

Capítulo XXVI

FORMACIÓN PROFESIONAL DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS DE LO EXTERIOR

Tal como lo hemos observado en los capítulos precedentes, el desarrollo del servicio exterior ha tenido en nuestro país un proceso gradual de profesionalización con beneficios perceptibles en el ingreso, estabilidad, promoción, jubilaciones y pensiones.

Entre los programas de formación, capacitación y perfeccionamiento de los servidores públicos, entre los más desarrollados están los relativos al servicio exterior. Pocas carreras administrativas han logrado un nivel tan elevado de desenvolvimiento en los procedimientos de ingreso, estabilidad, promoción, retiro, jubilación y reconocimiento en el servicio, además de los programas de formación continua que le son inherentes. En contraste a la formación general de los servidores públicos, la preparación de los servidores públicos del lo exterior no se imparte tanto por instituciones universitarias, como por escuelas profesionales de servicio público especializadas en materias diplomáticas y consulares.

Formación profesional del servicio exterior

La formación del servicio exterior entraña un proceso de alta complejidad, su objeto es poner en condiciones de desempeño a un postulante para desarrollar

una carrera administrativa especializada dentro del servicio público. Debe poseer un caudal de conocimientos y aptitudes para ingresar a un cargo desde el inicio, y estar en condiciones de aprender continuamente para desempeñarse dentro de una escala laboral que reclama nuevos conocimientos y aptitudes. Además, debe tener un cúmulo positivo de actitudes y comportamientos que resulten del aprendizaje continuo que lo faculte para nuevos desempeños que van reclamando gradualmente rendimientos superiores.

La formación diplomática comienza antes del ingreso al servicio exterior y continúa incesante durante su transcurso, de modo que la enseñanza universitaria solamente constituye su etapa inicial. Esta fase es trascendental pero insuficiente. Tal es el motivo por el cual tratándose de la formación de diplomáticos y agentes consulares, el Gobierno asume por sí mismo la formación como un proceso integral y continuo, y la complementa permanentemente con programas de capacitación continua y programas de perfeccionamiento.

Ya hemos tenido ocasión de observar como dentro de los diversos ramos del Gobierno, uno de los sectores administrativos que más tempranamente requirió personal público estable y permanente fue el servicio exterior, toda vez que la creciente complejidad de las tareas diplomáticas y consulares reclamaron la exclusividad de desempeño. Estas condiciones estaban presentes cuando se estableció la Academia Diplomática de París a principios del siglo XVIII, y sirvieron de sustento al proyecto del Colegio Diplomático mexicano de 1835, de los que tratamos al principio de este libro. En las páginas siguientes abordaremos experiencias un poco más recientes: la Profesión de Aspirante a la Carrera Consular, la Licenciatura en Ciencias Diplomáticas y el Diplomado en Carrera Consular. Estas experiencias servirán de prólogo histórico, para una exposición más detallada de las escuelas profesionales de servicio público dedicadas a la formación de diplomáticos y cónsules en el mundo.

Profesión de aspirante a la carrera consular

Páginas atrás hicimos una referencia puntual de la Escuela Superior de Comercio y Administración, que a principio del siglo XX fungió en cierto modo como un plantel de formación profesional de especialistas hacendarios para la administración pública mexicana. Esta institución en 1905 se había transformado para, además de preparar contadores públicos para un mercado laboral abierto, servir expresamente como núcleo académico para la formación de

funcionarios fiscales por medio de la Carrera de Perito Empleado de la Administración Pública; así como para la formación de agentes públicos para el comercio exterior, a través de la Profesión de Aspirante a la Carrera Consular.¹

La Profesión de Aspirante a la Carrera Consular fue establecida en noviembre de 1905. Una vez concluidos los estudios de su currícula, ofrecía un diploma a los graduados. Dicho currícula constaba de dos años lectivos, y estaba integrado por asignaturas y talleres sobre mercancías y prácticas consulares, de modo que se había previsto brindar a los estudiantes una formación debidamente equilibrada entre enseñanza y capacitación práctica. Para ingresar a la carrera era menester aprobar un examen de admisión ante un sínodo de catedráticos de la Escuela, pues su objeto era demostrar el dominio de un idioma extranjero vivo, distinto a los que ofrecía el plan de estudios.

Hay que destacar que la nueva Carrera estaba orientada a nutrir las filas del Cuerpo Consular, pues “los alumnos que hubieran obtenido su diploma de Aspirante a la Carrera Consular después de concluir satisfactoriamente los estudios parciales relativos, tendrán derecho a que el Ejecutivo los tenga presente de un modo especial para cubrir los empleos vacantes de los diversos consulados mexicanos, prefiriéndolos al efecto en cuanto sea posible”.² La Ley Orgánica del Cuerpo Consular” de noviembre 11 de 1910 estableció como requisito de ingreso el diploma de Aspirante a la Carrera Consular, o en su caso, sufrir un examen sustentado con base en las asignaturas de su plan de estudios.³ Incluso, dicha disposición mandó que en el ingreso al Cuerpo Consular se diera preferencia a los egresados de la Escuela, incluso sobre aquellos postulantes que hubieran aprobado el examen.

El currícula de la profesión de Aspirante a la Carrera Consular era el siguiente: en el primer año, las asignaturas eran lengua nacional; dos lenguas extranjeras; derecho constitucional, administrativo e internacional; legislación fiscal; y economía política. En el segundo: contabilidad fiscal; estadística; co-

¹ “Ley para la Enseñanza Comercial en el Distrito Federal”, de enero 7 de 1905, y adición a la misma Ley de noviembre 26 del mismo año. Boletín de Instrucción Pública. 1905. Vol. IV, núms. 1 y 4, México.

² *Ibid.*

³ “Ley Orgánica del Cuerpo Consular”, de noviembre 11 de 1910; y “Reglamento” de esta Ley, de diciembre 16 del mismo año. *Compilación de Disposiciones Relativas al Servicio Exterior Mexicano*, Dos tomos. Tomo I, México, 1981, pp. 216-305.

⁴ “Plan de Estudios de la profesión de Aspirante a la Carrera Consular”, *Boletín de Instrucción Pública*, op. cit.

nocimiento práctico de mercancía; derecho mercantil; y guía consular y conocimiento de prácticas seguidas por los cónsules de los diversos países.⁴

La Escuela ofrecía también asignaturas libres, a las cuales asistían una gran cantidad de alumnos no inscritos y que llenaban con exceso las aulas de la institución. En tanto los alumnos de las tres carreras de la Escuela sumaban 153 inscritos, aquellos otros eran 365 estudiantes. En su primer año de existencia sólo cinco personas ingresaron a los estudios de Aspirante a la Carrera Consular, pero en 1907 había crecido el número hasta 40 matriculados. La carrera existió hasta 1917, después se perdió su rastro, igual que aquella otra de Perito Empleado de la Administración Pública, cuyos proyectos curriculares eran la formación de especialistas para la administración pública.

Licenciatura en Ciencias Diplomáticas

Hasta hace poco tiempo la Secretaría de Relaciones Exteriores había confiado a las instituciones de enseñanza superior la formación de los servidores de lo exterior. Como en 1905, fue el mundo académico el que a principios de los años cincuenta brindó su esfuerzo para preparar a los diplomáticos y cónsules. En efecto, la Universidad Nacional Autónoma de México, de acuerdo con la Secretaría de Relaciones Exteriores, ofreció dentro de un programa general de enseñanza de las ciencias políticas y sociales, la creación de una carrera profesional destinada a la formación de los servidores públicos de lo exterior.

A finales de los años cuarenta una diversidad de instituciones internacionales habían estado dedicadas en fortalecer la enseñanza de las ciencias políticas y sociales, y auspiciar la apertura de programas de formación profesional en los países subdesarrollados. Tal esfuerzo era compartido por la Asociación Internacional de Ciencia Política, la Asociación Internacional de Sociología y la UNESCO. Incluso ésta última había acordado en una reunión internacional que se realizó en París en 1949, que los países participantes se obligaban a instituir escuelas de ciencias políticas y sociales.⁵

Con estos fundamentos, en el seno de la Universidad Nacional Autónoma de México se conjugó un proyecto interno para el establecimiento de una Escuela de Ciencias Políticas y Sociales, y el compromiso internacional fue

⁴ Lucio Mendieta y Núñez, "Origen, organización, finalidades y perspectivas de la Escuela Nacional de Ciencias Políticas y Sociales". Revista de Ciencias Políticas y Sociales. Núm. 2, México, 1955, pp. 35-49.

asumido por México por conducto de la persona de Lucio Mendieta y Núñez, quien preparó el diseño original de dicha institución.

La Escuela Nacional en Ciencias Políticas y Sociales fue creada para formar profesionales en Ciencias Políticas, Ciencias Sociales y Periodismo, y Ciencias Diplomáticas. Con respecto a esta última, se dispensó del bachillerato a las personas que habían prestado sus servicios en las Ramas Diplomática y Consular, y en otros cargos de la Secretaría de Relaciones Exteriores, median- do demostración de capacidad, méritos y servicios.⁶

En la *Exposición de Motivos* del Anteproyecto del plantel, Mendieta y Núñez, consciente de la ausencia de la carrera administrativa —hay que recordar que él y otros miembros del Partido Nacional Revolucionario habían formado el Anteproyecto de Ley del Servicio Civil, publicado en 1935—, argumentó que “(...) nadie ignora que en la burocracia, en la *diplomacia* y en la política nuestras han dominado el empirismo y el favor del poder público sobre la preparación y la competencia debido, en gran parte, a la falta de ca- rreras especializadas en estas materias”.⁷

El currícula constaba de cuatro años lectivos, los dos primeros comunes a todas las carreras, los otros dos de especialización. El tronco común de materias estaba integrado por asignaturas sobre idiomas (inglés y francés), sociología, estadística, historia de México, geografía humana, métodos de investigación social, psicología general e historia de las doctrinas políticas. La especialización comprendía, por su parte, las siguientes materias: dos cursos de italiano o alemán; derecho internacional público; introducción y teoría general del derecho; historia diplomática universal; geografía humana y política; derecho mercantil comparado; sociología de México; economía de Mé- xico; derecho internacional privado; derecho civil y notariado; derecho, legislación y reglamentos diplomático y consular. Estilo y prácticas diplomá- ticas y protocolarias; legislación internacional del trabajo; derecho marítimo; organización internacional de los estados; derecho constitucional; y legisla- ción nacional de aplicación necesaria en el servicio exterior.

Esta carrera profesional se había diseñado en estricto apego a los requisitos de ingreso que exigía el servicio exterior y, por lo tanto, fue una opción para llenar el objeto de formación de diplomáticos y agentes consulares.

⁶ Mendieta y Núñez, Lucio, “Anteproyecto de Reglamento Orgánico de la Escuela Nacional de Ciencias Políticas y Sociales”, de enero 19 de 1950. UNAM, Archivo del Consejo Universitario. Ms del expediente de sesiones de 1950, México.

⁷ *Ibid.*

La Escuela Nacional de Ciencias Políticas y Sociales comenzó sus cursos con algunos cambios con referencia a su anteproyecto original, y aún de su idea primigenia, pues la Licenciatura en Ciencias Administrativas, destinada a la formación profesional de los servidores públicos, no fue incluida en el Anteproyecto ni en el Estatuto Orgánico de la misma.⁸

En contraste, fue creado el Diplomado en Carrera Consular, cuyo establecimiento evoca la profesión de Aspirante a la Carrera Consular.

Diplomado en carrera consular

El Diplomado tenía la doble finalidad de formar funcionarios y empleados para la Rama Consular y, al mismo tiempo, capacitar a quienes ya se desempeñaban en ella.

El Diplomado de Carrera Consular se cursaba en un año lectivo y comprendía las siguientes asignaturas: idioma español; archivonomía consular y diplomática; aritmética general y aritmética mercantil; leyes, reglamentos y disposiciones diplomáticas y consulares vigentes; contabilidad fiscal y mercantil; geografía humana, política y económica; y curso especializado de organización del servicio consular mexicano, prácticas consulares e instrucciones sobre diversos aspectos de las funciones consulares. La expedición del Diploma exigía que los egresados probaran el dominio de la taquimecanografía.

El destino de la Licenciatura en Ciencias Diplomáticas fue bueno y provechoso, pues transformada en Licenciatura en Relaciones Internacionales se multiplicó dentro y fuera de la UNAM, aunque gradualmente dejó de tener aquél propósito primigenio de servir de nutriente de la Rama Diplomática. Por su parte, el Diplomado de Carrera Consular no satisfizo el proyecto que lo hizo nacer, y desde 1958 ya era patente su frustración debido a sus pocos alumnos y al escaso interés por la Rama Consular dentro de la Secretaría de Relaciones Exteriores. La consecuencia fue su extinción a finales de 1958, con la idea alterna de que los egresados de la Licenciatura en Ciencias Diplomáticas se capacitaran fuera del currícula, en materias prácticas dentro del programa de

⁸ "Escuela Nacional de Ciencias Políticas y Sociales". Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1951.

⁹ "Plan de Estudios de la Escuela Nacional de Ciencias Políticas y Sociales". Universidad Nacional Autónoma de México, diciembre 23 de 1958, México, 1959.

la Secretaría de Relaciones Exteriores, y de este modo viabilizar una especialización de posgrado.⁹

Este hecho constató la necesidad de que, por un lado, la Universidad Nacional Autónoma de México siguiera con su objetivo de formar profesionales para una variedad de campos laborales, bajo sus criterios de libertad de investigación y docencia, acorde con su propósito de divulgar el saber; en tanto que la Secretaría de Relaciones Exteriores se empeñara en formar a sus propios servidores: tal fue el origen del Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos.