

Relaciones Exteriores, Seguridad Pública y Gobernación

27

I. RELACIONES EXTERIORES (SRE)

Esta dependencia fue creada en 1821 por la regencia del imperio y gobierno del general Agustín de Iturbide, con la denominación de secretaría de Estado y despacho de relaciones exteriores e interiores. Por decreto de noviembre del mismo año, fue promulgado el reglamento interior de ésta y otras secretarías, fijándose dentro de sus atribuciones lo concerniente a las relaciones diplomáticas con las cortes extranjeras, así como otros asuntos que más tarde pasarían a los ramos de gobernación, comunicaciones y obras públicas.

Por disposición del artículo 28 de la 4ª . ley de las siete leyes constitucionales de 1836, el nombre de esta secretaría se transformó en ministerio de relaciones exteriores, designación que de nuevo fue modificada en 1891 al de secretaría del despacho de relaciones exteriores, para finalmente, pasar a su actual denominación de secretaría de relaciones exteriores.

Los ordenamientos jurídicos más importantes que rigen la organización y funcionamiento de la dependencia que nos ocupa, además de las disposiciones constitucionales y la LOAPF, son:

- Ley orgánica del servicio exterior mexicano.
- Ley general de población.
- Ley de nacionalidad.
- Ley de extradición.
- Ley de inversión extranjera
- Reglamento interior de la secretaría de relaciones exteriores.
- Los tratados, convenios y convenciones internacionales en los que México es parte.

Conforme al artículo 28 de la ley orgánica de la administración pública federal, corresponde a la secretaría de relaciones exteriores las atribuciones en materia de política exterior y las relaciones internacionales que se deriven de la aplicación o eficacia de los tratados, convenios y demás compromisos en los que el país sea parte. Esta dependencia dirige el servicio exterior mexicano en los aspectos consular y diplomático; interviene en todo lo relativo a

Antecedentes

Marco jurídico

Atribuciones

convenciones, congresos, conferencias internacionales y en las cuestiones relacionadas con los límites y aguas internacionales; también interviene en la extradición y el despacho de exhortos internacionales, así como en la guarda y uso del gran sello de la nación.

La reforma vigente a partir de 1983 la faculta para promover, propiciar y asegurar la coordinación de acciones en el exterior de las dependencias y entidades de la administración pública federal.

Objetivos La secretaría de relaciones exteriores tiene como objetivos primordiales preservar la soberanía, fortalecer la independencia frente al exterior, conducir las relaciones internacionales, intervenir en la celebración de tratados, acuerdos y convenciones con otros países, dirigir el servicio exterior en sus aspectos diplomático y consular y velar en el extranjero por el buen nombre de México.

Programas de acción Los programas de acción de la coordinadora de sector se orientan principalmente a :

Contribuir al desarrollo interno del país mediante el fortalecimiento de su política exterior en el ámbito bilateral y en el regional, así como en los foros internacionales y multilaterales.

Mantener el prestigio de México en la comunidad de naciones mediante el respeto a la independencia política y económica de cada país.

Contribuir a la consolidación y reforzamiento de la paz y seguridad internacionales.

Definir los principios a seguir por nuestro país en los organismos internacionales en los que forma parte.

Reordenar el servicio exterior mexicano a fin de proporcionar un mejor servicio al público y brindar mayor ayuda a los mexicanos que por diversas razones se encuentran en el extranjero.

Principales problemas administrativos El principal problema administrativo que confronta la secretaria de relaciones exteriores es la escasez de recursos financieros y humanos. Ello se deriva, cuando menos en parte, de cierta mutua indiferencia entre ese sector y el financiero. De un lado, parecería como si no estuviera a la altura de la cancillería mexicana presionar por obtener mayores recursos en los procesos de negociación presupuestal. En el otro lado, parecería que se considera que las tareas de la política exterior no están directamente relacionadas con el monto de los recursos que se destinen a ellas, sino dependen de otros factores. Lo cierto es que el éxito de la política exterior se encuentra estrechamente vinculado a la disponibilidad de recursos y que en este sentido son muchas las limitaciones económicas que impiden a la SRE una acción más penetrante y extensa en el exterior.

II. GOBERNACIÓN (SG)

Antecedentes El primer antecedente de esta dependencia se encuentra en el artículo 134 de la Constitución de Apatzingán de 1814, numeral que consigna tres secretarios para la atención de los asuntos públicos, entre ellos, “un tercero que se llamará especialmente de gobierno”. A partir de esa fecha y por su importancia esta dependencia ha figurado siempre en el ámbito de la administración pública, con algunas variantes en su denominación y en las

facultades a su cargo. En las siete leyes constitucionales de 1836, se encuentra señalada con el nombre de ministerio del interior; en las bases orgánicas centralistas de 1843, con el de secretaría de gobernación y política; en 1853 cambió por la de secretaría de estado y gobernación con la que funcionó hasta 1861, en que por decreto varió de nueva cuenta para adoptar la de secretaría de Estado y despacho de gobernación.

En 1861 la dependencia que nos ocupa se fusionó con la de relaciones exteriores permaneciendo así durante seis años; en 1867 recobró la anterior autonomía y denominación de secretaría de Estado y despacho de gobernación.

Durante el régimen de don Venustiano Carranza, el nombre queda simplificado al de secretaría de estado para, finalmente, tomar el que actualmente ostenta de secretaría de gobernación, a partir de 1917.

La ley orgánica de la administración pública federal, señala en el artículo 27 las atribuciones que corresponden a la secretaría de gobernación, entre las que destacan las de conducir las relaciones del poder ejecutivo con los otros poderes de la Unión, con los gobiernos de los estados y con las autoridades municipales; la de fomentar el desarrollo político; la de vigilar la observancia de los preceptos constitucionales por parte de las autoridades, de manera especial por lo que respecta a las garantías individuales; igualmente, reivindicar la propiedad de la nación, en colaboración y por conducto del procurador general de la república; así como la de formular y conducir la política de población que no se refiera a colonización, asentamientos humanos y turismo, que están encargadas a otras entidades de la administración pública centralizada.

Atribuciones

Con la reforma al artículo mencionado, a la secretaría de gobernación se atribuye la promoción de la producción cinematográfica, de radio y televisión y la industria editorial, así como coordinar la administración de las estaciones radifodifusoras y televisoras estatales. Destaca también la atribución para la formulación, regulación y conducción de la política de comunicación social del gobierno federal y las relaciones con los medios masivos de información. Adquiere asimismo la facultad de orientación, autorización, coordinación, supervisión y evaluación de los programas de comunicación social de las dependencias del sector público federal.

La secretaría de gobernación experimentó algunos cambios significativos en los contenidos de sus atribuciones, durante la última década del pasado siglo; perdió algunas y adquirió otras. Por una parte se le relevó totalmente de la importantísima tarea de la organización y conducción de los procesos electorales federales, la cual quedó en manos de la nueva organización denominada instituto federal electoral. Por otra parte, adquirió la función de mantener y fortalecer la libertad de credos y cultos dentro del marco de las leyes vigentes. Ambas transformaciones fueron resultado de sendas modificaciones a diversos dispositivos constitucionales. Se comentarán brevemente.

Como resultado de varios años de continuas negociaciones entre los partidos políticos nacionales, el Constituyente permanente recibió una iniciativa de ley que oportunamente discutió, modificó y aprobó. Esa iniciativa creó un organismo autónomo e independiente para aplicar las leyes electorales federales y, especialmente, para organizar y conducir los

procesos electorales. Se adicionó una fracción III artículo 41. El primer párrafo de esa fracción dice a la letra:

“Artículo 41.-

.....
 III.-La organización de las elecciones federales es una función estatal que se realiza a través de un organismo público autónomo denominado Instituto Federal Electoral, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, en cuya integración participan el Poder Legislativo de la Unión, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos, en los términos que ordene la ley. En el ejercicio de esa función estatal, la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad serán principios rectores”

De la anterior definición constitucional destacan cuando menos estos aspectos:

- a) La definición de los principios rectores de los procesos electorales.
- b) La participación de los ciudadanos, presumiblemente no miembros de algún partido político, en las tareas del instituto;
- c) La calificación de “estatal” a la función electoral en contraposición a la anterior concepción de una función “gubernamental”;
- d) La eliminación total de la participación del gobierno federal en los procesos electorales.

Asimismo, el Constituyente Permanente recibió una iniciativa de modificaciones y adiciones al artículo 130 de la Constitución, cuyo propósito principal fue reconocer personalidad jurídica a las iglesias y agrupaciones religiosas, y permitir que los ministros de cualquier culto puedan votar, aunque no pueden ser votados. Las funciones relacionadas con la aplicación de las leyes reglamentarias que rigen a estas materias, corresponden a la secretaría de gobernación. En efecto, la ley orgánica de la administración pública federal, LOAPF, establece lo siguiente:

“Artículo 27.

.....
 XVIII.-Vigilar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales en materia de culto público, iglesias, agrupaciones y asociaciones religiosas”.

Estructura orgánica

La secretaría de gobernación está organizada de la manera siguiente:

- Un secretario (a);
- Cinco subsecretarías: de gobierno, de desarrollo político; de asuntos religiosos; de población y de servicios migratorios; de comunicación social;
- Una unidad: de estudios legislativos;
- Una contraloría interna;
- Archivo general de la nación;
- Comisión calificadora de revistas y publicaciones ilustradas (secretaría técnica);
- Tres centros nacionales: de desarrollo municipal, de prevención de desastres; de producción de programas informativos y especiales;
- Dos institutos nacionales: de migración; de estudios históricos de la revolución mexicana;
- El consejo: nacional de población (secretaría técnica);

Dos coordinaciones generales: de la comisión nacional de la mujer; de la comisión mexicana de ayuda a refugiados;
 Patronato para la reincorporación social por el empleo en el distrito federal;
 Una oficialía mayor;
 Dieciocho direcciones generales

- I. Organismos descentralizados
 Instituto mexicano de la radio;
 Talleres gráficos de México

Entidades sectorizadas

II. Empresas de participación estatal mayoritaria

Notimex, S.A. de C.V.
 Periódico El Nacional, S.A. de C.V. (en proceso de desincorporación).

FUENTE: DOF-13-VIII-01

Los objetivos propios de la secretaría de gobernación en su área de influencia son los siguientes:

Objetivos

Contribuir a mantener la estabilidad política nacional.
 Garantizar el libre y ordenado ejercicio de los derechos políticos.
 Mantener y fortalecer la libertad de cultos.
 Fortalecer el federalismo y la unidad nacional.
 Coordinar y organizar la política de población.
 Conducir los servicios migratorios, la política de prevención y readaptación social (reclusorios), y vigilar el cumplimiento de las políticas en materia de comunicación.

El programa de acción del sector gobernación es parte del esquema de acción gubernamental nacional. La estructura conceptual de metas sectoriales se transcribe a continuación:

Programa de acción

Fomentar el desarrollo político del país, tanto en lo individual como en lo colectivo, con objeto de contribuir al logro de la estabilidad política y seguridad de la nación.
 Regular la comunicación social, estableciendo las medidas necesarias para reafirmar los principios de la dignidad humana y contribuir a elevar el nivel cultural y educativo de la población.
 Establecer la política de población y servicios migratorios, controlando los flujos migratorios nacional y extranjero; colaborar para la protección de los mexicanos emigrantes y en su caso facilitar su repatriación.
 Establecer un padrón homogéneo que vincule los actuales sistemas de registro para obtener información completa sobre los residentes en el territorio nacional.
 Coordinar la política de prevención y readaptación social en todo el país, sobre la base de sistemas penitenciarios modernos que permitan la readaptación efectiva de los delincuentes y menores infractores.

Seguridad interna

La seguridad interna es una atribución importante de la secretaría de gobernación. La lleva a cabo a través de dos programas específicos, como son el de investigaciones y análisis sociopolítico y el de seguridad.

El programa de seguridad, hace posible vigilar e informar a las autoridades superiores de la propia secretaría de aquellos hechos que, a su juicio, vayan en contra de la seguridad de la nación, haciéndolos del conocimiento del ministerio público.

El otro programa permite, básicamente, efectuar investigaciones y análisis acerca de problemas de tinte político y social del país, así como otras investigaciones auxiliares y de apoyo a otras áreas de la secretaría, por ejemplo auxiliar en la investigación de infracciones a la ley federal de juegos y sorteos.

Los problemas propiamente administrativos de la secretaría son de tres órdenes. El primero se relaciona con el manejo de la política de migración y los servicios de naturalización. A la inversa del resto de la administración pública, en este caso la lentitud de trámites y los prolongadísimos períodos de resolución no son indicativos de ineficiencias, sino de la decisión deliberada de aceptar extranjeros en número muy reducido; se ha preferido este método al establecimiento de cuotas de migración. Sin embargo, la presión de los peticionarios, intermediarios y la opinión pública, crean tensiones internas y proyectan una imagen equivocada sobre los funcionarios responsables.

En segundo lugar, uno de los problemas administrativos más agudos es el que representa el sistema penitenciario para reos de delitos del orden federal. Es muy difícil lograr la combinación de reclusión, rehabilitación y disciplina rigurosa con buen trato. Esta combinación se ha logrado adecuadamente en la colonia penal de las Islas Marías. En otros reclusorios se está muy lejos de lograr estos propósitos.

En tercer lugar, hay que mencionar los complejos problemas a los que se enfrenta la cartilla única de registro que el sector ha propuesto. Una parte del prestigio técnico de la secretaría depende de que ese ambicioso programa pueda operar.

Creación del sistema de comunicación social

En marzo de 1983 el ejecutivo federal crea el sistema de comunicación social (SCS), dependiente directo de la secretaría de gobernación. Este sistema de integra con los siguientes organismos públicos descentralizados:

- a. Instituto Mexicano de la Radio (IMER)
- b. Instituto Mexicano de la Televisión (IMT)
- c. Instituto Mexicano de Cinematografía (MCINE)

Los decretos de creación de estos organismos se publicaron el 25 de marzo de 1983. Entre las razones principales que el presidente de la república expone para la creación de tales organismos públicos, se mencionan fortalecer la integración nacional; mejorar las formas de convivencia humana; proporcionar información objetiva; promover la formación y orientación de una conciencia pública de acuerdo a la realidad nacional; y crear instrumentos de educación y culturas populares.

Las funciones sustantivas relevantes de estos organismos descentralizados, que formaban el SCS del Estado mexicano eran promover y coordinar las actividades radiofónicas, la producción y transmisión de materiales televisivos, así como la producción, distribución y exhibición de material cinematográfico del gobierno federal.

Con la venta del canal 13 de televisión al sector privado en 1993, (televisión azteca), se canceló la existencia del instituto mexicano de televisión; de hecho se inició la desaparición del sistema federal de comunicación, como tal.

El órgano de máxima autoridad en las tres entidades mencionadas era la junta directiva y estaba integrada por altos funcionarios: los secretarios de gobernación, presidente de la junta; hacienda y crédito público; programación y presupuesto; secretaría de la contraloría y desarrollo administrativo; economía; comunicaciones y transportes; educación pública y de salubridad.

El patrimonio de cada uno de los institutos del sistema de comunicación social, se integra con los bienes muebles e inmuebles y los valores asignados por el gobierno federal, el presupuesto anualmente asignado por la federación y los ingresos percibidos por los servicios prestados.

III.- SECRETARÍA DE SEGURIDAD PÚBLICA

En las grandes urbes del país y en algunas áreas rurales los índices delictivos han crecido de manera alarmante en los últimos años. Los problemas de falta de seguridad física personal y domiciliaria, asaltos a mano armada en las calles, en los bancos y en los domicilios, los secuestros, los robos de autos, y otros delitos grave y violentos han aumentado en números absolutos y relativos. Frente a este panorama el gobierno de la república y los gobiernos estatales, del distrito federal y municipales han tomado diversas medidas. Una de las más recientes fue la creación, en diciembre del 2000, de una nueva dependencia federal encargada de combatir esta clase de delitos: la secretaría de seguridad pública.

Antecedentes

Como es natural la nueva dependencia carece de antecedentes directos en la administración pública federal; pero los tiene muy amplios en fuentes indirectas.

Mencionaremos únicamente algunas. Dentro del propio gobierno federal fue creado, en las postrimerías del pasado siglo, un mecanismo de coordinación nacional para combatir la delincuencia organizada a excepción del tráfico de drogas que recibe atención por separado, denominado “sistema nacional de seguridad pública”, porque en su seno se coordinaban y coordinan acciones de todos los órdenes gubernamentales y de las distintas policías que dependen de los mismos.

Por otra parte, desde hace muchos años el gobierno del distrito federal creó una dependencia con idéntico nombre al que ahora ostenta la federal. Tenía y tiene similares objetivos pero constreñidos al ámbito territorial del distrito federal.

El sistema nacional de seguridad pública

El artículo 21 de la Constitución en sus últimos dos párrafos, se refiere al tema de la seguridad en los términos siguientes:

“Artículo 21

.....
 La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los estados y los municipios, en las respectivas competencias que esta Constitución señala. La actuación de las instituciones policiales se regirá por principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez.

La Federación, el Distrito Federal, los estados y municipios se coordinarán en los términos que la ley señale, para establecer un sistema nacional de seguridad pública”.

Anteriormente correspondía a la secretaría de gobernación encabezar el sistema nacional de seguridad pública, que como lo señala la Constitución es un mecanismo de coordinación nacional para obtener la mayor eficiencia posible en esas tareas. Hoy en día es la secretaría de seguridad pública la encargada de presidir ese sistema. El órgano superior del sistema nacional es un consejo nacional de seguridad pública, al que acuden representantes de todas las organizaciones involucradas. Es en el seno del consejo donde se logra el último escalón de coordinación.

La policía federal preventiva

Justo antes de terminar el siglo anterior, el gobierno federal toma la decisión de crear un cuerpo policiaco federal al que se denominó la policía federal preventiva PFP. Este cuerpo constituyó una respuesta a los numerosos problemas que presentaba la depuración y el mejoramiento de los agrupamientos de seguridad de las entidades federativas a quienes legalmente correspondía la función preventiva del delito. La PFP fue también una respuesta a las dificultades presupuestales, administrativas y técnicas que prácticamente imposibilitaban la coordinación eficiente entre los agrupamientos de policía de las distintas entidades federativas.

Hasta diciembre del 2000 la PFP estuvo bajo el mando de una oficina de la secretaría de gobernación. Sin embargo, las tareas de esta última dependencia, que son fundamentalmente de carácter político y mantenimiento de la paz interior por medios no sancionadores ni represivos, se compaginaban mal con las funciones necesariamente represivas y de fuerza que corresponden a todo cuerpo policiaco. Por esta razón se adscribió a la nueva secretaría de seguridad pública la conducción de la PFP.

La existencia de la PFP ha sido cuestionada por algunos jurisperitos por carecer del sustento constitucional explícito. Como se sabe, la función policial preventiva ha correspondido siempre al ámbito de las atribuciones de los ejecutivos locales y municipales. No se discute la necesidad de esta institución a nivel federal; simplemente se afirma que algunos juristas consideran que su base constitucional es débil. Quienes afirman lo contrario señalan que el fundamento legal para la creación de la PFP se encuentra precisamente en las reformas constitucionales al artículo 21 de la Constitución de 1994, arriba transcritas. Esa reforma motivó en 1995 la expedición de la ley general que establece el sistema de seguridad pública y señala las formas de coordinación de esa nueva institución. Por otra

parte, se indica que la nueva ley de la policía preventiva de 1999 es también reglamentaria del artículo 21 constitucional.

En los términos del artículo 30-bis de la LOAPE, a la dependencia en estudio corresponden las principales atribuciones siguientes:

Atribuciones

- a) Desarrollar las políticas de seguridad pública y proponer la política criminal en el ámbito federal;
- b) Presidir el consejo nacional de seguridad pública y representar al ejecutivo federal en su seno; proponer a su secretario ejecutivo y proponer las políticas, las acciones y estrategias de coordinación para todo el territorio nacional;
- c) Fomentar la participación social y ciudadana en las tareas preventivas y de vigilancia, incluyendo la formulación de planes y programas de seguridad; atender las quejas de los ciudadanos;
- d) Organizar y dirigir a la policía federal preventiva PFP, incluyendo el establecimiento de un servicio civil de carrera;
- e) Establecer un sistema de información destinado a obtener y procesar datos para la prevención de los delitos;
- f) Organizar un servicio para atender a las víctimas del delito;
- g) Otorgar las autorizaciones a empresas que presten servicios privados de seguridad en dos o más entidades federativas, así como supervisar su funcionamiento;
- h) Celebrar convenios y colaborar con otras autoridades cuando lo soliciten, en el marco del sistema nacional de seguridad.

En adición a las disposiciones de la Constitución y a las de la LOAPE, las principales normas que rigen las actividades de esta dependencia, son:

Marco jurídico

Ley general que establece las bases de coordinación del sistema nacional de seguridad pública;

Ley de la policía federal preventiva;

Ley general de vías de comunicación;

Ley de caminos puentes y autotransporte federal;

La organización de esta dependencia es la siguiente:

Estructura de organización

Un secretario;

Dos subsecretarías: de seguridad pública y de servicios a la ciudadanía;

Una contraloría interna;

Una oficialía mayor;

Dos coordinaciones generales: de asuntos jurídicos y de asuntos internos;

Una unidad de prevención y readaptación;

El consejo de menores;

El consejo de seguridad nacional (que se integra con los representantes de los sistemas estatales de seguridad);

La secretaría ejecutiva del sistema nacional de seguridad;

La policía federal preventiva, PFP;

Once direcciones generales.