.	Considerando los principios y preceptos fundamentales de la política exterior; los objetivos nacionales esenciales, establecidos en este Plan Nacional de Desarrollo; y las grandes tendencias de las relaciones internacionales y las alianzas estratégicas en los lustros por venir.	El principio rector de la política de seguridad nacional y de la política exterior es fortalecer la soberanía . Los objetivos, estrategias e instrumentos que una y otra utilicen deberán subordinarse a ese principio. El cambio mundial y la nueva dimensión internacional de México, aunados a la difícil coyuntura del país.	La diplomacia mexicana no sólo instrumento central en la preservación de la soberanía y de la seguridad nacional , también palanca para promover y apuntalar el desarrollo socioeconómico de México. El interés internacional y la nueva legitimidad democrática como una visión de un México renovado al exterior. Los principios generales de política exterior no pueden ejercerse en abstracto, deben enfocarse a la defensa y promoción de intereses nacionales.	Política exterior nacional desarrollo nacional. Vinculación con asociaciones regionales. Presencia en los foros internacionales. Instrumentos de política exterior para fortalecer su capacidad impulsora del desarrollo nacional. Reconocimiento y respeto del país en el mundo. Participación de México en la construcción del orden mundial (reasumir liderazgo internacional); Relaciones con América Latina; diversificación ; complementación económica con Estados Unidos y Canadá; ampliar relaciones con otros países y regiones del mundo. Una política exterior responsable y activa. Mexicanos en el exterior. Migración Centroamérica y América del Sur.	México con Responsabilidad Global. Velar por los intereses nacionales e incrementar la proyección de los mexicanos en el exterior. Valores y principios en la conducción de sus relaciones en el exterior (art. 89, frac. X). Diplomacia: derecho internacional, interés nacional e interpretación de principios . Foros regionales y multilaterales. liderazgo en derecho, codificación del derecho marítimo internacional, cambio climático, arquitectura financiera internacional. Contribuir al bienestar de la comunidad global . Compromiso con el libre comercio, la movilidad de capitales y la integración productiva; promover economía, turismo y cultura. Intereses mexicanos exterior.
Objetivos Generales PND					
M. de la Madrid	Carlos Salinas	Ernesto Zedillo	Vicente Fox	Felipe Calderón Hinojosa	Enrique Peña Nieto
Preservar la soberanía y fortalecer la independencia política y económica; Apoyar los esfuerzos internos de desarrollo , a través de la vinculación con la comunidad de naciones;	Preservar y fortalecer la soberanía (defensa de la integridad territorial, mares y plataformas continentales, recursos naturales y la autonomía del país). Apoyar el desarrollo	Garantizar la seguridad nacional y el imperio de la ley en territorio mexicano. Recuperar la estatura política y el mayor peso económico de México frente a los centros de la economía mundial	Garantizar la seguridad nacional e integridad territorial frente a acontecimientos externos. Soberanía de las decisiones del Estado mexicano interna y externa no constreñida por terceros países. Impulsar el	Desarrollo económico, social y político a partir de una efectiva inserción en el mundo. Aprovechar los beneficios de la globalización. La economía nacional para mejorar la calidad de vida a los mexicanos (un México equitativo es más fuerte en el exterior). Construcción del orden mundial : Participación en foros y organismos internacionales. Mantener el reconocimiento y el	Ampliar presencia México en el mundo con un marco jurídico claro. Diplomacia: intereses nacionales , relaciones de amistad y cooperación, difusión de valores, diplomacia cultural y pública. Cooperación internacional para el desarrollo , prosperidad de nuestro país y de la comunidad internacional. Difusión económica, turística y
					(PND) 2019-2024 Andrés M. López Obrador
					Inserción política y económica delicada en la acción exterior e interior. Alternativas para enfrentar los desafíos globales para el crecimiento y desarrollo. <i>II. Principios rectores de política</i> : 9. Respeto al derecho ajeno, recuperación de principios . 10. Migración: consulados en EUA como defensorías del migrante. México como tierra de asilo y refugio . <i>Eje General 1. Justicia y Estado de Derecho</i> Soberanía e independencia. Política exterior: mecanismo de defensa nacional e integración para cooperación. Fortalecer agenda interna en favor del desarrollo y bienestar. Atención a los mexicanos en el exterior. Garantizar derechos humanos de migrantes.
					(Objetivo 1.7) Apego a principios articulados con prioridades internas: EUA y Canadá; temas políticos, económicos, sociales y culturales, agenda de prosperidad y seguridad . Proyectos para crecimiento económico y desarrollo del país. Corresponsabilidad en Caribe, prioritaria: estrategias desarrollo de la región.

Objetivos Generales PND						
M. de la Madrid Defender la paz mundial; Practicar la solidaridad entre países y coadyuvar a la conformación de un orden internacional que promueva la convivencia de todos los pueblos en la libertad, la igualdad y la justicia.	Carlos Salinas económico, político y social del país, a partir de una mejor inserción de México en el mundo. Proteger los derechos e intereses de los mexicanos en el extranjero. Apoyar y promover la cooperación internacional. Cultura como elemento para reafirmar la identidad nacional y ampliar la presencia del país en el mundo. Promover la imagen de México en el exterior.	Ernesto Zedillo y en los foros multilaterales. Política exterior que refleje los intereses del país. Vinculación entre las comunidades de mexicanos y de origen mexicano en el exterior con el país. Defensa de los mexicanos en el exterior. Posiciones internacionales acordadas con las transformaciones internas. Corresponsabilidad: estabilidad financiera, libre comercio, migración , democracia, derechos humanos, narcotráfico , terrorismo y medio ambiente.	Vicente Fox desarrollo nacional integral mediante acciones concertadas con otras naciones o regiones del mundo. Participación activa en la conformación de un sistema internacional que promueva la estabilidad y la cooperación, sobre la base del derecho internacional, y que proporcione espacios de acción política y diplomática frente a otras naciones o regiones.	Felipe Calderón Hinojosa respeto del país en el mundo. Reasumir el liderazgo internacional: relaciones sólidas con todas las naciones, especialmente América Latina. Comunidad internacional: valores y principios democráticos, libertades fundamentales, derechos humanos y desarrollo sustentable. Proteger los derechos de los mexicanos en el exterior. Nueva cultura de la migración .	Enrique Peña Nieto cultural de México. Compromiso con el libre comercio, la movilidad de capitales y la integración productiva para elevar productividad. Presencia en foros regionales y multilaterales (promoción de los derechos de las mujeres). Contribuir al establecimiento de reglas para las exportaciones, la inversión y la protección de los derechos de propiedad intelectual. Protección de los mexicanos en el exterior y de los extranjeros en territorio nacional. 2017 Dos prioridades: 1. Fortalecer México en el mundo, diversificar los vínculos políticos, comerciales, inversión, turismo, cooperación. 2. Construir una nueva etapa de diálogo y negociación, en la relación bilateral con Estados Unidos.	Andrés M. López Obrador Fortalecer vínculos en beneficio de México: Unión Europea, Asia-Pacífico, África, Asia Central y Medio Oriente. Incidencia en retos y problemas globales; política exterior multilateral activa; agendas globales de desarrollo vigentes. México, clave en desafíos : carrera armamentista; conflictos armados; tráfico armas; drogas; terrorismo; cambio tecnológico; deterioro ambiental, crisis humanitarias (alimentarias). Nueva política exterior multilateral. Cooperación multilateral (prioridad desarrollo) (prioridad Centroamérica y Caribe) (Objetivo 1.7) Política migratoria integral: acuerdos para gobernanza. Reducción de causas estructurales (México y Centroamérica), programas de cooperación para el desarrollo . Atención y protección consulares.
Estrategias incluidas en el PND (resumen)						
M. de la Madrid La acción gubernamental se dirigirá a fortalecer la presencia de México en los foros internacionales y buscará la ampliación de las relaciones bilaterales del país. Favorecerá la revitalización de los organismos internacionales a fin de que cumplan, en la	Carlos Salinas Estrategias considerando el contexto internacional. Diversificación de las relaciones políticas y económicas de México. Negociar la deuda externa. Propiciar condiciones externas más favorables para la solución de los problemas nacionales. Impulsar procesos	Ernesto Zedillo Preservar la integridad territorial frente a amenazas de organizaciones criminales . Fortalecer el papel de México en el mundo. Defensa y promoción de intereses políticos y económicos. Alianzas con naciones de México. Nuevos vínculos de la política interior y	Vicente Fox Promover y fortalecer la democracia y los derechos humanos como bases fundamentales del nuevo sistema internacional. Fortalecer la capacidad para proteger y defender los derechos de todos los mexicanos en el extranjero. Intensificar la participación e influencia de México en los foros multilaterales.	Felipe Calderón Hinojosa Cooperación internacional para apoyar programas internos: lucha vs la pobreza, generación empleos y seguridad. Promover exportaciones, inversiones, oferta turística y libre comercio. Mecanismos de resolución de controversias del TLCAN. Comercio exterior amplio y justo. Promoción de México: coordinación sector privado y comunidades en el extranjero. Armonizar la ley nacional con la internacional. Fortalecer capacidades del Servicio Exterior. Participar en iniciativas: paz, cooperación	Enrique Peña Nieto Consolidar relación: EEUU, Canadá, países europeos; posición de México actor regional. Integración con América Latina y el Caribe. Asia-Pacífico diversificación económica y foros regionales. Lazos comerciales y políticos con Medio Oriente y África. México: actor responsable ámbito multilateral , temas de beneficio global compatibles con el interés nacional . Cooperación internacional para desarrollo de México y otros. Representaciones en el exterior: difusión y promoción económica, turística y cultural en beneficio para el país.	Andrés M. López Obrador Cooperación con América del Norte; prosperidad y seguridad compartida. Consolidar relaciones de amistad y cooperación con distintas regiones del mundo. Prioritario: América Latina y el Caribe. Participación activa en foros multilaterales para retos globales; buscar soluciones a problemas locales. Desarrollo humano sostenible de México, Centroamérica y el Caribe: cooperación para el desarrollo. Política migratoria para flujo ordenado. Centroamérica:

Estrategias incluidas en el PND (resumen)					
M. de la Madrid	Carlos Salinas	Ernesto Zedillo	Vicente Fox	Felipe Calderón Hinojosa	Enrique Peña Nieto
forma más amplia, los objetivos para los que fueron creados. Promoverá la consolidación de la unidad y el poder de negociación de los países en desarrollo. Buscará un enfoque global en las relaciones económicas bilaterales; estrategia que permite una mejor definición de los objetivos nacionales frente al exterior y una utilización más racional de los instrumentos de negociación con que cuenta el país.	de distensión y pacificación a cabo a nivel mundial. Pugnar por el respeto las reglas de un comercio exterior. Identificar intereses con otros países. Participar en foros multilaterales. Combatir el narcotráfico. Enfoque geográfico: Diferenciar las acciones de la política exterior: • América Latina y el Caribe • Países desarrollados • Cuenca del Pacífico • Otros países en desarrollo	exterior. Cooperación con Canadá y EEUU; preservar la soberanía; asegurar TLCAN. Centroamérica y el Caribe: libre comercio, consultas políticas y cooperación. América Latina: Diálogo político e integración económica; posiciones comunes en foros internacionales. Diversificación de nuestras relaciones con el mundo. Cooperación técnica, científica, educativa y cultural. Promover prestigio de México. Relación con mexicanos en el exterior. Promover los intereses nacionales en los foros multilaterales.	desempeñando un papel activo en el diseño de la nueva arquitectura internacional. Utilizar los esquemas de concertación regional para equilibrar la agenda de política exterior mexicana, creando nuevos ejes de acción política. Apuntalar y encabezar los esfuerzos de promoción económica, comercial, cultural y de la imagen de México en aras de un desarrollo nacional sustentable y de largo aliento.	para el desarrollo, derechos humanos y seguridad internacionales. Incrementar participación en organismos y foros regionales. Promover: derecho internacional, instituciones multilaterales, codificación del derecho y resolución pacífica de controversias. Cooperación internacional para el desarrollo. Reforzar lazos políticos, económicos y culturales con América Latina y el Caribe (Plan Puebla-Panamá). Incrementar cooperación con Estados Unidos y Canadá. Alianzas estratégicas con Asia (China, Japón, India, Corea, Singapur, Australia y Nueva Zelanda) y la Unión Europea Cooperación y promoción de intereses económicos en Medio Oriente y África. Fortalecer red consular y vínculos con mexicanos en el exterior (derecho al voto). Mecanismos jurídicos internacionales para migración. Derechos de los migrantes. Corresponsabilidad: generar oportunidades de desarrollo dentro del territorio nacional. Inversión en regiones expulsoras de mano de obra.	Andrés M. López Obrador atender causas estructurales de la migración (pactos mundiales refugio y migración). Política integral de refugio y protección internacional. Protección consular: respeto derechos mexicanos en el exterior; vinculación comunidades para apoyar sus contribuciones al desarrollo de México. Políticas públicas de atención a migrantes.

Fuente: Versión modificada de De Alba Ulloa, 2018; Cámara de Diputados, 2019. Nota: Para FCH se utiliza la introducción de cada objetivo al no estar contemplada una general para la política exterior. Para EPN se utiliza parte de la introducción general y de la específica al eje de México con responsabilidad global. Versión larga publicada en el DOF del PND 2018-2024, adecuando a la información de la tabla.

El tercer reto deriva de la **pluralidad** de ideas y necesidades vertidas en el documento. En sus inicios, los PND incorporaban las preocupaciones del partido en el poder. Posteriormente, se amplió a propuestas de otros grupos, siempre dentro del contexto clientelar. El PND de **Salinas de Gortari** fue el primero en incorporar un carácter “democrático” mediante consultas realizadas a diversos sectores, que desde entonces se llevan a cabo. Por ley, el PND debe derivar de una participación amplia de la sociedad, algo que es difícil de obtener y valorar.

Por último, además de cumplir con los requisitos señalados en el **artículo 21** de la Ley de Planeación, los PND deben tener en cuenta las previsiones sobre los **recursos** que serán asignados a los objetivos planteados, así como los instrumentos y responsables de su ejecución, lo que no necesariamente se conecta con la realidad en la asignación presupuestaria de la política exterior en la **Secretaría de Relaciones Exteriores** y otras áreas pertinentes (*cf.* Schiavon & Figueroa, 2019).

Reflexiones finales

Desde las más tempranas ideas de planeación de México, el objetivo ha sido contar con un eje general de acción que permita al país explotar sus recursos encaminados hacia un desarrollo. La **política exterior** no siempre ha formado parte de esta planeación. El inicio de México como nación independiente plantea líneas de acción y conducción al exterior derivadas del interés de afianzarse como un actor creíble a nivel internacional. Sin embargo, la planeación intentada en los años 1930 y retomada posteriormente en los 1980, se encuentra con la dificultad de que las crisis y tribulaciones internas y externas impiden plantear líneas de acción contundentes. En 1930, la **Ley Sobre Planeación General de la República** fue una respuesta del Estado mexicano a la crisis mundial de 1929. El segundo intento de instituir la planeación a nivel constitucional también fue en un contexto de crisis económica severa. Incorpora desde entonces elementos de política exterior que, analizados en detalle, plantean los mismos elementos. Desde entonces, los planes se limitaron a establecer prioridades y objetivos para ordenar las actividades económicas concentradas en la industria y la reforma agraria para reducir la dependencia del mercado internacional, pero sin definir acciones estratégicas para cumplir con los objetivos planteados. Aun cuando ahora los planes incorporan indicadores y mediciones, poco se ha avanzado en afinar los detalles de la planeación, sobre todo porque en política exterior, sigue habiendo una falta de definición sobre el país que quiere ser México en el mundo. Y porque la naturaleza de país emergente con instituciones débiles, corrupción endémica y niveles de violencia exacerbados y los desafíos que esto plantea, no le permite en ocasiones sino reaccionar a contextos externos adversos (*cf.* Velázquez Flores & De Alba Ulloa, 2019).

El PND es una guía que requiere de muchos elementos para lograr la consecución de sus objetivos. Sin embargo, su legitimidad es constituirse en un documento que ayude a la transparencia de la acción gubernamental y a la rendición de cuentas. Un planteamiento realista y con objetivos a largo plazo que incluya estrategias definidas, no solo buenas intenciones y que tenga una correlación con la

asignación de recursos es no solo deseable, sino indispensable. En política exterior, la definición del interés nacional y la coherencia en la consecución de objetivos deben ser el primer paso para la planeación. Sin ellos, no hay plan que sea de utilidad.

Fuentes

- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión (2018). Ley de Planeación publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de enero de 1983 (Última Reforma DOF 16-02-2018). Secretaría General. Secretaría de Servicios Parlamentarios. México.
- Cámara de Diputados (2019). Anexo XVII-Bis. Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024. *Gaceta Parlamentaria*, año XXII, n° 5266-XVIII (30 abril).
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión (2020). *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Última Reforma DOF 08-05. Secretaría General. Secretaría de Servicios Parlamentarios. Texto vigente, 1 de 321.
- CECEÑA Cervantes, J.L. (1979). Mexico: Planning, International Loans, and Economic Policy. In B.W. Poulson & T. N. Osborn (Eds.). *U.S.-Mexico Economic Relations* (425-438). Routledge.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social [CONEVAL] (2015). *Diagnóstico de los objetivos e indicadores de los planes derivados del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*. México.
- DE ALBA Ulloa, Jessica (2014). Enrique Peña Nieto y el primer año de gobierno: nueva visión para la política exterior. *Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM*, 119, mayo-agosto, 117-143.
- DE ALBA Ulloa, Jessica (2018). Política Exterior, a cinco años del gobierno de Enrique Peña Nieto. En R. Gómez Monge et al. *Aspectos teóricos de las Relaciones Internacionales: Comercio, Finanzas y Política Exterior. Una perspectiva desde México* (175-203). México: AMEI, UMSNH, UABC.
- DE AZCÁRATE, J. F. (1932 [1821]). *Un Programa de Política Internacional*. Archivo Histórico Diplomático Mexicano, n° 37. Secretaría de Relaciones Exteriores.
- GAUNA Ruiz de León, C. & Campos López, H. (2016). Consideraciones Legales y Políticas sobre la Planeación en la Elaboración del Plan Nacional de Desarrollo (PND) en México. *Revista OÍDLES*, 21. t.ly/3G8k
- MENDOZA Sánchez, J. C. (2014). *Cien años de política exterior mexicana: De Francisco I. Madero a Enrique Peña Nieto. Momentos trascendentes*. México: INEHRM, Grupo Editorial Cenzontle.
- MONTEMAYOR, R. (1983). El Sistema Nacional de Planeación Democrática. *Revista de Administración Pública* (El sistema Nacional de Planeación Democrática), 55-56 (julio-diciembre), 21-34.
- Partido Nacional Revolucionario [PNR] (1933). *Plan Sexenal del Partido Nacional Revolucionario*. Texto Oficial (Biblioteca de El Colegio de México 320.972/P2735p/ej. 3). México.
- RUIZ Dueñas, J. (1983). La Vía de la Planificación Mexicana. *Revista de Administración Pública* (El sistema Nacional de Planeación Democrática), 55-56 (julio-diciembre), 35-63.

- SCHIAVON, J. A. & Figueroa, B. (2019). Foreign Policy Capacities, State Foreign Services, and International Influence: Brazil versus Mexico. *Diplomacy & Statecraft*, 30(4), 816-828, DOI: 10.1080/09592296.2019.1673560
- Secretaría de Programación y Presupuesto [SPP] (1980). Plan Global de Desarrollo, 1980-1982. Comercio Exterior (abril). México.
- TELLO, C. (2007). *Estado y desarrollo económico: México 1920-2006*. UNAM.
- VELÁZQUEZ Flores, R. & Monjaraz Sandoval, J. (2018). Sobre el Concepto de Política Exterior. En R. Velázquez Flores, J.L. De Alba Ulloa, & Ó. Santa-maría Casas (coord.) *Para entender la Política Exterior de México* (19-35). 2ª ed. AMEI, UABC, UANL.
- VELÁZQUEZ Flores, R. & De Alba Ulloa, J. (2019). Los factores internos y externos como determinantes de la política exterior en el sexenio de Enrique Peña Nieto 2012-2018: Una evaluación general. *Foro Internacional*, LIX (237-238) (jul-dic), 671-701.

TERCERA PARTE

Ámbito de la seguridad

Capítulo 9

La Ley de Seguridad Nacional

Jorge Chabat

Introducción

LA DEFENSA DE UN PAÍS FRENTE A LAS AMENAZAS a su **seguridad nacional** es una de las funciones principales de cualquier Estado-nación moderno. Es así como todos los países tienen alguna oficina que se encarga de identificar los riesgos a fin de proveer información confiable para los tomadores de decisiones. En este sentido, el manejo de las amenazas a la seguridad nacional es una función vital de cualquier Estado en su relación con el mundo exterior, aunque dichas amenazas pueden provenir también de factores internos. De hecho, dada la **globalización** que experimenta el mundo es cada vez más difícil distinguir entre las amenazas externa y las internas. En la práctica la mayor parte de estas tienen ambas características. De esta forma, la definición y el diagnóstico de cómo enfrentar dichas amenazas es una función que, si bien en la mayoría de los países está anclada en una oficina que tiene relación con la política interna, en realidad también está relacionada con la política exterior. En este sentido, la **política exterior** de cualquier país debe no sólo promover los intereses del mismo en el exterior, tanto económicos como políticos y culturales, facilitar unas relaciones diplomáticas armónicas con el resto de los países, sino que también debe ayuda a preservar la seguridad nacional. Por lo tanto, se vuelve indispensable para cualquier estudioso de la **política exterior** el conocer cómo se regula el manejo de la seguridad nacional y su estructura legal y organizacional. Es por ello que este capítulo analiza un instrumento jurídico fundamental para entender cómo procesa el gobierno mexicano el tema de la seguridad nacional: la **Ley de Seguridad Nacional** de 2005. De esta forma, se hará primero un breve repaso de los antecedentes de esta ley, para, posteriormente, pasar a analizar el contenido de la misma. Después realizaremos un balance de la ley y veremos sus alcances y limitaciones. Finalmente, se delinearán algunas conclusiones.

Antecedentes históricos

Si bien no es hasta el sexenio de **Miguel de la Madrid** (1982-1988) cuando el gobierno mexicano articula una definición de la seguridad nacional, muy vinculada

por cierto a los problemas sociales y con poco énfasis en los aspectos militares, la realidad es que, desde inicios del siglo XX, la **Secretaría de Gobernación** se encarga de monitorear las actividades políticas que pudieran poner en riesgo la estabilidad del gobierno. Es así como se crean entre 1917 y 1925 diversas oficinas en dicha secretaría, como el **Departamento Confidencial y Oficina de Investigaciones Políticas y Sociales**. En 1938 se crea el **Departamento de Investigaciones Políticas y Sociales** y a fines de la década de los años cuarenta del siglo pasado la **Dirección General de Investigaciones Políticas y Sociales** (DGIPS). En 1947 se instituye, dependiente de la Secretaría de Gobernación, la **Dirección Federal de Investigaciones** (DFS), la cual es desaparecida en 1985 después de varios escándalos por su involucramiento en asesinatos políticos y actividades de narcotráfico. En su lugar se establece la **Dirección de Investigación y Seguridad Nacional** (DISEN) que absorbe a la DFS y a la DGIPS. Finalmente, en 1989 se decreta la creación del **Centro de Investigación y Seguridad Nacional** (CISEN), dependiente de la Secretaría de Gobernación, el cual buscaba ser una agencia de inteligencia civil que recopilara información sobre las amenazas a la seguridad nacional. Con la llegada a la Presidencia de **Andrés Manuel López Obrador**, el CISEN cambió su nombre por el de **Centro Nacional de Inteligencia** (CNI), con el argumento esgrimido por López Obrador desde que era candidato de que las labores que desempeñaba el CISEN eran más de espionaje político que de inteligencia. Asimismo, se anunció que el CNI ya no dependería más de la Secretaría de Gobernación y pasaría a formar parte de la **Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana**, creada en diciembre de 2018 por la nueva administración federal.

Además de las agencias encargadas de las labores de inteligencia del gobierno, cuya evolución hemos descrito, habría que mencionar a las instancias de coordinación de las dependencias vinculadas a la seguridad nacional. Como evidentemente este es un tema que involucra a varias secretarías de Estado, desde los años ochenta del siglo pasado, el gobierno mexicano percibió la necesidad de desarrollar un mecanismo que coordinara todas las oficinas relacionadas con el tema. Así, el gobierno de **Carlos Salinas de Gortari** (1988-1994) creó el 7 de diciembre de 1988 el **gabinete de seguridad nacional** que incluía a las secretarías de Gobernación, Relaciones Exteriores, Defensa Nacional y Marina así como a la entonces Procuraduría General de la República. Esta instancia de coordinación funcionó hasta el 8 de enero de 2002 cuando el presidente **Vicente Fox** (2000-2006) la reemplazó con el **Consejo de Seguridad Nacional**. En ese decreto se estableció la figura del **Consejero** de Seguridad Nacional. Dicho Consejo buscaba coordinar en principio a las secretarías que tenían que ver con la seguridad nacional. Sin embargo, este Consejo no estaba contemplado en el organigrama de la administración pública federal, lo cual le restó poder frente a dependencias muy poderosas y celosas de la información que generaban, como Gobernación, Defensa o la Procuraduría General de la República. En parte por esta razón y en parte porque el consejero designado por Fox, **Adolfo Aguilar Zinser**, fue nombrado en otro puesto, dicho Consejo desapareció y no fue reinstaurado sino hasta el 2005 cuando se expide la **Ley de Seguridad Nacional** adquiriendo ya un carácter permanente y formando parte del organigrama federal.

La Ley de Seguridad Nacional

Dado el escenario institucional descrito, para mediados del gobierno de **Vicente Fox** era evidente que se necesitaba regular las actividades de inteligencia y de las instancias de coordinación de la seguridad nacional. Es así como en 2004 se comienza a discutir una propuesta de ley en este sentido, presentada por dos senadores del PRI, **Enrique Jackson** y **Adolfo García Torres**. Dicha propuesta, de acuerdo a algunos analistas, fue elaborada por el propio CISEN y reflejaba los intereses de su burocracia. En el proyecto original se buscaba crear un gabinete de seguridad nacional, ampliar el plazo legal para desclasificar documentos a 30 años, contenía una lista larga y poco precisa de amenazas a la seguridad nacional y no preveía mecanismos de supervisión en materia de seguridad externos al CISEN. Esta propuesta fue cuestionada por un grupo de académicos y analistas que conformaron lo que se llamó el **Grupo de Especialistas en Materia de Seguridad Nacional** (GESNA) y también levantó objeciones por parte del grupo parlamentario del **Partido de Acción Nacional** (PAN).

Después de un proceso de discusión y ajustes al proyecto original, la Ley de Seguridad Nacional fue aprobada en el Congreso el 14 de diciembre de 2004 y publicada en el **Diario Oficial de la Federación** el 31 de enero de 2005. La ley está **dividida** en seis apartados o títulos. El primero contiene las disposiciones generales; el segundo se refiere a las instancias encargadas de la seguridad nacional; el tercero habla de la inteligencia para la seguridad nacional; el cuarto regula el control legislativo; el quinto describe la protección de los derechos de las personas; y el sexto se refiere a la cooperación de las instancias locales y municipales. En la ley se determina que el **objetivo** de la misma es “establecer las bases de integración y acción coordinada de las instituciones y autoridades encargadas de preservar la Seguridad Nacional, en sus respectivos ámbitos de competencia; así como la forma y los términos en que las autoridades de las entidades federativas y los municipios colaborarán con la Federación en dicha tarea; regular los instrumentos legítimos para fortalecer los controles aplicables a la materia.”

La ley **define** a la seguridad nacional como “las acciones destinadas de manera inmediata y directa a mantener la integridad, estabilidad y permanencia del Estado Mexicano”, que conllevan a:

- I. La protección de la nación mexicana frente a las amenazas y riesgos que enfrente nuestro país;
- II. La preservación de la **soberanía** e independencia nacionales y la defensa del territorio;
- III. El mantenimiento del orden constitucional y el fortalecimiento de las instituciones democráticas de gobierno;
- IV. El mantenimiento de la unidad de las partes integrantes de la Federación señaladas en el artículo 43 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;
- V. La defensa legítima del Estado Mexicano respecto de **otros Estados** o sujetos de derecho internacional, y
- VI. La preservación de la democracia, fundada en el desarrollo económico social y político del país y sus habitantes.

Asimismo, la ley establece que las **acciones** de defensa de la seguridad nacional se regirán por los principios de “legalidad, responsabilidad, respeto a los derechos fundamentales de protección a la persona humana y garantías individuales y sociales, confidencialidad, lealtad, transparencia, eficiencia, coordinación y cooperación”. La ley también establece una **lista** de amenazas a la seguridad nacional:

- I. Actos tendentes a consumir espionaje, sabotaje, terrorismo, rebelión, traición a la patria, genocidio, en contra de los Estados Unidos Mexicanos dentro del territorio nacional;
- II. Actos de interferencia extranjera en los asuntos nacionales que puedan implicar una afectación al Estado Mexicano;
- III. Actos que impidan a las autoridades actuar contra la delincuencia organizada;
- IV. Actos tendentes a quebrantar la unidad de las partes integrantes de la Federación, señaladas en el artículo 43 de la Constitución;
- V. Actos tendentes a obstaculizar o bloquear operaciones militares o navales contra la delincuencia organizada;
- VI. Actos en contra de la seguridad de la aviación;
- VII. Actos que atenten en contra del **personal diplomático**;
- VIII. Todo acto tendente a consumir el tráfico ilegal de materiales nucleares, de armas químicas, biológicas y convencionales de destrucción masiva;
- IX. Actos ilícitos en contra de la navegación marítima;
- X. Todo acto de financiamiento de acciones y organizaciones terroristas;
- XI. Actos tendentes a obstaculizar o bloquear actividades de inteligencia o contra-inteligencia, y
- XII. Actos tendentes a destruir o inhabilitar la infraestructura de carácter estratégico o indispensable para la provisión de bienes o servicios públicos.

En 2019 se agregó una amenaza más a la seguridad nacional: actos ilícitos en contra del fisco federal a los que hace referencia el artículo 167 del **Código Nacional de Procedimientos Penales**. Por otro lado, la ley establece dos instancias fundamentales para la promoción de la seguridad nacional: a) el **Consejo de Seguridad Nacional** (CSN) y b) El **Centro de Investigación y Seguridad Nacional** (CISEN). El CSN es una instancia deliberativa que tiene por objeto establecer y articular la política en el tema de seguridad nacional. Este consejo está compuesto por el presidente de la República, quien lo preside, y por los secretarios de Gobernación, Defensa, Marina, Seguridad Pública, Hacienda y Crédito Público, Función Pública, Relaciones Exteriores, Comunicaciones y Transportes, el procurador (hoy fiscal) general de la República y el director del CISEN. El CSN tendrá un **Secretario Técnico**, nombrado por el Presidente, el cual depende directamente de él y cuenta con un equipo técnico especializado y con un presupuesto propio asignado en el **Presupuesto de Egresos de la Federación**.

Por lo que respecta a la otra instancia de la seguridad nacional, el CISEN, este aparece expresamente mencionado en la ley, aunque su creación, como ya mencionamos data de 1989. De acuerdo a la ley, el CISEN tiene autonomía técnica, operativa y de gasto y depende directamente del secretario de Gobernación. Sus **atribuciones** principales son: operar las tareas de inteligencia para preservar la integridad, estabilidad y permanencia del Estado mexicano, procesar la información que generen sus

operaciones, preparar estudios que se relacionen con sus atribuciones y elaborar los lineamientos generales del plan estratégico y la **Agenda Nacional de Riesgos**. Con relación a la coordinación de las diversas instancias encargadas de la seguridad nacional, la ley señala que es el **Secretario Técnico** del CSN quien celebrará convenios de colaboración para coordinar las acciones con autoridades estatales y municipales y otras entidades de la Administración Pública Federal y establecerá las bases de colaboración con las dependencias del gobierno federal que se requiera.

Por otro lado, la ley define como **inteligencia** al “conocimiento obtenido a partir de la recolección, procesamiento, disseminación y explotación de información, para la toma de decisiones en materia de seguridad nacional”. Asimismo, establece que dicha información solo podrá ser “recabada, compilada, procesada y disseminada con fines de Seguridad Nacional por las instancias autorizadas”. En el proceso de recolección de información no se podrán afectar las **garantías individuales** ni los derechos humanos. La ley también prevé la intervención de comunicaciones privadas cuando exista una amenaza a la seguridad nacional, previa autorización judicial.

Con relación a la **información**, la ley establece como **reservada** aquella “cuya aplicación implique la revelación de normas, procedimientos, métodos, fuentes, especificaciones técnicas, tecnología o equipo útiles a la generación de inteligencia para la seguridad nacional, sin importar la naturaleza o el origen de los documentos que la consignent”, así como la información que “pueda ser utilizada para actualizar o potenciar una amenaza”. La ley señala que el personal del CSN o del CISEN que tenga acceso a información de seguridad nacional deberá “otorgar por escrito una promesa de **confidencialidad** que observarán en todo tiempo, aun después de que hayan cesado en el cargo en razón del cual se les otorgó el acceso”. Finalmente, la ley establece una comisión bicameral del **Congreso** compuesta por tres diputados y tres senadores, la cual ejercerá las funciones de **control** y **evaluación** de las políticas y acciones vinculadas con la seguridad nacional.

Alcances y limitaciones de la ley

La Ley de Seguridad Nacional ha sido criticada por algunos analistas por ser básicamente una ley sobre el CISEN. Sin embargo, como hemos visto, la ley incluye también definiciones de la seguridad nacional y sus amenazas y contempla, además, la creación del Consejo de Seguridad Nacional como un órgano adscrito directamente a la Presidencia de la República, de manera similar al **Consejo de Seguridad Nacional** de Estados Unidos. Como hemos ya apuntado, si bien un antecedente del CSN existía desde el año 2002, este no tenía el aval de una ley del Congreso ni contaba con presupuesto propio, lo cual lo volvía un órgano con poca capacidad para fijar políticas de seguridad. La ley también tiene la cualidad de crear un **control legislativo** sobre las políticas de seguridad nacional, similar al que existe en otros países, aunque ciertamente este no parece haber tenido un papel muy relevante desde la aprobación de la ley ni pudo evitar escándalos como el del *software* Pegasus, instalado por alguna dependencia del gobierno federal para espiar a opositores durante el sexenio de **Peña Nieto**. La ley también establece de manera correcta reglas sobre el manejo de la **información reservada** y confidencial, indispensables para cualquier órgano de

inteligencia. Ahora bien, es cierto que buena parte de la ley se centra en regular las tareas de inteligencia desarrolladas por el CISEN pero es obvio que, dada la importancia de sus actividades y su impacto en las garantías individuales, era necesario un mecanismo jurídico que estableciera un marco normativo para dicha dependencia. Desde ese punto de vista, la ley vino a llenar un **vacío** jurídico en el tema de seguridad nacional. A pesar de lo anterior, es claro que a tres lustros de que la ley entró en vigor, el contexto nacional e internacional se ha modificado, por lo cual la legislación tendría que contemplar nuevas amenazas como aquellas que afectan la **ciberseguridad**, las derivadas del **cambio climático** o incluso las pandemias como el **Covid-19**.

Por último, cabe señalar que, a la fecha de escribir este texto, si bien el gobierno de **Andrés Manuel López Obrador** había ya decretado el cambio de nombre del CISEN por el de Centro Nacional de Inteligencia y su adscripción directa a la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana creada en diciembre de 2018 con la nueva administración federal, la Ley de Seguridad Nacional sigue contemplando el nombre de CISEN para el organismo civil de inteligencia del gobierno el cual sigue estando adscrito a la Secretaría de Gobernación. En junio de 2019 el senador **Ricardo Monreal**, del partido **Morena**, elaboró una propuesta de reforma a la Ley de Seguridad Nacional en la cual se buscaba actualizar el nombre y la adscripción del CISEN, pero para mediados de 2020 dicha reforma no se había llevado a cabo.

Conclusiones

Como hemos visto, el tema de la seguridad nacional, a pesar de ser fundamental para la supervivencia de un país, no formaba parte explícita de las políticas del gobierno mexicano sino hasta la década de los años ochenta del siglo pasado. De hecho, aunque existían varias dependencias que ejercían labores de inteligencia, estas estaban poco reguladas y no eran muy profesionales pues mezclaban la detección de amenazas a la seguridad con la persecución de enemigos políticos o con actividades francamente delictivas. La creación del CISEN en 1989 fue un paso importante en la profesionalización de las actividades de inteligencia. Sin embargo, el marco legal de dichas actividades era todavía poco claro, lo cual hacía urgente una legislación en la materia. La Ley de Seguridad Nacional vino a subsanar esta deficiencia. No obstante lo anterior, es evidente que esta ley, como todo instrumento jurídico, debe adaptarse a los cambios de la realidad. A tres lustros de su aprobación, la ley debe actualizar la lista de las amenazas a la seguridad nacional y repensar los mecanismos de control que deben tener las tareas de inteligencia en una sociedad democrática. Ése es, sin duda, un reto que deberán asumir los gobiernos futuros.

Fuentes

- DE HAAS Matamoros, María, “Regulación de la ciberseguridad, un tema urgente”, *Expansión Política*, 27 de febrero de 2020, <https://politica.expansion.mx/voces/2020/02/27/regulacion-de-la-ciberseguridad-tema-urgente> Consultado el 14 de julio de 2020.
- “Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman diversas disposiciones de la ley de seguridad nacional”, 5 de junio de 2019 https://infosen.senado.gob.mx/sbsp/gaceta/64/1/2019-06-12-1/assets/documentos/Inic_ini_morena_sen_monreal_seg_nacional.pdf Consultado el 14 de julio de 2020.
- “Iniciativa que adiciona los artículos 5 y 6 de la Ley de Seguridad Nacional, suscrita por la diputada María Eugenia Hernández Pérez, del Grupo Parlamentario de Morena”, 8 de enero de 2020. http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2020/01/asun_3986616_20200108_1578514711.pdf. Consultado el 14 de julio de 2020.
- MARTÍNEZ Serrano, Alejandro, “Tres momentos para entender la seguridad nacional de México”, *Revista de El Colegio de San Luis*, Nueva época, año IV, No. 7, enero-junio, 2014, pp. 236-255, <https://www.redalyc.org/pdf/4262/426239582011.pdf> Consultado el 14 de julio de 2020.
- México, “Acuerdo por el que se crea la Oficina de Coordinación de la Presidencia”, *Diario Oficial de la Federación*, 7 de diciembre de 1988.
- México, “Ley de Seguridad Nacional”, *Diario Oficial de la Federación*, 31 de enero de 2005.
- México, “Reglamento Interior de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana”, *Diario Oficial de la Federación*, 30 de abril de 2019.
- PINEDA, Manuel, “El fracaso del Consejo de Seguridad Nacional”, *Contralínea*, 14 de julio de 2003, <http://www.contralinea.com.mx/c18/html/sociedad/index.html> Consultado el 14 de julio de 2020.
- RODRÍGUEZ Sánchez Lara, Gerardo, *Seguridad Nacional en México y sus problemas estructurales*, México: Universidad de las Américas Puebla, 2017, 237 pp.

Capítulo 10

Análisis a la Ley de Extradición Internacional

Luz Berthila Burgueño Duarte

Introducción

LAS PRESENTES REFLEXIONES A LA **LEY DE EXTRADICIÓN INTERNACIONAL** (la ley) tienen como **objetivo** su análisis en el contexto de cooperación con el orden de la criminalidad internacional en aras de abatir la impunidad. La extradición es el “mecanismo de cooperación internacional que tiene como objeto evitar la impunidad del crimen y asegurar el castigo efectivo de los delincuentes en el lugar donde se cometieron las conductas tipificadas en las legislaciones de los Estados que intervienen, con estricto respeto a su soberanía” (Derbez). Esta acción constituye, en esencia, un **acto diplomático**, al operar como instrumento para establecer relaciones de “reconocimiento internacional, resolución de conflictos por la vía pacífica, la no injerencia y la negociación de asuntos entre Estados considerados jurídicamente iguales” (Baños, 2009).

La extradición debe ser analizada desde un enfoque **multidisciplinario**, ya que es regulado por el derecho penal, el derecho procesal penal, el derecho constitucional y el **derecho internacional público**. Por lo que, el abordaje del tema se hará en cuatro apartados centrales. El primero identifica algunos de los principales antecedentes históricos que consolidaron la creación y reformas a la ley, hasta el momento actual. Mientras que el segundo apartado plantea las reglas impuestas por México a aquellos países con los que no tiene celebrados **tratados** internacionales, los cuales, más allá de meras negociaciones que pudieran establecerse en un tratado, se conforman como límites de la soberanía nacional en comunión con los compromisos de cooperación internacional. El tercer apartado pone en contexto los principios en que se sustenta la ley, a fin de estudiar su contenido y alcances de manera enunciativa, para arribar a una reflexión crítica del tema, lo que permitirá identificar sus fortalezas y debilidades, y en el mejor de los casos fomentar acciones, de parte del lector, hacia cambios tendientes a su mejora y debida aplicación en el más amplio ámbito del respeto a los derechos humanos. Por último, las conclusiones arriban a consideraciones proactivas que permitan continuar con el debate, buscando siempre dejar en el lector la inquietud de profundizar en el conocimiento de un tema tan relevante para el combate a la delincuencia internacional y a la impunidad misma.

Antecedentes históricos

La esencia de la extradición es la impartición de justicia frente al crecimiento, tanto en cantidad como en complejidad, de la delincuencia, y la fácil movilidad del malhechor en un mundo tan dinámico en donde el traslado de un territorio a otro resulta cada vez más accesible. Este mecanismo ha sido establecido en el ordenamiento legal interno y en tratados internacionales con diversos países, para la entrega de personas acusadas o sentenciadas por un delito (Jiménez, 2005), del cual se parte para conocer algunos de sus antecedentes históricos. Fue en el **artículo 15** de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1857, que se comenzó a normar la extradición, con la prohibición de extraditar reos políticos o delincuentes del orden común que hubieren sido esclavos en el país donde cometieron el delito. Mientras que en su **artículo 113** establecía la obligación, a cargo de los estados de entregar criminales de otras entidades federativas cuyas autoridades los requirieran.

En la medida que la persecución de la justicia se hacía más compleja, en 1897 se publicó en México la **Ley de Extradición**, aplicable a falta de estipulación de algún tratado internacional que estableciera pautas particulares. La legislación era aplicable sólo para personas que hubieren cometido delitos intencionales del orden común, y con la clara limitación de no extraditar a personas que hubieren sido esclavas en el país solicitante, y a ciudadanos mexicanos solo en casos excepcionales. Este marco jurídico preveía un procedimiento vía **diplomática** a fin de dejar a salvo el derecho a la defensa del extraditable, consagrado desde entonces en el **artículo 20** de la Carta Magna. En dicho procedimiento, una vez que el juez dictaba sentencia, era el **Ejecutivo** quien tenía la facultad de determinar si procedía o no la extradición, y ante dicha determinación estaba a favor del extraditable el juicio de amparo. Esta garantía persiste hasta época actual.

En reforzamiento a lo dispuesto en la Ley de Extradición, el constituyente de 1917 estableció, en su **artículo 115**, que “no se autoriza la celebración de **tratados** para la extradición de reos políticos, ni para la de aquellos delincuentes del orden común que hayan tenido en el país en donde cometieron el delito, la condición de esclavos; ni de convenios o tratados en virtud de los que se alteren las garantías y derechos establecidos por esta Constitución para el hombre y el ciudadano” (1917), lo que implicaba la más amplia salvaguarda de las garantías constitucionales que de manera inalienable tiene todo mexicano.

A la par, en el **artículo 119** de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Constitución) se establecía la obligación de apoyo entre las entidades federativas, al sostener que, “cada estado tiene la obligación de entregar sin demora los criminales de otro estado o del extranjero, a las autoridades que lo reclamen. En estos casos, el auto del juez que mande cumplir la requisitoria de extradición, será bastante para motivar la detención por un mes, si se tratare de extradición entre los estados, y por dos meses cuando fuere **internacional**” (1917). La última reforma a esta ley fue en el año 1993, que incluía la prisión preventiva en tanto el juez del conocimiento dictaba sentencia y el **Ejecutivo** determinaba sobre la petición.

Pasó más de medio siglo para que, en 1975 se expidiera la **Ley de Extradición Internacional**, que abrogó la Ley de Extradición de 1897. Este nuevo orden jurídico se emitió sobre las bases de extradición previstas en los **artículos 5 y 119** cons-

titucionales, entre otros, y se instauró para regular la extradición pasiva (cuando el Estado mexicano recibe la solicitud de un Estado extranjero), estableciendo en sus **artículos 5, 6, 15 y 16** la regulación de la extradición activa (cuando México es el requirente), esto para los países con los que México no tiene celebrado un tratado de extradición. Este procedimiento se instauró como un proceso administrativo seguido en forma de juicio cuyo inicio es la petición formal del Estado requirente y culmina con la sentencia dictada por la **Secretaría de Relaciones Exteriores**, ante la cual tiene cabida el juicio de amparo para el caso de violaciones constitucionales del extraditable.

La Ley de Extradición Internacional ha transitado por algunas adiciones y reformas importantes, entre las que destacamos las siguientes. En 1984 se estableció en el **artículo 3º** que las peticiones que formulen las autoridades federales o estatales se tramitarán a través de la Secretaría de Relaciones Exteriores por conducto de la entonces llamada **Procuraduría General de la República**. Ese mismo año en su **artículo 18** se determinó el plazo de dos meses como máximo para la detención provisional, contados a partir de que se hayan dictado las medidas precautorias consagradas en el **artículo 19**. En 1994 se reformó el **artículo 6º** para establecer como extraditables tanto los delitos **dolosos** como los **culposos** (cuando son considerados graves). En consistencia con las garantías otorgadas en el **artículo 22** de la Carta Magna. En ese mismo año se reformó la fracción V de su **artículo 10**, garantizando a todo mexicano la no aplicación de la pena de muerte o alguna de las garantías constitucionales cuando estas se apliquen en el Estado solicitante, quien deberá aplicar una sanción de menor gravedad. En 1999, se modificó el **artículo 16**, a fin de establecer en su fracción II la necesidad de que la prueba acredite el **cuerpo del delito** y la probable responsabilidad del reclamado. La última reforma fue en el año 2017, en donde se adicionó el **artículo 10 Bis** a fin de prohibir la extradición en casos de peligro de sometimiento a tortura o desaparición forzada de la persona reclamada.

La **cooperación** bilateral regional en materia de extradición se refleja en treinta y dos tratados que, a la fecha, México tiene signados con países como Estados Unidos de América, Canadá, Guatemala, República Popular de China, Costa Rica, República Dominicana, Colombia, Reino Unido de la Gran Bretaña e Irlanda, Reino de los Países Bajos, Brasil, Bélgica, España, Belice, Australia, Chile, Nicaragua, República Francesa, Uruguay, Corea, El Salvador, Venezuela, República Portuguesa, República Helénica, Perú, Panamá, Paraguay, Ecuador, La India, Bolivia, Argentina, Italia y Cuba. En estos casos, la ley establece el **marco normativo** para celebrar esta cooperación binacional con el resto de los países, lo que abona a la procuración e impartición de justicia que anhelan todos los países, mediante un debido proceso que permita abatir la impunidad ante crímenes que laceran la paz y seguridad del planeta entero.

Principales artículos vinculados a la política exterior

A través de las estructuras normativas y de los tratados internacionales (particularmente a partir de la reforma de 2011 al **artículo 1º** constitucional), México genera importantes vínculos entre los Estados, lo que en temas de criminalidad compromete

al Estado mexicano a realizar acciones de efectiva aplicación de la justicia en aras de abatir la impunidad. Pues de no existir cooperación internacional en temas de criminalidad, bastaría para la delincuencia el cambio de espacio territorial para burlar la justicia, lo que sin duda dejaría a todo el colectivo en total estado de vulnerabilidad e indefensión.

Estas acciones operan dentro de una política exterior determinada por “el conjunto de decisiones, políticas y acciones que conforman una política pública del Estado, cuyo objetivo es representar los intereses nacionales de ese Estado frente a los otros Estados y demás sujetos de derecho internacional” (Diccionario, 2017), acciones que conforme a la ley están centradas en dos principales actores gubernamentales, la Procuraduría General de la República (ahora Fiscalía General de la República) y la Secretaría de Relaciones Exteriores, ante quienes se tramitarán las peticiones de extradición (artículo 3º de la Ley), sin menoscabo de las facultades conferidas al Ejecutivo (para los casos excepcionales de extradición de connacionales). Así, la Ley identifica diversas acciones de política exterior, como son:

- a) **Artículo 2º**, a través del cual se regula la extradición pasiva, con lo cual se extiende la cooperación binacional más allá de los tratados, en atención a lo cual México recibirá cualquier solicitud de extradición.
- b) **Artículo 3º**, al regular la extradición activa conforme lo dispuesto en los artículos 5, 6, 15 y 16 de la Ley.
- c) **Artículo 5º**, en el que, para la entrega del requerido se exige del otro Estado la salvaguarda al principio de legalidad y debido proceso penal.
- d) Artículos que salvaguardan la soberanía nacional, tales como i) **7º y 8º**, donde se establecen los límites al respeto de la soberanía nacional, al establecer los requisitos básicos para conceder la extradición, así como la negativa en casos de persecución política o cuando el reclamado haya tenido condición de esclavo en el país donde cometió el delito; ii) **artículos 9º y 14**, al considerar no extraditables las solicitudes relativas a los delitos pertenecientes al fuero militar ni cometidos por mexicanos (salvo casos excepcionales); iii) **artículo 10 Bis**, en el cual se prohíbe la extradición cuando exista peligro de actos de tortura o desaparición forzada hacia el imputado; y iv) **artículo 11**, al refrendar la salvaguarda del ámbito de territorialidad consagrada en el **artículo 4º del Código Penal Federal (CPF)**.
- e) **Artículo 10**, el cual establece los compromisos exigidos al Estado solicitante a fin de salvaguardar el derecho al debido proceso establecido en la legislación mexicana, en aras de la **cooperación** binacional y el principio de **reciprocidad**. Este punto fue ampliamente discutido por la SCJN, en donde la aplicación supletoria de este artículo en los casos que, de existir un tratado internacional, este no consagrara dichas condicionantes. La Corte resolvió su inaplicabilidad por la contradicción de tesis que establece: “el artículo 10 de la Ley relativa es inaplicable cuando existe tratado de extradición internacional celebrado entre los Estados Unidos Mexicanos y el Estado solicitante” (Localizable en [J]; 9a. Época; Pleno; S.J.F. y su Gaceta; Tomo XXIII, Junio de 2006; Pág. 6. P./J. 77/2006).

- f) **Artículo 12**, al establecer las reglas de igualdad de trato entre los diversos Estados solicitantes.
- g) El procedimiento establecido en los **artículos 16** y subsecuentes, en tanto que salvaguardan el principio de **legalidad** y **certeza** jurídica en torno al proceso de recepción, análisis, resolución de la solicitud de extradición, así como de entrega del reo, en su caso, lo que permite una armónica y efectiva **cooperación** internacional.

Estas medidas de política exterior permiten controlar la criminalidad interna e internacional, en la medida que la extradición se ejecute sin perjudicar el ámbito de validez de la ley penal, generando los canales normativos que permiten la cooperación bilateral en aras de abatir la impunidad.

Análisis de la Ley de Extradición Internacional

La extradición se instaura como “un instrumento de **defensa** de la sociedad internacional; un mecanismo reglamentado de cooperación penal que busca la salvaguarda social contra la impunidad del delito y el crimen, configurando un esquema socio-jurídico que proporciona eficacia y eficiencia a la justicia **punitiva**, impidiendo que un delincuente que se refugia en un país extranjero quede sin penalización por la infracción que cometió” (Velázquez, 2009). El análisis de fondo se centra en una dogmática **jurídico-penal** instaurada como un “sistema de normas que determina las conductas consideradas como delitos, las penas y las medidas de seguridad a imponer” (Díaz, 2018). Este derecho penal debe ser **coincidente** entre ambos países para que operen los requisitos de forma y fondo consagrados en la Ley.

En México, la extradición se encuentra regulada a través de los tratados internacionales que el país ha suscrito con diversos Estados, así como en la Ley que nos ocupa, cuya última reforma fue publicada en el **Diario Oficial de la Federación** el 26 de junio 2017 y que, por sistematización, se ordena en dos capítulos: el primero relativo al objeto y principios de la misma, y un segundo capítulo que establece el procedimiento.

Capítulo I. Objeto y principios de la ley

Por cuanto hace al objeto de la ley, su **artículo 1º** deja claro que se centra en determinar los casos y las condiciones para entregar a los Estados que lo soliciten, cuando no exista tratado internacional, a los acusados ante sus tribunales, o condenados por ellos, por delitos del orden común. Los principios en los que se sustenta la ley se permean en todo su contenido, destacando los siguientes: principio de **dobles incriminación** (art. 6º, el delito debe estar sancionado en ambos países); principio **non bis in idem** (art. 7º fracción I, no se concederá la extradición cuando el sujeto reclamado haya sido absuelto, merecido indulto o amnistía o hubiere cumplido la condena relativa al delito por el que se le requiere); principio de **reciprocidad** (art. 10, fracción I), el cual en ningún momento deberá violentar el principio **pro persona**; principio de **conmutación** (art. 10, fracción V, al establecer que la pena de muerte o alguna de las

señaladas en el artículo 22 constitucional serán conmutadas por otras de menor gravedad que la legislación del otro Estado fije para el caso); principio de **especialidad** (art. 10, fracción III, al sostener que el presunto extraditado será sometido a tribunal competente, establecido por ley previo a la comisión del delito). (SCJN, 2007)

Como análisis de fondo a lo dispuesto en el **capítulo I** de la ley, es relevante exponer los siguientes razonamientos:

- a) El grado de reproche penal consagrado en el **artículo 6º** establece que no serán sujetos de extradición los delitos de **punibilidad mínima**. Siendo procedente solo para aquellos delitos **dolosos** cuyo término medio aritmético sea por lo menos de un año (término medio aritmético que se obtiene sumando el rango mínimo y máximo de la punibilidad, cuyo resultado se divide entre dos; ejemplo, el tipo penal de homicidio simple intencional consagrado en el **artículo 307** del CPF establece una pena de doce a veinticuatro años de prisión, en donde el término medio aritmético es de dieciocho años), y para los delitos culposos que conforme la legislación penal mexicana tengan merecimiento de pena. Lo anterior sería cuestionable para aquellos delitos dolosos que, por considerarse de *bagatela* queden impunes al no recibir la pena de prisión que en derecho les corresponda pagar, como sería el caso del delito de **acceso ilícito** a sistemas y equipos de informática consagrado en el segundo párrafo del **artículo 211 bis 1** del CPF, o el de amenazas del numeral 282 del CPF. Esta medida puede tener sentido en proporción a la mínima punibilidad que corresponde a dichos delitos, en contraste con el tiempo y recursos que se deberán emplear para operar el andamiaje administrativo de la extradición misma.
- b) Requisitos de legalidad establecidos en el **artículo 7º** fracción I, en la cual, como ya se comentó, se consagra el principio *non bis in idem*, siendo importante resaltar que a fin de evitar la doble incriminación, esta se instaure como un principio de “protección judicial del ciudadano contra el *ius puniendi* del Estado y asimismo forma parte de los derechos a un proceso justo” (Knight, 2020) siempre y cuando haya existido cosa juzgada, sea mediante la absolución, el indulto, la amnistía o cuando hubiere cumplido la pena de prisión relativa al delito por el cual se le requiere.

Por cuanto hace a la **absolución**, se entenderá como la sentencia absolutoria dictada conforme lo dispuesto en el **artículo 405** del **Código Nacional de Procedimientos Penales** (CNPP), en atención al cual el tribunal de enjuiciamiento determinará la causa de exclusión del delito, para lo cual podrá tomar, como referencia, las causas de atipicidad, de justificación o inculpabilidad. Todo ello basado en un estudio dogmático jurídico-penal.

El **indulto**, “viene del latín *indultus*, que significa gracia por la cual el superior remite el todo o parte de una pena o la conmuta. Es la facultad discrecional con que cuenta el titular del Poder Ejecutivo para atenuar o suspender total o parcialmente las consecuencias jurídicas de una condena penal que ha causado ejecutoria”. Esta facultad presidencial se consagra en el **artículo 89**, fracción XIV, de la Constitución (Diccionario, 2017). Este derecho se extiende hasta los límites de la extradición en beneficio del reo.

Por su parte, la **amnistía**, si bien elimina la responsabilidad penal, va más allá del indulto, ya que opera directamente sobre el perdón del delito cometido, borrando los antecedentes del sentenciado y extinguiendo incluso la responsabilidad civil o penal. Esta facultad obra a cargo del **Congreso de la Unión** conforme lo dispuesto en el **artículo 73**, fracción XXII de la Constitución, por delitos cuyo conocimiento pertenezca a los tribunales de la Federación, para lo cual se deberá emitir una ley expreso, tal como la última **Ley de Amnistía** publicada en el **Diario Oficial de la Federación** el 22 de abril 2020 en favor de las personas en contra de quienes se haya ejercitado acción penal, hayan sido procesadas o se les haya dictado sentencia firme, ante los tribunales del orden federal, siempre y cuando no sean reincidentes respecto del delito por el que están indiciadas o sentenciadas, por los delitos cometidos antes de la fecha de entrada en vigor de dicha legislación. Este mecanismo opera para algunos supuestos de aborto, homicidio por razón de parentesco (cuando el sujeto pasivo sea el producto de la concepción en cualquier momento de la preñez), delitos contra la salud a que se refieren los **artículos 194**, fracciones I y II, 195, 195 Bis y 198 del CPF (con las condiciones que la legislación establece), por cualquier delito cometido por personas pertenecientes a los pueblos y comunidades **indígenas** que durante su proceso no hayan contado con intérpretes o defensores que tuvieran conocimiento de su lengua y cultura, por el delito de **robo simple** y sin violencia (siempre que no amerite pena privativa de la libertad de más de cuatro años) y por el delito de **sedición** (con las limitantes establecidas en el **artículo 1**, fracción VI de dicha Ley de Amnistía).

Por último y aun cuando no se enuncia en el **artículo 7º** de la ley, nos referiremos al **sobreseimiento**, que conforme el artículo 14 del CNPP se acoge al principio de prohibición de doble enjuiciamiento, al sostener que “la persona condenada, absuelta o cuyo proceso haya sido sobreseído, no podrá ser sometida a otro proceso penal por los mismos hechos”. Esta postura, para el caso de lo dispuesto en el **artículo 327**, fracción V del CNPP, puede ser controvertida, al establecer como causa de sobreseimiento el que “agotada la investigación, el Ministerio Público estime que no cuenta con los elementos suficientes para fundar una acusación”. En un país con alto índice de **impunidad** y **corrupción**, así como poco nivel de investigación judicial, no necesariamente implica **inocencia**, sino la conclusión de la investigación por otra serie de motivos y circunstancias. Esta situación impacta a la solicitud de extradición al implicar para esta una negativa. Sin que ello abone a la lucha contra la impunidad.

- c) La no procedencia de la extradición cuando haya **prescrito** la acción penal, consagrada en el **artículo 7** fracción III, cobra especial análisis a la luz del nuevo sistema de justicia penal adoptado en México. Aquí, el procedimiento penal da espacio a diversos medios **alternos de solución** de conflictos, como lo es el llamado '**criterio de oportunidad**', normado jerárquicamente en el **artículo 21** constitucional, séptimo párrafo. A la luz del cual, el **numeral 485** fracción X del CNPP establece que “el cumplimiento del criterio de oportunidad extingue la acción penal o la solución alterna correspondiente”.

El criterio de oportunidad se aplica para delitos considerados de *bagatela*, por considerarse de nula o insignificante relevancia social. Frente a los cuales, atendiendo a los principios de mínima intervención, subsidiariedad y fragmentariedad del derecho penal, el **Ministerio Público** decide no mover el aparato judicial y proporcionar una opción diferente a la de la imposición de una pena (Benavente, 2015).

En ello existe un fuerte debate sobre la legalidad y amplia discrecionalidad concedida al Ministerio Público frente a la aplicación de los criterios de oportunidad, en tanto que las decisiones tomadas al amparo de estos de ninguna manera pueden ser vistos como una declaratoria de inocencia, pues no se resuelve en definitiva sobre la persecución. Esta **solución alternativa** delega la jurisdicción del juez al órgano persecutorio. De esta manera, el **acto administrativo** impera “sobre la importancia y trascendencia de un delito y la pertinencia o no de abrir el enjuiciamiento o de llevarlo a su término ordinario en función de esa importancia y trascendencia” (García, 2019). El debate se centra en el alcance de esta discrecionalidad que deriva en la prescripción de la acción penal respecto de conductas que sí pueden constituir delitos, lo que impacta directamente con la **negativa** de extradición consagrada en el **artículo 7**, fracción III de la ley.

- d) Por cuanto hace a la mencionada objeción de extraditar por motivos de persecución política, consagrado en el **artículo 8**, cabe destacar que este es uno de los temas más complejos en la interpretación del **Derecho Internacional Contemporáneo**, “debido al estado actual de las relaciones internacionales, y que el individuo suele refugiarse en aquellos países que **coincidan** con sus ideas políticas. Las diversas concepciones nacionales sobre este tipo de delitos no han permitido un consenso general sobre lo que debe considerarse como tal. Ello ha conllevado a la necesidad de que los Estados tipifiquen en los convenios internacionales, las conductas que no deben ser consideradas como tal, para evitar **discrecionalidad** en los procedimientos de extradición” (Knight, 2020). Esta limitación no se encuentra reglada en la ley, lo que deja un amplio margen de discrecionalidad a favor de quien, pese a haber cometido delitos del orden común en el país solicitante, se ampara en el criterio de persecución política. Ante lo cual cabría asomarse a lo dispuesto por el **Estatuto de Roma**, en donde se señalan los delitos excluidos de la consideración de delitos de carácter políticos, tales como **genocidio**, crímenes de **lesa humanidad**, crímenes de **guerra** y crímenes de **agresión**.
- e) Otro análisis de fondo en este primer capítulo de la ley es la salvaguarda de la **soberanía** nacional, consagrada en el **artículo 11**, al dejar claro que, en los casos que el requerido tuviere causa pendiente o hubiere sido condenado en México por delito distinto al requerido, no se podrá extraditar sino hasta que cumpla su responsabilidad penal en el país, y le sea decretada su libertad por resolución definitiva.

Dentro de esta soberanía nacional se encuentra el principio de **territorialidad** consagrado en el **artículo 4º** CPF. A la luz del cual, los delitos cometidos en territorio extranjero por un mexicano contra mexicanos o contra extranjeros, o por un extranjero contra mexicanos, serán penados en la

República, con arreglo a las leyes federales, si concurren los requisitos siguientes: i) Que el acusado se encuentre en la República, ii) Que el reo no haya sido definitivamente juzgado en el país en que delinquiró, y iii) Que la infracción de que se le acuse tenga el carácter de delito en el país en que se ejecutó y en la República. Este principio fortalece lo dispuesto en el **artículo 11** de la ley y la condicionante de no extradición de mexicanos consagrada en su **artículo 14** (salvo casos excepcionales), dejando a salvo el derecho de juzgar a un extranjero que ha violado la normatividad jurídica.

Capítulo II. El procedimiento.

El **procedimiento** establecido en la ley permite identificar un sistema de extradición mixto, en tanto que intervienen en el procedimiento el **Poder Judicial** y el **Poder Ejecutivo**. Esto toda vez que la petición de extradición se hará ante la **Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE)** por conducto de la ahora **Fiscalía General de la República (FGR)**. La primera es quien cuenta con las facultades para admitir, a trámite, la solicitud de extradición. Hecho ello, la SRE turnará la solicitud al **juez de distrito** competente a fin de que dicte auto mandándola cumplir y ordenando la detención del reclamado, así como en su caso el secuestro de objetos que se hallen en su poder y estén relacionados con el delito imputado o puedan constituir elemento de prueba. El juez de distrito competente sustanciará el juicio, quien, una vez concluidas las instancias y plazos del procedimiento, turnará opinión jurídica a la SRE, cuyo titular resolverá en definitiva si se concede o rehúsa la extradición. La entrega del reclamado queda a cargo de la FGR. El procedimiento debe garantizar, en todo momento, las garantías de audiencia y debido proceso consagradas en los **artículos 14 y 16** constitucionales.

A la par de las enunciadas facultades de enjuiciamiento, de manera un tanto contradictoria, la ley en su **artículo 14** establece que ningún **mexicano** podrá ser entregado a un Estado extranjero, pese a lo cual otorga facultades al Ejecutivo para analizar **casos excepcionales** que a su juicio sí ameriten la extradición de un mexicano. En los últimos años, dicha facultad se ha materializado en torno al combate a la delincuencia organizada, principalmente con **Estados Unidos** con quien, al amparo del tratado que tienen celebrado ambos países, se han autorizado diversas extradiciones de mexicanos a fin de que sean juzgados en dicho país.

Una de las principales **fortalezas** del procedimiento establecido en la ley es el conjunto de **medidas precautorias** para evitar que el requerido se sustraiga de la acción de la justicia. Ellas operan a solicitud del Estado que manifieste su intención de presentar una petición formal de extradición, para lo cual deberá expresar el delito que se le imputa al requerido y contar con orden de aprehensión en su contra, emanada de una autoridad competente. Una vez otorgadas, el Estado solicitante dispondrá de un **plazo** de dos meses para presentar su petición formal de extradición. De lo contrario, se levantarán de inmediato las medidas precautorias que se hubieren dictado.

La garantía de **defensa** está salvaguardada en el procedimiento, ya que el detenido cuenta con las instancias y plazos que le permiten hacerse oír en juicio y

ejercer su garantía de defensa y debido proceso con la asesoría de un defensor de oficio (ahora defensor público) en caso de no disponer de un asesor jurídico. Su defensa no versará sobre su inocencia en relación al delito que se le imputa, sino solamente sobre las excepciones consagradas en el **artículo 25**, consistentes en, i) no estar ajustada la petición de extradición a las prescripciones del tratado aplicable, o a las normas de la ley, y ii) ser distinta persona de aquella cuya extradición se pide. Si la resolución fuere en sentido de conceder la extradición, podrá ser impugnada mediante **juicio de amparo**.

En este sentido, “la privación de la libertad se da en dos momentos: el primero durante el proceso mismo de la extradición, como medida **precautoria**; el segundo, durante el proceso penal que resulta de la **extradición** o la aplicación de la sanción penal que inevitablemente son las consecuencias de otorgar la extradición” (Dondé, 2017). Derivado de ello, existe una interrelación entre el **garantismo penal** (dejando a salvo el poder punitivo del Estado hacia la persona extraditada) y el principio **pro persona** (garantizando a toda persona la protección más amplia), que se evidencia en los requisitos de la solicitud de extradición, toda vez que el Estado solicitante debe tener por acreditado el delito que se imputa y por dictada la orden de aprehensión correspondiente.

Como análisis de fondo en el capítulo del procedimiento, se debe atender lo siguiente:

- a) Que el **secuestro** de papeles, dinero u otros objetos relacionados con el delito imputado o que puedan ser elementos de prueba, a que alude el **artículo 21** de la ley, se sustenten, de la manera más amplia, en salvaguarda de la reparación integral del daño hacia la víctima, conforme lo dispuesto por el **artículo 230** y subsecuentes del CNPP, en donde se establecen las reglas sobre el aseguramiento de bienes. Con especial énfasis en lo dispuesto en el **artículo 249** por cuanto hace al “aseguramiento por valor equivalente”, en atención a lo cual, en caso de que el producto, los instrumentos u objetos del hecho delictivo hayan desaparecido o no se localicen por causa atribuible al imputado, se decretará el **embargo precautorio**, el **aseguramiento** y, en su caso, el **decomiso** de bienes propiedad del o de los imputados, así como de aquellos respecto de los cuales se conduzcan como dueños, cuyo valor equivalga a dicho producto, sin menoscabo de las disposiciones aplicables en materia de extinción de dominio. Con lo cual, se garantizará la reparación integral del daño a que tiene derecho la víctima. De lo contrario, la desaparición de los bienes relacionados con el delito imputado atentaría contra este derecho.
- b) La ley en su **artículo 17** establece como medida precautoria el **arraigo**, a implementarse en tanto se presenta la solicitud formal de extradición. Este tema puede ser debatible al cuestionarse su legalidad frente al principio de **presunción de inocencia**, al detener al imputado (provisionalmente) sin que se le haya sentenciado como culpable. Lo que se extiende a la extradición con la imposición de esta medida sin que se haya realizado una petición formal de extradición de parte del Estado solicitante en términos del **artículo 16** de la ley, máxime en aquellos casos en que aún no se cuente con sentencia firme. Mientras que, a la par de lo cuestionable de esta **medida**

precautoria está el de garantizar el debido proceso y el derecho de acceso a la justicia para las víctimas, ante el hecho fundado de que el imputado evada la acción de la justicia, aunado a que, conforme a la ley, el Estado solicitante deberá acreditar el delito cometido y haber girado la correspondiente orden de aprehensión al sujeto extraditable, lo que dota al tema de un marco de legalidad bastante válido.

- c) A la par de este análisis polarizado, cabe destacar que toda detención debe garantizar los **derechos humanos** del extraditable, lo que se torna en un reto para México, un país tan cuestionado por sus recurrentes violaciones a los derechos humanos, por cateos ilegales, detenciones ilegales, torturas y lesiones. En el tema de arraigo, dentro de las sesiones del **Consejo de Derechos Humanos** de las Naciones Unidas se cuestiona a México sobre la figura del **arraigo** y se solicita información sobre casos de **tortura** durante procesos de arraigo. El Estado mexicano ha respondido que “el arraigo es eficaz para combatir la delincuencia organizada y que no contraviene normas internacionales de derechos humanos, y está sujeto a control judicial; se incluyen medidas para prevenir la tortura durante su duración y que no ha habido casos de tortura de personas sujetas a arraigo” (Velasco, 2020). La respuesta resulta cuestionable dadas las altas cifras de denuncias al Estado mexicano en estos temas, y las pocas vías de protección y defensa que tienen las víctimas frente a la **omnipotencia** del Estado, quien a la par de ser el victimario es el “juez” de dichas denuncias, lo que se denomina 'ser juez y parte'.

Como se ha expuesto, los derechos y obligaciones consagrados en la ley permiten atender los compromisos de **cooperación** internacional en materia penal, en aras de la lucha contra la **impunidad**. Queda como tarea que el lector pueda profundizar los esbozos de análisis aquí expuestos a fin de fortalecer algunos puntos y ahondar en otras aristas que lleven a la **armonización** del marco normativo de asistencia jurídica internacional en materia penal acorde el espíritu del actual **sistema acusatorio** implementado en México a partir del año 2008. A la luz de lo cual, se deberán armonizar conceptos como **Procuraduría General de la República**, cuerpo del delito, defensor de oficio y código penal para el Distrito Federal, por **Fiscalía General de la República**, hechos que la ley señala como delitos, asesor público y **Código Nacional de Procedimientos Penales**. Esta armonización no es solo de forma, sino que implica congruencia con el nuevo sistema de justicia penal de corte acusatorio que opera en México.

Conclusiones

El mecanismo de la extradición no es nuevo, “es concebido desde **Roma y Grecia** como una institución de Derecho que surgió en un plano meramente político, supe-ditada a la voluntad soberana de un Estado o monarca y regida por el principio de reciprocidad” (Gluyas, 2018). Sin embargo, actualmente la delincuencia ha alcanzado una complejidad tal que ha llevado a los países a unir esfuerzos en aras de una **cooperación internacional** que permita abatir los índices de **impunidad**, mediante

instrumentos normativos nacionales e internacionales. Este es el principal desafío de la ley que en esta materia, cuyo objeto es determinar los casos y las condiciones para entregar a los Estados que lo soliciten, cuando no exista **tratado** internacional, a los acusados ante sus tribunales, o condenados por ellos, por delitos del orden común, sea en su forma **dolosa** (cuando conforme a la legislación el término medio aritmético de la pena de prisión del delito en cuestión sea de un año) o **culposa** (cuando conforme a la legislación mexicana sean punibles).

De ahí que el estudio de la extradición se instaure en el contexto del derecho penal, cuya finalidad es desplegar el control social mediante la represión de las conductas que cada sociedad ha determinado sancionar como delitos, lo que legitima el ejercicio **punitivo** del Estado mediante la aplicación de las sanciones que establezca la norma, principalmente la privación de la libertad (Zamora, 2016). Ello impacta en el efecto de confianza de los ciudadanos en tanto que el derecho penal asegura sus bienes jurídicos fundamentales que han sido lesionados gravemente (Díaz, 2018). Es precisamente en esta búsqueda por impartir justicia, abatir la impunidad y dotar de seguridad jurídica a los ciudadanos, que la extradición establece los canales de cooperación internacional en aquellos casos que, conforme a la normatividad penal nacional, proceda la entrega de un extranjero (o un nacional en casos excepcionales) a otro país en donde este ha delinquido.

Las bondades de la extradición son fáciles de identificar cuando se sostiene que su fin primordial es abatir la impunidad. Pero frente a ello están grandes retos, como lo son: la salvaguarda a la **soberanía** nacional centrado en el ámbito de validez y territorialidad de la legislación mexicana; el debido proceso y respeto a los derechos humanos de los imputados para que ellos sean entregados con plena **seguridad jurídica** (Knight, 2013); la **incoación** de procedimientos más ágiles en proporción a la urgencia y gravedad del caso; la lucha contra la corrupción que impera en México; la incautación de bienes con la amplitud que implique la salvaguarda del derecho de la víctima a la reparación integral del daño; el salvaguardar en todo momento los principios rectores de la extradición, entre otros tantos.

En la extradición y en todo proceso de impartición de justicia, el gran reto es abatir la corrupción y la impunidad, como sostiene Velasco, al catalogar a México como 'el paraíso de la impunidad'. Toda vez que del examen que realiza el **Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales** (CESCR por sus siglas en inglés) al Estado mexicano en materia de derechos económicos, sociales, culturales y ambientales (DESCA) establece que, ven “cómo evaluación tras evaluación el Estado mexicano es exhortado a cumplir con las mismas recomendaciones que versan principalmente en atender las desigualdades que existen a lo largo del país y con ello sus causas: la corrupción y la impunidad en múltiples violaciones de derechos humanos” (2020). Esta realidad, al impactar en los procesos de solicitud de extradición, corrompe su esencia. En este contexto, las reflexiones aquí expuestas tienen como propósito generar el diálogo y motivar el debate hacia la construcción de canales efectivos de cooperación internacional de México hacia el abatimiento de la impunidad en los crímenes que aquejan a todo el orbe.

Fuentes

- BAÑOS Rivas, L. (2009). “Reflexiones sobre la diplomacia pública en México. Una mirada prospectiva”, *Revista Mexicana de Política Exterior*; no. 85, México.
- BENAVENTE Chorres, H. (2015). *Los criterios de oportunidad en el proceso penal acusatorio y oral*. México. Editorial Flores.
- DERBEZ, L (2008). “Extradición”. En Laveaga Gerardo y Alberto Lujambio (Coords.). *El derecho penal a juicio. Diccionario crítico*. México. INACIPE.
- DÍAZ Aranda, E (2018). *Manual de derecho penal. Teoría del delito funcionalista social*. México. Fondo de Cultura Económica.
- DICCIONARIO de la Real Academia Española. (2019). Consultado el 2 de julio 2020 en la liga <https://dle.rae.es/extradici%C3%B3n?m=form>
- DONDÉ Matute, J. (2017). *Extradición y debido proceso*. México. INACIPE.
- GARCÍA Ramírez, S. (2019). *El procedimiento penal, Constitución y Código Nacional*. México. Editorial Porrúa-UNAM.
- GLUYAS Millán, R. (2018). *Las cuarenta recomendaciones del GAFI comentadas*. México. INACIPE.
- INSTITUTO Mexicano de Estrategia, (2017). *Diccionario de la Constitución Mexicana. Jerarquía y vinculación de sus conceptos*. México. Instituto Mexicano de Estrategia.
- JIMÉNEZ Martínez, J (2005). *Manual de derecho penal mexicano*. México. Edición del autor.
- KNIGHT Soto, I. (2020). *La doble incriminación como tutela en el ordenamiento jurídica*. ResearchGate.
- _____, (2013), “La extradición. Apreciaciones teóricas desde la perspectiva del derecho internacional contemporáneo”. *Letras jurídicas. Revista electrónica de derecho*, no. 16.
- OCDE (2012). *Estándares Internacionales sobre la lucha contra el lavado de activos y el financiamiento del terrorismo y la proliferación. Las recomendaciones del GAFI*. Consultado el 3 de julio 2020 en https://www.pld.hacienda.gob.mx/work/models/PLD/documentos/recomendaciones_gafi.pdf
- PAVÓN Vasconcelos, F, (1990). *Manual de derecho penal mexicano, parte general*. México. Porrúa 9ª Ed.
- PÉREZ Kasparian, S. (2005). *México y la extradición internacional*. México. Porrúa-Universidad Anáhuac.
- SUPREMA Corte de Justicia de la Nación (2007). *Son aplicables las condiciones aplicables en el Artículo 10 de la Ley de Extradición Internacional cuando exista tratado entre México y el Estado solicitante*. Serie Decisiones relevantes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, no. 25. México. SCJN e Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.
- VELASCO Yáñez, D. (Coord.) (2020). *El paraíso de la impunidad. México examinado por los Comités de los Tratados internacionales de derechos humanos*. México. ITESO.
- VELÁZQUEZ Elizarrarás, J. (2009). Reseña Luna Altamirano, J. (2007). *La extradición en México y otros países. Propuestas de reforma*. México. Porrúa.

ZAMORA Grant, J. (2016). *Derecho victimal. La víctima en el nuevo sistema penal mexicano*. México. INACIPE.

Legislación

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1979.

Código Penal Federal, publicado en el DOF el 24 de enero 2020.

Código Nacional de Procedimientos Penales, publicado en DOF el 22 de enero 2020.

Capítulo 11

La Ley General de Responsabilidades Administrativas

Luis Ochoa Bilbao
Karla Tatiana Ornelas Loera

Introducción

EL OBJETIVO DEL CAPÍTULO ES DESCRIBIR EL MARCO NORMATIVO que define a los miembros del **Servicio Exterior Mexicano** (SEM) como servidores públicos. Esto significa que hay leyes que determinan las responsabilidades y obligaciones de los servidores, desde el secretario de Relaciones Exteriores, hasta los embajadores, cónsules y demás miembros del SEM. Ese marco normativo está inspirado en dos ideas fundamentales: 1) delinear las acciones, funciones y tareas, en lo general, para todos los servidores públicos en México y enunciar las conductas deseables y, 2) combatir la corrupción. El capítulo aborda, en su primer apartado, los antecedentes históricos de la ley. El segundo analiza la ley, resalta sus atributos y fortalezas, e identifica algunas posibles lagunas y debilidades.

Antecedentes históricos

Las normas que regulan las responsabilidades y obligaciones de los servidores públicos derivan del título cuarto de la **Constitución** Política de los Estados Unidos Mexicanos “De las Responsabilidades de los Servidores Públicos, Particulares Vinculados con Faltas Administrativas Graves o Hechos de Corrupción, y Patrimonial del Estado.” El **artículo 108** define quiénes son los servidores públicos:

Para los efectos de las responsabilidades a que alude este Título se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial de la Federación, los funcionarios y empleados y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en el Congreso de la Unión o en la Administración Pública Federal, así como a los servidores públicos de los organismos a los que esta Constitución otorgue autonomía, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.

En términos generales, un **servidor público** es aquel que realiza alguna actividad profesional en cualquier orden de gobierno. Pueden ser servidores públicos que obtuvieron el cargo mediante el sufragio universal (votación en algún proceso elec-

toral) o funcionarios que manejan recursos públicos y cuyo salario y prestaciones provienen de esa misma fuente. El gran objetivo final del título cuarto de la Constitución es impedir que los funcionarios puedan enriquecerse del erario. Por esta razón, el mismo artículo 108 se establece que: “los servidores públicos a que se refiere el presente artículo estarán obligados a presentar, bajo protesta de decir verdad, su declaración patrimonial y de intereses ante las autoridades competentes y en los términos que determine la ley”. De esta forma, todo servidor público, incluyendo a **embajadores, cónsules, agregados** y demás miembros del SEM, están obligados a presentar los bienes y el patrimonio que tengan con la finalidad de evitar el enriquecimiento ilícito de las personas que quisieran aprovecharse de su cargo como servidores públicos.

El **artículo 109** considera, de manera general, que la principal obligación de todo servidor público es actuar y “salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de sus funciones”. Este mismo artículo señala “las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que incurran, así como los procedimientos y las autoridades para aplicarlas”. (Grupo Parlamentario Partido Acción Nacional, 2001: 5). A partir de este planteamiento jurídico, se establecen las normas complementarias y las modalidades impresas en los ordenamientos legales de la **Ley General de Responsabilidades Administrativas (LGRA)**. A continuación, se señalan, en orden cronológico, algunos antecedentes relevantes de esta ley.

La **Ley Orgánica de la Administración Pública Federal** fue decretada en el **Diario Oficial de la Federación** el 29 de diciembre de **1976** por el presidente en funciones **José López Portillo**. Dicha ley estableció, en su artículo primero, la organización de la Administración Pública Federal, centralizada y paraestatal. El **artículo 26** especificó todas las dependencias del gobierno federal, entre ellas la **Secretaría de Relaciones Exteriores**. El 29 de diciembre de 1982 se publicaron en el Diario Oficial de la Federación el decreto firmado por el presidente **Miguel de la Madrid Hurtado**, las reformas y adiciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la creación de la **Secretaría de la Contraloría General de la Federación** y la expedición de la **Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos**. Su propósito era reglamentar el título cuarto constitucional en materia de:

1. Los sujetos de responsabilidad en el servicio público;
2. Las obligaciones en el servicio público;
3. Las responsabilidades y sanciones administrativas en el servicio público, así como aquellas que se debían resolver mediante juicio político;
4. Las autoridades competentes y los procedimientos que aplicarían para dichas sanciones;
5. Las autoridades competentes y los procedimientos para declarar la procedencia del procesamiento penal de los servidores públicos que gozarán del fuero; y
6. El registro patrimonial de los servidores públicos” (USAID, 2017: 5).

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal se volvió a reformar mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación, firmado por el presidente **Ernesto Zedillo Ponce de León**, el 28 de diciembre de 1994. La Contraloría General de la Federación cambió su denominación por el de **Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo**. (USAID, 2017: 5). El 13 de marzo de 2002 se

publicó el decreto firmado por el presidente **Vicente Fox Quezada** que expidió la **Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos**. Su propósito era, nuevamente, reglamentar el título cuarto constitucional en los mismos 6 puntos reglamentados en 1982. El cambio que se registró fue la propuesta de crear la **Ley Federal de Juicio Político** para normar “el procedimiento para permitir el enjuiciamiento penal de los servidores públicos que gozan de fuero” (Grupo Parlamentario Partido Acción Nacional, 2001: 5). El 12 de diciembre 2003, mediante decreto firmado por Vicente Fox, se publicó el reglamento interior de la **Secretaría de la Función Pública** que sustituiría a la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo. (Véase, Diario Oficial de la Federación, 2013).

Posteriormente, el 18 de julio de 2016 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto firmado por el presidente **Enrique Peña Nieto**, por el que se expidieron la **Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción**, la **Ley General de Responsabilidades Administrativas** y la **Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa**. La creación del Sistema Nacional Anticorrupción fue resultado de un amplio debate tanto a nivel político como dentro de la opinión pública “frente al desencanto social con la política y la democracia, el debilitamiento de la soberanía estatal y el descrédito en el ejercicio de la función pública” (Pérez, 2018). Sectores relevantes de la sociedad civil, de las universidades y centros de investigación, de la prensa y de barras de abogados, entre muchos más, participaron con propuestas como la “**Iniciativa ciudadana** de ley general de responsabilidades administrativas”. El objetivo de crear ese organismo descentralizado era “promover el Estado de derecho y el mejoramiento” de la democracia mexicana, a la vez de “establecer políticas públicas para la coordinación entre las autoridades de todos los niveles de gobierno en la prevención, detección y sanción de hechos de corrupción” (Pérez, 2018). Por esta razón, y con la finalidad de hacerlo explícito, el **artículo 113** de la Constitución señala la naturaleza jurídica del Sistema Nacional Anticorrupción:

El Sistema Nacional Anticorrupción es la instancia de coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos.

Finalmente, el 12 de abril de 2019 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto firmado por el presidente **Andrés Manuel López Obrador**, por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la **Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos**, reglamentaria de los artículos 75 y 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, del **Código Penal Federal** y de la Ley General de Responsabilidades Administrativas. Meses después, el 19 de noviembre de 2019 el Diario Oficial de la Federación publicó el decreto por el que se expidió la **Ley Federal de Austeridad Republicana** y se reformaron y adicionaron diversas disposiciones de la Ley General de Responsabilidades Administrativas y de la **Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria** (Cámara de Diputados, 2020). Debe subrayarse que, con la publicación de la LGRA, se abrogó la ley federal previamente en vigor. Ambos decretos estaban en consonancia con el programa político del presidente López Obrador quien había puesto el acento en el combate a la corrupción. El tema es prioritario para la opinión pública mexicana

porque “la corrupción flagrante y los abusos del gobierno” en una época “de extrema violencia han debilitado considerablemente la confianza de los mexicanos en las instituciones públicas.” (Meyer e Hinojosa, 2018: 4)

Análisis de la ley

La Ley General de Responsabilidades Administrativas está orientada a definir dentro de la norma lo que todo servidor público **debe hacer** en México y lo que **no debe hacer**. Lo que está permitido, se entiende como facultades para actuar y tomar decisiones en el servicio público. Lo que no debe hacerse, se debe entender como los límites que cualquier funcionario debe ponerle a sus acciones y decisiones. Por lo tanto, la ley presenta una serie de lineamientos generales que, en otros marcos normativos, serán precisadas. Por ejemplo, a partir de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se crea la LGRA y, a partir de esta ley, el Servicio Exterior Mexicano diseña el **Reglamento Interior de la Secretaría de Relaciones Exteriores** y el **Reglamento de la Ley del Servicio Exterior Mexicano**. Al mismo tiempo, todo funcionario del servicio exterior mexicano deberá cumplir con otras normas secundarias de alcance general para cualquier servidor público como el **Reglamento de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental** o el **Reglamento de la Ley de Firma Electrónica Avanzada**.

Al normar y reglamentar el actuar de los servidores públicos, el gobierno pretende determinar sus **facultades** y **atribuciones** tomando en consideración que, como funcionarios, deberán responsabilizarse por los **bienes** muebles e inmuebles bajo su resguardo y los recursos **financieros** que manejan, cuyo origen es público y deben ser destinados al bien social. El mismo nivel de responsabilidad abarca el manejo de información y de datos personales, el uso de las firmas autorizadas, así como de la papelería y los sellos institucionales, la administración de los archivos y el cuidado del patrimonio en general. Un “**servidor público** es quien presta sus servicios al Estado [...] con el propósito de atender alguna de las atribuciones, funciones o tareas legalmente asignadas a aquél” (García y Uribe, 2016, 5). En estricto sentido, se trata de cualquier persona que esté “al servicio de la sociedad” (García, 2013, 64). Por lo tanto, al estar a su servicio, la responsabilidad de sus actos es para con la sociedad.

La LGRA está dividida en dos libros y una sección de transitorios. El libro primero establece las disposiciones sustantivas y el libro segundo las disposiciones adjetivas. Además de las definiciones académicas de lo que es un servidor público discutido en párrafos previos, existe en la normativa mexicana también una definición jurídica contenida en el **artículo 108** de la Constitución. En efecto, los **miembros del SEM** se encuentran, dentro del artículo 108, en el supuesto de ser “funcionarios o empleados” [...] en la Administración Pública Federal”, toda vez que la **Secretaría de Relaciones Exteriores** es una entidad del gobierno federal. En ese contexto, las disposiciones de la LGRA atañen en su totalidad a los miembros del SEM a la luz de que el **artículo 4**, al definir a los sujetos de la ley, incluye a todos los servidores públicos en su primera fracción. En el caso del Servicio Exterior Mexicano se determina el actuar de funcionarios definidos en el Reglamento de la Ley del

Servicio Exterior Mexicano en el **artículo 2**. La fracción I indica que se entenderá por “adscripción: el lugar en el que preste sus servicios el miembro del Servicio Exterior, ya sea en una Representación en el extranjero o en las unidades administrativas de la Secretaría.” Las siguientes fracciones definen a los tipos de servidores públicos del SEM.

- II. Jefe o Titular de Representación: la persona designada conforme a la Ley para encabezar una Embajada, Misión Permanente, Consulado General, Consulado de Carrera, Agencia Consular u Oficina de Enlace;
- III. Personal Asimilado: Personal asimilado del Servicio Exterior;
- IV. Personal de Carrera: Personal de carrera del Servicio Exterior, y
- V. Personal Temporal: Personal temporal del Servicio Exterior.

El **artículo 7** de la LGRA es importante en la medida en que engloba cuál deberá ser el comportamiento deseable de cualquier funcionario. Se establecen ahí los **principios** que regirán el desempeño de los servidores públicos: “actuar conforme a las leyes”, “conducirse con rectitud”, preponderar los intereses colectivos por encima de los personales, tratar a las personas en condiciones de igualdad sin preferencias ni privilegios, “actuar conforme a una cultura de servicio”, administrar los recursos con honestidad, entre otros principios más. En el ámbito de la teoría del derecho, **Dworkin** plantea que “los principios se dividen en directrices que fijan objetivos de carácter económico, social o político, y los principios, en sentido estricto, son exigencias de tipo moral que establecen derechos humanos fundamentales (Cárdenas, 2009, p. 110).

Los principios se conectan en el **artículo 16** en el que se plantea que “los servidores públicos deberán observar el **código de ética** que al efecto sea emitido por las secretarías o los órganos internos de control, conforme a los lineamientos que emita el **Sistema Nacional Anticorrupción**, para que en su actuación impere una conducta digna que responda a las necesidades de la sociedad y que oriente su desempeño”. Asimismo, cada dependencia deberá contar con un código de ética, que es responsabilidad de las autoridades de dicha dependencia darlo a conocer a los funcionarios y trabajadores y, en términos ideales, se plantea que todos tienen el deber de conocerlo y practicarlo.

En el caso de la **Secretaría de Relaciones Exteriores**, el código de ética aplicable es el de los **Servidores Públicos de la Administración Pública Federal** (CEAPF), publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de julio de 2002, modificado el 2 de septiembre de 2016 y el 22 de agosto de 2017. En adición a la normativa común al gobierno federal, la SRE cuenta con un **código de conducta** del personal de la SRE, que agrega como valores a observar en el actuar cotidiano los de probidad, compromiso y decoro, además de los enumerados en el CEAPF. Asimismo, dispone que el personal de la SRE deberá abstenerse de conductas de hostigamiento y acoso sexuales, así como actos de discriminación. También promueve, como política laboral, una cultura de respeto a los derechos humanos, incluyente, transparente y con igualdad de oportunidades, que propicie el equilibrio entre la vida familiar y laboral del personal.

Una de las características ideales del servidor público es que su trabajo y actividades como funcionario estarían orientadas al **bien social** y no al interés

particular, al afán de lucro o con la intención de enriquecer su patrimonio. Por esta razón, el título II, capítulo III **artículos** del 26 al 31, describe la obligación de todo servidor público por hacer su declaración patrimonial anual, su declaración de intereses y su constancia de declaración fiscal anual. Y se indica claramente que le corresponde a la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción realizar la evaluación de la información presentada. Un servidor público deberá tener un patrimonio acorde a los ingresos económicos tabulados a lo largo de sus años de servicio; deberá declarar si pudiera haber algún conflicto de intereses con funcionarios, empresas privadas o de algún otro tipo y tendrá que hacer su declaración fiscal, obligación de cualquier ciudadano, pero enfatizando que un servidor público debe ser ejemplar en este último caso. En general, los **artículos** del 26 al 31 de la LGRA están diseñados para combatir la corrupción.

El **título III**, capítulo I describe las **faltas** consideradas “no graves” de los servidores públicos. El **artículo 49** señala las razones por las cuáles un funcionario pudiera incurrir en una falta administrativa. Fundamentalmente se tratarían de aquellos casos en los que no cumpliera con sus responsabilidades administrativas. En el capítulo II del mismo título se puntualizan las **faltas graves** en los **artículos 51 al 64**. Por supuesto, son más detalladas y precisas. Son faltas graves incurrir en cohecho, cometer peculado, desviar recursos públicos, utilizar en beneficio propio información privilegiada, ejercer atribuciones que no tenga conferidas, actuar bajo conflicto de intereses, contratar a quien por ley lo tenga impedido, faltar “a la veracidad en la presentación de las declaraciones de situación patrimonial o de intereses”, “utili[zar] personalidad jurídica distinta a la suya para obtener” algún beneficio, De igual forma, son faltas graves el tráfico de influencias, el encubrimiento, el desacato, el nepotismo y la obstrucción de la justicia.

Finalmente, el **artículo 64 Bis** a la letra dice: “Son faltas administrativas graves las violaciones a las disposiciones sobre fideicomisos establecidas en la Ley Federal de Austeridad Republicana”. Esta ley, publicada el 19 de noviembre de 2019, es una aportación novedosa al marco normativo mexicano debido al perfil del ideario político del gobierno de **López Obrador** y de los diputados y senadores del partido político **Movimiento de Regeneración Nacional** (MORENA). La **Ley Federal de Austeridad Republicana** no ha estado exenta de críticas, especialmente por señalar que “los servidores públicos no podrán integrarse a la iniciativa privada hasta después de 10 años” de haber concluido su servicio público (Navarro, 2019). Sin embargo, en el caso de los fideicomisos sigue en el centro de la atención del gobierno por tratarse de una modalidad en el ejercicio de recursos públicos históricamente al margen de la fiscalización gubernamental efectiva (Véase, Expansión 2018).

El **título IV** está dedicado a señalar las sanciones. En el **capítulo I** primero se establecen las **sanciones** por faltas no graves que van desde la “amonestación pública o privada; la suspensión del empleo, cargo o comisión; la destitución de su empleo, cargo o comisión”, hasta la “inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público y para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas”. El **capítulo II** establece las sanciones a las **faltas graves** que implican: “I. Suspensión del empleo, cargo o comisión; II. Destitución del empleo, cargo o comisión; III. Sanción económica y, IV. Inhabilitación temporal para

desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público y para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas”.

El **libro segundo** de la LGRA, título primero, establece las normas de “la **investigación y calificación** de las faltas graves y no graves”. Desde el artículo 94 hasta el 110 se precisa el camino legal para denunciar alguna falta, calificarla de grave o no grave, realizar la investigación o impugnar la conclusión de la investigación. Estos artículos son relevantes porque todo servidor público, tanto un embajador, como un cónsul, un secretario o un agregado, no solo están obligados a cumplir la ley, sino a asumir la responsabilidad de señalar a cualquier funcionario que la incumpla. Por lo tanto, cualquier miembro del SEM que sea testigo o tenga conocimiento de faltas no graves o graves incurridas por sus superiores deberá **denunciarlas**. Esto forma parte de una profunda lógica de la responsabilidad civil de cualquier ciudadano dentro de un modelo democrático liberal del ejercicio del poder. Esta lógica, en el mundo contemporáneo, asume que una **sociedad responsable** es la que vigila a sus servidores públicos y los denuncia, como parte de un esquema de combate a la corrupción.

Dentro del procedimiento de responsabilidades administrativas, se prevé la imposición de **medidas cautelares** para asegurar el óptimo desarrollo de la investigación. El **artículo 124** describe las opciones de medidas que pueden tomarse. Entre ellas se encuentran la suspensión temporal del servidor público, la exhibición de documentos originales, la imposición de multas, el embargo precautorio de bienes u otras necesarias para evitar un daño irreparable a la hacienda pública. En referencia a los miembros del SEM, estas medidas pueden resultar todavía más onerosas que para otros funcionarios públicos ya que las disposiciones parten de la premisa que el posible infractor se encuentra en territorio nacional. Sin embargo, la ley aplica por igual a quienes se encuentran adscritos en el exterior. El ejemplo más claro de esto está contenido en la fracción III del **artículo 124**, ya que se prevé el apercibimiento de multas de cien a ciento cincuenta **Unidades de Medida y Actualización** para conminar a presuntos responsables y testigos a presentarse para el desahogo de las pruebas. Es decir, se puede imponer una sanción de **multa**, en el caso que no se presenten al procedimiento. Esto implica una posible laguna, ya que si un miembro del SEM se encuentra en el exterior se enfrentará a una situación de pago ya sea por trasladarse para presentarse o pagar la multa. Dependiendo del sitio en el que se encuentre, es probable que le resulte menos oneroso el pago de la multa, con lo cual se podrá estar, *de facto*, obstaculizando el desarrollo de la investigación. Una posible solución para esta situación es abrir la opción de desahogo de pruebas por medios remotos de comunicación.

Otro **artículo** que puede tener implicaciones diferenciadas en la práctica para los miembros del SEM frente a otros servidores públicos es el **172** que dispone que los peritos involucrados en una investigación deberán presentar su dictamen en un período prudencial fijado por la autoridad. En caso de que no se presente ese dictamen, la prueba se declarará desierta. Si bien el plazo fijado deberá ser “prudente”, con frecuencia quienes lo fijan no tienen en cuenta los tiempos que puede requerir efectuar un dictamen si este atañe a acciones en el exterior. Vencido el plazo, la prueba resulta inadmisibile, lo cual deja en desventaja a la entidad o la hacienda pública frente al presunto acto de corrupción o responsabilidad. También existe la posibilidad de

que la situación sea desventajosa para el miembro del SEM, ya que, en ocasiones, el desempeño de sus labores también se ve limitado por disposiciones o **normas locales** en el país en el que se encuentra adscrito, lo que no necesariamente compete o es tenido en cuenta por la autoridad ni por el perito que debe hacer el dictamen. En ese contexto, este artículo no necesariamente garantiza la mayor objetividad en investigaciones para miembros del SEM adscritos en el exterior.

Merece ser analizado el **artículo 192** que dispone que la autoridad puede solicitar el auxilio de **autoridades extranjeras** para efectuar notificaciones mediante cartas rogatorias, conforme a las convenciones e instrumentos internacionales en la materia en los que México es parte. Es importante aclarar que este artículo, pese a que se refiere específicamente a acciones a realizarse en el extranjero, no se utilizará en casos en los que los presuntos responsables sean miembros del SEM. Si fuera el caso, sería aplicable más bien el **artículo 189** en el que se pide a las secretarías u órganos internos de control que efectúen las notificaciones requeridas. El artículo 192, más bien, resulta de utilidad cuando deben ser notificados extranjeros, ya sean personas físicas o morales, por considerarlas partes o **terceros interesados** en un procedimiento de responsabilidad en México. Cuando sí se pone en práctica el artículo 192, el papel que eventualmente corresponde a los miembros del SEM es la remisión de la **carta rogatoria** en cuestión a la autoridad extranjera, debido a que, con frecuencia, es competencia de las representaciones de México en el exterior ser el conducto para entregarlas a las autoridades judiciales en el exterior.

Hasta aquí se han discutido los elementos que la LGRA dispone para efectuar procedimientos de responsabilidad administrativa en términos generales. Adicionalmente, el **artículo 208** dispone procedimientos específicos para casos de faltas no graves que pueden ser atendidas por las secretarías y los órganos internos de control. En estos casos se fijan plazos específicos para llevar a cabo las audiencias, desahogo de pruebas y demás diligencias. En términos generales los plazos son breves, lo cual es de utilidad para que se puedan resolver de forma expedita las faltas y evitar así ocasionar un daño mayor. Sin embargo, nuevamente puede significar una carga más onerosa para **miembros del SEM** que se encuentran adscritos en el exterior que deban trasladarse a territorio nacional en donde se llevará a cabo el procedimiento.

La revisión de la LGRA es relevante para explicitar que los **embajadores, cónsules y agregados diplomáticos** deben ser considerados como servidores públicos y combatir la extendida creencia dentro de la cultura popular de que los diplomáticos tienen toda clase de **inmunidades**. De tal manera que puede generarse la falsa idea de que los miembros del SEM no están sujetos a las obligaciones que impone esta ley general. Por eso vale la pena aclarar con más precisión el alcance de los privilegios e inmunidades de que goza el personal diplomático y consular.

En primer lugar, los **privilegios e inmunidades** que gozan los miembros del SEM están codificados en la **Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas** de 1961 (CVRD) y la **Convención de Viena sobre Relaciones Consulares** (CVRC) de 1963. Ambas resultaron de negociaciones entre los países miembros de la **Organización de las Naciones Unidas (ONU)** que se basaron ampliamente en la costumbre que existía previamente en materia de relaciones diplomáticas y consulares, con el propósito de contribuir a las relaciones amistosas entre las naciones y reconociendo que los privilegios e inmunidades *no se conceden en beneficio de las persona*

(subrayado de los autores), sino con el fin de garantizar el desempeño eficaz de sus funciones, como representantes de los Estados. (Preámbulo, CVRD, 1961). La primera conclusión entonces es que los privilegios e inmunidades, al no ser concedidas en beneficio de las personas, sino en virtud de sus funciones, implican que los servidores públicos sí están sujetos a normas y obligaciones en su capacidad personal.

Las inmunidades y privilegios dispuestos en las convenciones de Viena tienen efectos únicamente para los funcionarios acreditados en otro país. Es decir que, en todo momento los miembros del SEM siguen siendo sujetos a las **obligaciones y responsabilidades** nacionales. Incluso en la inmunidad de jurisdicción penal, civil y administrativa prevista en el **artículo 31** de la CVRD está limitada a la jurisdicción del Estado receptor, mas no a la jurisdicción del Estado propio, en el párrafo 4 del mismo artículo. Es decir, que la inmunidad a ser detenido y juzgado en cortes penales, civiles y administrativas en los países en que estén acreditados los miembros del SEM, no les exime de responsabilidades ante sus propias autoridades. En el caso de la CVRC, la inmunidad tiene una segunda limitante, ya que se permite la jurisdicción del país receptor en el caso de la comisión de delitos graves (art. 41, párrafo 1, CVRC, 1963). Es decir, los funcionarios consulares sí pueden ser perseguidos, detenidos y juzgados en el país receptor en casos penales de gravedad. Adicionalmente, las convenciones prevén la posibilidad de que un Estado **renuncie** a la inmunidad de jurisdicción del personal diplomático y consular, así como de renunciar a la ejecución del fallo. Lo que implica que cualquier gobierno puede retirar la inmunidad a sus agentes, por actos cometidos en el exterior.

En resumen, las convenciones de Viena, si bien suponen privilegios e inmunidades para miembros del SEM acreditados en el exterior, estos no eximen de las obligaciones que tienen ante las leyes mexicanas, notablemente la **Ley General de Responsabilidades Administrativas**.

Conclusiones

Como se pudo observar, la LGRA fue diseñada para delinear las acciones, funciones y tareas, en lo general, para todos los servidores públicos en México y enunciar las conductas deseables. Los miembros del SEM están sujetos, como funcionarios, a su cumplimiento. También se pudo observar que la LGRA establece las acciones no deseables y las divide en faltas no graves y graves, lo que orienta su acción normativa hacia el combate a la corrupción. Los miembros del SEM están sujetos, como empleados públicos, a la fiscalización de sus acciones a fin de evitar que puedan corromperse.

El ejercicio de describir y hacer un breve análisis de la LGRA en el caso del servicio diplomático mexicano se justifica en el hecho de resaltar que las obligaciones de los diplomáticos son fundamentales para el ejercicio del **poder público** en México. En sus funciones como representantes de la nación ante el mundo, hay un alto grado de responsabilidad, la cual recae en ellos como servidores públicos. La ley los conmina a actuar de manera desinteresada, en lo particular, y evitar caer en prácticas no deseables que pudieran terminar en casos de corrupción. La LGRA también se inscribe en un momento particular de la vida política en México, marcada por una

opinión pública generalizada en contra de la corrupción y con un gobierno que prometió combatirla.

Un hallazgo importante del análisis de la LGRA es que pareciera olvidar que la mayoría de los miembros del SEM cumplen sus funciones fuera del país. Por eso llaman la atención las lagunas de la ley en lo que se refiere a las obligaciones de los diplomáticos mexicanos de rendir cuentas en su propio país, a pesar del hecho de estar en el extranjero. En efecto, el problema no sólo es que los miembros del SEM están sujetos a la LGRA sino que, en algunas ocasiones, se pudieran ver en desventaja ante otros funcionarios públicos en virtud de que, cuando se encuentran adscritos en el exterior, se puede convertir en una carga tener que trasladarse a México para participar en el procedimiento de responsabilidad.

Fuentes

- Cámara de Diputados, LXIV Legislatura (2020), *Ley General de Responsabilidades Administrativas*. Disponible en: (<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lgra.htm>). Consultado el 12 de abril de 2020.
- CÁRDENAS García, Jaime (2009), *Introducción al Derecho*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.
- Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas (1961). Disponible en: (<http://www.oas.org/legal/spanish/documentos/ConvencionViena.htm>).
- Convención de Viena sobre Relaciones Consulares (1963). Disponible en (<http://www.oas.org/legal/spanish/documentos/ConvVienaConsulares.htm>).
- Diario Oficial de la Federación (2013), “Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública”. Disponible en: (http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=685279&fecha=12/12/2003). Consultado el 12 de abril de 2020.
- Expansión (2018), “En México los fideicomisos son usados con opacidad y discrecionalidad: Fundar”, Disponible en (<https://expansion.mx/nacional/2018/05/09/en-mexico-los-fideicomisos-son-usados-con-opacidad-y-discrecionalidad-fundar>). Consultado el 17 de junio de 2020.
- GARCÍA Ramírez, Sergio, (2016), *Derechos de los servidores públicos*, México, Instituto Nacional de Administración Pública/UNAM.
- GARCÍA Ramírez, Sergio y Uribe Vargaz, Erika (2016), *Derechos de los servidores públicos*, México, INEHRM/Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM/INAP.
- Grupo Parlamentario Partido Acción Nacional (2001), “De Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, presentada por el diputado Armando Salinas Torre, del Grupo parlamentario del Partido Acción Nacional, en la sesión del jueves 5 de abril de 2001. Disponible en: (http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2001/04/asun_978_20010405_839070.pdf). Consultado el 12 de abril de 2020.
- IMCO (2020) “Iniciativa ciudadana de Ley general de responsabilidades administrativas.” Disponible en: (https://imco.org.mx/wp-content/uploads/2019/11/2016-Ley3de3-Documento_completo.pdf). Consultado el 12 de abril de 2020.

- MEYER, Maureen e Hinojosa, Gina (2018). “El Sistema Nacional Anticorrupción de México. Una oportunidad histórica en la lucha contra la corrupción.” En *WOLA. Advocacy for Human Rights in the Americas*, Mayo. Disponible en: (<https://www.wola.org/wp-content/uploads/2018/05/Corruption-Report-SPAN.pdf>). Consultado el 12 de abril de 2020.
- NAVARRO, María Fernanda (2019), “Esto es lo que ya no podrá hacer (ni gastar) un funcionario con la ley de austeridad”, en *FORBES*, octubre 9. Disponible en: (<https://www.forbes.com.mx/esto-es-lo-que-ya-no-podra-hacer-ni-gastar-un-funcionario-con-la-ley-de-austeridad/>). Consultado el 28 de junio de 2020.
- PÉREZ, Pérez, Gabriel (2018), “El Sistema Nacional Anticorrupción como política pública para reconfigurar al Estado de derecho”, en *Espacios Públicos*, Universidad Autónoma del Estado de México, vol. 21, núm. 52. Disponible en: (<https://www.redalyc.org/jatsRepo/676/67658492004/html/index.html>). Consultado el 12 de abril de 2020.
- USAID (2017) *Taller Introductorio. Sistema Nacional Anticorrupción y el nuevo régimen de responsabilidades de los servidores públicos*, Ethos. Laboratorio de Políticas Públicas. Disponible en: (https://ethos.org.mx/wpcontent/uploads/2017/11/VersionFinal_Manual_SNA_ResponsabilidadesAdministrativasPenales_Ethos-1.pdf).

CUARTA PARTE

Ámbito económico-financiero

Capítulo 12

Dinámica de la Inversión Extranjera Directa y su normatividad

Roberto Fuentes Contreras
Natanael Ramírez Angulo

Introducción

A FINALES DE LOS OCHENTAS, EN MÉXICO SE IMPULSÓ UN MODELO de crecimiento económico que se centraba en incentivar la **inversión extranjera directa** (IED) como estrategia hacia la globalización y el progreso. El argumento central era que, ante la falta de recursos nacionales para financiar la industrialización, **aumentar los flujos** de IED permitiría desarrollar el sector exportador y dinamizar el crecimiento de la producción del país, con ello un mayor ingreso *per cápita* que finalmente redundaría en un mayor nivel de bienestar de la población. Para este fin se alinearon las políticas económicas, la normatividad y la política exterior con el propósito de facilitar la entrada de capitales y la salida de mercancías. Como consecuencia de este proceso, la **captación** de inversión extranjera directa (IED) en México aumentó rápidamente en las últimas décadas, tendencia que se esperaba acelerar a partir de la publicación de la **Ley de Inversión Extranjera** en 1993 y la firma del **Tratado de Libre Comercio de América del Norte**.

Las condiciones que México ofrecía a los inversionistas extranjeros durante el proceso de liberalización económica pueden agruparse en 2 conjuntos: las vinculadas con el **mercado** y las que se relacionan con las **instituciones**. En el primer conjunto se destacan las mayores tasas de ganancia que los inversionistas estimaban obtener como consecuencia de la escases relativa de **capital**, mercados menos competidos y menores costos de los factores de producción, acceso a nuevos mercados para bienes o servicios desarrollados en el país de origen que no requerían mayor inversión en investigación y desarrollo. En reciprocidad, se argüía, se generarían empleos, se desarrollarían cadenas de valor y capacidades productivas de la industria, transferencia tecnológica y de modelos organizacionales, mayores opciones para los consumidores y, desde una perspectiva económica, un incremento general del bienestar. Por su parte, las condiciones institucionales se pueden subdividir en aquellas **formales** que son las expresadas en reglas políticas y judiciales, normas económicas y contratos, y las instituciones **informales** son las relacionadas con el sistema de creencias, valores y la cultura que determinan las decisiones y estructuran en lo general el comportamiento social. En el primer subconjunto destacan los **tratados** interna-

cionales y las **leyes y reglamentos** nacionales que incentivan o limitan el desarrollo de las inversiones extranjeras, mientras que una cultura nacionalista y la idea generalizada de desconfianza hacia **Estados Unidos** podrían ser ejemplos de las instituciones informales que caracterizaban el proceso de apertura mexicana.

La pertinencia y el éxito de la liberalización económica mexicana han sido cuestionados por diversas razones. En el ámbito económico, representaban un **riesgo** para la industria local, la cual podía ser desplazada por no contar con el capital, la tecnología y la experiencia para competir con los grandes capitales extranjeros. Tampoco se desarrolló un **sistema financiero** robusto que pudiera dotarles de los recursos requeridos o un sistema institucional que incentivara la investigación e innovación. Es decir, tanto factores internos de la empresa como del contexto ponían en desventaja a la industria nacional ante la entrada de capitales extranjeros de manera irrestricta. En el **ámbito social**, existían reservas con respecto a los efectos que podría tener en las **desigualdades** regionales y el impacto **medioambiental**. Políticamente existían vacilaciones concernientes al impacto que esta apertura tendría en la capacidad del Estado para regular y, en su caso, penalizar a las empresas o inversiones que incumplieran la regulación. Más aún, se corría el riesgo de que estas instituciones públicas fueran capturadas y alineadas a la agenda de los inversionistas por encima del **interés colectivo**. Finalmente, la política industrial fundamentada en la protección de sectores considerados estratégicos donde se limitaría la inversión o propiedad foránea o privada se acotaría o eliminaría en la medida que el país transitaba hacia un proceso de **integración** global.

En este contexto de visiones encontradas, México avanzó constantemente hacia un sistema más abierto a la **inversión extranjera**, primordialmente con un enfoque exportador. En 2018, el país ocupó la posición **número 12** como receptor de IED. Sin embargo, las desigualdades regionales y de ingreso se profundizaron. No se cumplió con las expectativas de mejora del nivel de bienestar de las clases más rezagadas y la industria nacional no se benefició de las transferencias tecnológicas prometidas o el encadenamiento productivo. Con los resultados en la balanza, es pertinente cuestionar si existe una relación entre las instituciones formales, particularmente las leyes y tratados, y la dinámica de inversión observada en el país y cuál fue el rol del contexto internacional cada vez más propenso a la firma de tratados de comercio y de inversión. El objetivo del presente capítulo es analizar el papel que ha jugado el marco normativo en la evolución de los flujos de IED hacia México, sus logros y retos pendientes.

Evolución del marco normativo para la IED

La **Secretaría de Economía (SE)** define la **inversión extranjera directa** como “la participación de inversionistas extranjeros en el capital social de empresas mexicanas y la participación de inversionistas extranjeros en las actividades y actos contemplados por la ley”. A nivel internacional, se toma como referencia el **test de Salim**; es decir, un proyecto será considerado como inversión solo si cumple con los siguientes requisitos: a) compromiso sustancial, b) duración en la ejecución del contrato, c) ingresos y beneficios regulares, d) riesgos involucrados en la inversión, y e) contri-

bución importante en el Estado receptor. Esta categorización se utiliza como punto de partida en la **resolución de controversias** comerciales o de inversión en tribunales internacionales. Es importante precisar que la IED no es la única figura mediante la cual empresas foráneas invierten en México. La inversión extranjera indirecta o de cartera, que se efectúa a través de préstamos de organismos internacionales a gobiernos o empresas públicas o la compra de bonos gubernamentales o acciones en la **Bolsa Mexicana de Valores**, es también una categoría de inversión que no será considerada en el análisis de este documento.

La inversión extranjera directa se rige en México bajo el siguiente marco jurídico: **Constitución Política** de los Estados Unidos Mexicanos, **Ley de Inversión Extranjera**, **Reglamento de la Ley de Inversión Extranjera**, Decreto de reformas al Reglamento de la Ley de Inversión Extranjera (31 de octubre de 2014), **Ley Federal de Procedimiento Administrativo**, **Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental**, Acuerdo Delegatorio de Facultades de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, (Secretaría de Economía) y el **Reglamento Interior de la Secretaría de Economía**, entre otras. En el ámbito internacional, se regulan y protegen las inversiones extranjeras en México y las inversiones mexicanas en el extranjero a través de **acuerdos internacionales sobre inversión**, incluidos en la mayoría de los acuerdos comerciales internacionales y en los **Acuerdos para la Promoción y Protección Recíproca de las Inversiones** (APPRIS) suscritos por México. Este capítulo se centrará en el análisis de la relación entre los flujos de IED, la Ley de Inversión Extranjera (LIE) y los APPRIS.

El antecedente jurídico de la LIE fue la **Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera** de 1973. Esta ley tenía como **objetivo** “promover la inversión mexicana y regular la inversión extranjera para estimular un desarrollo justo y equilibrado y consolidar la independencia económica del país”. Esta ley fue publicada durante el sexenio del presidente **Luis Echeverría** y se conformaba por 31 artículos y 6 capítulos. Según esta ley, los **requisitos** que debían cumplir las empresas extranjeras que desearan establecerse en el país eran: ubicarse físicamente fuera de las zonas de mayor concentración industrial, mantener un saldo equilibrado de divisas, generar empleos permanentes, realizar programas de capacitación y desarrollo personal de los trabajadores, coadyuvar al logro de los objetivos con apego a la política de desarrollo nacional y considerarse como nacionales, respecto de la adquisición de dichos bienes y no invocar la protección de su gobierno por lo que se refiere a aquellos, bajo la pena, en caso contrario, de perder en beneficio de la nación, los bienes que hubieran adquirido (Sepúlveda, 1973).

Esta ley estipulaba que las siguientes actividades económicas estaban **reservadas exclusivamente** al Estado mexicano: **petróleo** y los demás hidrocarburos, petroquímica básica, explotación de minerales radioactivos y generación de **energía nuclear**, minería, **electricidad**, **ferrocarriles**, comunicaciones telegráficas y radio-telegráficas. Otras actividades estaban reservadas exclusivamente para mexicanos, como la **radio** y **televisión**, transporte automotor urbano, transportes aéreos y marítimos nacionales, explotación forestal y distribución de gas. La inversión extranjera podía tener una participación máxima de entre el **40% y el 49% del capital** de empresas en actividades relacionadas a la explotación y aprovechamiento de sustancias minerales, productos secundarios de la industria petroquímica, fabricación de vehí-

culos automotores, entre otras. En **1984** la ley se reformó. Ya no se requería autorización por parte del Estado si la participación extranjera era menor del 49% a menos que fueran sectores protegidos o prohibidos. Para actividades con un “importante desarrollo tecnológico, exportador, de generación de empleo y/o de sustitución de importaciones”, la participación podría exceder el 50%.

En lo general, esta ley se adecua a la política económica de la época conocida como **sustitución de las importaciones**, donde el Estado tenía un papel preponderante en la actividad económica marcando una agenda de sectores estratégicos, prohibiciones e incentivos. Dicho modelo estaba en **crisis** como consecuencia de las bajas tasas de crecimiento durante el periodo, una burocracia cada vez más grande y dudas sistemáticas de la viabilidad del Estado bienestar. Ante ello, el gobierno desarrolló nuevas estrategias como alternativa de este esquema. A finales de los 80, México da inicio con una **nueva estrategia de desarrollo** y crecimiento como respuesta a la crisis de la sustitución de las importaciones. Este modelo implementa una serie de prioridades económicas: las exportaciones y el sector manufacturero privado se convierten en los motores de crecimiento del país.

De manera sucinta, este modelo plantea la siguiente ruta crítica. Una economía crecerá más rápido si alcanza los **niveles de inversión** necesarios para producir **bienes complejos** y venderlos en el mercado global. Entre mayor sea su capacidad de producir este tipo de bienes, mayores serán sus exportaciones. En ese sentido la relación con el **exterior** no estará determinada por la demanda de los bienes a nivel global, sino de la capacidad de producir mayor cantidad de bienes de la economía que exporta. Bajo esta óptica, la prioridad era aumentar la inversión de las economías en vías de desarrollo, es decir su oferta, y no necesariamente el consumo privado o el gasto público (Vernengo, 2015).

Esto planteaba la siguiente problemática. Las economías con una **baja medida de ahorro** no tenían la capacidad de financiar con recursos nacionales los requerimientos de capital para incrementar la oferta de bienes complejos. Por ello, era preponderante buscar **inversión foránea** en economías con altos niveles de ahorro; es decir, economías desarrolladas. Por su parte, los inversionistas tenían que ponderar el riesgo adicional que estaban dispuestos a asumir al migrar sus capitales de economías desarrolladas con baja incertidumbre a **economías emergentes** con mayor **incertidumbre** económica pero también social y política. En condiciones normales, un inversionista asume el riesgo, propio de la actividad económica, pero al invertir en regiones que desconoce se le suman las incertidumbres regulatorias, además de las políticas y sociales. En el proceso de **globalización**, se desarrollaron organismos para establecer un marco normativo homogéneo entre países para el comercio o el sistema financiero con el fin de reducir estos riesgos. No fue el caso para la IED (Elkins, Guzman y Simmons, 2006). Esto implicó **incertidumbre** en temas relacionados con la propiedad intelectual, resolución de conflictos, regulación para inversionistas foráneos, incentivos a la inversión y delimitación de sectores estratégicos. Cada uno de estos temas fue abordado, de manera heterogénea, por las autoridades de cada país.

Ante la falta de un organismo internacional que regulara la inversión, la **normatividad** mexicana se convertía en una herramienta esencial para dar certidumbre. La **expropiación**, consecuencia máxima de incertidumbre a la que se enfrentan los países, tuvo su apogeo en los países en vías de desarrollo durante el inicio de los se-

tenta; con un cambio estructural en su comportamiento a inicios de los ochentas como consecuencia de **cuatro factores**: primero, las industrias consideradas estratégicas por parte de los gobiernos se concentraban en la minería y el petróleo. El proceso de nacionalización de estas actividades virtualmente concluyó durante los mediados de los setentas. Segundo, estas naciones paulatinamente desvincularon su **identidad nacional** y el origen del capital de las empresas que operan en su territorio. Tercero, conforme desarrollaron mecanismos para monitorear y regular la IED, la estrategia de expropiación perdió efectividad. Finalmente, después de un periodo de altos precios del petróleo de 1973 a 1979, a finales de la década se observó una recesión global que agravó la problemática de la **balanza de pagos** de países no petroleros. Esto acotó el margen de maniobra de los países receptores y las condiciones que imponían a los inversionistas (Kobrin, 1980). Como consecuencia de lo anterior, el número de actos de **expropiación** pasó de un promedio anual de 42.3 de 1970 a 1979, a 1.6 de 1980 a 1989 (Minor, 1994), tendencia que se mantiene hasta la actualidad. En México la última expropiación económicamente relevante se dio con **Vicente Fox** quien decretó la expropiación de 27 ingenios, que afectó a cuatro consorcios industriales, propiedad de empresarios mexicanos. En lo general, los actos de expropiación siguen una tendencia a la baja y se relacionan con obras de infraestructura o desarrollo urbanístico y no para que una empresa pase de operación y propiedad privada a pública.

Durante esta época, existía un **consenso académico** sobre el efecto positivo que la apertura comercial y los acuerdos regionales tienen para incrementar los flujos de IED, (Taylor, 2000). Este proceso de liberalización tuvo un efecto en el flujo de IED por **dos vías**: un efecto indirecto relacionado con el aumento en los flujos de bienes comerciales y un efecto directo vinculado con la certidumbre que estos acuerdos significan en términos de regulación para las inversiones, tarifas y resolución de controversias (Blomstrom y Kokko, 1997). En la región, el **Tratado de Libre Comercio de América del Norte** (TLCAN) aumentó la cantidad de IED que México, Estados Unidos y Canadá recibieron, pero también la inversión que estos países realizan en el extranjero (Globerman y Shapiro, 1999).

Acompañando a un ambiente internacional y mexicano más receptivo a la inversión extranjera, el gobierno publicó, en 1993, la **Ley de Inversión Extranjera Directa** (LIE). La LIE es un ordenamiento que “pretende **estimular** el crecimiento económico y cuidar el patrimonio de la nación” (LIE, 1993); proporciona **certidumbre** a los inversionistas; **uniforma** criterios y definiciones en áreas como la zona restringida, en adición a la **cláusula de exclusión** de extranjero, entre otras (Herrera, Vázquez y Escobedo, 2014). Dicha ley se compone de ocho títulos, 13 capítulos y con 39 artículos. En muchos sentidos la LIE alinea la legislación nacional a los requerimientos del TLCAN que estaba en ese entonces por firmarse y centra un importante precedente en el compromiso del Estado mexicano en proteger los intereses de inversionistas e impulsar decididamente la **integración económica** de México al mundo.

En esta ley, las **actividades exclusivas** del Estado mexicano son las comunicaciones vía satélite y correos, adicionando las previamente establecidas en la ley de 1973. Para personas físicas o morales mexicanas, se suma como actividad permitida el comercio al por menor de **gasolina** y distribución de **gas** licuado de petróleo. En esta actividad, los extranjeros podrían participar bajo inversión “**neutra**”; es decir, que no tuvieran derecho a voto en los consejos administrativos de dichas empresas.

Las actividades con participación extranjera limitada se organizan de la siguiente forma: hasta 10% en **sociedades cooperativas** de producción; hasta 25% en **transporte aéreo** nacional, transporte en aerotaxi y transporte aéreo especializado; 30% en sociedades controladoras por **agrupaciones financieras**, instituciones de crédito de banca múltiple, casas de bolsa y especialistas bursátiles; y hasta 49% en **instituciones de seguros**, almacenes generales de depósito, instituciones de fianzas, arrendadoras financieras, acciones representativas del capital fijo de sociedades de inversión y sociedades operadoras de sociedades de inversión, empresas de factoraje financiero, fabricación y comercialización de explosivos, armas de fuego, cartuchos, municiones y fuegos artificiales, televisión por cable, servicios de telefonía básica, pesca en agua dulce, costera y en la zona económica exclusiva, sin incluir acuicultura.

Los extranjeros también podían invertir con **hasta el 49%** en casas de cambio, sociedades financieras de objeto limitado; sociedades navieras dedicadas a la explotación comercial de embarcaciones para la navegación interior y de cabotaje; impresión y publicación de periódicos para circulación exclusiva en territorio nacional; servicios portuarios de pilotaje a las embarcaciones en operaciones de navegación interior; administración portuaria integral; servicios conexos al sector de ferrocarriles, referentes a servicios a pasajeros, mantenimiento y rehabilitación de vías, libramientos, talleres de reparación de equipo tractivo y de arrastre, organización y comercialización de trenes unitarios; operación de terminales interiores de carga y telecomunicaciones ferroviarias; suministro de combustible y lubricantes para embarcaciones, aeronaves y equipo ferroviario. En total, 17 actividades fueron liberadas respecto a la legislación anterior en esta categoría (Cuenca, 2003).

En la categoría de actividades que permiten la **participación mayoritaria extranjera**, la LIE suma los servicios portuarios a las embarcaciones para realizar operaciones de navegación interior, como el remolque, amarre de cabos y lanchaje; las sociedades de información crediticia y las instituciones calificadoras de valores. La LIE contempla un calendario de apertura gradual para actividades que inicialmente solo podían tener participación minoritaria extranjera hasta llegar a una propiedad de 100% foránea. Estas actividades fueron: transporte terrestre internacional de pasajeros, turismo y de carga entre puntos del territorio; el servicio de administración de centrales camioneras de pasajeros y servicios auxiliares; la fabricación y ensamble de partes, equipo y accesorios para la industria automotriz; prestación de servicios de videotexto y conmutación en paquete y edificación, construcción e instalación de obras. La calendarización de la apertura inició en 1995 y terminó en 2004.

En 2013 y 2014, la LIE se reformó significativamente para dar paso a una mayor apertura del **sector energético, telecomunicaciones y financiero**. En el sector energético, las actividades de sectores como: 1) contratos de servicios, participación en las ganancias, la coproducción y la concesión de licencias y **exploración y producción** de hidrocarburos, 2) tratamiento, refinación, transporte, almacenamiento y distribución de **petróleo, gas natural, gasolina**, diésel y otros derivados, 3) comercio al por menor de gasolina y distribución de gas, 4) contratos para ampliar y modernizar las redes nacionales del **sistema eléctrico**, que previo a la reforma no permitían que la IED pudiera tener participación de hasta el 100%. Las actividades que transitaban de

hasta 49% de participación al 100% fueron: a) **perforación** de pozos petroleros y gas, b) construcción de **tuberías** para el transporte petrolero y sus derivados.

En las **telecomunicaciones**, el gobierno acepta la participación de extranjeros en el televisión abierta y comunicación vía satélite. La operación de ferrocarriles, previamente actividad reservada al Estado, ahora admite la participación de extranjeros. En el sector financiero, las actividades como compañías de seguros, de finanzas, gestión de pensión, divisas, agencias calificadoras de riesgo de crédito o valores, pueden tener una participación extranjera del 100%. Estas reformas estructurales se dan al inicio del gobierno de **Enrique Peña Nieto**, periodo considerado como el ápice en el proceso de apertura a la inversión y son el colofón de un proceso de décadas en el que se vincula la **modernización** y progreso del país a la inserción de los **mercados globales**.

Independientemente de la regulación nacional, la IED siempre ha estado sujeta a incertidumbre adicional por cambios políticos o incertidumbre económica asociada al riesgo cambiario (Simmons, Dobbin y Garrett, 2006). Los procesos de nacionalización en países en vías de desarrollo durante la mitad del siglo XX minaron la credibilidad y la confianza de inversionistas. En respuesta, los gobiernos diseñaron **tratados** bilaterales de inversión como mecanismo para resarcir la incertidumbre de los inversionistas y hacer creíble las promesas de los Estados con relación a las condiciones que se ofrecen a los proyectos de IED (Lipson, 1985). Estos tratados ofrecían una **mayor protección** a los inversionistas que la regulación vigente; garantizaban que las ganancias de la inversión podrían ser repatriadas al país de origen en divisas; protegían el cumplimiento de contratos y consideraban mecanismos de arbitraje internacional para evitar la discrecionalidad del país anfitrión (Elkins, *et al*, 2006). La **teoría de la difusión** de APPIs propone que este tipo de acuerdos aumenta el rendimiento esperado de los proyectos de inversión, garantizando un trato justo para la IED y dota a los Estados con un instrumento adicional para atraer inversión. Estos acuerdos pierden eficiencia conforme la confianza de los países que los firman adquieren credibilidad en la comunidad internacional, en la medida que los Estados anfitriones de la IED fortalecen sus instituciones internas. En consecuencia, los acuerdos de inversión se vuelven un tanto obsoletos (Neumayer y Spess, 2005).

El **argumento** en contra de la apertura irrestricta de la economía a inversionistas extranjeros cuestiona los beneficios de largo plazo para el país anfitrión de este tipo de estrategia. Ahora, los países desarrollados demandan condiciones preferenciales para sus inversiones. Cuando ellos se encontraban en un proceso de desarrollo, discriminaron activa y sistemáticamente algunos proyectos de inversión foránea. Desarrollaron su industria nacional limitando la participación de IED en sectores estratégicos, requisitos de desempeño en las exportaciones, encadenamiento local y transferencias tecnológicas. Hasta que la industria local logra un alto nivel de robustez, los beneficios de la IED irrestricta son deseables. Los acuerdos, o desregulaciones que fomenten la inversión antes de este nivel de sofisticación, ponen en riesgo el desarrollo a largo plazo del país anfitrión (Chang, 2004).

La liberalización limita el espacio político de las naciones en desarrollo, acotando su capacidad para definir al nivel y ritmo de apertura que les permita integrarse a la comunidad global al mismo tiempo que procuran el desarrollo nacional. Una vez abierto un sector, los costos económicos y de confianza asociados a

cerrarlo o acotarlo a la participación de extranjeros son altos. Las naciones desarrolladas presionan por una liberalización a través de **organismos internacionales** y la incentivan condicionando el acceso a sus mercados para aquellos países que participan en una liberalización rápida y sin condiciones. A esto se le conoce como “**patear la escalera**”, pues privan a los países en vías de desarrollo de las mismas medidas proteccionistas que países desarrollados aplicaron en su proceso de consolidación industrial y económico (Gallagher, 2008).

En resumen, la llegada de inversión extranjera y su regulación con al LIE, se argüía, sería un mecanismo para la modernización de la planta productiva mexicana. Como consecuencia, la oferta exportadora mexicana sería más sofisticada, la industria más competitiva a nivel global y la economía local crecería. Lo anterior redundaría en mejores condiciones de ocupación y salarios. Para este fin, era superlativo dar certidumbre a los inversionistas interesados en dirigir los flujos de IED a países en vías de desarrollo con instituciones internas débiles y poco confiables. Se optó por remendar esta debilidad institucional con la LIE y de manera paralela disminuir el riesgo de los inversionistas con APPIs, que en esencia construían reglas paralelas a la normatividad local para resolver controversias y garantizar el cumplimiento de contratos a los inversionistas. Este proceso de **apertura** de la economía a la IED inició en el mundo durante la década de los cincuenta y en México a partir de los setenta, continuando de manera consistente durante los noventa y llegando a su **acmé** con las reformas estructurales del 2013 y 2014.

Evolución de la IED, exportaciones y tratados de comercio e inversión

En México, las variaciones de la IED son sincrónicas a la estabilidad general de la economía nacional por encima de la dinámica que se observa en los flujos globales o a países en vía de desarrollo. El mayor crecimiento se advirtió previo a la firma del primer tratado de comercial y de inversión en 1981 pero posterior a la promulgación de **Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera** en 1973. Después de la firma del TLCAN y la promulgación de la LIE, hay un repunte temporal que gradualmente se ha disipado. El periodo en el que México firma el mayor número de APPIs no coincide con la etapa de mayor crecimiento en atracción de inversión. Sin embargo, el ritmo al que crece la IED es significativamente superior al promedio general de la economía de apenas 2% durante este periodo.

En términos absolutos la evolución de la IED en México mostró un cambio en la tendencia a partir de la promulgación de la LIE. El **repunte** es significativo y sostenido. El mayor porcentaje de esta inversión se destinó a actividades manufactureras, lo que resultó en un incremento significativo en las **exportaciones** mexicanas. En 1980 representaban el 88% del comercio mundial y en 2019 su participación fue del 2.4%. La mayor apertura y protección brindada por el LIE y el TLCAN a inversionistas promovió un **incremento** significativo en el número de empresas con IED, ya sea bajo la **figura jurídica** de persona moral extranjera o como sociedad mexicana con inversión extranjera.

Una posible explicación para el éxito parcial de la LIE es que las protecciones a los inversionistas y liberalización de sectores son comparativamente menos nove-

dosos o amplios si se considera el marco de referencias global. En 1990, se habían firmado 487 **tratados comerciales** y/o de inversión a nivel global. Diez años después, esta cifra se había más que cuadruplicado. México tiene una trayectoria similar, en la década de los ochentas firma un solo tratado; en los noventa se acumulan 10; del 2001 al 2010 ya participaba en 39 acuerdos, sumando a la fecha 53 tratados firmados. Esto implicó un proceso de competencia entre los países firmantes para establecer mejores condiciones a los inversionistas y sus productos. Las **modificaciones legales** como la LIE o el TLCAN, que eran en un principio un instrumento de diferenciación y certeza para los inversionistas, se volvieron un lugar común entre los países. Esto impidió un proceso de apertura paulatina y condicionada. En 1989, la tasa promedio global de aranceles a productos manufactureros, considerando la tasa ponderada para cada país, era de 19.9%; en 2018 era de apenas 5.3%. Así, las economías se volvieron más abiertas a las mercancías y receptivas a las inversiones.

La promulgación de la LIE se realiza en un contexto donde el espacio político del país estaba acotado por una tendencia de mayor aceptación y competencia por la IED. A nivel global, esto se ilustra al observar el número APPIs que se firmaron durante esta década. Limitar a los inversionistas extranjeros a ciertos sectores, condicionar su operación a transferencias tecnológicas, contenido de origen nacional, mejoras salariales o incentivar la copropiedad de proyectos, representaban un esfuerzo que requería ir en contra de la tendencia mundial y perder, en el corto plazo, la capacidad de atraer inversiones.

Conclusiones

Las economías en vías de desarrollo requerían de inversión extranjera para impulsar la oferta de bienes comerciables y acceder a estos recursos demandaba construir una relación de confianza con los inversionistas escépticos por una historia de expropiaciones, una profunda inestabilidad económica y debilidad institucional para el cumplimiento de contrato y protección de la propiedad en los países anfitriones. Las modificaciones legales como la LIE y accesoriamente los APPIs fueron el sustituto imperfecto para las debilidades estructurales tanto económicas como institucionales de los países en vías de desarrollo como México. Estas acciones tuvieron un importante resultado en aumentar los flujos de inversión absolutos, pero no en términos relativos. Como aspectos negativos de esta estrategia se pueden discutir los siguientes elementos relevantes. Primero, la estrategia de diferenciación resultó poco eficiente dado que la disposición a abrir la economía nacional es adoptada por un creciente número de países durante un corto periodo de tiempo. Segundo, la competencia entre naciones por ofrecer las mejores condiciones a inversionistas impide condicionar los términos de la apertura o de inversión. Tercero, se crea un andamiaje institucional paralelo y asimétrico; uno que regula e incentiva a las inversiones foráneas y otro para las nacionales.

Por otra parte, si bien es cierto que la LIE fue relativamente exitosa para mantener a México como un país competitivo en términos de captación de IED, así como para fomentar las exportaciones, la falta de una política industrial que articulara a las empresas locales como parte de la red de proveeduría de las grandes empresas

transnacionales, junto con la ausencia de mecanismo para impulsar salarios competitivos que resolvieran el nivel mínimo de bienestar de los trabajadores, no permitió que los beneficios de la liberalización industrial fueran amplios e incluyentes, que ayudaran a disminuir la desigualdad y recuperar los niveles de bienestar. Estos retos se mantienen para la nueva apuesta mexicana con la entrada en vigor del T-MEC.

Uno de los temas pendientes de analizar es que, a la competencia internacional para la atracción de inversiones mediante una mejora regulatoria y de normatividad, se deben sumar las estrategias a nivel regional. En México los estados compiten entre sí por atraer inversiones con una cartera de incentivos fiscales y regulatorios, así como obras de infraestructura o inclusive la donación de terrenos para la instalación de este tipo de proyectos. Este tipo de acciones aumenta los beneficios privados e incrementa los costos sociales de los proyectos de IED y, en el corto plazo, presiona las finanzas públicas y genera ineficiencias económicas.

Fuentes

- CALVERT, J. (2018). Constructing investor rights? Why some states (fail to) terminate bilateral investment treaties. *Review of International Political Economy*, 25 (1), 75-97.
- CHANG, H. J. (2004). Regulation of foreign investment in historical perspective. *The European Journal of Development Research*, 16 (3), 687-715.
- CHANG, Y. Y., Gong, Y., y Peng, M. W. 2012. Expatriate knowledge transfer, subsidiary absorptive capacity, and subsidiary performance. *Academy of Management Journal*, 55 (4): 927-948.
- Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo. (2019). Data center. Recuperado de <https://unctadstat.unctad.org/EN/>.
- CUENCA, S. Q. (2003). Competitividad e inversión extranjera directa en México. *Análisis Económico*, 18 (37), 241-256.
- DOLZER, R. (1981). New foundations of the law of expropriation of alien property. *American Journal of International Law*, 75 (3), 553-589.
- ELKINS, Z., Guzman, A. T., y Simmons, B. A. (2006). Competing for capital: The diffusion of bilateral investment treaties, 1960-2000. *International organization*, 60 (4), 811-846.
- GALLAGHER, K. P. (2008). Trading away the ladder? Trade politics and economic development in the Americas. *New Political Economy*, 13 (1), 37-59.
- GLOBERMAN, S., y Shapiro, D. M. (1999). The impact of government policies on foreign direct investment: The Canadian experience. *Journal of International Business Studies*, 30 (3), 513-532.
- HENISZ, W. J. (2000). The institutional environment for multinational investment. *The Journal of Law, Economics, and Organization*, 16 (2), 334-364.
- HERRERA J., Vázquez F., y Escobedo A. (2014). Ley de la Inversión Extranjera: ¿Instrumento para el desarrollo económico? *Boletín mexicano de derecho comparado*, 47 (140), 687-703.
- KOBRIN, S. J. (1980). Foreign enterprise and forced divestment in LDCs. *International Organization*, 34 (1), 65-88.

- KUMAR, N. (2002). *Globalization and the quality of foreign direct investment*. Oxford Univ Pr.
- Ley de Inversión Extranjera. Diario Oficial de la Federación, México, 27 de diciembre de 1993.
- Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera. Diario Oficial de la Federación, México, 9 de marzo de 1973.
- LIPSON, C. (1985). *Standing guard: Protecting foreign capital in the nineteenth and twentieth centuries* (Vol. 11). University of California Press.
- MINOR, M. S. (1994). The demise of expropriation as an instrument of LDC policy 1980–1992. *Journal of International Business Studies*, 25 (1), 177-188.
- NEUMAYER, E., y Spess, L. (2005). Do bilateral investment treaties increase foreign direct investment to developing countries? *World development*, 33(10), 1567-1585.
- Secretaría de Economía. (2019). Información estadística de la Inversión Extranjera Directa, México. Recuperado de <https://datos.gob.mx/busca/dataset/informacion-estadistica-de-la-inversion-extranjera-directa>.
- SEPÚLVEDA, A.B. y Chumacero, A. (1983). *La inversión extranjera en México*, México: FCE.
- SHAPIRO, D., y Globerman, S. (2001). National infrastructure and foreign direct investment. *Manuscript*, Simon Fraser University.
- SIMMONS, B. A., Dobbin, F., y Garrett, G. (2006). Introduction: The international diffusion of liberalism. *International organization*, 60 (4), 781-810.
- VÁZQUEZ, J y Avendaño B. (2012). ¿Modelo de crecimiento exportador o modelo de estancamiento exportador? El caso de México, 1961-2010. *Investigación económica*, 71 (282), 93-108.
- VERNENGO, M. (2015). Una lectura crítica de la crítica al modelo de Thirlwall. *Investigación Económica*, 74 (292), 67-80.

Capítulo 13

Marco jurídico del comercio exterior de México

José Ignacio Martínez Cortés

Introducción

EN ESTAS TRES ÚLTIMAS DÉCADAS, MÉXICO HA MODIFICADO su normatividad jurídica del comercio exterior para ajustarla a las nuevas realidades. Asimismo, han evolucionado figuras que incentivan las exportaciones. Hemos pasado de los Certificados de Devolución de Impuestos (CEDI), Fondo para el Fomento de las Exportaciones de Productos Manufactureros (FOMEX), Fondo de Equipamiento Industrial (FONEI), Industria Maquiladora de Exportación (IME), Programa de Importación Temporal para el Fomento a las Exportaciones (PITEX), Empresas Altamente Exportadoras (ALTEX), Empresas de Comercio Exterior (ECEX), Programas de Promoción Sectorial (PROSEC), a las más recientes: Industria Manufacturera, Maquiladora y de Servicios de Exportación (IMMEX), Ventanilla Única de Comercio Exterior Mexicana (VUCEM), Operador Económico Autorizado (OEA), Documento de Operación para el Despacho Aduanero (DODA), Cuadernos ATA, entre otras.

Con la entrada en vigor del TPTTP, del T-MEC y del TLCUEM, se requiere conocer el marco jurídico que regula al comercio exterior para entender los tres tipos de operaciones que hay además de los regímenes aduaneros, y con ello cumplir con las regulaciones y restricciones no arancelarias además de la tributación en materia de comercio exterior.

Normatividad del comercio exterior

En México, el comercio exterior se encuentra regulado por un marco normativo **extenso** y bastante **complejo**, desconcentrado en varias disposiciones que cubren los diferentes sectores de la actividad comercial. Las **fuentes jurídicas** internas de las cuales se deriva son diversas. Son todo tipo de disposiciones jurídicas que regulan, en el territorio nacional,¹ los intercambios de mercancía entre México y los distintos **mercados externos** (Martínez, 2020). En el caso del comercio exterior en

¹Entendido como territorio nacional lo mencionado dentro del artículo 42 de la CPEUM.

México existe un amplio marco jurídico en donde la base es la **Constitución**, la cual consagra en su **artículo 131**:

Es facultad privativa de la Federación gravar las mercancías que se importen o se exporten, o que pasen de tránsito por el territorio nacional, así como reglamentar en todo tiempo y aun prohibir, por motivos de seguridad o de policía, la circulación en el interior de la República de toda clase de efectos, cualquiera que sea su procedencia; pero sin que la misma Federación pueda establecer, ni dictar, en el Distrito Federal, los impuestos y leyes que expresan las fracciones VI y VII del artículo 117.

El Ejecutivo podrá ser facultado por el Congreso de la Unión para aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e importación, expedidas por el propio Congreso, y para crear otras; así como para restringir y para prohibir las importaciones, las exportaciones y el tránsito de productos, artículos y efectos, cuando lo estime urgente, a fin de regular el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional, o de realizar cualquier otro propósito, en beneficio del país.

Por ello, la Constitución es la norma general del siguiente ordenamiento jurídico que regula las transacciones de mercancías con el exterior:

- a. Artículo 131 constitucional (CPEUM)
- b. Ley del Comercio Exterior (LCE)
- c. Ley del Impuesto General de Importación y Exportación (LTIGIE)
- d. Ley Aduanera (LA)
- e. Aspectos fiscales relacionados con la actividad del comercio Internacional
 - Ley del IVA
 - Ley del IEPS
 - Código Fiscal de la Federación (CFF)
 - Ley de Impuesto sobre la Renta
- f. Leyes especiales relacionadas al Comercio Exterior
 - Ley Federal sobre Metrología y Normalización
 - Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al ambiente
 - Ley General de Salud
 - Ley Federal de Sanidad Vegetal
 - Ley Federal de Sanidad Animal
 - Ley Federal de Derechos
- g. Leyes de los Tratados

A continuación, de manera breve mencionaremos las leyes más utilizadas en materia de comercio exterior. La Ley Aduanera (LA) regula la entrada y salida de las mercancías en el territorio nacional. Esta ley establece los espacios autorizados para poder efectuar despachos aduaneros, es decir llevar a cabo la importación o la exportación de las mercancías. Asimismo, establece el formato y los documentos necesarios para llevar a cabo una operación de comercio exterior, esto es el llenado del pedimento de importación o exportación, de acuerdo con el tipo de operación, sea definitiva, temporal o en tránsito. El artículo 36 de la LA precisa que:

Quienes importen o exporten mercancías están obligados a presentar ante la aduana, por conducto de agente o apoderado aduanal, un pedimento en la forma oficial aprobada por la Secretaría. En los casos de las mercancías sujetas a regulaciones y

restricciones no arancelarias cuyo cumplimiento se demuestre a través de medios electrónicos, el pedimento deberá incluir la firma electrónica que demuestre el descargo total o parcial de esas regulaciones o restricciones. Dicho pedimento se deberá acompañar de:

I. En importación:

- a. La factura comercial que reúna los requisitos y datos que mediante reglas establezca la Secretaría, cuando el valor en aduana de las mercancías se determine conforme al valor de transacción y el valor de dichas mercancías exceda de la cantidad que establezcan dichas reglas.
- b. El conocimiento de embarque en tráfico marítimo o guía en tráfico aéreo.
- c. Los documentos que comprueben el cumplimiento de las regulaciones y restricciones no arancelarias a la importación, que se hubieran expedido de acuerdo con la Ley de Comercio Exterior, siempre que las mismas se publiquen en el Diario Oficial de la Federación y se identifiquen en términos de la fracción arancelaria y de la nomenclatura que le corresponda conforme a la tarifa de la Ley del Impuesto General de Importación.
- d. El documento con base en el cual se determine la procedencia y el origen de las mercancías para efectos de la aplicación de preferencias arancelarias, cuotas compensatorias, cupos, marcado de país de origen y otras medidas que al efecto se establezcan, de conformidad con las disposiciones aplicables.
- e. El documento en el que conste la garantía otorgada mediante depósito efectuado en la cuenta aduanera de garantía a que se refiere el artículo 84-A de esta Ley, cuando el valor declarado sea inferior al precio estimado que establezca dicha dependencia.
- f. El certificado de peso o volumen expedido por la empresa certificadora autorizada por la Secretaría mediante reglas, tratándose del despacho de mercancías a granel en aduanas de tráfico marítimo, en los casos que establezca el Reglamento.
- g. La información que permita la identificación, análisis y control que señale la Secretaría mediante reglas.

En el caso de mercancías susceptibles de ser identificadas individualmente, deberán indicarse los números de serie, parte, marca, modelo o, en su defecto, las especificaciones técnicas o comerciales necesarias para identificar las mercancías y distinguirlas de otras similares, cuando dichos datos existan, así como la información a que se refiere el inciso g). Esta información podrá consignarse en el pedimento, en la factura, en el documento de embarque o en relación anexa que señale el número de pedimento correspondiente, firmada por el importador, agente o apoderado aduanal. No obstante lo anterior, las maquiladoras o las empresas con programas de exportación autorizados por la Secretaría de Economía, no estarán obligadas a identificar las mercancías cuando realicen importaciones temporales, siempre que los productos importados sean componentes, insumos y artículos semiterminados, previstos en el programa que corresponda. Cuando estas empresas opten por cambiar al régimen de importación definitiva, deberán cumplir con la obligación de citar los números de serie de las mercancías que hubieren importado temporalmente. Tratándose de reexpediciones, se estará a lo dispuesto en el artículo 39 de esta Ley.

II. En exportación:

- a. La factura o, en su caso, cualquier documento que exprese el valor comercial de las mercancías.
- b. Los documentos que comprueben el cumplimiento de regulaciones y restricciones no arancelarias a la exportación que se hubieran expedido de acuerdo con la Ley de Comercio Exterior, siempre que las mismas se publiquen en el Diario Oficial de la Federación y se identifiquen en términos de la fracción arancelaria y de la nomenclatura que le corresponda conforme a la tarifa de la Ley del Impuesto General de Exportación.

La Ley de Comercio Exterior regula y promueve la actividad comercial de México hacia el exterior y su objetivo es impulsar la economía nacional, por medio de la competitividad y la **integración internacional**, para lograr el incremento en el bienestar social, tal cual lo establece dentro de sus disposiciones generales, en su artículo 1:

La presente Ley tiene por objeto regular y promover el comercio exterior, incrementar la competitividad de la economía nacional, propiciar el uso eficiente de los recursos productivos del país, integrar adecuadamente la economía mexicana con la internacional, defender la planta productiva de prácticas desleales del comercio internacional y contribuir a la elevación del bienestar de la población.

Es una ley reglamentaria de la Constitución, ya que en ella se detallan las facultades del Ejecutivo en materia de comercio exterior, lo cual se explicita en su artículo 4:

Artículo 4. El Ejecutivo Federal tendrá las siguientes facultades:

- I. Crear, aumentar, disminuir o suprimir aranceles, mediante decretos publicados en el Diario Oficial de la Federación, de conformidad con lo establecido en el artículo 131 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;
- II. Regular, restringir o prohibir la exportación, importación, circulación o tránsito de mercancías, cuando lo estime urgente, mediante decretos publicados en el Diario Oficial de la Federación, de conformidad con el artículo 131 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;
- III. Establecer medidas para regular o restringir la exportación o importación de mercancías a través de acuerdos expedidos por la Secretaría o, en su caso, juntamente con la autoridad competente, y publicados en el Diario Oficial de la Federación;
- IV. Establecer medidas para regular o restringir la circulación o tránsito de mercancías extranjeras por el territorio nacional procedentes del y destinadas al exterior a través de acuerdos expedidos por la autoridad competente y publicados en el Diario Oficial de la Federación;
- V. Conducir negociaciones comerciales internacionales a través de la Secretaría, sin perjuicio de las facultades que correspondan a otras dependencias del Ejecutivo Federal;
- VI. Coordinar, a través de la secretaría, la participación de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y de los gobiernos de los estados en las actividades de promoción del comercio exterior, así como concertar acciones en la materia con el sector privado, y;

- VII. Coordinar, a través de la Secretaría, que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal que administren o controlen una restricción o regulación no arancelaria se encuentren interconectadas electrónicamente con la Secretaría y con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

En su primera fracción se desglosan las facultades del Ejecutivo federal para gravar las importaciones por medio de aranceles a las mercancías de importación y exportación, lo cual se publicó en el Diario Oficial de la Federación, y se reflejó en la Ley de los Impuestos Generales de Importación y Exportación. Un ejemplo tangible de estas modificaciones se observa en los acuerdos comerciales en los que las tasas arancelarias han sido disminuidas y en muchos casos eliminadas por las negociaciones llevadas a cabo por el Ejecutivo. Asimismo, plantea que el Ejecutivo federal tiene la facultad privativa de regular, restringir o prohibir, en casos de urgencia, las importaciones, exportaciones o tránsitos de mercancías a través del territorio nacional, lo cual le brinda un control total sobre la actividad pues podrá frenarla en el momento que, por seguridad nacional, lo estime necesario.

Actualmente, una de las principales facultades con las que dota este artículo al Ejecutivo se encuentra en la fracción tercera, la cual le brinda la facultad de establecer medidas para regular o restringir la importación o exportación de diversas mercancías, a través de las diversas secretarías, de acuerdo con las funciones y alcances respecto a las materias que a estas compete. Como se aborda en el primer capítulo, esto resulta importante debido a que en una realidad internacional con mercados cada vez más abiertos y con una interacción cada vez mayor, se han establecido nuevos mecanismos de protección, los cuales han evolucionado de una protección meramente económica a una protección de la seguridad nacional mediante diversos instrumentos llamados regulaciones y restricciones no arancelarias. La Secretaría de Economía será uno de los principales órganos federales dedicados a aplicar las medidas previstas en la Ley de Comercio Exterior; tal cual lo plantea su artículo 5, se le provee de diversas facultades exclusivas en este ámbito:

Artículo 5. Son facultades de la Secretaría:

- I. Estudiar, proyectar y proponer al Ejecutivo Federal modificaciones arancelarias;
- II. Tramitar y resolver las investigaciones en materia de medidas de salvaguarda, así como imponer las medidas que resulten de dichas investigaciones;
- III. Estudiar, proyectar, establecer y modificar medidas de regulación y restricción no arancelarias a la exportación, importación, circulación y tránsito de mercancías;
- IV. Establecer las reglas de origen;
- V. Otorgar permisos previos y asignar cupos de exportación e importación;
- VI. Establecer los requisitos de marcado de país de origen;
- VII. Tramitar y resolver las investigaciones en materia de prácticas desleales de comercio internacional, así como determinar las cuotas compensatorias que resulten de dichas investigaciones;
- VIII. Asesorar a los exportadores mexicanos involucrados en investigaciones en el extranjero en materia de prácticas desleales de comercio internacional y

- medidas de salvaguarda o en cualquier otro procedimiento del que pueda resultar una restricción a la importación en otros países;
- IX. Coordinar las negociaciones comerciales internacionales con las dependencias competentes y, cuando así lo solicite la secretaría, con los sectores productivos;
 - X. Expedir las disposiciones de carácter administrativo en cumplimiento de los tratados o convenios internacionales en materia comercial de los que México sea parte;
 - XI. Establecer los programas y mecanismos de promoción y fomento de las exportaciones, así como las disposiciones que los rijan, escuchando a los sectores productivos e instituciones promotoras del sector público y privado;
 - XII. Emitir reglas que establezcan disposiciones de carácter general en el ámbito de su competencia, así como los criterios necesarios para el cumplimiento de las leyes, acuerdos o tratados comerciales internacionales, decretos, reglamentos, acuerdos y demás ordenamientos generales de su competencia, y
 - XIII. Las demás que le encomienden expresamente las leyes y los reglamentos.

Es importante resaltar las facultades con las que cuenta la Secretaría de Economía, ya que, con fundamento en el artículo anterior, será la encargada principal de crear regulaciones y políticas que permitan alcanzar el propósito de esta Ley. Como se puede observar, las facultades otorgadas a esta dependencia van desde el estudio de la actividad comercial, la implementación de nuevas reglas y el establecimiento de nuevos mecanismos que permitan mantener el control de las operaciones de comercio exterior, hasta las políticas de fortalecimiento del sector y los programas de facilitación y promoción. Como anteriormente mencionamos, esta ley resulta un pilar en el marco regulador del comercio exterior de México. Su artículo 15 expone las disposiciones generales sobre las regulaciones y restricciones no arancelarias a las que podrán estar sujetas diversos artículos de importación y exportación. Este artículo se desarrolla en el siguiente esquema:

Artículo 15. Las medidas de regulación y restricción no arancelarias a la exportación de mercancías, a que se refiere la fracción III del artículo 4 de esta Ley, se podrán establecer en los siguientes casos:

- I. Para asegurar el abasto de productos destinados al consumo básico de la población y el abastecimiento de materias primas a los productores nacionales o para regular o controlar recursos naturales no renovables del país, de conformidad a las necesidades del mercado interno y las condiciones del mercado internacional;
- II. Conforme a lo dispuesto en tratados o convenios internacionales de los que México sea parte;
- III. Cuando se trate de productos cuya comercialización esté sujeta, por disposición constitucional, a restricciones específicas;
- IV. Cuando se trate de preservar la fauna y la flora en riesgo o peligro de extinción o de asegurar la conservación o aprovechamiento de especies;
- V. Cuando se requiera conservar los bienes de valor histórico, artístico o arqueológico, y
- VI. Cuando se trate de situaciones no previstas por las normas oficiales mexicanas en lo referente a seguridad nacional, salud pública, sanidad fitopecuaria o ecología, de acuerdo con la legislación en la materia.

Lo anterior contempla, de forma muy general, los productos que pueden ser sujetos de una regulación o restricción no arancelaria. Asimismo, deja entrever los posibles órganos gubernamentales que pueden intervenir para dar cumplimiento con lo dispuesto en este, ya que no restringe su marco de aplicación, sino, por el contrario, lista de manera general los productos que podrían verse afectados por estas disposiciones. Por esto se puede decir que las regulaciones y restricciones no arancelarias tienen su fundamento legal más claro dentro de esta ley. En esta misma línea está el artículo 16, el cual expone los motivos por los que se crea y aplica una restricción o una regulación en materia de comercio exterior, lo cual ayuda a entender su función en el esquema jurídico, que a la letra dice lo siguiente:

Artículo 16. Las medidas de regulación y restricción no arancelarias a la importación, circulación o tránsito de mercancías, a que se refieren las fracciones III y IV del artículo 4, se podrán establecer en los siguientes casos:

- I. Cuando se requiera de modo temporal para corregir desequilibrios en la balanza de pagos, de acuerdo con los tratados o convenios internacionales de los que México sea parte;
- II. Para regular la entrada de productos usados, de desecho o que carezcan de mercado sustancial en su país de origen o procedencia;
- III. Conforme a lo dispuesto en tratados o convenios internacionales de los que México sea parte;
- IV. Como respuesta a las restricciones a exportaciones mexicanas aplicadas unilateralmente por otros países;
- V. Cuando sea necesario impedir la concurrencia al mercado interno de mercancías en condiciones que impliquen prácticas desleales de comercio internacional, conforme a lo dispuesto en esta Ley, y
- VI. Cuando se trate de situaciones no previstas por las normas oficiales mexicanas en lo referente a seguridad nacional, salud pública, sanidad fitopecuaria o ecología, de acuerdo con la legislación en la materia.

Por otro lado, el artículo 17 restringe el establecimiento de cuotas compensatorias, conservando esta facultad como privativa de la secretaría de Economía, al señalar que estas no podrán ser establecidas por otra secretaría u órgano gubernamental, ya que deberán ser expedidas por la secretaría o en su defecto de manera conjunta con esta:

Artículo 17. El establecimiento de las medidas de regulación y restricción no arancelarias a la exportación, importación, circulación o tránsito de mercancías, a que se refieren las fracciones III y IV del artículo 4, deberán previamente someterse a la opinión de la comisión y publicarse en el Diario Oficial de la Federación. Las dependencias del Ejecutivo Federal competentes para expedir o hacer cumplir estas medidas deberán publicar en el Diario Oficial de la Federación los procedimientos para expedición o cumplimiento, e informar a la comisión acerca de la administración de dichas medidas y procedimientos.

Las medidas de regulación y restricción no arancelarias a la exportación e importación de mercancías, a que se refiere la fracción III del artículo 4, deberán expedirse por acuerdo de la Secretaría o, en su caso, conjuntamente con la autoridad competente. Estas medidas consistirán en permisos previos, cupos máximos, marcado de

país de origen, certificaciones, cuotas compensatorias y los demás instrumentos que se consideren adecuados para los fines de esta Ley. Las cuotas compensatorias solo se aplicarán en el caso previsto en la fracción V del artículo anterior.

Ley de los Impuestos Generales de Importación y Exportación

Esta ley es la columna vertebral sobre la que descansa la normatividad del comercio exterior del país. Toda vez que el primer artículo describe la Tarifa de los Impuestos Generales de Importación y de Exportación (TIGIE). El segundo establece las Reglas Generales y Complementarias para la aplicación de la TIGIE y se encuentra alineada con el marco internacional a través del Sistema Armonizado de la Organización Mundial de Aduanas (OMA), por lo que la composición general de la misma se encuentra homologada a nivel internacional. A esta ley, además de contener la normatividad del comercio exterior del país, también se le puede considerar como un marco jurídico en materia fiscal, ya que es a través de ella que se establecen los diferentes aranceles a cubrir para la importación o exportación de cada mercancía descritos en la TIGIE.

La tarifa está conformada por las nomenclaturas, que son la enumeración descriptiva, ordenada y metódica de las mercancías, lo que forma un sistema de clasificación. En México, consta de ocho dígitos: seis que son los criterios homologados por la OMA a nivel internacional y los últimos dos dígitos establecidos por México, lo que en conjunto forma la fracción arancelaria. Esto será el código de identificación de cada mercancía con el que se le asignarán los aranceles a pagar, así como las regulaciones y restricciones no arancelarias que cada producto tendrá que cumplir para poder ingresar, salir o transitar legalmente en el país.

Los seis dígitos homologados por la OMA representan lo siguiente: los dos primeros señalan el capítulo, los dos siguientes la partida y los dos restantes la subpartida. Como ya se mencionó, la nomenclatura es la manera internacional de determinar la clasificación de un determinado bien. Sin embargo, se permite la adhesión de otros dos dígitos a nivel local, que en México se utilizan para formar la fracción, la cual permitirá señalar los aranceles y con ello las regulaciones y restricciones no arancelarias para cada producto. Según el artículo 2 de la LIGIE, para utilizar de manera práctica la nomenclatura en México se aplican las Reglas Generales y Complementarias, las cuales proveen el orden, alcance, composición, naturaleza y otras especificaciones que presentan los productos sujetos a comercializarse internacionalmente. Es mediante estas reglas que se puede aplicar lo asentado en el Sistema Armonizado, aterrizado en México como Tarifa de Impuestos Generales de Importación y Exportación.

Por lo anterior, podemos entender que la TIGIE es un compendio de regulaciones y restricciones arancelarias y no arancelarias que definen todos los criterios aplicables para la importación o la exportación de determinada mercancía en el territorio nacional. Es importante tomar en cuenta que por medio de ella se designan las diferentes regulaciones y restricciones. Sin embargo, al derivar de la LIGIE, se vincula con el marco jurídico nacional, y también internacional, pues en el artículo 133 de la Constitución se integran los compromisos que en materia de comercio

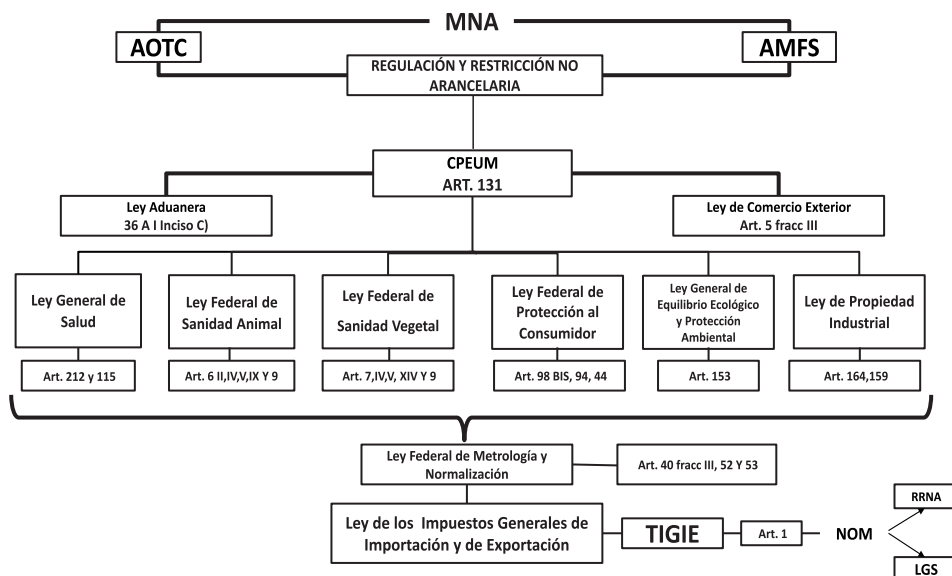
exterior han sido contraídos por el país en los tratados internacionales, tales como el Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos, el Acuerdo sobre Medidas Sanitarias y Fitosanitarias, entre otros. De manera general, la estructura de la TIGIE cuenta con 22 secciones, 38 notas legales y 98 capítulos y, con esta estructura, se forma la fracción arancelaria que, al asignarla a un producto, se designan también las regulaciones y restricciones a cumplir. Este código, sin embargo, solo marcará lo que se deberá efectuar y la Norma Oficial Mexicana será quien dé cumplimiento con todo lo dispuesto por el marco jurídico.

Leyes auxiliares al comercio exterior

Si bien México cuenta con una extensa gama de regulaciones y restricciones no arancelarias en materia comercial, estas no se concentran en un solo órgano especializado. Su creación, aplicación y vigilancia están desagregadas en varias instituciones, por lo que la importación y exportación de un producto puede involucrar a varios actores que se encargarán de vigilar el cumplimiento de todas las restricciones y regulaciones aplicadas a este. Entre los instrumentos que regulan o restringen al comercio se encuentran:

La Ley Federal sobre Metrología y Normalización tiene como objetivo básico establecer requisitos para la fabricación e importación de instrumentos para medir y patrones de medida, así como vigilar la aplicación de las normas oficiales mexicanas que deben cumplir los productos para prevenir amenazas a la seguridad de las personas o dañar la salud humana, animal, vegetal, el ambiente o para la preservación de los recursos naturales. Por su parte, la Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente controla la importación o exportación de materiales o residuos peligrosos.

La Ley General de Salud regula los criterios sanitarios del proceso de importación y exportación de alimentos, bebidas alcohólicas y no alcohólicas, medicamentos, estupefacientes y sustancias tóxicas que constituyen riesgos para la salud, así como las materias primas que intervienen en su elaboración. Por otra parte, la Ley Federal de Sanidad Vegetal regula las disposiciones fitosanitarias en comercio exterior aplicables a la importación de vegetales, productos o subproductos, agentes patogénicos y cualquier tipo de insumo, materiales y equipos. Esta actividad queda sujeta a control mediante la expedición de un certificado fitosanitario. La obtención del certificado se encuentra sujeta a las normas oficiales que expida la autoridad, las cuales contendrán las características y especificaciones fitosanitarias a que se sujetará una importación. Finalmente, la Ley Federal de Sanidad Animal regula la movilización e importación de animales, sus productos y subproductos que requieran de certificado zoosanitario debido al riesgo que implican. Al tratarse de una exportación, la autoridad podrá expedir, a petición de la parte interesada, un certificado zoosanitario de animales, sus productos y subproductos.



Fuente: Elaboración propia.

Aspectos fiscales en materia de comercio exterior

Además de los ordenamientos ya abordados, el comercio exterior en México también contempla aspectos fiscales que rigen la actividad comercial, pues en esta se ven involucrados pagos de diferentes cuotas, las llamadas contribuciones al comercio exterior. Entre las contribuciones al comercio exterior están: impuestos, derechos, contraprestaciones, entre otras. Por ello, diversas disposiciones jurídicas en materia fiscal están involucradas (Martínez, 2020b). En primer lugar, destaca la TIGIE, que derivada de la LIGIE hace constar los impuestos o aranceles a la importación, los cuales podrán ser ad valorem, cuando se expresen en términos porcentuales del valor en aduana de la mercancía; específicos, cuando se expresen en términos monetarios por unidad de medida; o mixtos, cuando se trate de una combinación de los anteriores. Asimismo, será a través de ella que se designará la tasa de IVA para cada producto.

El fundamento para el pago del IVA deviene del artículo 1 de la Ley del IVA, el cual señala que están obligadas al pago del impuesto al valor agregado establecido en esta Ley, las personas físicas y las morales que, en territorio nacional, realicen los actos o actividades siguientes:

- I. Enajenen bienes.
- II. Presten servicios independientes.
- III. Otorguen el uso o goce temporal de bienes.
- IV. Importen bienes o servicios.

El impuesto se calcula aplicando a los valores que señala esta ley, la tasa del 16%. El impuesto al valor agregado en ningún caso se considerará que forma parte

de dichos valores. Sin embargo, no es sino hasta su artículo 27 que la Ley del IVA se vuelve específica en materia de comercio exterior. Además de la Ley del IVA, existen otras regulaciones que intervienen en la fiscalización del comercio exterior en el país, como la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, que refiere los impuestos especiales para productos y servicios. Sus artículos 1, 2 y 14 establecen que se gravarán distintos artículos que pueden ser sujetos de importación. Entre los más comunes se pueden mencionar las bebidas alcohólicas y los cigarros.

En la Ley Federal del ISAN, los artículos 1 y 2 representan los fundamentos para gravar la importación de autos nuevos, cuando sean importados por personas físicas y morales distintas a los productores o comercializadores de estos. Adicional a lo mencionado en los párrafos previos, existe otro tipo de contribuciones que se deben cumplir al realizar operaciones de comercio exterior en México. Estas son el Derecho de Trámite Aduanero y el Derecho de Almacenaje cuando las mercancías se encuentren en depósito ante la aduana dentro del recinto fiscalizado. La Ley Federal de Derechos es el fundamento jurídico en este sentido y los artículos involucrados son el 1, 41, 42 y 49. Por otro lado, resulta imprescindible mencionar el Código Fiscal de la Federación, pues este será aplicable para lo relacionado con el pago de multas, recargos y actualizaciones, así como para marcar los plazos y las formalidades que se deben de cumplir para realizar promociones de cualquier tipo ante la autoridad competente, en particular al SAT.

Reglas Generales de Comercio Exterior

Uno de los problemas respecto a las leyes anteriormente expuestas es que varios conceptos se encuentran expresados de una manera tal, que en ocasiones se dificulta el entendimiento o interpretación de estos. Es decir, no aclaran cuestiones como cuáles son las oficinas encargadas de tal o cuál regulación, qué tipo de mercancías se pueden cruzar o no por una aduana en específico, a quién se debe dirigir un escrito o solicitud, las cuotas a pagar dentro de los tarifarios por el derecho de algún trámite, etcétera.

Para resolver estas cuestiones, se crearon las Reglas Generales de Comercio Exterior que, al estar relacionadas directamente con los artículos de todas las leyes vinculadas a la operación aduanera, explican los procedimientos, requisitos administrativos, de procedimiento, y los tiempos y lugares de los contribuyentes implicados en las operaciones de comercio exterior (el cómo y el porqué de un procedimiento). Cabe reiterar que estas reglas no son en absoluto ley, pues carecen de peso legal, quedando solo como manuales de procedimientos administrativos.

QUINTA PARTE

Ámbito social

Capítulo 14

El marco jurídico de los Derechos Humanos en México

Roxana Rosas Fregoso
Elizabeth Nataly Rosas Rábago

Introducción

LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS EN MÉXICO se construye a partir de la existencia de instituciones de carácter interno e internacional para respetar y garantizar su cumplimiento. A raíz de la reforma del **10 de junio de 2011**, México inicia un cambio de paradigma en materia de protección de los Derechos Humanos, por lo que resulta oportuno contextualizar su nacimiento y efectos. Por otra parte, en cuanto a la protección nacional de los Derechos Humanos, la finalidad es establecer un recorrido por la protección **jurisdiccional** y no **jurisdiccional**. En cuanto a la protección internacional de los Derechos Humanos en México, esta se divide en dos segmentos relevantes: la de **carácter universal** y la **regional**, que en el continente se refiere al **Sistema Interamericano de Protección de Derechos Humanos**, al que este trabajo dará tratamiento.

Por lo que hace al marco normativo nacional, este estudio analizará la **Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político**, toda vez que, en el ámbito de los Derechos Humanos y la política exterior, esta es una norma jurídica mexicana central, que incluye las nociones de **refugiado**, la protección complementaria y el **asilo** político como figuras jurídicas de protección internacional que permiten la residencia legal de extranjeros en México.

El contexto de la reforma constitucional en materia de Derechos Humanos: hacia la internacionalización

La sentencia de la **Corte Interamericana** emitida en el caso **Rosendo Radilla Pacheco vs. México** sentó un precedente esencial en la transformación del Estado Mexicano en cuanto la protección de Derechos Humanos, debido a que a partir de ella se presentaron reformas importantes en el ordenamiento jurídico mexicano. El 10 de junio de 2011 se publicó en el **Diario Oficial de la Federación** la reforma constitucional en materia de Derechos Humanos que se constituye como un gran avance en el reconocimiento y protección de los Derechos Humanos. Su aportación

se centra en establecer que el orden jurídico nacional se adecua a las diversas pautas que ha fijado el derecho internacional de los Derechos Humanos, principalmente a través de los tribunales internacionales de Derechos Humanos. Esta reforma surge a partir de diversas exigencias en el Estado con relación a una **crisis estructural** por las violaciones sistemáticas de Derechos Humanos que llevaron al Estado mexicano a ser condenado responsable internacionalmente por la Corte Interamericana en diversos casos, particularmente en el caso Rosendo Radilla.

La reforma afronta diversas problemáticas con relación al **artículo primero** constitucional. Primeramente, se suprimió el término de **garantías individuales** y se establece en el texto constitucional que todas las personas gozan de los **Derechos Humanos** reconocidos por las normas fundamentales y tratados internacionales suscritos por el Estado Mexicano, por lo que a partir de la reforma el Capítulo I del Título Primero se denomina “**De los Derechos Humanos y sus Garantías**”. Por lo que, del párrafo primero, se desprenden tres aspectos fundamentales que conlleva la reforma: el primero de ellos es que se cambia el término **individuo** por el de **personas**; en segundo lugar, un aspecto al que ya habíamos hecho referencia, el cambio de la denominación garantías individuales por el de Derechos Humanos; y en tercer lugar, pasa de **otorgar** derechos a **reconocerlos**; por lo que la Constitución presenta una importante apertura al derecho internacional de los Derechos Humanos y acorde a la propia naturaleza de los mismos.

Por otra parte, se hace alusión al principio de **interpretación conforme**, con la cual se atribuye la forma de acuerdo y se interpretarán las normas relativas a Derechos Humanos. Dicho principio hace referencia a que habrá de realizarse una **armonización** de normas, entre las consagradas por la Constitución y los **tratados** internacionales, logrando con esta integración de normas favorecer en todo tiempo a las personas. La cláusula de interpretación conforme es la técnica **hermenéutica** por medio de la cual los derechos y libertades constitucionales son armonizados con los valores, principios y normas contenidos en los tratados internacionales sobre Derechos Humanos signados por los Estados, así como por la **jurisprudencia** de los tribunales internacionales (y en ocasiones otras resoluciones y fuentes internacionales) para lograr su mayor eficiencia y protección (Ferrer Mac-Gregor, 2011).

El último fragmento del segundo párrafo hace alusión al principio **pro homine** o **pro persona**, que es el que garantiza que se brinde a las personas la protección más amplia. Es decir, ante la presencia de dos normas aplicables, prevalecerá la que brinde una protección **más amplia** a la persona. En caso contrario, al encontrarse entre dos normas perjudiciales, se aplicará la que menos perjudique o dañe a la persona. Como puede advertirse, el párrafo segundo prevé la esencia en la protección de Derechos Humanos en dos aspectos muy puntuales: la **armonización** de normas con los pilares del ordenamiento jurídico, la Constitución y los tratados internacionales; además de que la valoración permita aplicar la que sea más benéfica para la persona. El principio *pro persona* es el “criterio hermenéutico que informa todo el derecho de los Derechos Humanos, en virtud del cual se debe acudir a la norma más amplia, o a la interpretación más extensiva, cuando se trata de reconocer derechos protegidos e inversamente, a la norma o interpretación más restringida cuando se trata de establecer restricciones permanentes al ejercicio de los derechos o a su suspensión extraordinaria” (Pinto, 1997).

Otro aspecto fundamental es el reconocimiento de cuatro principios con los cuales se regirá en materia de Derechos Humanos: **universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad**. El principio de universalidad consiste en que los Derechos Humanos, como derechos subjetivos, son **inherentes** a todas las personas, sin distinciones, sin que medie discriminación y, por lo tanto, son igualmente exigibles en cualquier contexto. La universalidad radica precisamente en un aspecto muy literal, los Derechos Humanos son para todos y en cada parte del mundo. El principio de interdependencia hace referencia a que los Derechos Humanos se encuentran todos vinculados, ya que el disfrute de un derecho conlleva al disfrute de otro. Los Derechos Humanos **coexisten** juntos en la misma esfera del ser humano. El principio de indivisibilidad implica que, en relación con el principio de interdependencia, no puede realizarse una **separación ni jerarquización** entre ellos. Es decir, los Estados no están facultados para respetar y proteger cierto derecho o categoría de derechos en contravención con otros, sino que todos ameritan el mismo compromiso y protección por parte del Estado. El principio de progresividad representa la evolución en la **protección** de Derechos Humanos. Es claro que, a través del tiempo, las sociedades se desarrollan y cambian. Para tal efecto, el derecho debe adecuar las formas de proteger y respetar los Derechos Humanos, a través de la adopción de medidas la protección de Derechos Humanos. Asimismo, el principio de progresividad se contrapone a una idea de **regresión** de los Derechos Humanos; es decir, de disminuir el nivel alcanzado en su protección. Esa ya no representa una posibilidad. Lo único que puede suceder con la protección de Derechos Humanos es **progresar**.

Por último, en el **párrafo quinto** del mencionado artículo se hace referencia desde el texto anterior a la prohibición de **discriminación**, pero se adiciona un rubro, la prohibición de cualquier tipo de discriminación por motivos de preferencias sexuales. La reforma constitucional impacta de manera fundamental en el **artículo 1** constitucional. Sin embargo, también se hacen importantes aportaciones en otros temas como: derecho a la educación, derecho a la circulación o residencia, suspensión o restricción de Derechos Humanos, garantías judiciales con relación a las personas extranjeras, entre otros.

Por otra parte, la sentencia del Caso Radilla no solo tuvo incidencia en la reforma constitucional. A la par, originó discusiones jurídicas dentro de la **Suprema Corte de Justicia de la Nación**, acerca del cumplimiento de la sentencia y particularmente las obligaciones a cargo de poder judicial, así como el papel de los **tratados internacionales** en materia de Derechos Humanos en México y su relación con la normatividad de carácter interno. En primer lugar, en el cuaderno varios 912/2010, la Suprema Corte determina sobre obligaciones concretas correspondientes al **Poder Judicial** de la federación, en particular sobre el que debe ejercer un control de convencionalidad de oficio, de acuerdo con sus propias competencias respecto de normas y actos internos y su armonización con la **Convención Americana** sobre Derechos Humanos.

En la contradicción de tesis 293/2011, la Suprema Corte establece que los tratados internacionales en materia de Derechos Humanos se ubican al **nivel** de la Constitución, sin embargo, se estableció que cuando ella establezca una restricción expresa al ejercicio de los Derechos Humanos, se deberá estar a lo que indica la

norma constitucional. El caso Radilla Pacheco constituye un precedente paradigmático para el ordenamiento jurídico interno, debido a que se presentó en el derecho interno de manera trascendental, impulsando no solo las medidas de reparación que fijó la Corte Interamericana, sino además la reforma constitucional del 10 de junio de 2011 que impactó fundamentalmente en la protección de los Derechos Humanos.

La protección nacional e internacional de Derechos Humanos en México

Los Derechos Humanos provienen de **fuentes** normativas nacionales e internacionales, lo cual ha cobrado mayor relevancia justamente a partir de la reforma de 2011, debido al cambio en su reconocimiento y en la incorporación de pautas e interpretaciones del derecho internacional y, a través de ello, la existencia de mecanismos tanto nacionales como internacionales para la defensa de los Derechos Humanos, tal como se estudiará en este apartado. En el ámbito nacional, es posible identificar la protección: 1) **no jurisdiccional**, y 2) **jurisdiccional**. En el primer caso, a nivel federal existe la **Comisión Nacional de los Derechos Humanos** (en adelante CNDH) como un mecanismo subsidiario para el respeto y garantía de los Derechos Humanos, con fundamento en el **artículo 102**, apartado B de la **Constitución** mexicana. En las entidades federativas, existen comisiones estatales de protección como una alternativa de defensa, de acceso fácil y gratuito, sin formalismos jurídicos y sin la necesidad de la contratación de un abogado para recurrir a ella. De igual manera, cada una de las entidades federativas cuenta con una comisión estatal para la difusión, promoción, respeto y garantía de los Derechos Humanos. Esta institución se desprende de la figura de **Ombudsman**, “palabra sueca que significa representante, y su creación se remonta al documento constitucional sueco sobre la forma de gobierno (*Regerisform*) que se expidió en 1809; en sus comienzos como un funcionario designado por el Parlamento (*Riksdag*) con el objeto de vigilar el funcionamiento de los tribunales” (Sánchez, 2015). La CNDH nace en México por un decreto presidencial en **1990**. Sin embargo, en 1999 a través de una reforma constitucional, se constituye como un organismo público autónomo.

La protección se emite por organismos facultados en la materia pero que no tienen el carácter de tribunales y, por tanto, sus resoluciones no son **vinculantes**. Sin embargo, estas instancias desempeñan un papel fundamental en la promoción y defensa de los Derechos Humanos (Castañeda, 2015). El proceso, ante estos órganos no jurisdiccionales, inicia con la presentación de una queja y no afecta en el ejercicio de otros medios de defensa. A partir de ello, los funcionarios encargados **califican** la queja para determinar si hay competencia de la institución, si existen elementos para considerar una presunta violación a Derechos Humanos, o solo se requiere orientación. Finalmente, en aquellos casos en que se determine admisibilidad y violación a Derechos Humanos, las autoridades emitirán una **recomendación** que incluye un análisis y sugerencias específicas para los servidores públicos responsables con la finalidad de reparar la violación a Derechos Humanos.

En el caso de la protección **jurisdiccional**, este mecanismo se refiere a los instrumentos de defensa previstos en la Constitución. De acuerdo con Ernesto Rey Cantor, “los controles de constitucionalidad y los mecanismos procesales de protección son garantías que el juez constitucional debe viabilizar, a través de procesos constitucionales, para preservar con justicia la supremacía de la constitución y la protección de los Derechos Humanos” (Rey, 2003). Dentro de los medios de **control** constitucional, existen: juicios de amparo, acción de inconstitucionalidad, controversia constitucional, juicio de revisión constitucional electoral y el juicio para la protección de los derechos político-electorales. La protección jurisdiccional y la resolución de los mecanismos están a cargo de los jueces y tribunales a nivel nacional como internacional.

A través de estos mecanismos, las autoridades judiciales analizan las demandas que se les presentan por presuntas violaciones; determinan sobre la admisibilidad del mecanismo; estudian si existe una violación en un caso concreto; y realizan un examen de constitucionalidad y legalidad sobre el mismo (González, 2011). Por lo tanto, las autoridades analizan los actos **impugnados** a la luz de las normas, principios y valores nacionales e internacionales, y realizan un **control de la constitucionalidad**; es decir, de hacer valer el contenido y alcance de la norma constitucional. El caso del juicio de **amparo** se fundamenta en los **artículos 103 y 107** de la Constitución y tiene como finalidad proteger a la persona contra leyes o actos de autoridad que violen sus Derechos Humanos y que se restituya en el goce de sus derechos. Por otra parte, la **controversia** constitucional está contemplada en el **artículo 105**, fracción I de la Constitución con el objetivo de restaurar el orden constitucional violentado por una ley o acto que invada la esfera de competencia establecido en la Constitución.

La acción de **inconstitucionalidad** es un medio de control establecido en el **artículo 105**, fracción II de la Constitución, por medio del cual la **Suprema Corte de Justicia de la Nación** resuelve, en única instancia, sobre la posible contradicción entre una norma general y la Constitución, en cuyo caso, tiene como efecto la declaratoria de invalidez total o parcial de la norma impugnada. En el caso del juicio de revisión constitucional electoral, previsto en el **artículo 99**, fracción IV de la Constitución, se puede ejercitar cuando se impugnen actos o resoluciones definitivos y firmes de las autoridades electorales estatales. Por último, el juicio para la protección de los derechos político-electorales se encuentra establecido en el **artículo 99**, fracción V de la Constitución, y procede contra actos que violen derechos político-electorales del ciudadano, quien es el único legitimado para promoverlo.

Con relación al ámbito internacional, en el continente americano, el mecanismo regional más relevante es el denominado **Sistema Interamericano de Derechos Humanos** (SIDH), el cual tiene su génesis en el interior de la **Organización de Estados Americanos** (OEA), asociación internacional de carácter regional creada por los Estados en el continente americano a fin de lograr un orden de paz y justicia, fomentar su solidaridad y defender su soberanía, su integridad territorial y su independencia. La OEA ha adoptado una serie de instrumentos internacionales que se han convertido en la base de un sistema regional de promoción y protección de los Derechos Humanos. Este sistema normativo reconoce y define estos derechos

estableciendo obligaciones para los Estados. Para lograr este propósito, la organización ha creado órganos destinados a velar por su observancia.

Si bien es cierto el origen de los Derechos Humanos es anterior al SIDH y se detona con el reconocimiento de los derechos inherentes a las personas en su dimensión individual contenidos en diversos documentos, fue necesario que estos fueran recogidos y regulados jurídicamente en el ámbito interno de los Estados, particularmente en el Derecho Constitucional, como consecuencia de la idea de soberanía. Al ser autónomos en su ámbito interno, los Estados fijan las reglas de comportamiento de los ciudadanos entre sí, y del propio Estado ante los ciudadanos (Zagrebel'sky, 2003).

El Sistema Interamericano se inició formalmente con la aprobación de la **Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre** en la novena Conferencia Internacional Americana celebrada en la ciudad de **Bogotá** en **1948**, en el marco de la cual se adoptó la **Carta de la OEA** que proclama los derechos fundamentales de la persona humana como uno de los principios en que se funda la organización. La declaración en cito, a pesar de haber sido adoptada como un instrumento internacional declarativo y no como un tratado *per se*, en la actualidad constituye una **fuerza** de obligaciones internacionales para los Estados miembros de la OEA. Durante la Quinta Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores celebrada en Santiago de Chile de 1959, la OEA adoptó importantes resoluciones relativas al desarrollo y fortalecimiento del Sistema Interamericano de Derechos Humanos.

El **Consejo de la OEA** aprobó el estatuto de **Comisión Interamericana de Derechos Humanos** (CIDH) el 25 de mayo de **1960** y eligió a sus primeros miembros el 29 de junio de ese mismo año. En 1965 la **Segunda Conferencia Interamericana Extraordinaria** celebrada en Río de Janeiro, **Brasil**, resolvió modificar el estatuto con el fin de ampliar las funciones y facultades de dicha comisión, lo que confirió la posibilidad de dirigirse al gobierno de cualquiera de los Estados americanos con el fin de obtener la información que considere pertinente y para que les formule recomendaciones específicas en el marco de un modelo de peticiones, con el fin de hacer más efectiva la observancia de los Derechos Humanos. En virtud de lo anterior para 1967, la CIDH se había convertido en el órgano principal de la OEA.

El SIDH tiene como columna vertebral a la **Convención Americana sobre Derechos Humanos** (CADH), el proyecto original de este mecanismo fue elaborado por el **Consejo Interamericano de Jurisconsultos** que fue sometido al Consejo de la OEA, organismo que convoca a una **Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos**, la cual adoptó, el 21 de noviembre de 1969 en San José, **Costa Rica**, la Convención Americana. La entrada en vigor de la convención se produjo el 18 de julio de 1978 creando en su Capítulo VII a la **Corte Interamericana de Derechos Humanos**. Esta instancia es un órgano del Sistema Interamericano que posee facultades contenciosas. Es decir, es un tribunal que vigila jurisdiccionalmente la observancia y cumplimiento de la Convención Americana de Derechos Humanos en el continente.

En 1998, México **reconoció** la competencia contenciosa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Este reconocimiento coloca al país en una situación factible de ser **juzgado, evaluado y condenado** por la violación de

Derechos Humanos en el orden internacional. Este sometimiento a la jurisdicción contenciosa del Tribunal Interamericano le permite ejercitar, dentro de sus facultades, el constituirse como un órgano de control de la compatibilidad de los derechos internos respecto del instrumento vinculante. Esta función se denomina **control convencional**, el cual tiene dos manifestaciones: una de carácter **concentrada** por parte de la Corte Interamericana en sede internacional, y otra de carácter **difusa** por los jueces nacionales en sede interna (Ramírez, 2004). Sin duda, el reconocimiento de la competencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, por parte de México, ha representado un avance en la búsqueda de su protección en el derecho interno mexicano y que a la par produce diversos efectos jurídicos como la ejecución de sentencias del Tribunal Interamericano en el derecho mexicano.

Las **sentencias** internacionales de la Corte Interamericana son **vinculantes** al Estado mexicano, por lo que deben ser obedecidas en los términos de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Este sometimiento ha implicado la transformación de diversas normas constitucionales al tenor del instrumento internacional mencionado. La Corte Interamericana de Derechos Humanos es un órgano del Sistema Interamericano que posee facultades **contenciosas**. Es decir, es un tribunal que vigila jurisdiccionalmente la observancia y cumplimiento de la Convención Americana de Derechos Humanos en el continente. En el ámbito de su competencia contenciosa, el **Tribunal Interamericano** se constituye como un órgano de control de la compatibilidad de los derechos internos respecto del instrumento vinculante (Convención Americana).

Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político y su reglamento

La **Ley sobre Refugiados** fue publicada en el DOF en el 2011, estableciendo el mandato de ser armonizada a la **Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes**. La ley comprende las nociones de refugiado, protección complementaria y asilo político en cuanto formas de protección internacional que permiten la residencia legal de extranjeros en México (Comisión Nacional de Población CONAPO, 2016). El **Instituto Interamericano de Derechos Humanos** (1991) define el **asilo** territorial en los siguientes términos: “protección otorgada, en su territorio, por un Estado frente al ejercicio de la jurisdicción del Estado de origen; es basada en el principio de la no devolución y se caracteriza por el cumplimiento de los derechos internacionales reconocidos a los refugiados. Por lo general, se otorga sin límites de tiempo”.

Por su parte, el concepto de **refugiado** es una categoría autónoma que ha de diferenciarse del asilo territorial. Fue reconocido por primera vez en la **Convención sobre el Estatuto del Refugiado** (CER) aprobada en **Ginebra** el 28 de julio de 1951. Esta figura resulta ser, sin embargo, más restrictiva que aquella, puesto que limita **taxativamente** las razones para la concesión del estatuto de refugiado. El reconocimiento del estatuto de refugiado le permite a la persona gozar del principio de no devolución, **non-refoulement**, de acuerdo con el cual el solicitante de refugio

y el refugiado no pueden ser devueltos en ningún caso al territorio del Estado en que sufren o temen sufrir persecución. Lo anterior no impide, sin embargo, su expulsión o devolución hacia otro Estado considerado como seguro (Mangas, 1996).

La Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y su Protocolo de 1967 **definen** 1) qué personas entran en la categoría de refugiado y quiénes están excluidas, 2) la situación jurídica en la que se encuentra el refugiado, 3) sus derechos y deberes en el país que lo acoge, así como 4) asuntos relativos a la implementación interna de los respectivos instrumentos internacionales (ACNUR, 1992). La definición de refugiado es aplicable a cualquier persona, independientemente de su edad. A la hora de buscar soluciones duraderas, deberán sopesarse con mucho cuidado el principio de la unidad familiar y el principio según el cual el **interés superior** del menor ha de ser una consideración principal. La Ley de Refugiados tiene como fundamento jurídico el **artículo 11** constitucional, así como la CER de 1951 y su Protocolo de 1967 mencionados previamente, los cuales son parte del derecho interno mexicano.

Sin duda, uno de los principios más trascendentes en el tema del reconocimiento del refugio es el de no devolución y la ley lo contempla además en el **artículo 6**, que señala: “ningún solicitante o refugiado podrá en modo alguno ser rechazado en frontera o devuelto de cualquier forma al territorio de otro país donde su vida peligre por los motivos señalados en el **artículo 13** de esta ley, o en donde existan razones fundadas para considerar que estaría en peligro de ser sometido a tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes”. La ley considera en su **artículo 12** que la **Secretaría de Gobernación** reconocerá la condición de refugiado mediante un **acto declarativo**. Es decir, la acción se realizará de manera expresa por parte del órgano gubernamental. Los supuestos para el reconocimiento de la condición de refugiado se encuentran contemplados en el **artículo 13**, lo que lo hace un precepto toral en este análisis, siendo estas hipótesis las siguientes:

- I. Que debido a fundados temores de ser perseguido por motivos de raza, religión, nacionalidad, género, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país; o que, careciendo de nacionalidad y hallándose, a consecuencia de tales acontecimientos, fuera del país donde antes tuviera residencia habitual, no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera regresar a él;
- II. Que ha huido de su país de origen, porque su vida, seguridad o libertad han sido amenazadas por violencia generalizada, agresión extranjera, conflictos internos, violación masiva de los Derechos Humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público, y
- III. Que debido a circunstancias que hayan surgido en su país de origen o como resultado de actividades realizadas, durante su estancia en territorio nacional, tenga fundados temores de ser perseguido por motivos de raza, religión, nacionalidad, género, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, o su vida, seguridad o libertad pudieran ser amenazadas por violencia generalizada, agresión extranjera, conflictos internos, violación masiva de los Derechos Humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público.

Este artículo es símil a lo contemplado por la CER de 1951, por lo que es acertada la redacción utilizada por el legislador mexicano, al no haberla separado de lo establecido por la convención aplicable al tema. De esta manera se garantiza la **homogeneidad** en los conceptos y presupuestos y sobre todo provee claridad para la obtención de esta condición jurídica a la luz del entendimiento **teórico y normativo** universal. La Ley hace referencia a una figura de **protección complementaria**, la cual se otorgará al extranjero que no encontrándose dentro de los supuestos del **artículo 13** aludido, requiere de protección para no ser devuelto al territorio de otro país en donde su vida peligre o donde existan razones fundadas para creer que está en **peligro** de ser sometido a tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos y degradantes (CONAPO, 2016).

Con relación a los plazos para la evaluación de las solicitudes de reconocimiento de la condición de refugiado, la **Secretaría de Gobernación** deberá emitir, en cada caso, una resolución **escrita**, fundada y motivada, dentro de los **45 días hábiles** contados a partir del día siguiente a la presentación de la solicitud. Lo anterior se encuentra sustentado en el **artículo 24**. Adicionalmente, si la resolución fuese en sentido negativo, el extranjero podrá interponer recurso de **revisión** dentro de los 15 días hábiles contados a partir de la notificación respectiva, de conformidad con lo establecido en el reglamento, según el **artículo 25** de la Ley en comento.

Ahora bien, en cuanto al **Reglamento de la Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria** publicado en el DOF en el 2011, su **artículo 3** señala que las obligaciones derivadas del ordenamiento objeto de estudio corresponden a la **Coordinación General de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (COMAR)**. El **artículo 27** sustenta que, una vez que se haya presentado la solicitud, la COMAR realizará las entrevistas que considere necesarias al solicitante, a efecto de allegarse de la información para el análisis del caso. Durante el desarrollo de las entrevistas, deberá tenerse en cuenta el **contexto social y cultural** del solicitante, así como sus **características** de sexo, género, edad y otras circunstancias particulares. Las entrevistas podrán realizarse en la COMAR, en las estaciones migratorias o en otras instalaciones que se habiliten para tal efecto, quedando evidencia en medios magnéticos de todas las comunicaciones sostenidas durante las entrevistas. La gran mayoría de solicitudes proviene, tanto de adultos como de menores no acompañados, de los países latinoamericanos de **El Salvador, Guatemala y Honduras**, (COMAR, 2016). Según el mismo organismo, en 2020 estas personas han solicitado en México 17,202 reconocimientos de refugio en la primera mitad del año. En 2019, estas solicitudes ascendieron a 70,209. En el 2018, fueron 29,630 solicitudes.

La ley analizada es un instrumento normativo paralelo a los instrumentos internacionales en los que está inspirada. Por lo tanto, representa una norma de **avanzada** en sede interna. A pesar de ello, en el plano fáctico arroja que, en la práctica, la norma aplicada por las instituciones concede un porcentaje ínfimo de las solicitudes de refugio, lo cual es lamentable toda vez que las instituciones están fallando en garantizar los derechos de las personas migrantes extranjeras en este tipo de procedimientos.

Reflexiones finales

El marco jurídico de los Derechos Humanos y los mecanismos legales para hacer efectivo el ejercicio de los Derechos Humanos han sido resultado de una serie de luchas sociales y efectos del derecho internacional en el ámbito interno del Estado. En México, la protección de los Derechos Humanos se fundamenta en el orden nacional e internacional, este último fungiendo como un sistema subsidiario o complementario de la protección interna del Estado. Entre ambos existe una estrecha vinculación, que derivado de la reforma del 10 de junio de 2011, se establece un bloque de constitucionalidad, dejando de lado del origen nacional o internacional de las normas y primando aquellas que sean más benéficas para la persona. Actualmente, hay una mayor apertura de las autoridades nacionales del Estado, con especial particularidad, el Poder Judicial para adoptar en sus procedimientos e interpretaciones las normas internas e internacionales, así como la interpretación que los órganos realizan de ellas, abriendo un espacio para el diálogo judicial entre diversos tribunales.

A través de esta sólida construcción se ha enriquecido la percepción de los derechos y libertades de las personas en aras de funcionar en colaboración bajo el principio de progresividad, con la finalidad de cumplir con la obligación de adoptar las medidas especiales para asegurar la vigencia de los Derechos Humanos, asegurando la modificación de normas o actos contrarios al marco jurídico del Estado mexicano. Sin duda, un avance significativo en materia de Derechos Humanos en México fue la publicación de la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político que hace posible la protección internacional de las personas extranjeras en México que puedan encuadrarse bajo sus supuestos. No obstante lo anterior, persisten desafíos en la legislación mencionada, como la falta de celeridad en la tramitación y obtención del reconocimiento de estos mecanismos de protección jurídica.

Fuentes

- CASTAÑEDA, M. (2015). *La protección no jurisdiccional de los Derechos Humanos en México*, en Colección de Textos sobre Derechos Humanos, México: CNDH.
- Comisión Nacional de Población (CONAPO) Migración de niñas, niños y adolescentes: Antecedentes y análisis de información de la Red de módulos y albergues del Desarrollo Integral de la Familia (DIF) 2007-2016, México, 2016.
- FERRER Mac-Gregor, E. (2011). *Interpretación conforme y control difuso de convencionalidad. El nuevo paradigma para el juez mexicano*, México: IJ-UNAM.
- GARCÍA Ramírez, S. (2004). *Los Derechos Humanos y la jurisdicción interamericana*, UNAM, México.

- GONZÁLEZ Pérez, L. (2011). El sistema no-jurisdiccional de protección de los Derechos Humanos en México. *Revista IUS*, 5 (28), 99-122. Recuperado el 29 de junio de 2020 en: <http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sciarttext&pid=S187021472011000200006&lng=es&tlng=es>.
- Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Tesauro Internacional de Terminología sobre Refugiados, citado por Leonardo Franco en el asilo y la protección de los refugiados en América Latina. Acerca de la confusión terminológica asilo-refugio. Informe de progreso, SDM, 1991.
- MANGAS Martín, A. (1997). El derecho de asilo como institución protectora de la vida y libertad humanas, *Instituciones de Derecho Internacional Público*, Madrid: Tecnos.
- Oficina del ACNUR, *Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status*, Ginebra, 1992.
- PINTO, M. (1997). *El principio pro homine. Criterios de hermenéutica y pautas para la regulación de los Derechos Humanos*, en La aplicación de los tratados de Derechos Humanos por los tribunales locales, Argentina: Centro de Estudios Legales y Sociales-Editorial del Puerto.
- REY, E. (2003). *Derecho procesal constitucional en Colombia*, en Ferrar MacGregor, Eduardo (coord.), *Derecho Procesal Constitucional*, México: Porrúa.
- SÁNCHEZ, A. (2015). *Derechos Humanos y ombudsman en México. Selección de textos en homenaje a Héctor Fix Zamudio*. México: UNAM.
- ZAGREBELSKY, G. (2003). *El derecho dúctil. Ley, derechos, justicia*. Madrid: Trotta.

Capítulo 15

La Ley de Migración de 2011 en perspectiva interméstica

Adriana Sletza Ortega Ramírez
Luis Miguel Morales Gámez

Introducción

ESTE CAPÍTULO TIENE COMO **OBJETIVO** ANALIZAR la **Ley de Migración** (2011) en el marco de la política exterior mexicana desde una perspectiva “*interméstica*”,¹ es decir, tomando como punto de partida que la migración interrelaciona dos dimensiones: la internacional y la doméstica. Por un lado, la política migratoria es un asunto de carácter interno. Por el otro, las dinámicas migratorias internacionales y transnacionales, así como los compromisos en materia de migración y Derechos Humanos, son temas de política exterior. En el caso de México, las dinámicas migratorias se ubican en un contexto **geopolítico** complejo al compartir vecindad con **Estados Unidos** que es el mayor polo receptor de migrantes en el mundo. En el territorio mexicano coinciden los corredores migratorios de **Mesoamérica** y de **América del Norte**, donde los Estados Unidos y **Canadá** son dos países históricamente de alta inmigración; mientras que México, **Guatemala**, **El Salvador** y **Honduras** se han consolidado como países de emigración y con alta dependencia de las remesas que envían sus migrantes.

La aprobación de la **Ley de Migración** (2011) se enmarcó en una serie de reformas para modernizar internamente al **sistema migratorio** después de la **rati-ficación** de instrumentos internacionales relevantes en esa materia y de que México asumió un **activismo multilateral** con los derechos de las personas migrantes. Con esto, el país se propuso zanjar la **congruencia** entre los derechos que demanda para sus connacionales que viven en Estados Unidos y los derechos limitados que México permite a los extranjeros, ya que estos han estado condicionados históricamente por legislaciones de tradición nacionalista en las que se ha reflejado el miedo a la **intervención extranjera**. Además, a partir de **2011** se aprobó la **reforma** en materia de **Derechos Humanos**, con lo que las vinculaciones entre migraciones y ese tema reformulan los compromisos para el Estado mexicano en estas materias. En ese sentido, y para examinar la Ley de Migración, este capítulo se divide en tres secciones. La primera parte expone el **contexto histórico** en el que se promulgó

¹ La autoría del concepto “interméstico” para realizar análisis de política exterior corresponde a Bayless Manning (1977).

esta legislación y señala las principales características de la coyuntura política en que se aprueba. La segunda sección está dedicada a los principales **contenidos** de esta ley. La tercera analiza este instrumento jurídico a partir de su implementación y sus problemáticas. El texto concluye con unas reflexiones finales sobre la política migratoria mexicana y la ley.

Contexto histórico

En el periodo de 1999 a 2012, el gobierno de México actualizó su marco jurídico en materia migratoria y ratificó relevantes instrumentos migratorios multilaterales (ver tabla 1). La importancia del tema migratorio para México fue resultado del rápido crecimiento de la emigración mexicana a Estados Unidos entre las décadas de 1980 y 1990. En ese contexto, la diplomacia mexicana fue activa en la negociación de la **Convención Internacional sobre la protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares** adoptada por la **Asamblea General de las Naciones Unidas** en su resolución 45/158 en diciembre de 1990. Sin embargo, México no ratificó este instrumento hasta el año de 1999 porque implicaba comprometerse a hacer reformas internas.

La ratificación de esta convención significó que México pudiera someterse a evaluaciones periódicas por parte del **Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares** (CMW, por sus siglas en inglés). Este comité es el órgano de expertos independientes encargado de **supervisar** la aplicación en los Estados signatarios de dicha convención. En el contexto de estas evaluaciones y como estrategia de política exterior frente a Estados Unidos para tener mayores mecanismos de defensa de los connacionales mexicanos migrantes en ese país, México paulatinamente ha tenido un mayor activismo multilateral en el tema migratorio. Al mismo tiempo, ha tenido que transformar su marco jurídico en esta materia que históricamente ha sido muy restrictivo. Por ejemplo, la **Ley General de Población** de 1974 penalizaba la migración irregular en México.²

Entre el año 2000 y 2003, México ratificó cuatro instrumentos internacionales relevantes en esta materia. En el año 2000, confirmó la **Convención sobre el Estatuto de los Refugiados** de 1951 y el **Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados** de 1967. Esto evidenció que, aunque México fue hospitalario con personas que requerían asilo durante la **Guerra Civil** española en la década de 1930, las dictaduras en el Cono Sur en la década de 1970 así como las víctimas de conflictos en **Centroamérica** durante la década de 1980, no había asumido el compromiso internacional de ratificar los principales instrumentos multilaterales en materia de refugio. Posteriormente, México en 2003 ratificó los protocolos multilaterales relativos a dos de los principales delitos asociados a las dinámicas migratorias: la **trata** y el **tráfico de personas**.

Las ratificaciones de México de instrumentos internacionales en materia migratoria coinciden con que, en materia de Derechos Humanos, la política exterior mexicana transitó de un enfoque “**estatista**” a comprometerse con un enfoque

² El artículo 103 de la Ley General de Población establecía “se impondrá pena hasta de dos años de prisión y multa de trescientos a cinco mil pesos, al extranjero que se interne ilegalmente en el país” (Morales, 2008: 114).

“**liberal**” en el multilateralismo de las organizaciones internacionales. Esta nueva actitud favoreció el activismo de diplomáticos mexicanos en posiciones de liderazgo, así como la firma y ratificación de acuerdos y mecanismos favorables en materia de Derechos Humanos, sin necesidad de ser revisionista de malas prácticas pasadas (Saltalamacchia, 2015). A partir del año 2000, el gobierno mexicano se abrió al **escrutinio** internacional, respondió a **presiones** transnacionales en materia de Derechos Humanos y proyectó una política **activa** de “afuera hacia adentro”; es decir, de activismo multilateral que obligarían y favorecerían cambios internos (Anaya 2012, 2014). En el tema migratorio, México impulsó opiniones consultivas en la **Corte Interamericana de Derechos Humanos** sobre derechos de las personas migrantes y llevó el **Caso Avena** ante la **Corte Internacional de Justicia** resuelto en 2004 a favor de los derechos de los connacionales condenados a pena de muerte en Estados Unidos (CIDH OC-16/99; CIDH OC-18/03; Gómez-Robledo, 2005).

Internamente, la adopción contemporánea del enfoque de Derechos Humanos de las personas migrantes en los cambios en la normatividad mexicana inició en 2008, con la despenalización de la migración irregular al reformar distintos artículos de la **Ley General de Población**.³ En los años posteriores, se elaborarían los proyectos legislativos en materia de refugio, asilo y migración, a la par de la reforma constitucional en materia de Derechos Humanos que se concretaría durante el año 2011.

La **Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político** fue aprobada en enero de 2011. Con ella, México adoptó un marco jurídico específico para personas que requieren protección internacional bajo tres figuras: la condición de **refugiado**, la **protección complementaria** y el **asilo político**. La protección complementaria es una figura alternativa que México incorpora en esta ley para ampliar las posibilidades de reconocimiento y que se define en los siguientes términos: “protección que la **Secretaría de Gobernación** otorga al extranjero que no ha sido reconocido como refugiado en los términos de la presente Ley, consistente en no devolverlo al territorio de otro país en donde su vida se vería amenazada o se encontraría en peligro de ser sometido a tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes”.⁴

A continuación, en junio de 2011, el Congreso aprobó la reforma constitucional en materia de **Derechos Humanos** que también incorpora temas migratorios. La reforma fue un proceso legislativo que inició en 2009 y derivó en modificaciones a los siguientes **artículos**: 1º, 3º, 11º, 15º, 18º, 29º, 33º, 89º, 97º, 102º y 105º. Esta reforma fue fundamental porque comprometió a todo el sistema jurídico mexicano a **incorporar** el paradigma de los Derechos Humanos. Algunas de las implicaciones relevantes son las siguientes: se incluyen los Derechos Humanos que gozarán **todas** las personas en el territorio de México; se elevan a **rango constitucional** los tratados ratificados por México; se incorpora la noción de persona en el texto constitucional así como el principio **pro persona** favoreciendo la

³ Se reformaron los artículos 118, 125 así como el 127, y se derogaron los artículos 119, 120, 121, 122, 123, 125 y 125 de la Ley General de Población (Morales, 2008).

⁴ Esto está establecido en la fracción 7 del artículo 2 de la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político (2011).

interpretación armónica de los Derechos Humanos, la Constitución y los tratados; también son incluidos los Derechos Humanos como **principio** de la política exterior de México en el **artículo 89**, se incluyen derechos de migrantes, específicamente el **artículo 11** constitucional es reformado y establece que “toda persona tiene derecho a buscar y recibir asilo”; también se modifica el **artículo 33** normando que las personas extranjeras “gozarán de los Derechos Humanos y garantías” que reconoce la Constitución.

Cabe hacer mención de que estas transformaciones e innovaciones jurídicas se realizaron en un contexto de aumento de la **violencia** sistemática contra las personas migrantes en México. En el marco de la guerra contra el narcotráfico desde el año 2006, las rutas migratorias se volvieron más peligrosas y el **crimen organizado** dedicado al tráfico de drogas se empezó a vincular con los delitos de **tráfico y trata de personas**. Esto también resultó en delitos contra migrantes como secuestro, extorsión y asesinato. En 2009, la **Comisión Nacional de Derechos Humanos** presentó un informe especial sobre **secuestro** de migrantes que evidenciaba las graves problemáticas que ya se estaban gestando en las rutas migratorias. El informe revelaba el secuestro de 5,416 migrantes (CNDH, 2009).

En agosto de 2010, tuvo lugar la masacre de 72 migrantes en **San Fernando**, Tamaulipas, que puso en evidencia lo que tanto la CNDH como organizaciones civiles habían denunciado previamente sobre la crueldad ejercida por las organizaciones criminales contra las personas migrantes en tránsito por México en las rutas migratorias hacia Estados Unidos; pero también contra mexicanos migrantes en las zonas fronterizas. Entre las víctimas de esta masacre había personas de **Honduras, El Salvador, Guatemala, Ecuador, Brasil** y la **India**. Tras esta masacre, el **proyecto** de Ley de Migración aceleró su proceso legislativo para ser aprobado por unanimidad por ambas cámaras del Congreso de la Unión y su promulgación fue en mayo de 2011.

Tabla 1. Ratificaciones y promulgación de normatividad migratoria en México

Año de ratificación por parte de México	Instrumento internacional	Fecha de promulgación	Normatividad mexicana
1999	Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares, 1990	27/01/2011	Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político
		25/05/2011	Ley de Migración
2000	Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, 1951	09/06/2011	Reforma Constitucional en Materia de Derechos Humanos
2000	Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados, 1967	13/06/2012	Ley General para prevenir, sancionar y erradicar los delitos en materia de trata de personas y para la protección y asistencia a las víctimas de estos delitos
2003	Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la Trata de personas, especialmente mujeres y niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, 2000		
2003	Protocolo contra el Tráfico ilícito de migrantes por tierra, mar y aire, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, 2000		

Fuente: elaboración propia

Contenido de la ley de Migración

La **Ley de Migración** (2011) es resultado de un proceso de tratar de incorporar el **enfoque** de los Derechos Humanos en la gestión migratoria mexicana y la **despenalización** de la migración irregular a partir de las reformas aprobadas en 2008 a la Ley de Población. De hecho, antes de promulgarse, el instrumento jurídico primordial en México que regulaba esta materia era la **Ley General de Población** (Morales, 2008). Por ello, al aprobarse la Ley de Migración se derogan aquellos artículos de la Ley de General de Población que regulaban asuntos migratorios.

El **propósito** de la Ley de Migración (2011) es **regular** el ingreso y la salida tanto de mexicanos como de extranjeros a través de las fronteras de mexicanas, así como el tránsito y la estancia de extranjeros en el territorio nacional. La ley plantea integrar cuatro enfoques: los **Derechos Humanos**, la **contribución** de la migración al desarrollo nacional, la **soberanía** y la **seguridad nacional (artículo 1)**. Por primera vez, esta legislación reconoce a México como un país con cuatro dimensiones migratorias: **origen, tránsito, destino y retorno** de migrantes. Igualmente, de manera innovadora establece que el gobierno ejercerá su política migratoria con base en principios explícitos establecidos en su **segundo artículo** (ver tabla 2).

Tabla 2. Principios de la política migratoria mexicana

Respeto irrestricto de los Derechos Humanos	Complementariedad de los mercados laborales con los países de la región
Congruencia. Garantizar derechos a los extranjeros en territorio nacional, así como México reclama derechos para sus connacionales en el exterior	Equidad entre nacionales y extranjeros
Enfoque integral. Considerar las causas estructurales de la movilidad de personas	Reconocimiento a los derechos adquiridos de los inmigrantes a partir de su convivencia cotidiana en el país
Hospitalidad y solidaridad internacional	Unidad familiar e interés superior de la niña, niño y adolescente
Responsabilidad compartida con otros gobiernos, así como con instituciones nacionales y extranjeras	Integración social y cultural entre nacionales y extranjeros residentes en el país con base en el multiculturalismo
Facilitación de la movilidad internacional de personas	Facilitar el retorno al territorio nacional y la reinserción social de los emigrantes mexicanos y sus familias

Fuente: elaboración propia a partir del artículo 2 de la Ley de Migración (2011).

El Estado mexicano acepta, a través de esta ley, la **responsabilidad compartida** con los gobiernos de diferentes países; adopta un **enfoque integral** de las migraciones atendiendo las causas estructurales; y asume la hospitalidad y solidaridad internacional con las personas que necesitan un nuevo lugar de residencia temporal o permanente. De igual forma, como principio el país reconoce la **equidad** entre nacionales y extranjeros, así como un modelo **multicultural** para la integración de los extranjeros a la sociedad mexicana. Con esto, las instituciones del Estado mexicano se comprometen a ir superando la tradicional preferencia por

los nacionales respecto a los extranjeros contenida en la legislación **nacionalista** emanada de la Constitución de 1917. Además, como parte de los compromisos internacionales signados por México, la legislación incluye como principio a la **unidad familiar** y el **interés superior** de la niña, niño y adolescente, así como la facilitación del retorno de mexicanos desde el exterior y sus familias debido a que, a partir de la crisis global de 2008, en Estados Unidos aumentaron los **retornos voluntarios** y las deportaciones de migrantes mexicanos, así como la llegada de sus hijos nacidos en territorio estadounidense.

La Ley de Migración (2011) está estructurada en ocho títulos y veintiún capítulos. La mayoría de ellos regula la actuación de las **autoridades** en materia migratoria y procedimientos **administrativos**; también se especifican las **sanciones** y **delitos** en materia migratoria (ver tabla 2). Los **artículos** del 6 al 17 establecen los **derechos** de las personas migrantes y sus **obligaciones**. Sin embargo, estos artículos reafirman ciertas **limitaciones** al ejercicio de derechos de los extranjeros contenidas en el marco jurídico mexicano. Por ejemplo, el derecho al **libre tránsito** está restringido debido a que las autoridades migratorias pueden requerir a una persona comprobar su nacionalidad y su situación migratoria. A pesar de las restricciones, la Ley de Migración sí especifica los siguientes derechos para las personas migrantes sin importar su situación migratoria:

- * Derecho a acceder a servicios médicos y educativos por parte de instituciones públicas y privadas; en caso de emergencia médica tienen derecho a atención gratuita;
- * Derecho a acceder a actos del Registro Civil, así como a las actas relativas a nacimiento, reconocimiento de hijos, matrimonio, divorcio y muerte;
- * Derecho a preservar la unidad familiar;
- * Derecho a la procuración e impartición de justicia;
- * Derecho al debido proceso;
- * Derecho a presentar quejas en materia de Derechos Humanos;
- * Derecho al reconocimiento de su personalidad jurídica; y
- * Derecho a que se les proporcione información acerca de sus derechos y obligaciones, los requisitos establecidos para su admisión al país, permanencia y salida, así como los procedimientos para solicitar el reconocimiento de la condición de refugiado, la protección complementaria, la concesión de asilo político y la determinación de apátrida.

La ley contempla también ciertas situaciones particulares. Por ejemplo, si el migrante no habla o entiende el idioma español se le nombrará un **traductor** o intérprete. Si el migrante es **sordo** y sabe leer y escribir, se le interrogará por escrito o por medio de un intérprete. En aquellos procedimientos aplicables a niñas, niños y adolescentes (NNA) se tendrá en cuenta su edad y se privilegiará su interés superior. En caso de un migrante con una **sentencia condenatoria**, las autoridades judiciales están obligadas a informarle de los tratados y convenios internacionales en materia de traslado de reos, así como de cualquier otro que pudiera beneficiarlo. Además, la legislación establece que el Estado mexicano promoverá el **acceso** y la **integración**

de los migrantes que sean residentes temporales y permanentes a los distintos ámbitos de la vida económica y social del país, garantizando el respeto a su cultura.

Tabla 3. Estructura general de la Ley de Migración

Título Primero. Disposiciones preliminares	Título Quinto. De la protección a los migrantes que transitan por el territorio nacional
Título Segundo. Derechos y obligaciones de los Migrantes	Título Sexto. Del procedimiento administrativo migratorio
Título Tercero. De las autoridades en materia migratoria	Título Séptimo. De las sanciones
Título Cuarto. Del movimiento internacional de personas y la estancia de extranjeros en territorio nacional	Título Octavo. De los delitos en materia migratoria

Fuente: Elaboración propia

Después de especificar los derechos y obligaciones, la Ley de Migración (2011) estipula el **entramado institucional** de la formulación e implementación de la política migratoria a cargo de la **Secretaría de Gobernación** y en particular del **Instituto Nacional de Migración** (INM). Esta legislación institucionaliza al INM y delimita su operación y sus procesos. Antes de la promulgación de este instrumento jurídico, el INM operaba con mayor discrecionalidad. Además, a partir del año 2005 el instituto se estableció como una instancia de **seguridad nacional** (Acuerdo en D.O.F., 2005). Sin embargo, el INM es una institución frecuentemente señalada por **corrupción** y **discrecionalidad**. Por ello, la Ley de Migración (2011) y también su Reglamento establecen mecanismos de control para sus funcionarios y delimitan los procedimientos en materia migratoria que les competen.

Esta Ley simplifica en **nueve** las categorías migratorias en México. Antes de su promulgación llegaron a ser 38 calidades migratorias. Las nueve categorías migratorias a partir de la Ley de Migración (2011) son denominadas **condiciones de estancia**. Las nueve condiciones son: residente permanente, residente temporal, residente temporal estudiante, visitante sin permiso para realizar actividades remuneradas, visitante con permiso para realizar actividades remuneradas, visitante regional, visitante trabajador fronterizo, visitante por razones humanitarias y visitante con fines de adopción. La Ley de Migración también establece la coordinación entre distintas instancias y autoridades, por ejemplo, con la **Secretaría de Relaciones Exteriores** (artículo 21), la **Secretaría del Trabajo y Previsión Social**, la **Secretaría de Turismo**, la **Secretaría de Salud**, la extinta Procuraduría General de la República (ahora **Fiscalía General de la República**), el **Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia**, a los sistemas estatales DIF, **Instituto Nacional de las Mujeres**, la **Comisión Nacional de los Derechos Humanos** y la **Policía Federal**.

Análisis de la ley de Migración

En los años en que ha estado vigente la Ley de Migración, las problemáticas migratorias internacionales en el país se han incrementado. Entre los problemas

destacan: el incremento de la **violencia** contra los migrantes en tránsito; las **violaciones** a Derechos Humanos contra población migrante; el aumento de **NNA** acompañados o no acompañados que transitan y se establecen en México; así como unidades familiares migrantes **expulsados** de sus países de origen por violencia estructural (pobreza e inseguridad).⁵ Además, en política exterior, ha aumentado la presión por parte de **Donald Trump** para que México refuerce sus controles migratorios e incluso permita que permanezcan en territorio mexicano aquellos que están buscando solicitar asilo en Estados Unidos. El sistema migratorio contemplado en la ley es **limitado** para atender estas realidades complejas. Esto se debe a que la Ley de Migración (2011) sustenta al INM como única **instancia operativa** de la Secretaría de Gobernación en materia migratoria. El enfoque en el **control** y la **regulación** migratoria desde una perspectiva de seguridad nacional provoca que, en la práctica, la política migratoria mexicana se concentre sólo en esos propósitos.

El **Poder Legislativo** ha propuesto una serie de iniciativas para **reformar** la Ley de Migración. Algunos de los temas más relevantes en las iniciativas son: que la ley 1) incorpore el enfoque de Derechos Humanos y de **seguridad humana**; 2) incluya claramente el **acceso** a derechos de las personas migrantes; 3) garantice el interés superior de niñas, niños y adolescentes migrantes; 4) incorpore en la ley la figura de migrantes mexicanos **retornados** y 5) reforme la ley para evitar que las autoridades de seguridad –Fuerzas Armadas, de corporaciones policíacas o de seguridad pública federales, estatales o municipales– soliciten a las personas comprobar su situación migratoria ni que puedan detener a una persona por tener una situación migratoria irregular en el país. Lo anterior es **competencia exclusiva** de las autoridades migratorias federales (Grupo de Trabajo sobre Política Migratoria, 2019a, 2019b, 2019c, 2019d).

Otro asunto relevante es la **intervención** y el **uso de la fuerza** por parte de la Guardia Nacional en operativos migratorios porque pone en riesgo a las personas migrantes y disuade a las personas que tienen derecho a solicitar refugio, protección complementaria y asilo. Incluso, internacionalmente el **Comité de Derechos Humanos** ha señalado los problemas de una política migratoria en México que privilegia la detención y el uso de la fuerza: “Al comité le preocupa, asimismo, la reciente política migratoria implementada en el Estado parte, en que se recurre al uso generalizado de la detención y, muchas veces, al uso de la fuerza por parte de agentes estatales. Además, preocupa al Comité que la política de contención orilla a las personas migrantes hacia rutas más peligrosas que aumentan el riesgo de sufrir un delito” (Comité de Derechos Humanos, 2019).

También es necesario resolver la cuestionable operación de las **estaciones migratorias** porque las organizaciones defensoras de Derechos Humanos han denunciado sistemáticamente la privación ilegal de la libertad a las personas migrantes. El hecho es que las estaciones migratorias operan como cárceles supuestamente temporales. De acuerdo con la legislación, a las personas se les debe resolver su situación en 15 días hábiles y sólo pueden permanecer ahí, en “**alojamiento**”, un máximo de 60 días hábiles en consonancia con el **artículo 111**. Por otro

⁵ Esto configura razones mixtas, de seguridad y económicas, que en el derecho migratorio internacional formalmente se deben diferenciar como voluntarias o forzadas. Para las migraciones forzadas aplicaría el marco jurídico del desplazamiento, refugio, protección complementaria y asilo.

lado, las organizaciones civiles han denunciado que el INM **extiende** arbitrariamente los plazos de privación de la libertad; que persiste el **hacinamiento**; que hay una presencia importante de niños, niñas y adolescentes para los cuales no hay espacios **adecuados**; que existe falta de **atención** médica, psicológica y jurídica; que la **alimentación** y las **condiciones sanitarias** no son adecuadas; y que existen **malos tratos**, violencia e incluso tortura porque hay celdas de castigo. Otra violación importante es que las personas migrantes no reciben **información** sobre sus opciones para solicitar refugio, protección complementaria o asilo. Los informes de organizaciones civiles señalan específicamente que estas estaciones son espacios o entornos “**torturantes**” donde se cometen graves violaciones a derechos (Manek, 2019; Grupo Impulsor Contra la Detención Migratoria y la Tortura, 2019).

Las organizaciones civiles también han insistido en que México debe transitar a alternativas a la detención migratoria, como también lo norma el **Pacto Mundial para la Migración** (2018), del cual México fue líder junto con Suiza. En su **objetivo 13**, el pacto establece: “utilizar la detención de migrantes solo como último recurso y buscar otras alternativas”. Pero en México, mientras sigan existiendo las estaciones migratorias y las provisionales, estas operaran como centros de **detención**.⁶ A pesar de que la migración formalmente se despenalizó desde 2008, al existir estas instalaciones y mantener ahí a migrantes con privación de libertad entonces en la práctica la migración irregular es castigada **corporalmente**. En 2019, la CNDH publicó el Informe Especial “Situación de las estaciones migratorias en México, hacia un nuevo modelo alternativo a la Detención” (CNDH, 2019). El Comité de Derechos Humanos, en sus observaciones finales sobre el sexto informe periódico, especificó que México debe: “**evitar** la detención administrativa de solicitantes de asilo y migrantes, privilegiar alternativas a la detención, asegurando que la detención se utilice solo como **último recurso** y por un periodo de tiempo lo más corto posible, y abstenerse de privar de la libertad a niñas y niños migrantes o solicitantes de asilo, así como evitar la separación de familias migrantes” (Comité de Derechos Humanos, 2019).

En particular, la situación de NNA migrantes acompañados y no acompañados es una de las más preocupantes. A pesar de que las autoridades migratorias están obligadas a dar cumplimiento a la **Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes** (2014), al **artículo 4º** de la Constitución y a la **Convención sobre los Derechos del Niño** (1990), específicamente su **artículo 37** respecto a la privación de la libertad que aplica a los casos de detención migratoria. Para esta población **vulnerable**, como lo ha planteado Elisa Ortega (2019) en México prevalece la condición de migrante irregular por encima de su condición como NNA, el criterio de su interés superior debería imperar, así como la lógica de la protección y no de la sanción.

En la actualidad, el diseño institucional para la política migratoria, tal y como lo establece la Ley de Migración y su Reglamento, no favorece que el Estado mexicano pueda cumplir sus obligaciones internacionales en materia migratoria con un enfoque de **Derechos Humanos** y de **seguridad humana**. Para ello, se requeriría establecer mecanismos de coordinación transversal intergubernamentales e institucionalizar el **monitoreo** y la evaluación interna y externa. En ese sentido,

⁶ Estos espacios incluso operan en peores condiciones que las que existen en el sistema penitenciario mexicano.

una alternativa para una reforma institucional es un “**sistema migratorio nacional**” que coopere con sistemas migratorios estatales análogos en los que las autoridades locales participen. En este sistema nacional, la **Unidad de Política Migratoria, Registro e Identidad de Personas**⁷ de la Secretaría de Gobernación tendría una función relevante puesto que es la instancia técnica que no logró ser institucionalizada en la Ley de Migración de 2011, pero que sí es fundamental para el **diseño** y la **evaluación** de la política migratoria. En esta propuesta también se incorpora de manera institucionalizada la **participación social** porque las organizaciones defensoras de Derechos Humanos, las organizaciones de migrantes, los albergues de inspiración religiosa que brindan apoyo humanitario en las rutas migratorias y los centros de investigación especializados deben ser considerados para hacer los ajustes necesarios en la política migratoria y asegurar que México cumpla sus compromisos internacionales.

Reflexiones finales

Este capítulo ha realizado un análisis “intermístico” del contexto de aprobación y el contenido de Ley de Migración de 2011 que enmarcó un mayor **activismo** de política exterior por parte de México en materia migratoria. Debido a los compromisos internacionales, este instrumento presentó un **avance** en su momento para poder **modernizar** el sistema migratorio mexicano y simplificar procesos administrativos para la estancia regular de extranjeros en el país de manera temporal o permanente. Sin embargo, la Ley de Migración requiere ser **actualizada** y **reglamentada** a partir de los siguientes elementos 1) una evaluación de los resultados de la política migratoria desde su promulgación, 2) un análisis prospectivo de las dinámicas migratorias que confluyen en el territorio, 4) la reforma constitucional en materia de Derechos Humanos, 5) las inconsistencias que mantiene con **Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes** (2014), y 6) la incorporación de temáticas migratorias que se han dejado de lado y considerar recientes instrumentos internacionales en materia migratoria como el **Pacto Mundial para la Migración** (2018) y el **Pacto Mundial sobre los Refugiados** (2018).

Durante las discusiones previas a la promulgación de la Ley de Migración y respecto a los proyectos de esta ley, varios asuntos relevantes quedaron **sin ser incluidos**. Por ejemplo, la inclusión de la dimensión de emigración desde México, ya que la Ley de Migración terminó siendo una ley de extranjería porque no contempla efectivamente todas las dimensiones migratorias que reconoce: origen, tránsito, destino y retorno. También la participación política y social de los emigrantes mexicanos fue excluida. Este es un tema que ha avanzado lentamente con solo permitirles ejercer su voto desde el exterior. Por otro lado, los derechos políticos de los extranjeros en México permanecen restringidos por el **artículo 33** constitucional y eso incide en que puedan defender sus propios derechos y organizarse. Asimismo, los naturalizados en México y quienes poseen doble nacionalidad tienen derechos restringidos por diversos ordenamientos jurídicos, lo cual

⁷ Ver el Manual de Organización Específico de esta unidad en la Secretaría de Gobernación (2012).

los coloca en una situación jurídica desigual porque los únicos que están en posibilidades ser reconocidos con ciudadanía plena en el territorio son quienes nacieron en México.

Otro asunto que impacta en la política migratoria es que la Ley de Migración es **federal** y no una ley general; es decir, sólo obliga a las autoridades federales. Con ello, no se reconoce que los gobiernos de las entidades federativas han tenido activismo en asuntos migratorios desde la década de 1980 y que los gobiernos municipales en el marco de sus obligaciones sobre Derechos Humanos también tienen responsabilidades frente a las poblaciones migrantes y a las personas que requieren protección internacional a través de las figuras legales del refugio, la protección complementaria o el asilo político. Los instrumentos internacionales actuales en materia migratoria como el **Pacto Mundial para la Migración** (2018) y el **Pacto Mundial sobre los Refugiados** (2018) promueven un enfoque de coordinación efectiva entre los diversos ámbitos de gobierno y la participación de distintos actores sociales, principalmente las propias personas migrantes y refugiadas. México puede avanzar en esa dirección.

Fuentes

- Acuerdo por el que se reconoce al Instituto Nacional de Migración como Instancia de Seguridad Nacional, D. O. F., 18 de mayo de 2005. http://www.inm.gob.mx/static/marco_juridico/pdf/acuerdos/2010/44_ACUERDO_DO_F_18-MAY-2005.pdf.
- ANAYA, A. (2012). *El país bajo presión. Debatiendo el papel del escrutinio internacional de Derechos Humanos sobre México*. CIDE.
- ANAYA, A. (2014). Política exterior y Derechos Humanos durante el gobierno de Felipe Calderón. En H. Garza Elizondo, J. A. Schiavon y R. Velázquez (Eds.), *Balance y perspectivas de la política exterior de México*, (pp. 365-388). El Colegio de México.
- MANNING, B. (1977). The Congress, the Executive and Intermestic Affairs: Three Proposals, *Foreign Affairs*, 55 (2), 306-324.
- CASTILLA, K. (2014). Ley de Migración mexicana: Algunas de sus inconstitucionalidades. *Migración y Desarrollo*, 12 (23), 151-183.
- CIDH OC-16/99, Corte Interamericana de Derechos Humanos. Opinión Consultiva OC-16/99 de 1 de octubre de 1999. Solicitada por los Estados Unidos Mexicanos. El Derecho a la información sobre la asistencia consular en el marco de las garantías del debido proceso Legal. http://corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_16_esp.pdf.
- CIDH OC-18/03, Corte Interamericana de Derechos Humanos. Opinión Consultiva OC-18/03 de 17 de septiembre de 2003. Solicitada por los Estados Unidos Mexicanos. Condición jurídica y derechos de los migrantes indocumentados. <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2003/2351.pdf>.

- CNDH (2009). *Informe Especial de la Comisión Nacional de Los Derechos Humanos sobre los casos de secuestro en contra de migrantes*. https://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Informes/Especiales/2009_migra.pdf.
- CNDH (2019). *Informe Especial. Situación de las estaciones migratorias en México, hacia un nuevo modelo alternativo a la Detención*. <https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2019-11/Informe-Estaciones-Migratorias-2019.pdf>.
- Comité de Derechos Humanos (2019). Observaciones finales sobre el sexto informe periódico de México, CCPR/C/MEX/CO/6. https://www.hchr.org.mx/images/doc_pub/ObservacionesFinales_ComitedHONU_MX_2019.pdf
- Convención sobre los Derechos del Niño (1990). <https://www.un.org/es/events/childrenday/pdf/derechos.pdf>.
- DE ITA, L. A. y Ortega, A. (2019). Propuesta de Sistema Nacional de Migración. *Reporte en Migración. Agenda Migrante. Migraciones en México, Panoramy Tendencias*, 11: 64-67. <http://bit.do/reporte11>.
- GÓMEZ-ROBLEDÓ, J. M. 2005. El Caso Avena y otros nacionales mexicanos (México C. Estados Unidos de América) ante la Corte Internacional de Justicia. *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, V: 173-220.
- Grupo de Trabajo sobre Política Migratoria. (2019a). Iniciativas. Seguridad Humana. Reforma al artículo 1 de la Ley de Migración. <https://gtpm.mx/iniciativas/seguridad-humana-reforma-al-articulo-1-de-la-ley-de-migracion/>.
- Grupo de Trabajo sobre Política Migratoria. (2019b). Iniciativas. Interés Superior de la Niñez. Reformas a diversas disposiciones de la Ley de Migración. <https://gtpm.mx/iniciativas/interes-superior-de-la-ninez-reformas-a-diversas-disposiciones-de-la-ley-de-migracion/>.
- Grupo de Trabajo sobre Política Migratoria. (2019c). Iniciativas. Migrante mexicano en retorno. Reforma y adición a los artículos 3 y 36 de la Ley de Migración. <https://gtpm.mx/iniciativas/migrante-mexicano-en-retorno-reforma-y-adicion-a-los-articulos-3-y-36-de-la-ley-de-migracion/>.
- Grupo de Trabajo sobre Política Migratoria. (2019d). Iniciativas. Diversas disposiciones. Reformas a artículos 2, 17, 21, 37, 43, 86, 148. <https://gtpm.mx/iniciativas/diversas-disposiciones-reformas-a-articulos-2-17-21-37-43-86-148/>.
- Grupo Impulsor Contra la Detención Migratoria y la Tortura. (2019). *Detención migratoria y tortura: del estado de excepción al estado de derecho*. <https://vocesmesoamericanas.org/wp-content/uploads/2018/06/GIDMT-Documento-Inicial.pdf>.
- Ley de Migración (2011). <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Federal/pdf/wo83139.pdf>.
- Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes (2014). <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Federal/pdf/wo99957.pdf>
- Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político (2011). <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Federal/html/wo57819.html>.

- MANEK, J. (2019). *Estaciones Migratorias – Espacios Torturantes. Violaciones Graves de Derechos Humanos en la detención migratoria en México*. Colectivo contra la Tortura y la Impunidad. <https://www.contrala-tortura.org.mx/index.php/component/k2/item/183-espacios-torturantes>.
- MORALES, J. (2008). Despenalización de la migración irregular en México: Análisis y perspectivas de la reforma a la Ley General de Población de 21 de julio de 2008. *Criminalia*, LXXIV (2): 109-147. <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2993/10.pdf>.
- ORTEGA, A. (2012). *Políticas migratorias sub-nacionales en México. Evaluación de las Oficinas Estatales de Atención a Migrantes*. Plaza y Valdés.
- ORTEGA, E. (2019). Niñez detenida en México. Cuando prevalece la condición de migrante sobre la de niña, niño o adolescente. En M. Pérez y E. Ortega (Coords.), *Migración forzada, Derechos Humanos y niñez* (pp. 163-197). Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.
- Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular (2018). Resolución aprobada por la Asamblea General. A/RES/73/195. <https://undocs.org/A/RES/73/195>.
- Pacto Mundial sobre los Refugiados (2018). Resolución aprobada por la Asamblea General de Naciones Unidas. Informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. A/73/12 (Part II). https://www.unhcr.org/gcr/GCR_Spanish.pdf.
- SALTALAMACCHIA, N. (2015). Entre liberales y estatistas. México en la gobernanza global de los Derechos Humanos. En G. González, O. Pellicer y N. Saltalamacchia (Eds.), *México y el multilateralismo del siglo XXI. Reflexiones a los 70 años de la ONU* (pp. 209-235). Siglo XXI, Instituto Tecnológico Autónomo de México y Senado de la República.
- Secretaría de Gobernación (2012). Manual de Organización Específico. Unidad de Política Migratoria. http://portales.segob.gob.mx/work/models/PoliticaMigratoria/CEM/UPM/Manual_Organizacion_Especifico.pdf.

Capítulo 16

Ley de Nacionalidad y su reconfiguración como elemento de la política exterior mexicana

Salvador Gerardo González Cruz
Walid Tijerina Sepúlveda

Introducción

DESDE LA CONCEPCIÓN DEL ESTADO MODERNO, cuyo origen se atribuye históricamente al **Tratado de Paz de Westfalia**, el elemento de población ha sido uno de los ingredientes esenciales del propio Estado –junto con la delimitación soberana de su territorio y su gobierno. Sin embargo, de acuerdo con las principales corrientes históricas en la materia, fue hasta el siglo XIX que se atribuye la conformación de **Estados-Nación**; es decir, territorios que se regían bajo un gobierno soberano y cuya población, a su vez, compartía ya un sentido de unión o comunidad basado en rasgos culturales, étnicos y sociales. Fue entonces en este contexto de Estados-Nación que la **nacionalidad** se comenzó a configurar como ese vínculo jurídico que enlazaba a la población con su Estado.

Guiado por estas razones, juristas como Lerebours-Pigeonnière incluyeron los aspectos políticos al conceptualizar la nacionalidad, **definiéndola** como “la calidad de una persona en razón del nexo político y jurídico que la une a la población constitutiva de un Estado” (en Pereznieto 2003). Lo que representa esta relación entre individuo y Estado es, a final de cuentas, una serie de derechos y obligaciones que han evolucionado en el transcurso de las décadas. En consideración de ello es que la **Declaración Universal de los Derechos Humanos**, proclamada por la **Asamblea General** de las **Naciones Unidas** en 1948, incluyó los principios de nacionalidad en su artículo 15, al redactar lo siguiente:

Artículo 15.

1. Toda persona tiene derecho a una nacionalidad.
2. A nadie se privará arbitrariamente de su nacionalidad ni del derecho a cambiar de nacionalidad.

Ahora bien, de 1948 a finales del siglo XX, el sistema internacional pasó cada vez más por dinámicas que auspiciaron la internacionalización de fenómenos políticos, económicos y sociales. En particular, es de subrayarse que la intensificación que se dio a raíz del fenómeno de la **globalización** ha replanteado los contextos y retos que se tenían tradicionalmente en la relación individuo-Estado –lo cual será

analizado en las siguientes secciones. Antes de llegar a estos nuevos retos exigidos por la globalización, no obstante, el presente capítulo dará una breve introducción a los antecedentes históricos y principios básicos de la nacionalidad de acuerdo con el **derecho internacional**. Posteriormente, el capítulo se adentrará en el marco jurídico relevante de México, constituido principalmente por la **Ley de Nacionalidad**, para resaltar después algunos de los retos y controversias que se han testimoniado en México en torno a la regulación de la nacionalidad. Para finalizar, se presentarán algunas reflexiones referentes tanto al contexto mexicano como al contexto internacional.

Antecedentes históricos y principios básicos de la nacionalidad

Como ha hecho referencia, **Leonel Pereznieto** (2003), desde el año 1811, con los *Elementos constitucionales* del insurgente **Ignacio López Rayón**, pensadores mexicanos comenzaron a formular la atribución de nacionalidad dentro del régimen constitutivo de México. Posteriormente, los **Sentimientos de la Nación** de José María Morelos en 1813 y el **Plan de Iguala** de 1821 contemplaron la figura de la nacionalidad con relación a la constitución de un pueblo soberano e independiente. Estos serían los primeros planteamientos que se hicieron en el país respecto a la concepción de la nacionalidad (ver Tabla 1).

Tabla 1. Documentos sobre la figura jurídica de la nacionalidad

Año	Documento regulatorio de la nacionalidad
1811	<i>Elementos constitucionales</i> , de Ignacio López Rayón
1813	<i>Sentimientos de la Nación</i> , de José María Morelos
1821	<i>Plan de Iguala</i>
1824	<i>Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos</i>
1854	<i>Decreto del Gobierno sobre Extranjería y Nacionalidad</i>
1857	<i>Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos</i>
1886	<i>Ley de Extranjería y Naturalización</i>
1917	<i>Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos</i>
1934	<i>Ley de Nacionalidad y Naturalización</i>
1993	<i>Ley de Nacionalidad</i> (abrogada)
1998	<i>Ley de Nacionalidad</i> (vigente)

Fuente: Elaboración propia con datos de Pereznieto (2003)

La **Constitución de 1857** contemplaba ya, en su **artículo 30**, lo referente a la nacionalidad mexicana con gran similitud estructural a lo que presenta ahora el régimen constitucional mexicano, al dividir las principales vías de adquisición de la nacionalidad por **nacimiento** y por **naturalización**. Aun así, el tema referente a la nacionalidad mexicana ha presentado reformas y modificaciones importantes.

La **Constitución de 1917** aún no preveía la nacionalidad como tal, sino que dicho artículo establecía cómo era que se adquiría la “calidad” de mexicanos. Para mayor referencia, se cita a continuación el **artículo 30** conforme a su redacción original:

Art. 30.-La calidad de mexicano se adquiere por nacimiento o por naturalización.

I.-Son mexicanos por nacimiento, los hijos de padres mexicanos, nacidos dentro o fuera de la República, siempre que en este último caso los padres sean mexicanos por nacimiento. Se reputan mexicanos por nacimiento los que nazcan en la República de padres extranjeros, si dentro del año siguiente a su mayoría de edad manifiestan ante la Secretaría de Relaciones Exteriores, que optan por la nacionalidad mexicana y comprueban ante aquélla que han residido en el país los últimos seis años anteriores a dicha manifestación.

Ahora bien, ¿qué es lo que podemos desprender de la concepción original que tenía el poder constituyente de la nacionalidad mexicana? De inicio, es evidente la inclusión de las principales categorías que el derecho internacional ha considerado tradicionalmente para adquirir la nacionalidad, como ha sido el **derecho de sangre** (*ius sanguinis*) como uno de los principales criterios para otorgar la nacionalidad; es decir, cuando los padres transfieren la nacionalidad al hijo. En segunda instancia, de acuerdo al orden configurado por la concepción original de la Constitución, el **artículo 30** contemplaba una combinación de criterios de nacionalidad para hijos de extranjeros nacidos en la república mexicana: el *ius soli* (derecho adquirido por haber nacido en **suelo** mexicano) acompañado del *ius optandi* (es decir, derecho a **escoger** la nacionalidad mexicana); en este caso, contemplada para el año siguiente de la mayoría de edad al comprobar asimismo la residencia de 6 años previos (cuyo derecho también es contemplado como criterio *ius domicili*, o derecho según la **residencia** o domicilio).

Con ello, pudiera decirse que, desde los antecedentes constitucionales de 1857 y 1917, se comenzaron a contemplar para la república el vínculo jurídico de nacionalidad acorde a los criterios o principios tradicionales del derecho internacional, que para mayor análisis se resumen a continuación:

- i. ***Ius sanguinis*** o derecho de sangre: cuya esencia es determinar la nacionalidad de una persona como herencia de sus padres, sin importar dónde se dé el nacimiento;
- ii. ***Ius soli*** o derecho de suelo: según el cual las personas con el solo hecho de nacer en un Estado, adquieren la nacionalidad de dicho Estado, aún y cuando esta pueda diferir de la de sus padres;
- iii. ***Ius optandi*** o derecho de opción: el cual contempla que la persona pueda elegir entre nacionalidades cuando tiene derecho a más de una o existe conflicto entre ellas; y,
- iv. ***Ius domicili*** o derecho por domicilio: el cual brinda el derecho o prerrogativa de adquirir la nacionalidad a la persona que comprueba determinado tiempo de residencia en determinado Estado (ver también, Santos, 2009).

Además de estos supuestos para adquirir la nacionalidad mexicana, el mismo **artículo 30** contempló desde la Constitución de 1857 la adquisición de nacionalidad para extranjeros mediante la **naturalización**. Posteriormente, la Constitución de 1917 otorgó mayor forma a la distinción entre nacionalidad por nacimiento y nacionalidad por naturalización, pues esta última se incluyó en una fracción posterior, principalmente mediante los criterios de *ius soli* (nacimiento en suelo mexicano para el caso de hijos/as de extranjeras), *ius domicili* (residencia por cinco años consecutivos) y *ius optandi* (o derecho de opción) para los indolatinos que optasen por la nacionalidad mexicana.

Una de las distintivas entre la Constitución de 1857 y la Constitución de 1917, no obstante, es que la primera hablaba de la **pérdida** de “**ciudadanía**” en su **artículo 37**, mientras que la Constitución de 1917 contempló la pérdida de la “ciudadanía mexicana” —cuya adición de la calidad de “mexicana” bien pudiera haberse realizado para evitar ambigüedades entre las figuras de “ciudadanía” y de “nacionalidad”. Por lo tanto, la Constitución de 1917 contempló los supuestos de pérdida de “ciudadanía mexicana” en el **artículo 37**, ya fuera por **naturalización** en país extranjero, por **servir** oficialmente al gobierno de otro país o recibir **condecoraciones** de gobiernos extranjeros, o por comprometerse a no seguir los postulados de la propia Constitución o leyes que emanasen de ella.

A inicios del siglo XX, la Constitución mexicana replicaba así una tradición prohibitiva que prevalecía en el derecho nacional y constituciones de la mayoría de los países. No obstante, conforme avanzaron las décadas del siglo XX, la creciente **interconexión** entre países y el aumento de flujos **migratorios** —para el caso de México, con el país vecino del norte— dieron pie a que los rasgos prohibitivos de la regulación de la nacionalidad mexicana y dobles nacionalidades fueran considerados. Esta **reconsideración** o reformulación de los criterios de nacionalidad llevó eventualmente a legisladores mexicanos a cristalizar distintas reformas en los artículos constitucionales relevantes y a expedir leyes reglamentarias en la materia. Tal vez la más importante de ellas, en este sentido en particular, es la reforma constitucional al **artículo 37**, publicada en el **Diario Oficial de la Federación** el 20 de marzo de 1997, para establecer de forma definitiva que “ningún mexicano por nacimiento podrá ser privado de su nacionalidad.”

Para realizar esta reforma constitucional, la exposición de motivos mencionó lo siguiente:

Esta reforma constitucional, que se realizaría en ejercicio de la facultad soberana del Estado Mexicano, tanto de identificar y determinar quiénes son sus nacionales, como de establecer los supuestos legales que permitan preservar la nacionalidad mexicana, **tiene como objetivo establecer la no pérdida de la nacionalidad mexicana por nacimiento**, independientemente de que se adopte otra nacionalidad o ciudadanía.

En virtud de lo anterior, desaparecerían las causales de pérdida de nacionalidad mexicana por nacimiento señaladas en el apartado A del **artículo 37** constitucional, salvo en circunstancias excepcionales exclusivamente aplicables a personas naturalizadas mexicanas. (Énfasis añadido)

Previo a esta reforma, la nacionalidad mexicana por nacimiento podía perderse al igual que la nacionalidad por naturalización, lo cual, en consideración de juristas en la materia, era violatorio al **derecho** humano a una nacionalidad contemplada por la **Declaración Universal de los Derechos del Hombre** de las Naciones Unidas. Ahora bien, la siguiente sección analizará cuáles han sido las coyunturas internacionales que han dado origen a las distintas reformas y reconfiguraciones de la **Ley Nacionalidad** de México y el marco jurídico relevante.

Ley de nacionalidad y su rol en la política exterior mexicana

Como se mencionó en los primeros apartados del presente capítulo, a partir del siglo XIX, la **construcción de la nacionalidad** como un elemento de unidad cultural y social se fue convirtiendo cada vez más en uno de los ingredientes esenciales del Estado-nación. En la conformación entonces de los Estados-nación a través del mundo, esta **construcción discursiva** de la “nación” ha tenido incidencia, a su vez, en políticas gubernamentales que buscan definir las respectivas nacionalidades (y sus formas de adquisición o pérdida) de cada Estado. Aquí, la **política exterior** se convierte entonces en una de las herramientas más importantes. Si vemos el caso de Estados Unidos, su política de apertura y bienvenida a flujos migratorios en el siglo XIX sentó las bases para la creación de un Estado **diverso** y **multicultural**—aspecto que se ha visto revertido drásticamente en años recientes—.

En el caso de México, el largo periodo de inestabilidad política y económica durante gran parte del siglo XIX, reflejada también en los vaivenes ideológicos entre grupos conservadores y liberales, parece haber impedido alguna postura unificada o congruente respecto a los factores determinantes de la nacionalidad y la naturalización mexicana. Ahora bien, ya en el **Porfiriato**, como primer periodo de estabilidad política y económica, se comenzó a proyectar un posicionamiento de apertura en la materia al dar facilidades considerables a comunidades extranjeras como la **francesa** y la **española** para que se asentaran en México a fin de aportar al **desarrollo** económico e industrial del país (ver Cosío, 1974; Gámez, 1969).

Posteriormente, en el México **posrevolucionario**, la política exterior mexicana en torno a la inmigración y naturalización de extranjeros se reformularía drásticamente conforme a ideologías nacionalistas. En esta instancia, el gobierno diseñó una política migratoria restrictiva cuyas finalidades eran consolidar la **unidad nacional** y cultural del país, y reservar los mercados laborales y comerciales para los propios mexicanos, en un periodo que buscaba la recuperación económica tras la devastación sufrida por el conflicto revolucionario. De acuerdo con **Yankelevich** (2015), desde la década de 1920, comenzó “un ascendente proceso de restricción a la migración internacional, primero por medio de circulares confidenciales limitando el ingreso de asiáticos, negros, árabes, turcos, rusos, polacos, libaneses, etc., que engrosaban las nuevas corrientes migratorias” (p. 1756). El objetivo inicial de estas políticas era entonces impedir que dichos inmigrantes pudieran “desarrollar actividades en las que **competían** con los nacionales, como fue el caso del trabajo como jornaleros y las actividades comerciales al menudeo” (Yankelevich, 2015). Este enfoque restrictivo de la política exterior mexicana en torno a la inmigración se

vería reforzada además por la crisis económica que generó la **Gran Depresión de 1929** y políticas restrictivas que Estados Unidos comenzó a implementar en respuesta a la recesión económica (ver también Overmyer-Velazquez, 2011).

Años más tarde, el **Cardenismo** revirtió el carácter restrictivo de la política exterior en torno a la inmigración y naturalización de extranjeros. Al reconocer la amenaza que representaban los regímenes fascistas de Europa, el presidente **Lázaro Cárdenas** extendió esfuerzos diplomáticos y de política exterior para apoyar a refugiados españoles. En consecución de ello, México recibió a 807 **españoles** asilados en la Embajada de México en España y gestionó con España y Francia la llegada de 500 niños españoles huérfanos al puerto de Veracruz para que fuesen después integrados a la sociedad mexicana. En palabras de Mendoza (2014), ello proyectó “la generosidad de un país que, en aquellos momentos, ya era respetado en Europa y en el mundo por la valentía y la justeza de su política exterior”, la cual comenzaba a consolidar la reputación de México como agente que procuraba en todo momento “el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales a partir de sostener la primacía del derecho internacional” (p. 102). Este apoyo a la comunidad española se vería plasmado eventualmente en la **Ley de Nacionalidad de 1934**. Mediante reforma en el año 1940, “meses después de la llegada del primer contingente de refugiados, por decreto presidencial se incorporó en la Ley de 1934 el origen español como sujeto de privilegio para acceder a la nacionalidad mexicana” (Yankelevich, 2015, 1771).

Esta última reforma a la Ley de Nacionalidad se convirtió eventualmente en uno de los puntos coyunturales de la política exterior mexicana, demostrando la capacidad del Estado mexicano de tener una proyección significativa a nivel internacional. Décadas después, ya a fines del siglo XX, el nuevo contexto globalizador exigiría **reformas** adicionales al marco jurídico mexicano sobre la nacionalidad. En consideración de la creciente población de mexicanos que residían en Estados Unidos, la administración del presidente **Ernesto Zedillo** concibió una iniciativa para reconocer y estrechar lazos con ese elemento demográfico mexicano que vivía en el país vecino del norte. Esta iniciativa, llamada “**Nación México**”, tuvo el objetivo central “de promover las reformas constitucionales y legales para que los mexicanos preservaran su nacionalidad en los casos en que hubieran optado por otra”, cuyo resultado fue la reforma a los **artículos 30, 32 y 37** de la Constitución que entraron en vigor en **1998** (Mendoza, 2014). Además de estas reformas constitucionales, el gobierno promulgó la nueva **Ley de Nacionalidad de 1998**, cuya principal innovación fue precisamente la habilitación de la **doble nacionalidad** (González, 2000).

Ley de Nacionalidad en México: estructura, contenidos y controversias

La fracción XVI del **artículo 73** de la Constitución mexicana establece como atribución del Congreso de la Unión “dictar leyes sobre nacionalidad, condición jurídica de los extranjeros, ciudadanía, naturalización, colonización, emigración e inmigración y salubridad general de la República”. Con base entonces en esta atribución constitucional, los legisladores dictaron distintas leyes reglamentarias

de los postulados constitucionales referentes a la nacionalidad en México. Sería, no obstante, hasta la Ley de Nacionalidad del año 1998 que se cambió el espíritu **prohibitivo** que se mencionó anteriormente respecto a la doble o múltiple nacionalidad dentro del régimen jurídico mexicano.

De acuerdo con la jurista **Nuria González Martín** (2000), “la novedad de la ley fundamental estriba, obviamente, en una 'tercera categoría de atribución de la nacionalidad' reconocida en la no pérdida de la nacionalidad mexicana, en la **doble nacionalidad**” (p. 882). A su vez, a consideración de la jurista González Martín (2000), la Ley de Nacionalidad de 1998 se estructura conforme a los apartados siguientes:

- i. Disposiciones generales;
- ii. De la nacionalidad mexicana por nacimiento;
- iii. De la nacionalidad mexicana por naturalización;
- iv. De la pérdida de la nacionalidad mexicana por naturalización; y,
- v. De las infracciones y sanciones administrativas.

En consecuencia, la Ley de Nacionalidad de 1998 continúa con esa misma estructuración de los artículos constitucionales (**30, 32 y 37**) y sus contenidos, regulando primero la nacionalidad mexicana por **nacimiento**, para después contemplar la nacionalidad por **naturalización** y los supuestos legales en que ésta última puede perderse. Así, en el mismo sentido planteado por el régimen constitucional, dicha ley plantea dos vías para la adquisición de la nacionalidad mexicana: por nacimiento y por naturalización.

Esta ley, además, establece en su **artículo primero** que la aplicación de la legislación es atribución del **Poder Ejecutivo** federal a través de la **Secretaría de Relaciones Exteriores** (SRE). Que se faculte a la Cancillería, en consideración de Yankelevich (2015), termina por resaltar cómo en México se ha dado a los temas de nacionalidad y naturalización de extranjeros la categorización “de **política exterior** en lugar de ser considerados ámbitos de la política de población y migración bajo la responsabilidad de la **Secretaría de Gobernación**” como se da en la mayoría de los países (p. 1732). En México, por tanto, la SRE es la encargada de expedir tanto los certificados de nacionalidad mexicana como las cartas de naturalización. Es de resaltar, no obstante, que de acuerdo con el **artículo 23** para todos los casos de naturalización, la SRE debe recabar previamente la opinión de la Secretaría de Gobernación.

Ahora bien, una de las adiciones que contempla la ley y que no había sido configurado por los preceptos constitucionales era el atributo de nacionalidad para las personas morales o jurídicas.

Al respecto el **artículo 8** de la ley establece:

Artículo 8o.- Son personas morales de nacionalidad mexicana las que se constituyan conforme a las leyes mexicanas y tengan en el territorio nacional su domicilio legal.

Esta determinación sobre personas morales en el país pudiera parecer, de inicio, trivial. Sin embargo, en la práctica **jurídica** y dentro del actual contexto **globalizado**, la estipulación de nacionalidad para personas morales en consideración del domicilio de su incorporación no ha privado que se generen diversos conflictos de leyes en torno a la tributación de personas morales que, aun y cuando tienen un domicilio de incorporación en México, llevan a cabo actividades económicas o han desarrollado fuentes de ingreso en otros países. Bajo esta tesis, son dos principalmente los supuestos en que pudiera generarse un caso de doble tributación:

- i. En el primero de estos supuestos, dos países exigen impuestos a la misma persona, ya sea física o moral, con base en sus ingresos y patrimonio;
- ii. En el segundo supuesto, la doble tributación se da cuando la persona, residente de un país, obtiene ingresos o posee patrimonio en un país distinto, y ambos países pretenden recaudar impuestos de dichas actividades;

Este punto, en particular, ha sido ya revisado por la **Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos** (OCDE), la cual formuló su **Convenio de Modelo Tributario**. En México, el **Código Fiscal de la Federación** ha adaptado diversas directrices del convenio de la OCDE, particularmente respecto a los criterios de “residencia fiscal” o “sede de dirección efectiva” (ver Amador, 2019). “Tal es el caso,” señala Amador (2019), “de las personas morales constituidas en varios países y que cuentan con directivos esparcidos en todo el mundo, lo cual generaría una doble residencia fiscal,” lo cual ha llevado a países a la necesidad de firmar tratados para evitar la **doble tributación** entre ellos.

Ahora bien, otro aspecto que la Ley de Nacionalidad incluyó en su articulado, y que ha generado diversas controversias legales, es la referencia expresa al **artículo 32** constitucional respecto al requisito de ser “mexicano por nacimiento” para determinados cargos públicos en el país. A la letra, el **artículo 15** de la ley en estudio contempla lo siguiente:

Artículo 15.- En los términos del párrafo segundo del artículo 32 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, cuando el ejercicio de algún cargo o función se reserve a quien tenga la calidad de mexicano por nacimiento y no haya adquirido otra nacionalidad, será necesario que la disposición aplicable así lo señale expresamente.

Lo anterior ha dado pie a que distintos juristas critiquen la prevalencia de una distinción entre lo que pareciera ser “mexicanos de **primer grado**” para aquellos cuya nacionalidad fue adquirida por nacimiento y para “mexicanos de **segundo grado**” para aquellos cuya nacionalidad fue adquirida por naturalización (ver Alonso, 2018; González, 2000). En consecuencia, varias controversias suscitadas respecto a los requisitos de nacionalidad para cargos públicos han tenido que ser resueltas por la **Suprema Corte de Justicia de la Nación** mediante acciones de inconstitucionalidad, cuyo contenido será analizado en la siguiente sección.

Soberanía nacional y gradación de nacionalidad para cargos públicos en México

¿Debería ser permisible que haya distinciones entre mexicanos según la vía en que adquirieron la nacionalidad? En México, el **artículo 32** constitucional contempla como requisito ser mexicano por nacimiento para determinados cargos públicos. Al respecto, el párrafo segundo de la Constitución establece que “el ejercicio de los cargos y funciones para los cuales, por disposición de la presente Constitución, se requiera ser mexicano por nacimiento, se reserva a quienes tengan esa calidad y no adquieran otra nacionalidad.” En efecto, la Constitución establece, a lo largo de sus artículos, diversos cargos públicos para los cuales es necesario tener nacionalidad mexicana por nacimiento —como lo son los de **elección popular**, tales como presidente, senadores, diputados y gobernadores, así como los de **secretarios** de Estado y **ministros** de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. ¿Cuál es la intención legislativa para establecer este requisito a cargos públicos?

En 1918, **Venustiano Carranza** expuso un mensaje ante el Congreso de la Unión que terminaría convirtiéndose en la piedra angular de la llamada **Doctrina Carranza** en torno a la política exterior mexicana. Dentro de este mensaje, la distinción entre mexicanos y extranjeros en protección de la **soberanía** mexicana fue considerada como uno de los puntos medulares. Lo anterior se puede reflejarse en las siguientes palabras de Carranza (en Mendoza, 2014):

Las ideas directrices de nuestra política internacional son pocas, claras y sencillas. Se reducen a proclamar, que todos los países son iguales; deben respetar mutua y escrupulosamente sus instituciones, sus leyes y su soberanía; que ningún país debe intervenir en ninguna forma y por ningún motivo en los asuntos interiores de otros. (...) Nacionales y extranjeros deben ser iguales ante la soberanía del país en que se encuentran; y finalmente, que las legislaciones deben ser uniformes e iguales en lo posible, sin establecer distinciones por causa de nacionalidad, excepto en lo referente al ejercicio de la soberanía (p. 69).

En este orden de ideas, es evidente cómo, desde la Doctrina Carranza, este argumento de discernir entre nacionales por nacimiento y por naturalización obedece a la protección de la **soberanía** y **lealtad** nacional. La **Real Academia Española**, por ejemplo, ha definido la soberanía, en términos constitucionales, como el “poder supremo e ilimitado, tradicionalmente atribuido a la nación, al pueblo o al Estado, para establecer su constitución y adoptar las decisiones políticas fundamentales tanto en el ámbito interno como en el plano internacional”. Para tal efecto, la Constitución ha reservado cargos públicos estratégicos, es decir, de toma de decisiones que pudieran impactar el interés público ya sea a nivel **municipal, estatal o federal**, para personas que tengan la nacionalidad mexicana por nacimiento. Con ello, el poder constituyente y los legisladores mexicanos buscan procurar que los intereses de los servidores públicos de dichas categorías no se vean comprometidos por intereses o influencia de algún gobierno extranjero.

Ahora bien, a nivel **internacional**, la soberanía también ha sido una de las piedras angulares de la evolución del sistema internacional, en gran parte debido a la creciente importancia que han tenido organismos intergubernamentales como las

Naciones Unidas para guiar las actuaciones de Estados en el ámbito global de acuerdo con las mejores prácticas, convenciones internacionales y al derecho **consuetudinario**. En este sentido, la **Carta de las Naciones Unidas**, uno de los documentos fundantes del sistema internacional contemporáneo, establece en su **artículo 2.1**: “todos los Estados gozan de igualdad soberana. Tienen iguales derechos e iguales deberes y son por igual miembros de la comunidad internacional, pese a las diferencias de orden económico, social, político o de otra índole”.

Si se revisan, no obstante, los criterios jurisdiccionales dictados por la **Suprema Corte de Justicia de la Nación** salen a la luz leyes o regulaciones que iban más allá de lo contemplado por el **artículo 32** de la Constitución mexicana. En la acción de inconstitucionalidad con número de expediente 48/2009, por ejemplo, la **Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH)** solicitó la invalidez de distintas leyes —entre ellas la **Ley de la Policía Federal**, la **Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación**, y la **Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República**— por considerar que contravenían los preceptos constitucionales, ya que dichas leyes contenían artículos que establecían que para ejercer distintos cargos contemplados en ellas se exigía ser ciudadano mexicano por nacimiento. De acuerdo con el criterio de la CNDH, dichos requisitos representaban “una distinción **discriminatoria** respecto de aquellos connacionales por naturalización” (SCJN, 2011a, Resultando Segundo).

Al respecto, la **Suprema Corte** declaró que el **Congreso de la Unión**, siguiendo el precepto constitucional contenido en el artículo 32, debía exigir el requisito de nacionalidad mexicana por nacimiento de manera razonable y proporcional; es decir, sólo cuando dicha restricción contribuyera directamente a los objetivos originalmente contemplados por el legislador y el poder constituyente: la **soberanía y lealtad** nacional. En ese tenor de ideas, la Suprema Corte declaró la invalidez de distintos artículos y fracciones de la **Ley de la Policía Federal** y la **Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República**, en las respectivas porciones normativas que indicaban: “por nacimiento”. Con esta resolución, por tanto, se buscó evitar discriminaciones entre connacionales cuando los cargos públicos no eran del mismo nivel estratégico que los citados anteriormente —de elección popular o secretarios de Estado, por citar algunos ejemplos.

Años más tarde de la acción de inconstitucionalidad presentada por la CNDH, el procurador General de la República presentó una acción similar ante la **Suprema Corte** tras la publicación de una reforma a la **Constitución Política del Estado de Morelos**, la cual pretendía establecer una condición adicional referente a la nacionalidad como requisito para acceder al puesto de **gobernador** de dicha entidad federativa. Lo que pretendía dicha reforma era contemplar, además de ser mexicano por nacimiento, la condición de ser “hijo de madre o padre mexicano por nacimiento” como requisito para ser gobernador/a del estado de Morelos (SCJN, 2011b). Debido a esto, la Suprema Corte consideró que la reforma a la constitución del estado de Morelos **excedió** el precepto contenido en el **artículo 32** de la Constitución mexicana y en el diverso 116 constitucional, fracción I, inciso b), el cual contempla que para ocupar la titularidad del **Poder Ejecutivo** en alguna entidad federativa del país se requiere ser mexicano por nacimiento. Además de exceder estos mandatos constitucionales, la Suprema Corte consideró asimismo que la

reforma llevada a cabo por el Congreso local de Morelos se extralimitó en sus funciones, al pretender legislar una materia que es exclusiva del **Congreso de la Unión**, puesto que la nacionalidad viene a constituirse finalmente en uno de los elementos esenciales del Estado moderno.

Por estas razones fue entonces que la Suprema Corte declaró la invalidez de la porción normativa de la fracción I del **artículo 58** de la Constitución local de **Morelos** que contemplaba “e hijo de madre o padre mexicano por nacimiento” como requisito adicional para ser gobernador de dicha entidad federativa (SCJN, 2011b). Con estos precedentes, la Suprema Corte sentaría las bases para futuras controversias o acciones de inconstitucionalidad en torno a la nacionalidad mexicana —el más reciente resuelto en enero de 2020, respecto a la **Ley número 613** emitida por el **Congreso de Veracruz** (ver Hernández, 2020). Es claro que, como en otros rubros del derecho mexicano, la Suprema Corte es una de las instituciones con mayor protagonismo al momento de proveer las directrices jurídicas para el sistema mexicano.

Reflexiones finales

La **regulación** de la nacionalidad mexicana, como se pudo testimoniar a través del presente capítulo, ha sido uno de los temas cuyo análisis y regulación ha estado en la agenda de legisladores y estadistas mexicanos desde los primeros años de independencia. Desde entonces, la regulación de la nacionalidad en el sistema jurídico mexicano ha evolucionado para tratar de adaptar el régimen jurídico y la relación individuo-Estado conforme a las diversas coyunturas que han traído tanto fenómenos nacionales como internacionales. En particular, como es de esperarse en materia de política exterior, los grandes eventos y dinámicas del sistema internacional han tenido sus respectivos impactos en la configuración del marco jurídico mexicano encargado de reglamentar la nacionalidad mexicana. Ya en tiempos recientes, la creciente **globalización**, reflejada en mayores flujos migratorios e interconexiones entre países, exigió de nueva cuenta al legislador mexicano flexibilizar algunos de los principales preceptos en torno a la nacionalidad mexicana desde la propia Constitución hasta sus leyes reglamentarias.

En México, sin embargo, los legisladores no han sido los únicos actores institucionales marcando la pauta del régimen regulatorio en torno a la nacionalidad mexicana. La aparición de distintas leyes que contravenían o excedían los preceptos constitucionales en la materia dio pie a que la **Suprema Corte de Justicia de la Nación** tomara también un papel protagónico, mediante la resolución de acciones de inconstitucionalidad interpuestas por la **Comisión Nacional de Derechos Humanos** y la entonces **Procuraduría General de la República**.

Ahora bien, el derecho es una de las ramas en constante **cambio**, debido a las evolutivas circunstancias que presentan los Estados. Por lo mismo, en la presente coyuntura internacional, el auge de **nacionalismos** y **proteccionismos** parece haberse convertido en otro de los retos enfrentados por los regímenes jurídicos de nacionalidad. En este apartado, los ejemplos de mayor resonancia hasta ahora han sido los decretos migratorios de **Donald Trump** contra los llamados “soñadores”

migrantes (y la invalidez declarada al respecto por la **Suprema Corte de Estados Unidos**), junto con el reciente **Brexit** o salida del Reino Unido de la **Unión Europea** debido, en gran parte, al rechazo de las recientes dinámicas migratorias ocasionadas por la misma integración europea. Esperemos, por tanto, que los cambios que se lleven a cabo en la regulación de la nacionalidad en distintos países estén siempre apegados a **derecho** y al principio de **progresividad inherente** al sistema internacional de derechos humanos. De no ser así, es necesario que surjan los contrapesos necesarios para velar por el **Estado de Derecho** y la protección de los derechos fundamentales, ya sea a nivel **nacional** (como el caso citado de la Suprema Corte de Estados Unidos o la propia Suprema Corte de México), a nivel **regional** (con el ejemplo de la Corte Interamericana de Derechos Humanos) o a nivel **internacional** (mediante la continua participación de organismos intergubernamentales como las Naciones Unidas).

Fuentes

- ALONSO Velasco, I. (2018). “Discriminación hacia mexicanos naturalizados para acceder a cargos públicos en México”. *Revista Legislativa de Estudios Sociales y de Opinión Pública*, (11) 22, pp. 111-142.
- AMADOR, A. (2019). *Personas morales: noción de residencia, su importancia en los CEDT*. Disponible en: <https://veritasonline.com.mx/personas-morales-nocion-de-residencia-su-importancia-en-los-cedt/> (Visitado el 22 de junio de 2020).
- Congreso de la Unión (20 de marzo de 1997). *Reforma constitucional al artículo 37*. México: Diario Oficial de la Federación.
- COSÍO Villegas, D. (1974). *Historia moderna de México*. México: Editorial Hermes.
- GÁMEZ, J. L. C. (1969). “La penetración extranjera y los grupos de poder económico en el México porfirista”. *Problemas del Desarrollo*, 1 (1), 49-88.
- GONZÁLEZ Martín, N. (2000). “Ley de Nacionalidad”. *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, (XXXIII) 98, pp. 873-894.
- HERNÁNDEZ, A. (28 de enero de 2020). “Invalida SCJN no antecedentes penales y nacionalidad mexicana para cargos públicos”. Disponible en: <http://www.omnia.com.mx/noticia/131922/invalida-scn-no-antecedentes-penales-y-nacionalidad-mexicana-para-cargos-publi> (Visitado el 22 de junio de 2020).
- MENDOZA, J. C. (2014). *Cien años de política exterior mexicana: De Francisco I. Madero a Enrique Peña Nieto*. México: Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México y Grupo Editorial Cenzontle.
- OVERMYER-VELAZQUEZ, M. (ed.) (2011). *Beyond la Frontera: The History of Mexico-U.S. Migration*. Oxford: Oxford University Press.
- PEREZNIETO Castro, L. (2003). *Derecho Internacional Privado: Parte General*. México: Editorial Oxford.

Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) (2011a). Acción de Inconstitucionalidad 48/2009 resuelta en fecha 14 de abril de 2011. México.

Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) (2011b). Acción de Inconstitucionalidad 19/2011 resuelta en fecha 24 de octubre de 2011. México.

YANKELEVICH, P. (2015). “Mexicanos por naturalización en la primera mitad del siglo XX. Un acercamiento cuantitativo”. *Historia mexicana*, 64 (4), 1729-1805.

Conclusiones

Laura Alicia Camarillo Govea
Rafael Velázquez Flores
Dámaso Morales Ramírez

COMO SE PUDO OBSERVAR EN ESTE LIBRO, EL MARCO JURÍDICO de la política exterior de México es bastante **amplio** y, hasta cierto punto, algo **complicado**. La complejidad se debe, principalmente, a **tres** factores. El primero es que existe un alto **número** de leyes y reglamentos que norman la actividad internacional del país. Por lo tanto, el funcionario encargado del proceso tiene que estar atento a las diferentes legislaciones que pueden aplicarse en cada caso. Inclusive existe la posibilidad de que algunas leyes se empalmen, se contradigan o estén desactualizadas. Por esta razón, es muy importante la constante actualización de las normas para asegurar congruencia legal y, de esta manera, fortalecer la política exterior de México.

Por obvias razones, la Constitución política es la ley **primaria**; es decir, la que está por encima de todas. De la Carta Magna, se desprenden leyes generales que normalmente reglamentan algún artículo constitucional. Es decir, la mayoría de las leyes tiene su origen en algún artículo constitucional. Además, cada ley normalmente posee su propio reglamento. Es decir, el derecho busca la especificidad para clarificar la forma de actuar ante cada situación. En esta misma lógica, todas las leyes están **interrelacionadas**. En otras palabras, cada una tiene relación con varias. Por ejemplo, la ley de migración está vinculada a la de seguridad, a la de cooperación, a la de asilo y refugio, a la de población, a la de niñas y niños, a la de los servidores públicos, a la del Servicio Exterior Mexicano, al Reglamento Interno de la SRE, a la orgánica de la administración pública federal y, por supuesto, a la misma Constitución. Por ello, es muy importante que el diplomático mexicano conozca a detalle las diferentes legislaciones que pueden aplicar en un caso.

El segundo factor es que hay un importante número de **actores** que están involucrados en el proceso de toma de decisiones de la política exterior de México. Para este caso, los tres poderes de la federación comparten esta responsabilidad y la Constitución los faculta en sus principales funciones sobre el tema. El **presidente** tiene un peso mayor puesto que la Carta Magna le confiere la responsabilidad de “**dirigir**” la política exterior del país. El **Congreso** funciona como un **contrapeso**, pero también tiene responsabilidades específicas, como son la de aprobar tratados internacionales y ratificar nombramientos diplomáticos, entre otras. El **poder judicial** está a cargo de interpretar las leyes y resolver los conflictos que pudieran existir entre los demás

poderes. Además, la **Secretaría de Relaciones Exteriores** tiene un papel fundamental en este proceso, pero sus funcionarios se tienen que apegar a los distintas leyes y reglamentos que existen al respecto. En particular, los miembros del **Servicio Exterior Mexicano** llevan la principal responsabilidad de **operar** la política exterior de México; es decir, hacerla realidad. Por otro lado, hoy día prácticamente todas las secretarías de Estado tienen funciones hacia el exterior debido a la creciente **globalización** y al aumento de la **interdependencia** mundial. Un gran número de actores genera complejidad al proceso de toma de decisiones.

El tercer factor es que la política exterior involucra un elevado número de **temas** en su agenda. Los asuntos que abarca van desde los asuntos de **seguridad** (guerra y paz, desarme, crimen organizado, terrorismo), **políticos** (diplomacia, geopolítica, cooperación internacional), **económicos** (comercio, finanzas, turismo, comunicaciones), **sociales** (derechos humanos, el medio ambiente, la migración, discriminación, pobreza, la identidad nacional, la cultura) y los **jurídicos** (derecho internacional, diplomático, de tratados, penal) y un largo etcétera. La amplitud de temas y su variedad provocan que el proceso de toma de decisiones sea más complejo porque algunos asuntos se entrelazan y varios actores reclaman presencia. Es decir, la política exterior es **transversal** porque, de manera vertical y horizontal, está presente en los **tres poderes** de la federación y en los **tres niveles** de gobierno. En otras palabras, tanto el Ejecutivo, como el Congreso y el Poder Judicial tienen responsabilidad en la materia. Además, los asuntos exteriores están en prácticamente todas las secretarías de Estado y entidades federales descentralizadas. Por si fuera poco, los **municipios**, los **estados** y la **federación** también tienen interés de participar en la diplomacia. Por esta razón, existen diferentes tipos de diplomacia. La **tradicional**, a cargo de los tres poderes de la federación; la **presidencial** a cargo del Ejecutivo; la **parlamentaria** ejecutada por el Congreso; la **multinivel** desarrollada por las diversas secretarías de Estado y la **paradiplomática**, la cual se lleva a cabo por municipios y estados.

También ha quedado claro que existen dos **fuentes** fundamentales del marco jurídico de la política exterior de México. El primero está compuesto por todas las leyes y reglamentos de carácter interno. Básicamente, este libro se enfocó a el análisis de las principales legislaciones nacionales que norman las decisiones, de los funcionarios y diplomáticos mexicanos, hacia el mundo. Sin embargo, también existe un cúmulo de instrumentos jurídicos de carácter internacional que, al mismo tiempo, se convierten en una guía de actuación para México. Todo tratado internacional que el país firme lo obliga a cumplir con su contenido. Asimismo, si la nación se adhiere a una organización mundial, entonces el gobierno tiene que acatarse a las disposiciones establecidas en sus cartas fundacionales. Lo mismo sucedería si México firma una convención de carácter multilateral. Una vez que el Senado aprueba el instrumento y el ejecutivo lo ratifica, entonces el gobierno mexicano debe seguir esos lineamientos.

La característica dual anterior lleva a dos consideraciones. En primer lugar, ya no es clara la **distinción** entre el derecho **interno** y el derecho **internacional**. Ambos están sensiblemente interrelacionados. Por ejemplo, una ley migratoria mexicana impacta a los países centroamericanos porque existe un flujo importante de personas que cruzan el país con el objetivo de llegar al territorio estadounidense. Viceversa, si México acepta la jurisdicción de la **Corte Interamericana de Derechos Humanos**, entonces las resoluciones del organismo se convierten en ley interna para México. La

segunda consideración es que el marco jurídico de la política exterior de México es “**interméstico**”. Es decir, es interno y externo al mismo tiempo. Es por esta razón que las decisiones de política exterior tienen que estar basadas en consideraciones de tipo interno y externo de manera sincronizada, lo cual resulta en un juego altamente complicado porque hay que satisfacer los intereses de los grupos internos y, al mismo tiempo, las presiones que provienen del exterior.

En términos teóricos y conceptuales, la política exterior es un conjunto de decisiones y acciones que tiene un Estado que buscan proyectarse en el ámbito internacional a partir del **interés nacional**. Es decir, son acciones que nacen al interior de un país, pero que se proyectan hacia el exterior buscando el beneficio de la población. Por lo tanto, la principal función de cualquier política exterior de un Estado es buscar en el ámbito externo aquellos elementos que puedan coadyuvar a resolver las principales necesidades internas. En otras palabras, la política exterior es un instrumento que puede impulsar el desarrollo político, económico y social de una nación.

Todas las leyes analizadas en este libro tienen **fortalezas y debilidades**. La idea era identificarlas para que los legisladores, los diplomáticos y los funcionarios encargados, pudieran tener una visión objetiva de las mismas. La idea de la obra era hacer esta contribución a un tema relevante de política pública: la política exterior. Además, la realidad es mucho más rápida que la legislación. Los países, de manera interna, cambian. El mundo también se transforma. Por ello, es necesario un proceso constante de actualización y reforma legal para que las normas estén acorde al contexto y las necesidades de la sociedad. El derecho es **maleable** y puede cambiar en consonancia con la realidad. En este sentido, varios autores de este libro hicieron propuestas de reformas a las leyes y reglamentos aquí estudiados. La principal enseñanza que busca aportar este libro es que la norma jurídica es dinámica y se puede ajustar a las necesidades de la sociedad. El legislador y la sociedad están a cargo de esta labor.

Sobre los autores

Carlos Gabriel Argüelles Arredondo es profesor-investigador, adscrito al Instituto de Estudios Internacionales “Isidro Fabela”, de la Universidad del Mar. Es licenciado en Relaciones Internacionales por la UNAM; maestro en Relaciones Internacionales, por la Universidad Laval, de Canadá y doctor en Estudios del Desarrollo Global por la UABC. Sus líneas de investigación son: política exterior de México, Derecho del Mar y Geopolítica, entre otros. Tiene varias publicaciones sobre sus líneas de investigación.

Luz Berthila Burgueño Duarte es profesora-investigadora de la Facultad de Derecho, campus Tijuana de la Universidad Autónoma de Baja California (UABC). Es doctora en Derecho por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Pertenece al Sistema Nacional de Investigadores (SNI).

Laura Alicia Camarillo Govea es profesora-investigadora de la Facultad de Derecho, campus Tijuana de la Universidad Autónoma de Baja California (UABC). Es doctora en Derecho por la Universidad de Castilla-La Mancha en España. Es líder del cuerpo académico “Estudios Jurídicos Internacionales” y miembro del Sistema Nacional de Investigadores (SNI). Actualmente es la directora de la Facultad de Derecho, campus Tijuana, de la UABC.

Jorge Chabat es profesor del Departamento de Estudios del Pacífico del Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades de la Universidad de Guadalajara (UdeG). Es licenciado en Relaciones Internacionales por El Colegio de México y maestro y doctor en Estudios Internacionales por la Universidad de Miami. Ha publicado ampliamente en temas de política exterior de México, seguridad nacional y narcotráfico y crimen organizado. Recientemente coeditó, junto con Jonathan Rosen y Bruce Bagley, el libro *The Criminalization of States. The Relationship between States and Organized Crime* en 2019.

Jessica Lillian De Alba Ulloa es investigadora de la Facultad de Estudios Globales, Universidad Anáhuac México. Es O’Gorman Fellow, Institute for Latinoamerican Studies ILAS-Columbia University (NYC) y Fulbright Alumna, SUSI program on US National Security and Policymaking. Es vicepresidente de la Asociación Mexicana de Estudios Internacionales (AMEI). Es coordinadora y autora de publicaciones en México y Estados Unidos. Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores.

Roberto Fuentes Contreras es profesor investigador de tiempo completo en la Facultad de Economía y Relaciones Internacionales de la UABC. Es autor de un libro, diversos artículos y capítulos de libro en temas microempresariales e informalidad. Coordina el posgrado en Negocios Sociales y la carrera de Economía. Cuenta con el reconocimiento al perfil deseable de la SEP. Ha laborado en el sector público estatal y como consultor en proyectos de política pública y competencia económica.

Salvador Gerardo González Cruz es doctor por la UANL, cuenta con un Máster en Administration and Management por la Hamline University en Minnesota. Es profesor-investigador de tiempo completo con perfil PRODEP de la Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales de la UANL. Es líder del Cuerpo Académico Mercados y Estudios Regionales Internacionales y miembro de la Mesa Directiva de la AMEI. Fue consejero técnico para el Examen de Egreso de la Licenciatura en Relaciones Internacionales (EGEL-LRI) y actualmente es miembro del Consejo Ciudadano de Seguridad Pública del Estado de Nuevo León.

Pedro González Olvera es embajador de carrera. Es licenciado en Relaciones Internacionales por la FCPyS de la UNAM. Cuenta con maestría en Relaciones Internacionales por la misma institución. Ha sido profesor por más de 25 años en la FCPyS de la UNAM, tanto en el Sistema Escolarizado como en el Sistema de Universidad Abierta y a Distancia (SUAYED). Actualmente se desempeña como profesor-investigador de la Universidad del Mar (campus Huatulco).

José Ignacio Martínez Cortés es coordinador del Laboratorio de Análisis en Comercio, Economía y Negocios (LACEN) de la UNAM. Es profesor del Centro de Relaciones Internacionales de la UNAM donde es coordinador del Área de Economía Internacional. Su reciente proyecto de investigación es “México 2030 hacia un crecimiento inclusivo a través del Modelo Industrialización Orientado al Desarrollo Sostenible (IODS)”. Realizó el doctorado en Economía Internacional en la Universidad Complutense de Madrid.

Juan Carlos Mendoza Sánchez es embajador de carrera. Actualmente es el cónsul general en Laredo. Fue director del IME, jefe de la Sección Consular de la Embajada en Washington, DC, cónsul adscrito en Los Angeles y Denver. Fue Jefe de Asuntos Político en Embamex Suecia y director de Difusión y Estudios Diplomáticos del IMRED. Ha publicado libros y artículos sobre política exterior. Fue profesor de asignatura de la FCPyS-UNAM, de la Universidad Anáhuac y del ITAM.

Alejandro Monjaraz Sandoval es Profesor-Investigador de tiempo completo en la Facultad de Economía y Relaciones Internacionales (FEyRI) de la Universidad Autónoma de Baja California (UABC). Miembro del Sistema Nacional de Investigadores (SNI). Sus líneas de investigación son América Latina, participación política transnacional, migración internacional y relaciones transfronterizas entre México y Estados Unidos.

Luis Miguel Morales Gámez es doctor en Ciencias de Gobierno y Política por el Instituto de Ciencias de Gobierno y Desarrollo Estratégico de la BUAP. Sus líneas de investigación son seguridad nacional y narcotráfico, así como relación bilateral México-Estados Unidos. Es miembro del Cuerpo Académico Procesos Transnacionales y Migración. Es candidato en el Sistema Nacional de Investigadores.

Dámaso Morales Ramírez es profesor de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. Es coordinador del Centro de Estudios Europeos de la misma institución. Actualmente es presidente de la Asociación Mexicana de Estudios Internacionales (AMEI). Estudió la Licenciatura en Relaciones Internacionales en la FCPyS y tiene estudios de posgrado en la misma institución.

Luis Ochoa Bilbao es internacionalista egresado de la UDLA-Puebla, maestro en Sociología por la UNAM y doctor en Sociología por la BUAP. Es profesor-investigador de la licenciatura en Relaciones Internacionales en la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla. Es miembro del Cuerpo Académico de Política Exterior y Cooperación Internacional. Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores. Actualmente es director de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la BUAP para el periodo 2017-2021.

Karla Tatiana Ornelas Loera es licenciada en Relaciones Internacionales por la UDLA-P y maestra en Estudios Diplomáticos por el IMR de la SRE. Ingresó al Servicio Exterior Mexicano en 1999. Dentro del SEM ha sido delegada en la Misión Permanente de México ante la Oficina de Naciones Unidas y Otros Organismos Internacionales con sede en Ginebra. Ha sido cónsul adscrita en Raleigh y representante de México ante la OEA. Actualmente es la encargada de la sección consular de la Embajada de México en Honduras.

Adriana Sletza Ortega Ramírez es profesora-investigadora de Relaciones Internacionales en la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla (BUAP). Obtuvo su doctorado en Ciencias Políticas y Sociales en la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Perteneció al Sistema Nacional de Investigadores (SNI) nivel 1 y fungió como responsable del Cuerpo Académico consolidado Procesos Transnacionales y Migración (BUAPCA-230).

Juan Pablo Prado Lallande es doctor en Relaciones Internacionales y Magister en Cooperación Internacional por la Universidad Complutense de Madrid, cuya tesis la realizó en la Universidad de Sussex, Reino Unido. Es licenciado en Relaciones Internacionales por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) y profesor-investigador de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla (BUAP), México. Sus principales líneas de investigación son la cooperación internacional y procesos de integración.

Natanael Ramírez Angulo es doctor en Ciencias Económicas por la UABC. Cuenta con Perfil PRODEP de la SEP y es miembro del Sistema Nacional de Investigadores, nivel 1. Es autor y/o coautor de 11 libros, 30 capítulos de libros y 38 artículos en temáticas de emprendimiento y desarrollo empresarial. Fue subsecretario para la atención de la micro y pequeña empresa en el gobierno del Estado de Baja California. Actualmente es director de la Facultad de Economía y Relaciones Internacionales de la UABC.

Eduardo Roldán Acosta fue presidente de la Asociación del Servicio Exterior Mexicano (ASEM) y de la Asociación Mexicana de Estudios Internacionales (AMEI). Tiene estudios de doctorado en la Columbia University y es doctor en Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. Ha impartido clases en diversas universidades de México y el extranjero.

Elizabeth Nataly Rosas Rábago es doctora en Derecho con mención honorífica por la Universidad Nacional Autónoma de México, del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM-III/ENID, Estación Noroeste. Profesora de tiempo completo de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Baja California. Actualmente es subdirectora de la misma institución.

Roxana Rosas Fregoso es doctora en Derecho con mención honorífica por la Universidad Nacional Autónoma de México, del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM-III/ENID, Estación Noroeste. Profesora de tiempo completo de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Baja California.

Jorge A. Schiavon es profesor-investigador Titular de la División de Estudios Internacionales (DEI) del CIDE desde 1999. Fue Secretario General del CIDE (2004-2007), director de su División de Estudios Internacionales (2007-2010) y presidente de la Asociación Mexicana de Estudios Internacionales (AMEI) (2011-2013). Ha publicado más de 100 productos académicos sobre relaciones internacionales y política exterior, entre ellos 20 libros académicos. Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores (SNI), Nivel II. Es licenciado en Relaciones Internacionales por El Colegio de México, maestro en Ciencia Política y Doctor en Ciencia Política y Relaciones Internacionales por la Universidad de California en San Diego (UCSD).

Fernando Serrano Guadarrama es investigador asistente de la División de Estudios Internacionales (DEI) del CIDE desde 2018, donde trabaja temas de geopolítica en las relaciones internacionales y, en particular, en las relaciones México-Estados Unidos. Es licenciado en Ciencia Política y Relaciones Internacionales por el CIDE y diplomado en Análisis Estratégico Internacional por la misma institución.

Walid Tijerina Sepúlveda es doctor en Ciencia Política por la Universidad de York, Reino Unido. Fue investigador visitante en el Centro de Estudios Latinoamericanos LLILAS Benson de la Universidad de Texas, en Austin en 2016. Es profesor investigador en la Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales de la Universidad Autónoma de Nuevo León.

Joshua Norberto Torres Sandoval es doctor en Estudios del Desarrollo Global por la UABC. Es licenciado en Relaciones Internacionales por la misma institución. Es profesor investigador de tiempo completo en la Facultad de Derecho de la UABC, campus Tijuana. Sus líneas de investigación son: desarme nuclear y Derecho Internacional.

Rafael Velázquez Flores es profesor-investigador de la Universidad Autónoma de Baja California (UABC). Es doctor en Estudios Internacionales por la Universidad de Miami. Fue presidente de la Asociación Mexicana de Estudios Internacionales (AMEI) en el periodo 2015-2017. Es miembro de la Academia Mexicana de Ciencias (AMC) y pertenece al Sistema Nacional de Investigadores (SNI).

El marco jurídico de la política exterior de México. Editado por: Universidad Autónoma de Baja California (UABC) y la Asociación Mexicana de Estudios Internacionales, A.C. (AMEI), se terminó de imprimir en septiembre de 2020 en los talleres de BGB Producciones Gráficas ubicados en Juan Lucas Lassaga No. 62, Col. Obrera, Alcaldía Cuauhtémoc, Ciudad de México. El tiraje consta de 500 ejemplares impresos en offset en papel bond cultural de 90 grs. y forros impresos en cartulina sulfatada de 12 puntos con plastificado mate. En su composición se usó el tipo Times New Roman en 11 y 16 puntos.