

La diplomacia mexicana: entre políticos y servidores de carrera

Alejandro Acosta*

El presente trabajo de investigación tiene como objetivo señalar algunos aspectos centrales del papel que desempeña la Diplomacia para la vida internacional de México, haciendo énfasis en la problemática que se genera al designar representantes diplomáticos que no necesariamente cuentan con la formación y perfil adecuado para desempeñar dichos cargos. De manera particular, se intenta identificar las razones que definen las diferencias en el desempeño entre los embajadores de carrera y los embajadores de extracción política.

La Diplomacia es el instrumento a través del cual un Estado lleva a cabo su Política Exterior, que es la proyección, más allá de las fronteras, de los intereses nacionales de un Estado; con lo que se resume que la Política Exterior es el objetivo y la Diplomacia es el medio para alcanzar dicha proyección ante los ojos del mundo. Por lo tanto, la Diplomacia no es solamente el conjunto de acciones emprendidas por los agentes diplomáticos, sino el conjunto de acciones del jefe de Estado o de gobierno, de la cancillería y de todas aquellas personas que dirigen la Política Exterior de un Estado.

En México, la Diplomacia es la primera línea en la defensa de la soberanía y de la promoción de los intereses

nacionales y el instrumento para ejercer dicha actividad es el Servicio Exterior Mexicano.

El Embajador Raúl Valdés Aguilar, en sus "comentarios sobre Política Exterior y Diplomacia bilateral"¹ hace una clara distinción entre los dos conceptos anteriores que, aunque tienen una relación indisoluble e interactuante, no pueden confundirse: a la Política Exterior la define como conjunto de principios y objetivos que formula y trata de explicar un Estado para promover y defender sus legítimos intereses frente a otros Estados. De la misma forma define a la Diplomacia como el método para establecer, mantener y estrechar las relaciones oficiales entre los Estados, mediante

negociaciones efectuadas por jefes de Estado o de gobierno, ministros de Relaciones Exteriores y Agentes Diplomáticos.

¿Qué responsabilidad puede encontrarse en un funcionario que tiene en sus manos el manejo de la Política Exterior de un país, el cual desconoce todo aquello que tenga que ver con los medios para ejercerla, es decir, la diplomacia? Del mismo modo, ¿cómo responderá a los connacionales que se encuentran en el mismo lugar donde está asentada la misión que encabeza, cuando no tiene la experiencia suficiente en el área? Pero más allá de todo ello, ¿qué sucede con los miembros del Servicio Exterior que han cumplido con su carrera y ven ocupado el lugar en donde se encuentra su meta y deben esperar a que tal vez, en algún momento, puedan acceder a él?

* Egresado, Licenciatura en Relaciones Internacionales, FES, Aragón.

¹ Secretaría de Relaciones Exteriores, *El Servicio Exterior Mexicano*, México, Archivo Histórico Diplomático Mexicano, 1987, p. 32.

La diplomacia: un antecedente de las designaciones a personal ajeno al servicio exterior

Dentro del Gobierno de Álvaro Obregón, se da una reorganización de la anticuada Ley del Cuerpo Diplomático, decidiéndose encomendar la jefatura de misión diplomática a políticos que el Ejecutivo de la Unión “creyera capacitados”² para ejercer dicha función, con aprobación del Senado: he aquí donde comienza, de manera legitimada, en la Ley del cuerpo Diplomático en 1922, el problema que aquí se aborda. Dicha ley establecía una distinción entre la composición del Servicio Diplomático en Jefes de Misión y personal de carrera; los Jefes de Misión (embajadores, enviados extraordinarios y ministros plenipotenciarios; ministros residentes y encargados de negocios), debían ser nacionales pudiendo no pertenecer al personal de carrera, siempre que demostraran notoria aptitud y ser fieles intérpretes de la política gubernamental. Los demás rangos (todos ellos de menor jerarquía) debían ser ocupados por personal de carrera. “En la época de la Segunda Guerra Mundial se busca la profesionalización del Servicio Exterior Mexicano, unido al hecho de que, hasta la década de los sesentas, la Secretaría de Relaciones Exteriores había sido encabezada por sobresalientes funcionarios de carrera. Más tarde, se incrementaría la participación en actividades propias de la Secretaría, a elementos ajenos a ella”.

El 11 de abril de 2005 se publicó el intento por aplicar la Ley del Servicio Profesional de Carrera, donde deja abierta la posibilidad para que algunos de esos lugares “estratégicos” sean ocupados por personal elegido a criterio del canciller mexicano Luis Ernesto Derbez, relegando una vez más el Servicio Exterior Mexicano (SEM). Para el día 19 de mayo los miembros del Servicio Exterior buscan exceptuar a la Secretaria de Relaciones Exteriores del Servicio Profesional de Carrera. El Programa de rotación 2005 indica que serán 143 miembros de la rama diplomático-consular y 127 de la técnico-administrativa, pero algunos puestos que se encuentran en la lista de rotación podrían quedar libres para gente nueva y sin experiencia en política internacional.

Como se puede ver, en la vida cotidiana de nuestro país, especialmente en la política, se hacen elecciones arbitrarias de sus equipos de trabajo, jefes de oficina, cabezas de dependencias públicas y demás entidades administrativas, de acuerdo a la conveniencia, tanto del momento como

de sus propios intereses. Esto, además de ser contrario a los principios democráticos de igualdad de oportunidades, a la democracia y a la justa distribución del trabajo de la escala jerárquica, es un claro abuso del poder y la imposición de funcionarios que van por encima de aquellos que han dedicado su vida a realizar una carrera dentro de las instituciones. De la misma forma sucede con aquellos funcionarios que deben ser removidos de sus cargos por conflictos políticos y son alejados del país, y la mejor forma de hacerlo es enviarlos a representaciones políticas en el extranjero como Embajadores o Cónsules de México, donde mantienen su estatus de funcionario del gobierno mexicano, aun cuando desconozcan el funcionamiento, costumbres, usos y operación de las misiones.

Problemática de la Política Exterior Mexicana

Hoy en día, la Política Exterior de México se ha convertido en materia de análisis y debate público en los círculos políticos, económicos y académicos mexicanos, como parte de un proceso de evaluación de los profundos cambios experimentados en el país a lo largo del proceso de liberalización económica y democratización iniciado desde finales de la década de 1980. La mayor visibilidad de la Política Exterior en el debate nacional coincide con un período de grandes transformaciones en el entorno mundial³. Los inesperados cambios en la agenda y el mapa de alianzas internacionales desencadenados por los dramáticos acontecimientos del 11 de septiembre de 2001, han venido a sumarse a las razones de carácter interno, vinculadas con la apertura económica y la alternancia política, que apuntan hacia la necesidad.

Tanto el Senado como el Ejecutivo han caído en serias confusiones en lo que respecta a lo político y la política, mandando representantes sin alguna preparación, sólo por el hecho de ser funcionarios públicos o políticos, o miembros del servicio exterior que no llegan a dominar algún idioma y no tienen preparación sobre el servicio exterior, siendo que el político en su actividad tiene el poder y la riqueza mientras que la política, su actividad, está en las acciones que una entidad lleva a cabo con el propósito de atender una situación en beneficio de la nación, por lo tanto el encargado de la Política Exterior debe encaminarse a ver por los intereses del país y no como el político o personal de carrera que ve los intereses propios. Como ejemplo cla-

² Quintanilla, Rodolfo, *La Legislación del Servicio Exterior Mexicano*, México, SRE, 1987, p. 154.

³ El Colegio de México, *La Política Exterior de México. Enfoques para su análisis*.

ro tenemos a Porfirio Muñoz Ledo que fue dos veces Secretario de Estado, Diputado, Senador; y se le ha considerado Diplomático Distinguido, por el gobierno en turno; sin embargo, sus tendencias partidistas cambiantes y su disposición para el gobierno en poder, definen su carrera diplomática más orientada a un deber político que diplomático.

México es un país de desarrollo e ingreso medio que, a pesar de su dimensión geográfica, su potencial económico, su ubicación estratégica y sus recursos naturales, no ha construido un poder militar significativo, ni tampoco ha desarrollado ambiciones de proyección de poder en el ámbito regional, ni una visión estratégica de alcance global para convertirse en una potencia media con capacidad de influir de manera decisiva en la política mundial, como lo han hecho otros países con recursos similares. Es dentro de este difícil contexto externo que México está tratando de revisar y redefinir su papel en el mundo, sus ambiciones internacionales y su política exterior.

Los principios fundamentales de la Política Exterior mexicana no deben ser sujetos a revisión; en este sentido, debe existir continuidad: no existe ésta, debido a que cada sexenio se cambia de gabinete a diferencia de otras naciones como Estados Unidos, que con la entrada de cualquier presidente, su Congreso no cambia y de tal forma llevan un seguimiento de su Política Exterior.

La base tanto del derecho y política internos como externos debe ser la misma que los hombres puedan realizarse como tales y cuenten con los satisfactores económicos, sociales y culturales para poder llevar una vida digna. En consecuencia, la política interna y externa deben ser coherentes y esta última no debe utilizarse como medio propagandístico en el ámbito doméstico ni de renovación de la imagen externa, esto es, que no debe México involucrarse con intereses de terceros como fue el caso de la OEA donde el Canciller Luis Ernesto Derbez atendía más a una necesidad de Estados Unidos que a una necesidad de la Nación.

La influencia de México en el ámbito internacional podrá robustecerse en la medida que resuelva los problemas internos, como lo es el desempleo, la emigración, los altos índices criminales en el país, el narcotráfico, la agricultura, la inversión en materia energética, por mencionar algunos. Debe de renovar moralmente las relaciones internacionales, ya que actualmente tanto en el ámbito nacional como en el internacional, antes que una crisis económica, política y social, existe una crisis moral que es necesario superar; realizar una política cultural internacional a fin de dar a conocer mejor al país que es México y continuar impulsando la capacidad técnica y la experiencia concreta de los representantes diplomáticos mexicanos que hayan llevado a cabo estudios especializados

en el Instituto Matías Romero así como el dominio de un idioma universal que en la actualidad es el Inglés.

Aspectos positivos de la Política Exterior Mexicana

Desde finales de la Segunda Guerra Mundial, hasta hoy en día, México no ha enfrentado amenazas inminentes o reales de carácter militar o de intervencionismo político provenientes del exterior que hubieran puesto en riesgo su seguridad e independencia. Asimismo, ha gozado de un entorno regional más seguro, estable y benevolente, además de haber contado con la protección implícita de Estados Unidos frente a amenazas extra-continenciales, esto debido a su ubicación dentro del perímetro de seguridad de Washington. Esta situación le ha permitido a México desentenderse de los grandes focos de conflicto internacional, mantenerse al margen de muchos de los temas más polémicos de la política mundial, y elegir cuándo y cómo involucrarse en los asuntos mundiales.

“El reto más importante y constante de la Política Exterior mexicana deriva de la particular posición geopolítica de México como el vecino menos desarrollado del país más poderoso del mundo, y como frontera entre América del Norte y América Latina. Por un lado, la geografía y la economía empujan a México en dirección al norte como vecino geográfico y socio natural de Estados Unidos, además de alejarlo del sur y generar incentivos para la adopción de un enfoque diplomático de orientación básicamente bilateral. Por el otro, la asimetría de poder y diversos factores ligados a su historia, cultura, nivel de desarrollo y política interna, colocan a México en la dirección opuesta, llevándolo a mantener una prudente distancia frente a su poderoso vecino y principal socio comercial. Estos factores inclinan a México a sostener sus posiciones históricas de apego estricto a los principios de no intervención y defensa de la soberanía nacional, así como su larga tradición diplomática pacifista, la cual lo ha llevado a oponerse y a no participar en acciones militares en el ámbito internacional. Dichos principios favorecen la adopción de un enfoque diplomático tendiente a privilegiar la acción multilateral para contrarrestar el peso de la relación con Estados Unidos, enfatizan la diversificación de las relaciones exteriores de México, y buscan el acercamiento con otros países en vías de desarrollo con quienes comparte problemas o herencias culturales similares, en particular con los de América Latina⁴.

⁴ Vargas, Rosa Elvira, “El reto más importante y constante de la Política Exterior mexicana” en *La Jornada*, 19/05/05.

El servicio Exterior Mexicano

El Servicio Exterior Mexicano “es el cuerpo permanente de funcionarios del Estado, encargados específicamente de representarlo en el extranjero y responsable de ejecutar la Política Exterior de México, conforme a los principios normativos que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”⁵, debe continuar fortaleciéndose y no funcionar como sistema de premios y castigos para políticos y funcionarios por toda una serie de efectos negativos para los intereses del país, ya que se trata de una actividad cada vez más exigente, especializada y trascendente.

México debe impulsar sus relaciones bilaterales, principalmente con países capitalistas desarrollados como Francia, Alemania y Japón, y con países desarrollados de economía centralmente planificada, para aumentar las posibilidades y diversificar opciones. De esta manera, se destacarán sus capacidades actuales y potenciales de acción y de negociación respecto a Estados Unidos de Norteamérica, que ocupa el papel central en las relaciones internacionales de México. A través del Servicio Exterior debería quizás meditar para un futuro, con tacto y prudencia los pros y los contras, sobre la conveniencia de realizar tratados de cooperación internacional con China que ha tenido un crecimiento económico mayor en el primer semestre de este año que el de Estados Unidos, llegando casi a los doce puntos y Estados Unidos arriba de los 5 puntos de crecimiento.

Por lo tanto se debe mantener absoluta coherencia entre lo que se pregona en el exterior como lo que se hace al interior del país, de allí que la Cancillería colabora de manera estrecha con todos los mecanismos internacionales existentes en esta materia para permitirles los exámenes y evaluaciones que consideren necesarios. El Servicio Exterior deberá seguir invitando a distintos relatores especiales para que observen, *in situ*, la realidad mexicana. También defender en el exterior la búsqueda de un mundo más justo donde los derechos del hombre sean norma y no excepción.

El Servicio Exterior Mexicano requiere de elementos, con capacidad y preparación suficiente para la alta encomienda que desempeñan las representaciones diplomáticas y consulares del Estado Mexicano en la conducción de la Política Exterior del país.

A fin de garantizar la objetividad e imparcialidad, debería existir un sistema de ascensos que combinara la evaluación del expediente del funcionario, que refleja su trayectoria dentro del Servicio Exterior Mexicano y la realización de

exámenes de oposición; tratándose de los Primeros Secretarios para ascender al rango de Consejero, en términos de lo dispuesto por el artículo 38 de la Ley del Servicio Exterior Mexicano, se requiere, adicionalmente, una antigüedad mínima de 8 años; haber estado comisionado en una adscripción de tipo consular y aprobar un examen denominado de media carrera.

La promoción eficaz y activa del interés nacional exige un ajuste continuo de objetivos y estrategias en la Política Exterior, que el gobierno mexicano ejerce por medio del Servicio Exterior Mexicano.

Aspectos positivos del Servicio Exterior Mexicano

El Servicio Exterior Mexicano (SEM) ha estado activo desde los primeros años de nuestra vida independiente, a lo largo de la Revolución, durante el siglo XX y en los albores del XXI. Y en todo momento ha sabido actuar con unidad, con convicción y con base en los altos valores que lo sustentan. Se distingue hoy como el Servicio Civil de Carrera más antiguo y más prestigiado en nuestro país.

El buen desempeño de los miembros del SEM ha aumentado el número de las naciones con quién México tiene relaciones; las comunidades de mexicanos allende nuestras fronteras son más numerosas; la complejidad del entorno internacional se manifiesta como un gran desafío; los intereses de muy diversos actores de la sociedad mexicana, de los distintos niveles de gobierno, de nuestras organizaciones y empresas se han incrementado igualmente en el ámbito internacional.

También ha crecido sustancialmente la necesidad de mostrar a México, de difundir su democracia, su cultura y sus grandes valores, de atraer inversiones, abrir oportunidades de negocios y generar nuevos espacios para interactuar en el campo político, económico y de cooperación, por esta razón, existe una continua capacitación de todos los miembros del Servicio Exterior Mexicano.

El Servicio Exterior Mexicano ha recuperado espacios importantes de acción y, hoy en día, más representaciones están encabezadas por un miembro del SEM, lo cual está creando una diplomacia cada vez más moderna y efectiva, es así que se están abriendo nuevas Embajadas, representaciones y consulados, como las que se tienen en Ucrania, Santa Lucía, Minesota o ante la Autoridad Nacional Palestina, se espera la apertura de algunas más en lo que resta de la actual administración.

Hoy en día se atienden demandas crecientes de trabajo diplomático, propiciando relaciones más sólidas activas y

⁵ Ley del Servicio Exterior Mexicano, Artículo 1°, SRE, 2003.

benéficas y, más aun, se impulsa con gran activismo proyectos e iniciativas específicas de México para incidir en la construcción de un escenario internacional propicio para el desarrollo del país.

Por la Cancillería mexicana han desfilado grandes hombres y mujeres, pensadores muy reconocidos tanto por sus logros, como su lealtad y compromiso con México. Su éxito y desarrollo ha sido también la fuente del respeto internacional alcanzado por nuestro país, como lo son: Matías Romero, Genaro Estrada, Isidro Fabela, Jaime Torres Bodet, Rafael de la Colina, Amalia Castillo Ledón, Alfonso García Robles, Octavio Paz, Rosario Castellanos, Carlos Fuentes, Manuel Tello y Antonio de Icaza, por nombrar sólo a algunos, han puesto en alto el nombre de la diplomacia mexicana. Como ejemplos recientes se tiene a: el Embajador Carlos de Icaza González, quien es diplomático de carrera, nació en 1948 e ingresó al Servicio Exterior Mexicano en 1970, tras aprobar el Concurso Público General de Ingreso organizado por la Secretaría de Relaciones Exteriores y obtener un nombramiento de Vicecónsul. En los años siguientes fue ascendiendo conforme al escalafón diplomático y en 1982 alcanzó el rango de Embajador. El 31 de marzo de 2004 presentó sus Cartas Credenciales como Embajador de México en los Estados Unidos de América. Embajador José Antonio Zabalgotia Trejo, quien estudió la licenciatura en Relaciones Internacionales en El Colegio de México y la maestría en esa misma disciplina en la Universidad de Londres. Es maestro en Administración Militar para la Seguridad y Defensa Nacionales por El Colegio de la Defensa Nacional. También realizó una maestría en Comunicación y Gestión Políticas en la Universidad Complutense en España, y estudios de posgrado en el Instituto Matías Romero y en la Universidad de Oslo. Es miembro del Servicio Exterior Mexicano (SEM). En la Secretaría de Relaciones Exteriores se ha desempeñado en la Secretaría Particular del Secretario, en la Coordinación General de Asesores y en la Dirección General para América del Norte, donde fue director para Canadá y para Asuntos Bilaterales con Estados Unidos. Dirigió la Unidad de Información Estratégica. En el exterior ha estado adscrito a las embajadas de México en España y en Estados Unidos. Actualmente es Embajador de Bolivia. El Embajador José Luis Bernal Rodríguez, estudió la licenciatura en Relaciones Internacionales en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, tiene estudios de Maestría en Economía del Sector Público realizados en el Centro de Investigación y Docencia Económica. Ingresó al Servicio Exterior Mexicano en 1980 y en 1995 fue ascendido a Embajador. Fue Coordinador de relaciones con el Congreso de Estados Unidos en la Embajada de México en

Washington. En la Secretaría de Relaciones Exteriores ha sido Director General de Relaciones Multilaterales, Director General del Servicio Exterior y de Personal, Representante Alterno de México en la OCDE, Cónsul General en Los Ángeles, California, hasta hace dos meses. Fue Coordinador de Asesores de la Subsecretaría de Relaciones Económicas y Cooperación Internacional de la Cancillería. Actualmente es Embajador de Suiza.

Entre 2001 y el año en curso, México presentó 65 candidaturas a organismos internacionales; de éstas, el 79% se han ganado. Todas ellas han sido presentadas por el gobierno mexicano como candidaturas de Estado, tal son los casos del doctor Sergio García Ramírez, reelecto recientemente como juez de la Corte Interamericana de Derechos Humanos; el ex canciller don Bernardo Sepúlveda Amor, reelecto como miembro de la Comisión sobre Derecho Internacional de la Organización de Naciones Unidas y designado como juez ante la Corte Internacional de Justicia de la Haya; María Elena Medina Mora, postulada para la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes; Alfonso Gómez Robledo, postulado para el Comité Jurídico Interamericano. La última candidatura que tuvo éxito, fue la de Ana Teresa Aranda para presidir el Instituto Interamericano del Niño.

En cada una de estas candidaturas, el gobierno mexicano ha puesto en marcha un intenso activismo internacional desde la Cancillería y a través de nuestras misiones diplomáticas alrededor del mundo. Las representaciones mexicanas en el exterior, dependen del Ejecutivo Federal, y su dirección y administración esta a cargo de la Secretaría de Relaciones Exteriores; sólo a esta dependencia corresponde transmitir a aquellas, órdenes o instrucciones.

Misión diplomática y consular

Con el fin de comprender lo que el término misión significa, podemos definirla como la representación permanente de un Estado en otro, establecida con el objeto de mantener las relaciones diplomáticas entre ambos Estados.

Se puede decir que las Misiones Diplomáticas son unidades u oficinas administrativas en el extranjero, para desempeñar funciones del Servicio Exterior fuera del país y toman el rango de Embajadas si se representan ante un gobierno extranjero, y de Misión o delegación Permanente si representa a nuestro país ante un Organismo Internacional.

Comúnmente, a los locales de la Misión Diplomática se les llama Embajada, en sentido más técnico se denomina cancillería al local donde se encuentran instaladas las Oficinas de

la Misión Diplomática o Consulados, donde pueden estar integradas o no otras oficinas comerciales o secciones especializadas de la Misión Diplomática. Asimismo, recibe el nombre de Residencia el domicilio o vivienda del Embajador o Cónsul. A diferencia de las anteriores, la misión diplomática de la Santa Sede recibe el nombre de Nunciatura.

Algunas designaciones diplomáticas

Algunos nombramientos otorgados en el período del Presidente Vicente Fox Quesada, caracterizado por su benevolencia hacia el agregado civil o político, dentro de estos se encuentra el Luis Felipe Bravo Mena, él cual fue enviado a la Santa Sede como premio de consolación por no haberle considerado para postularse como precandidato del Partido Acción Nacional (PAN) a la presidencia o en su defecto a la candidatura para jefe de gobierno del distrito Federal, por su gran cercanía al PAN y hacia el Presidente.

Como diplomático de carrera está “Enrique Berruga Filloy, el cual tiene un alto grado de conocimiento en el Servicio Exterior y forma parte del grupo de amigos del Presidente de la República”⁶, en diciembre del 2003 asumió su puesto de embajador de México ante Naciones Unidas, es Licenciado en Relaciones Internacionales por El Colegio de México y maestro en Economía Internacional y Teoría de las Relaciones Internacionales por la John Hopkins University; School of Advanced International Studies, de Washington, D.C. Profesor en el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM), su trabajo en el servicio exterior está precedido por su desempeño como director ejecutivo del Instituto Mexicano de Cooperación Internacional (IMEXCI), coordinador general de Asesores del Secretario de Relaciones Exteriores, embajador de México ante la República de Costa Rica (1997-1999), encargado de Negocios *ad hoc* en la Embajada de México en Irlanda, secretario particular del Secretario de Relaciones Exteriores, secretario general de la Comisión Mexicana para la UNESCO y Subsecretario de Relaciones Exteriores.

El ex-Canciller Jorge G. Castañeda, designó al escritor Sealtiel Alatríste como Cónsul de México en Barcelona en marzo de 2001, aunque no contaba con la experiencia suficiente dentro del Servicio Exterior su grado de ascenso se dio rápido ya que primero fue nombrado agregado cultural, y su trabajo en el servicio exterior está precedido por sus oficios como editor y escritor, es licenciado en Administración de Empresas y en Letras Españolas por la Universidad

Nacional Autónoma de México (UNAM). Posee, además, la maestría en Estudios Latinoamericanos por la Universidad de Cambridge, Inglaterra. Ha colaborado en diversas publicaciones periódicas y se ha desempeñado como director de la editorial Nueva Imagen. Fue coordinador de Difusión Cultural del Instituto Cultural Helénico y director de la editorial Alfaguara. En el 2004, dio a conocer la compra de un inmueble con valor de cuatro millones de dólares para potenciar las relaciones entre México y Cataluña.

“El 15 de Enero del 2003 deja su cargo como canciller Jorge G. Castañeda y es nombrado Canciller el Dr. Luis Ernesto Derbez por pertenecer al equipo del Presidente Vicente Fox, desde 1997”. Con este cargo nombra, como diplomático de carrera a Luis Cabrera y Cuarón, quién asumió su cargo en diciembre de 2003 como cónsul general de México en San Diego, CA., es Licenciado en derecho, con maestría en Relaciones Internacionales en Paris, Francia, su trabajo en el servicio exterior está precedido por más de 30 años y dejó atrás su cargo inmediato anterior como enlace de la Embajada de México en Estados Unidos con el Congreso en Washington D.C., también se desempeño como Cónsul General en Phoenix, Arizona; en Berlín, Alemania, así como en Sao Paulo, Brasil.

Carlos Flores fue designado por el ex-Canciller Castañeda ante la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y removido de su cargo por el Canciller Luis Ernesto Derbez, por el escándalo de gastos excesivos que se da en el sector diplomático de nuestro país. “Los gastos fueron la compra de seis colchones, siete almohadas y algunos enseres por una cantidad cercana a los 150,000 pesos; la adquisición de una residencia en el exclusivo suburbio de LeVesinet, por alrededor de un millón y medio de dólares; y la adquisición de cuatro autos Volvo de lujo”⁷.

Ángel Luis Ortiz Monasterio, actual Embajador en Irán, nombrado por Jorge Castañeda Gutman, Embajador de Colombia, cuando era apenas Primer Secretario, ha sido uno de los más privilegiados según el escalafón del SEM de 2000, ya que después de haber disfrutado de una disponibilidad de 20 años sin que se le hubiera considerado como tiempo fuera de servicio, disfruta de una antigüedad absoluta de 35 años y 11 meses. “Roberta Lajous Vargas, quien entró al SEM en 1980 y desde entonces fue favorecida al ingresar con el rango de Primer Secretario; dos años después fue ascendida a Consejero, y nuevamente ascendida a Ministro en 1986 y fue Embajadora en Cuba del 2003 al 2004”⁸.

⁷ Redacción de Noticieros Televisa, “Destituyen a Flores Alcocer”, 2004, Información Electrónica.

⁸ El nuevo rumbo de la Diplomacia Mexicana, Información electrónica.

⁶ Claudia Luna Palencia, <La palabra.com.mx>, 2004.

José Arturo Trejo Nava, Embajador en Belice, inició su carrera como funcionario del SEM en abril de 1991 y sus tres primeros nombramientos los obtuvo en el increíble plazo de siete meses. Asunto similar es el de Rosalba Ojeda y Cárdenas, fue Embajadora en Trinidad y Tobago y actualmente es Embajadora en Guatemala.

La Embajadora en Holanda, Sandra Fuentes Beráin, es miembro del Servicio Exterior desde hace 32 años; estuvo al frente del Consulado en Milán, de marzo de 2001 a diciembre de 2003, pero no cumple con los requisitos que marca la Secretaría de Relaciones Exteriores, referente a tener grado académico, por lo menos a nivel licenciatura, para poder ser miembro del Servicio Exterior; y es que ella es pasante en Derecho.

Augusto César Leal Angulo, quien fue Secretario de Desarrollo Económico del Estado de Sinaloa y Diputado Federal en la LVI Legislatura, fue Consejero Nacional del Partido Acción Nacional (PAN) durante doce años y presidente de ese partido en el estado de Veracruz así como Embajador de México ante el Gobierno de la República Helénica, Teresa Segovia de Madero, ex Alcaldesa de San Pedro Garza García y ex diputada local en Nuevo León, es la Embajadora en Canadá, por citar sólo algunos ejemplos. Al parecer los puestos diplomáticos se manejan con la discrecionalidad y favoritismo del gobierno en turno.

De las 130 representaciones diplomáticas y consulares que existen en este momento, aproximadamente el 35% son designados políticos, cabe mencionar que la mayoría de estas asignaciones se dan por ser simpatizantes del partido en el poder y el 75% son miembros de carrera.

Propuestas para optimizar las designaciones diplomáticas

El texto del artículo 89 constitucional, nos enlista las facultades del Presidente de la República, y sus fracciones II y III regulan lo referente al nombramiento de funcionarios de despacho y agentes diplomáticos, otorgándole la libertad de elegir y remover libremente a éstos. Lo anterior lleva al centro de la presente investigación, donde encontramos dos puntos importantes a tratar: el primero es la discordia entre la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley del Servicio Exterior Mexicano, puesto que la primera, dice:

“Artículo 89: las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes: II. Nombrar y remover libremente a los secretarios de despacho, remover a los agentes diplomáticos y empleados... III. Nombrar los Ministros, Agentes Diplomáticos y Cónsules Generales, con aprobación del Senado”.

Ahora bien, el artículo 89 constitucional en sus fracciones II y III de conformidad con la propuesta, quedaría de la siguiente manera:

“Artículo 89: las facultades y obligaciones del presidente son las siguientes:

“II. Nombrar y remover libremente a los secretarios de despacho, remover a los empleados superiores de Hacienda, y nombrar y remover a los demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no esté determinado de otro modo en la Constitución o en las leyes;

“III. Nombrar y remover a los ministros, agentes diplomáticos y cónsules generales, de acuerdo a los lineamientos establecidos en la Ley del Servicio Exterior Mexicano, con aprobación del Senado. Establecer un porcentaje de designaciones diplomáticas de cincuenta-cincuenta, sesenta-cuarenta y un setenta-treinta. Favoreciendo de esta manera a los miembros de carrera”.

Con la presente iniciativa se propone la reforma de los artículos 19 y 20 de la Ley del Servicio Exterior Mexicano contenidos en el Capítulo IV, que se refiere a los Embajadores y Cónsules Generales.

El párrafo primero del artículo 19 en su parte conducente dispone que la designación de Embajadores y Cónsules Generales la hará el Presidente de la República, *preferentemente* entre los funcionarios de carrera de mayor competencia, categoría y antigüedad en la rama diplomático-consular.

Por su parte, el artículo 20 de la misma Ley establece los requisitos para ser designado Embajador o Cónsul General entre los que se mencionan: ser mexicano por nacimiento y no tener otra nacionalidad, estar en pleno goce de sus derechos civiles y políticos, ser mayor de 30 años de edad, y reunir los méritos suficientes para el eficaz desempeño de su cargo.

Queda claro con relación al artículo 19 de la Ley vigente, que el término “preferentemente” es el que le ha otorgado al Ejecutivo Federal la prerrogativa de designar ciudadanos que no han pasado por todo el escalafón como Embajadores y Cónsules Generales. *Por lo tanto se propone se reformar el párrafo primero del artículo 19 y el párrafo primero del artículo 20, ambos numerales de la Ley del Servicio Exterior Mexicano, para quedar como sigue:*

Artículo 19. Sin perjuicio de lo que dispone la fracción III del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la designación de Embajadores y Cónsules Generales la hará el Presidente de la República, entre los funcionarios de carrera de mayor competencia, categoría y antigüedad en la rama diplomático-consular.

Artículo 20. Para ser designado Embajador o Cónsul General se requiere: ser mexicano por nacimiento y no tener otra nacionalidad, estar en pleno goce de sus dere-

chos civiles y políticos, ser mayor de 30 años de edad, ser miembro de carrera del Servicio Exterior Mexicano y reunir los méritos suficientes para el eficaz desempeño de su cargo.

Así, el artículo 32 de la Ley del Servicio Exterior Mexicano, que a su letra dice:

“Artículo 32. Los candidatos a ingresar a la rama diplomático- consular deberán cumplir con los siguientes requisitos:...VI: Tener por lo menos el grado académico de licenciatura por una universidad o institución de enseñanza superior mexicana o extranjera, cuyo nivel de estudios sea satisfactorio a juicio de la Comisión de Ingreso”, deberá decir:

... tener el grado académico de licenciatura en el área social, por una universidad o institución... favoreciendo a los miembros de carrera de acuerdo al porcentaje mencionado en la fracción III del artículo 89 constitucional.

Si buscamos contar con diplomáticos dignos de su cargo que desempeñen su alta investidura con éxito, hay que preocuparse por su preparación básica, requiriendo, en la misma ley, que la licenciatura con la que se cuentan, sea compatible con los fines del Servicio Exterior; especificando que deberá ser una licenciatura del área social con lo que tengamos la seguridad de que nuestros diplomáticos realmente son preparados concientemente para realizar una actividad de este tipo.

El fin de estas reformas es el que se deje de ver al Servicio Exterior Mexicano como tradicionalmente se ha utilizado, como “el basurero del sistema político mexicano; es decir, todo lo que no funcionó o que ya dio de sí, va a parar al Servicio Exterior”.

A manera de conclusión

A lo largo del artículo se ha intentado demostrar que la relevante actividad del ejercicio de la Política Exterior por medio de la Diplomacia, debe recaer en manos de personas preparadas especialmente para dicha tarea, puesto que la representación de México en el exterior requiere de un gran profesionalismo, capacidad, cualidades que se podrían encontrar en algunos destacados funcionarios públicos, pero ello no es suficiente, pues como se ha visto, el ser diplomático requiere ciertas virtudes y conocimientos especiales en idiomas, don de gentes, trato, política, basta cultura general, historia universal, historia del país que representa y del de su destino, cultura toda, que aunada a ciertas características personales y suficiente conocimiento de la actividad diplomática y su ejercicio dentro de las misiones, formen a los mejores diplomáticos.

El lugar en donde se puede encontrar a estos diplomáticos ideales, es el Servicio Exterior Mexicano, que fue creado y especialmente destinado para preparar a los diplomáticos mexicanos, por medio del Instituto Matías Romero; pero todo lo anterior no tendría razón de ser, si se continúa conteniendo en la Constitución Política la facultad libre del Presidente de la República de elegir a los Embajadores, sin la restricción de hacerlo de entre los elementos más destacados del Servicio Exterior.

Al ver el cuerpo Diplomático como un premio, o como medio de exilio y de “basurero” de aquellas víctimas del sistema político mexicano y de funcionarios desempleados, no puede seguir adelante; es necesario dignificar la tarea del diplomático y poner en manos de los mejores elementos la figura del Embajador.

Todo lo anterior no tendría razón de ser si dentro de la misma organización política del país se manejara la honradez y la justicia, dando a cada quien el sitio y las facultades que les corresponden, siempre con la preocupación de colocar al frente de la representación de nuestra patria a gente de valía, con preparación y credibilidad en cada uno de sus actos, con conducta y antecedentes intachables que den una imagen impecable de México, y no arriesgar el propio lugar dentro de la comunidad internacional con elementos que dejan mucho que desear.

Ahora bien, si como se deriva del artículo 7° de la Ley del Servicio Exterior y 4° del Reglamento, los Embajadores políticos nombrados por el Presidente de la República, como lo permite el artículo 82 constitucional, entran en la categoría de personal temporal –debiendo cumplir con su encargo por un tiempo determinado que no deberá exceder de seis años, en una adscripción determinada–, a ellos se les aplica entonces, el artículo 11° del Reglamento, el cual establece que aquel personal temporal o asimilado que a criterio de la Secretaría lo requiera, deberá asistir a capacitación al Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos, antes de asumir su cargo en el extranjero. Tal vez, si esta disposición se cumpliera, el papel de los “Embajadores políticos” sería más satisfactoria, puesto que contaría con los elementos básicos e indispensables para desarrollarse en su encargo.

Siempre será deseable que la Política Exterior de un país, y sobre todo de México, esté en manos de profesionales experimentados en el oficio. Los “diplomáticos aficionados” o aquellos improvisados, pueden ser candidatos a no mostrarse dignos de confianza. El diplomático aficionado, puede ser viable a anteponer su vanidad, buscando el éxito rápido, pues su misión no tiene para él el mismo valor que para aquel que tiene una trayectoria al Servicio Exterior de

su país y tiene la experiencia necesaria para saber sopesar la relevancia de su labor; además, desconoce de protocolos y ceremonias diplomáticas; no cuenta con el tacto necesario para la negociación y la tolerancia ni el escepticismo humano producto de una carrera diplomática.

En cuanto a la actividad, la Política Exterior, ejercida por medio de la Diplomacia, es sumamente importante para cualquier nación, puesto que de ella depende la seguridad, estabilidad, la paz y la armoniosa convivencia con los demás Estados del planeta, y requiere ser vista con seriedad, con responsabilidad; no es posible que se destinen para tan importante tarea, a elementos sin la preparación adecuada que se requiere para tan alta responsabilidad, puesto que su persona, representa a todo un Estado, casi siempre su *Estado*. Por ello, esta tarea debe destinarse a *diplomáticos de carrera, no diplomáticos a la carrera*.

El objetivo es discutir la necesidad de reformar dicho artículo donde se restrinja entre las facultades del Presidente, el nombramiento de Embajadores a diplomáticos de carrera del Servicio Exterior Mexicano, propuestos por el Secretario de Relaciones Exteriores, de entre sus ministros más destacados, con la ratificación del Senado. De esta forma, se dignificaría la función del Embajador y se le restituiría su verdadero valor a aquellos que consagran su vida al servicio de la nación, como miembros del Servicio Exterior.

No se puede dejar de lado a representantes que no han sido de carrera porque han destacado en el ámbito diplomático, de igual forma los miembros del Servicio Exterior; pero aún así la Diplomacia sufre una crisis, Los legisladores al ser los representantes populares, deberían contribuir positivamente a la Política Exterior; y cooperar con el Ejecutivo en su esfuerzo por construir el futuro de México así como la división interna de tareas, encomendándoles a los representantes diplomáticos que los frentes prioritarios del país son: La promoción y defensa de los Derechos Humanos, la atención y defensa de los mexicanos en el extranjero, la defensa del multilateralismo, la promoción cultural, la atención prioritaria de nuestros socios estratégicos y el Interés Nacional, y por último, la promoción económica y comercial para esto lo adecuado es que pertenezcan al Servicio Exterior Mexicano ya que así se especializarían en temas generales de ciertas áreas internacionales.

Se ha comprobado que la Diplomacia Mexicana, no ha sido representada en su totalidad por representantes de carrera o por miembros del Servicio Exterior Mexicano, lo cual deja atrás el objetivo primordial, que es el de ubicar a México como un país capaz de llevar acuerdos, tratados, convenciones, congresos, tanto en el ámbito Político, Económico, Social como en el ámbito Cultural. Por lo tanto se abre un estudio a

futuro donde se analizará una Política Exterior que sirva como impulso de la transformación de la Política Interna y del Interés Nacional. Así como la adopción de los derechos humanos como el 'leit-motiv' de la Política Exterior mexicana que comprende iniciativas y acciones en materia de derechos económicos, sociales y culturales, por medio de una democratización. Así como el funcionamiento del Servicio Exterior Mexicano ejecutando independientemente la designación de Embajadores y/o Cónsules y solicitando la aprobación al Presidente y al Congreso, y así poder comprobar si las designaciones van más acorde a las que hoy enfrenta México en donde existe una crisis en materia de Política Exterior.

El creciente dinamismo de las relaciones internacionales requiere cada vez más de una mayor interacción entre los principales agentes del sistema global, ello ha dado lugar a una mayor importancia en lo referente a la Política Exterior de los países. Sin embargo, el análisis de dicho tema no debe incluir únicamente factores tales como el proceso de formulación de la Política Exterior, el contenido de la misma, o los principios y/o valores en los que está basada, sino que también debe tomar en cuenta la preparación y las capacidades que un diplomático debe poseer con el propósito de ejecutar correctamente la Política Exterior, apeándose lo mayormente posible a los intereses y necesidades de la nación a la cual representa.

Dada la importancia del Servicio Exterior Mexicano (SEM), como cuerpo permanente de funcionarios del Estado encargado de representarlo en el extranjero, es necesario llevar a cabo una serie de reformas a la legislación mexicana con los siguientes propósitos: maximizar el funcionamiento de dicha entidad gubernamental; evitar la ocupación de cargos dentro del SEM con base en favoritismos o en castigos políticos; aprovechar el material humano concentrado principalmente en los egresados de la licenciatura de Relaciones Internacionales, cuyos intereses y aptitudes estén encaminados al área de la diplomacia mexicana; y, sobre todo, crear y llevar a cabo una política exterior mexicana coherente con el creciente proceso de globalización del sistema internacional.

Así también, para alcanzar los objetivos mencionados, será necesario que dichas reformas legislativas vayan acompañadas de un cambio en los profesores, los estudiantes y los egresados de la licenciatura de Relaciones Internacionales, los cuales deberán enfocarse más en la búsqueda de una mayor preparación académica y profesional, así como de una mayor especialización en el área de la diplomacia, ello con la finalidad de tener una mayor oportunidad de acceso a altos cargos dentro del SEM, los cuales, a su vez, son de suma relevancia para la Política Exterior del país.