

| | |
|--|------------|
| Capítulo XI. EL SERVICIO EXTERIOR EN LA ACTUALIDAD..... | 305 |
| 1. Reorganización del Servicio Exterior en 1967 | 305 |
| 2. El Servicio Exterior contemporáneo | 310 |

XI. EL SERVICIO EXTERIOR EN LA ACTUALIDAD

En capítulos precedentes hemos podido apreciar el desarrollo del Servicio Exterior hacia su profesionalización, como una carrera administrativa. Aquí, culminando su examen, nos referiremos a su organización contemporánea.

1. Reorganización del Servicio Exterior en 1967

En la segunda mitad de la década de los sesenta se reorganizó al Servicio Exterior, pero dentro del patrón básico fijado desde 1934, es decir, como una única carrera administrativa dividida en ramas. Con anterioridad, el Servicio Exterior había sido definido por su objeto y función; ahora, además, se le conceptuaba como la organización permanente a la que se confiaba la salvaguardia de los intereses nacionales en el extranjero y la representación de México ante Estados nacionales y organismos internacionales.¹ Esta reestructuración fue el producto final de los trabajos de la Comisión Revisora de la Ley del Servicio Exterior, integrada por hombres de experiencia en materias de la diplomacia y el ramo consular.²

Aunque el Servicio Exterior no es propiamente un órgano, sino un cuerpo de funcionarios, puede definirse la esencia de su ser: una entidad permanente a cuyo cargo está, dentro de la Secretaría de Relaciones Exteriores, la custodia y vigilancia de los intereses nacionales en el ex-

¹ Secretaría de Relaciones Exteriores. *Ley Orgánica del Servicio Exterior Mexicano*. México, 1967. La expedición de esta ley no fue acompañada, como era usual, de un nuevo reglamento. El de 1934 siguió vigente hasta 1982.

² La comisión fue formada en febrero de 1965. Estaba encabezada por Gabino Fraga, subsecretario, y la integraban Daniel Cosío Villegas, Óscar Rabasa, Manuel J. Sierra, Jaime Torres Bodet, José Luis Siqueiros, Carlos Peón del Valle y Antonio de Icaza. Dirección General del Servicio Exterior. *Legislación del Servicio Exterior Mexicano. El Servicio Público Mexicano*. pp. 143-161.



Edificio de la Secretaría de Relaciones Exteriores (detalle).

trajero y el ejercicio de la representación del Estado mexicano frente a otros Estados y organismos internacionales. Esta función siguió encomendada a las misiones diplomáticas y a las representaciones consulares. Las primeras continuaron bajo la denominación de embajadas, tratándose de representaciones diplomáticas ante Estados, en tanto que las consulares se clasificaron en consulados generales, consulados, agencias consulares y consulados honorarios. Las representaciones diplomáticas en organismos internacionales fueron denominadas de una manera diversa a las embajadas.

El personal del Servicio Exterior fue dividido entre funcionarios diplomáticos y funcionarios consulares, ya sin el concepto de cuerpo o ramo, al tiempo que se conservó la separación entre la categoría de funcionario y empleado.

Por su parte, los funcionarios diplomáticos fueron clasificados de la siguiente manera:

- Embajador extraordinario y plenipotenciario.
- Ministro consejero.
- Consejero.
- Primer secretario.
- Segundo secretario.
- Tercer secretario.

Los funcionarios consulares eran los siguientes:

- Cónsul general.
- Cónsul consejero.
- Cónsul de primera.
- Cónsul de segunda.
- Cónsul de tercera.
- Cónsul de cuarta.
- Vicecónsul.

Además, de conformidad con la voluntad presidencial, se establecía la posibilidad de incluir la categoría de cónsul honorario.

Los empleados de las embajadas, consulados generales, consulados y agencias consulares fueron organizados con base en las siguientes categorías:

- Intérpretes.
- Traductores.
- Cancilleres.
- Empleados auxiliares.

En la medida en que se degradó la noción de cuerpo para identificar al Servicio Diplomático y al Servicio Consular, a favor de la noción más integral de carrera administrativa del Servicio Exterior, se flexibilizaron los mecanismos de comisión de un Servicio al otro, con base en el sistema de equivalencias, que en seguida mostramos:

| | |
|---------------------------|----------------------|
| Ministro consejero | = Cónsul consejero. |
| Consejero | = Cónsul de primera. |
| Segundo secretario | = Cónsul de segunda. |
| Tercer secretario | = Cónsul de tercera. |
| Cuarto secretario | = Cónsul de cuarta. |

Por cuanto a los agregados civiles, militares, navales y aéreos —que por cierto se habían multiplicado en las embajadas mexicanas— se asimilaron al Servicio Exterior en calidad de diplomáticos, en tanto desempeñaran su comisión.

Como era mandato constitucional, tocaba al presidente de la República nombrar a los embajadores y cónsules generales, quienes además de ser mexicanos por nacimiento y contar con un mínimo de 30 años de edad,

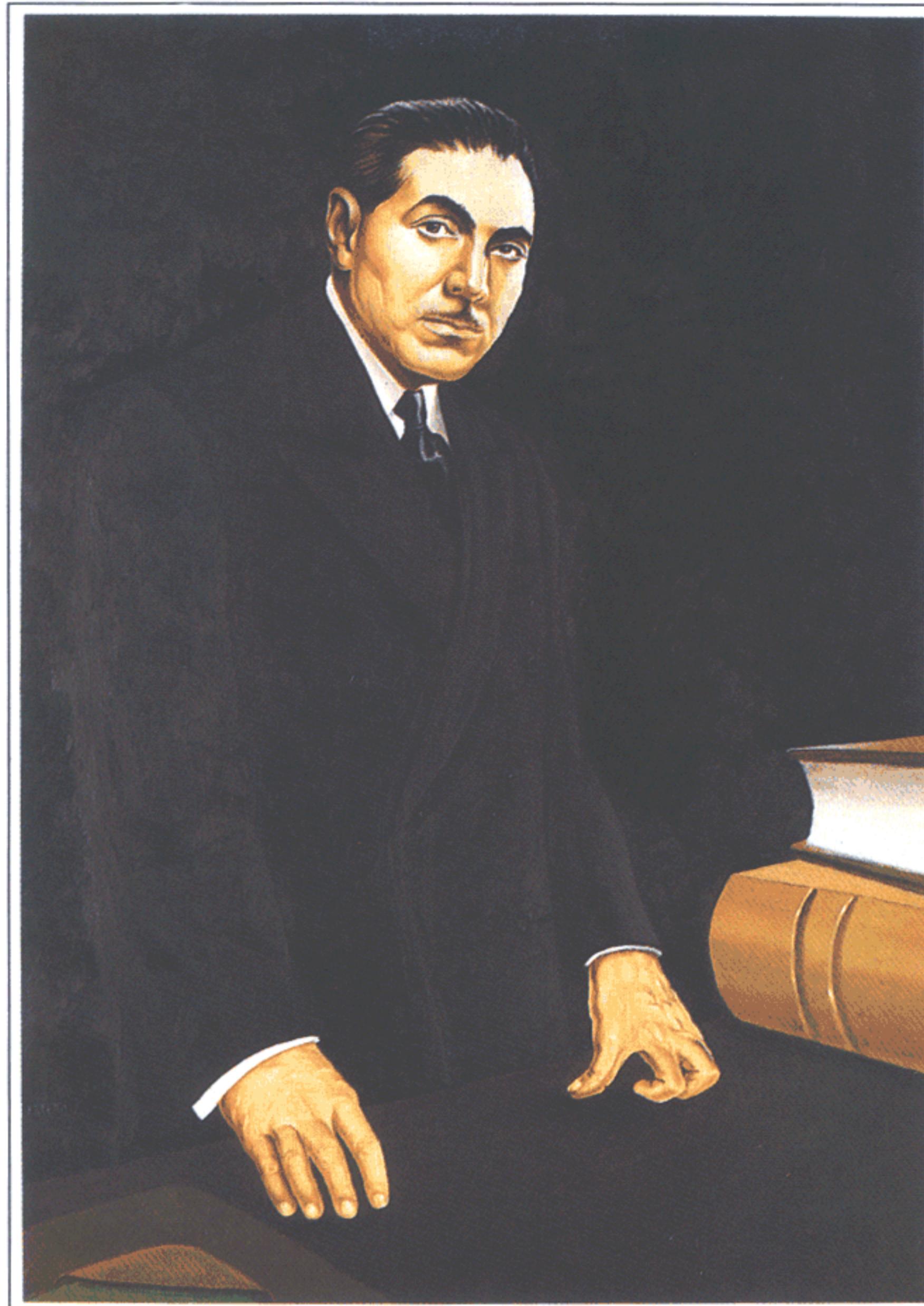
debían tener méritos suficientes para adecuarse a esta designación. Además, su nombramiento debía ser ratificado por el Senado de la República. El jefe del Ejecutivo también estaba facultado para hacer nombramientos para cargos en el Servicio Exterior, pero limitados a una comisión específica; por consiguiente, los así designados no ingresaban al Servicio.

Uno de los adelantos más significativos implantados en 1967 fue la creación de la Comisión del Servicio Exterior, a la cual se confió la administración del Servicio, desde los movimientos dentro de la Carrera, tales como ascensos, traslados, disponibilidad y retiro, hasta las medidas disciplinarias, las licencias y las vacaciones. Asimismo, estaba facultada para vigilar que en las misiones diplomáticas y en las oficinas consulares, así como en la Secretaría, se llevara al cabo la rotación continua de los miembros del Servicio. Al efecto llevaba un control cronológico del desempeño de los servidores de lo Exterior, para aplicar la regla relativa a la permanencia máxima de cinco años en el extranjero o en las oficinas de la Secretaría de Relaciones Exteriores. Finalmente, también estaba a su cargo lo referente a la organización del ingreso al Servicio Exterior.

La Comisión estaba formada por uno de los subsecretarios, quien fungía como presidente, el oficial mayor y los directores generales de los Servicios Diplomático y Consular, y de Cuenta y Administración, independientemente de la convocatoria de otros más para casos especiales.

El ingreso al Servicio ocurría a través de la ocupación de las vacantes, que tocaba a la Comisión detectar, las cuales se cubrían mediante concurso público general y con intervención de un sínodo, formado a partir de las propuestas hechas por la Universidad Nacional Autónoma de México y las instituciones de enseñanza superior. La administración directa del proceso de selección se confirió a la Comisión Consultiva, formada por el titular del ramo, e integrada por el presidente de la Comisión de Personal del Servicio Exterior, quien se encontraba a su cabeza, y los directores de las escuelas en las que se impartieran carreras de ciencias diplomáticas o relaciones internacionales. Salvo el presidente de la Comisión mencionada, ningún miembro del Servicio o de la Secretaría podía intervenir en este proceso.

En igualdad de circunstancias, los graduados en ciencias diplomáticas o relaciones internacionales tendrían la preferencia. Una vez aprobado el examen, los beneficiados eran nombrados con la categoría de vicecónsul, de manera provisional, hasta que, pasado un año en que ejercitaban una pasantía práctica, se les daba el nombramiento definitivo, y con él su ingreso al Servicio Exterior, en calidad de terceros secretarios o cónsules de cuarta.



Luis Padilla Nervo.

El régimen promocional siguió fundado en el escalafón, de modo que, previo acuerdo de la Comisión de Personal del Servicio Exterior, los vicecónsules podían ascender hasta la categoría de cónsul consejero o de ministro consejero. Tales eran los cargos que constituían el comienzo y el final de la carrera administrativa del Servicio Exterior; pero ahora se abría la posibilidad de que sus miembros, una vez cumplidos cinco años de servicios en los cargos de ministros o cónsules consejeros, fueran elegibles para ocupar los puestos de embajadores o cónsules generales por designación presidencial. En esta condición, el jefe del Ejecutivo no perdía su facultad de libre remoción, ni el servidor público sus derechos como miembro de la carrera, ya que existían procedimientos de cese o suspensión.

Las promociones siguieron organizadas con base en un sistema cronológico indispensable, además de aquella relativa al ingreso en calidad de vicecónsul. Para este cargo, el límite era de un año; para tercer secretario o cónsul de cuarta, dos; y tres para el caso de segundo y primer secretario, y para cónsul de tercera y de segunda. Para consejero o cónsul de primera era de cuatro años.

El criterio de estabilidad y permanencia continuó asentado sobre las bases de 1934, con algunas variaciones, como la distinción entre ceso y destitución. Asimismo, se conservó el principio de disponibilidad sobre las nociiones antes establecidas.

Desde 1934 se había mandado que todo el personal de la Secretaría de Relaciones Exteriores fuera cobijado por los beneficios de la Ley General de Pensiones Civiles, independientemente de los derechos contenidos en las disposiciones especiales que eran vigentes para el Servicio. En 1967 se ratificó este principio, ahora bajo la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

2. El Servicio Exterior contemporáneo

A finales de 1981 y principios de 1982 adquirió su forma actual y vigente el Servicio Exterior.³ Las nuevas disposiciones tuvieron por objeto consolidar la carrera administrativa del Servicio Exterior en sus aspectos de profesionalización y adecuar su organización a los requerimientos de la política exterior, por lo cual se agregaron nuevas categorías y se redefinió el régimen promocional. Al mismo tiempo, se regresó a la noción de cuerpo mediante el restablecimiento de las Ramas Diplomática y Consular, y se realizó una notoria innovación, que consistió la formación de la Rama Administrativa. En este sentido, el retorno al criterio de cuerpo significó rectificar a favor de sus diferencias específicas; además, y de acuerdo con los nuevos criterios que imponen la idea de diferenciación profesional y ocupacional, se añadió una rama más, relativa a la administración.

En cuanto a las categorías, en la Rama Diplomática la antigua categoría de ministro consejero mudó por la de ministro, en tanto que se añadió la de agregado diplomático en sustitución de la categoría de vicecónsul. Además, se crearon 10 plazas de embajador eminente y cinco de embajador emérito, con la finalidad de estimular y recompensar a los servidores de lo

³ Secretaría de Relaciones Exteriores. *Ley Orgánica del Servicio Exterior Mexicano*, de diciembre 30 de 1981, y *Reglamento* de la misma, de julio 16 de 1982. México, 1990.

exterior que se distinguieron en el Servicio. En la Rama Consular se extinguió la categoría de cónsul consejero, y en su lugar se creó la de vicecónsul, además de que se reincorporó el cargo de cónsul honorario, dejado a la discreción presidencial en 1967. Finalmente, se introdujo una práctica que ya estaba generalizada en los Servicios Exteriores del mundo: acreditar la calidad de embajador o cónsul general a quienes dentro de la carrera administrativa se desempeñaban como ministros o cónsules de primera.

CUADRO 19

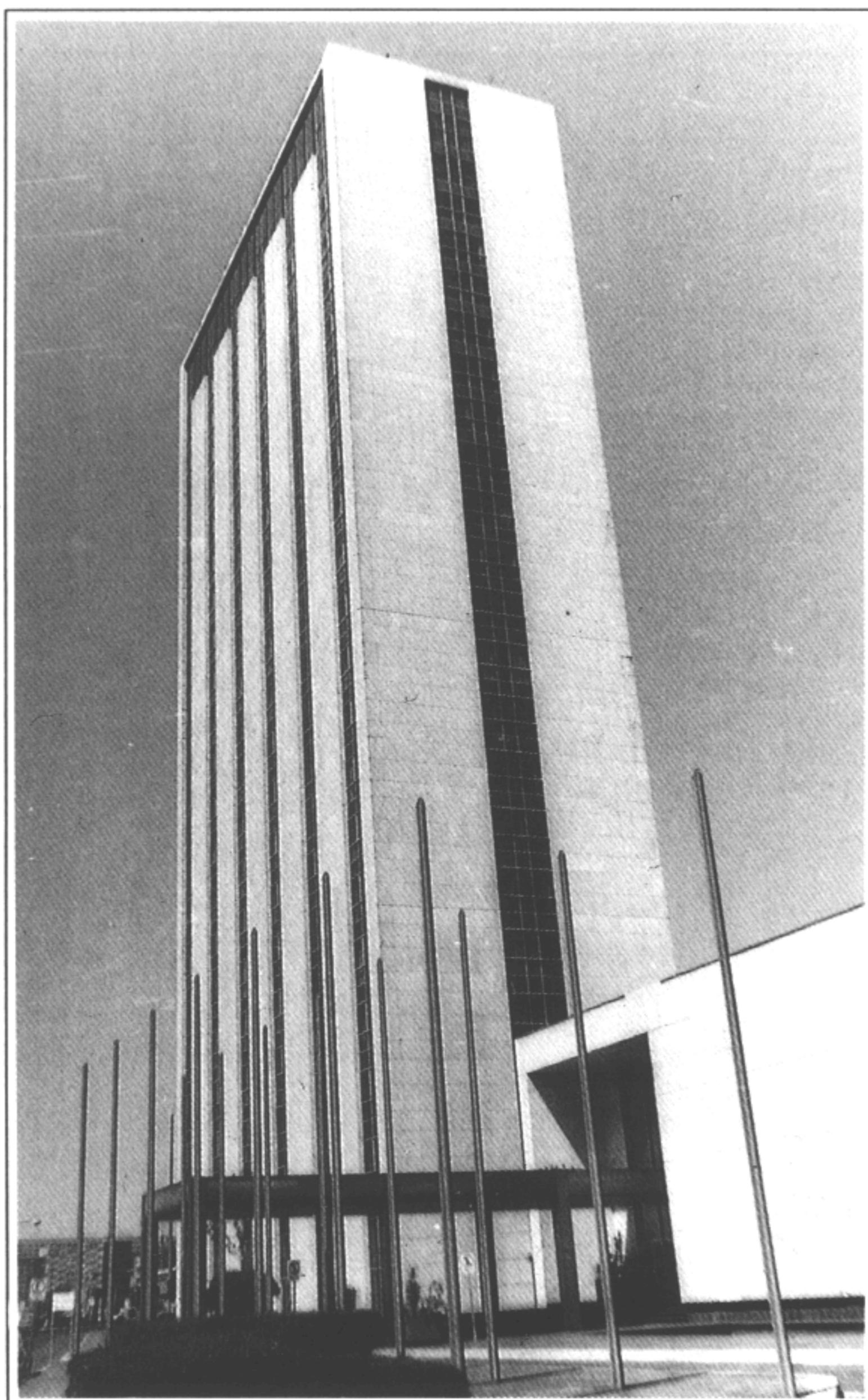
EL SERVICIO EXTERIOR MEXICANO EN 1987

| RAMA | DE CARRERA | POR ACUERDO PRESIDENCIAL |
|---|-------------|-----------------------------|
| DIPLOMÁTICA | | |
| 102 embajadores | 66 | 36 |
| 63 ministros | 53 | 10 |
| 70 consejeros | 62 | 8 |
| 51 primeros secretarios | 36 | 15 |
| 64 segundos secretarios | 50 | 14 |
| 53 terceros secretarios | 43 | 10 |
| 33 agregados diplomáticos | 31 | 2 |
| Subtotal 436 | 341 | 95 |
| CONSULAR | | |
| 21 cónsules generales | 21 | — |
| 4 cónsules consejeros | 4 | — |
| 16 cónsules de primera | 15 | 1 |
| 30 cónsules de segunda | 25 | 5 |
| 20 cónsules de tercera | 13 | 7 |
| 19 cónsules de cuarta | 12 | 7 |
| 43 vicecónsules | 36 | 7 |
| Subtotal 153 | 126 | 27 |
| ADMINISTRATIVA | | |
| 13 agregados administrativos de primera | 13 | — |
| 21 agregados administrativos de segunda | 21 | — |
| 24 agregados administrativos de tercera | 23 | 1 |
| 229 cancilleres de primera | 229 | — |
| 191 cancilleres de segunda | 191 | — |
| 159 cancilleres de tercera | 130 | 29 |
| Subtotal 637 | 607 | 30 |
| Total 1226 | 1074 | 152 |

FUENTE: Instituto Matías Romero. *Problemas actuales del Servicio Exterior Mexicano. El Servicio Exterior Mexicano.*

Rama Administrativa. La gran novedad fue la creación de un tercer Cuerpo, la Rama Administrativa. De antiguo se había manifestado la necesidad de profesionalizar el servicio de gestión interna y permear las relaciones de intercambio con los Cuerpos Diplomático y Consular, de modo que quienes desempeñaran cargos propiamente gerenciales pudieran ejercitar la diplomacia y los puestos consulares, y a la inversa. Ahora se establecía un *cursus honorum* propio para los cargos de la gerencia de lo exterior.

Finalmente, el sistema de ingreso, estabilidad y permanencia y promoción se basó en un programa de formación propio de la Secretaría de



Torre de la SRE en Tlatelolco.

Relaciones Exteriores, a cargo del Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos, entidad creada en 1974.

El Servicio Exterior siguió definido como un órgano, de igual manera que en 1967, pero ahora con el objeto de representar al Estado Mexicano en el extranjero y ejecutar la política exterior, así como salvaguardar los intereses nacionales ante otros Estados y organismos internacionales. Se adivina en esta idea la confusión entre el Servicio Exterior y la Secretaría de Relaciones Exteriores, pues toca a ésta, y no al Servicio Exterior, que es parte de ella, administrar la política exterior y representar a México en el extranjero y ante organismos internacionales a través del Servicio; éste ejercita una parte de estos objetos, no los objetos en sí mismos como un todo.

Los miembros del Servicio Exterior fueron clasificados en personal de carrera y personal especial. El primero se subdividía en Ramas Diplomática, Consular y Administrativa.

Rama Diplomática:

- Embajador.
- Ministro.
- Consejero.
- Primer secretario.
- Segundo secretario.
- Tercer secretario.

Rama Consular:

- Cónsul general.
- Cónsul de primera.
- Cónsul de segunda.
- Cónsul de tercera.
- Cónsul de cuarta.
- Vicecónsul.

Rama Administrativa:

- Agregado administrativo de primera.
- Agregado administrativo de segunda.
- Agregado administrativo de tercera.
- Canciller de primera.
- Canciller de segunda.
- Canciller de tercera.

Debido a la prevalencia del concepto de Cuerpo, se incorporó el procedimiento de comisión para el intercambio de servidores de la Rama Consular a la Diplomática, y a la inversa, sin que ocurriera un cambio de Rama. Asimismo, los integrantes de la Rama Administrativa se adscribieron indistintamente a las misiones diplomáticas o consulares, y su cambio a las otras dos ramas quedó condicionado a los procedimientos de ingreso establecidos en cada caso. El personal especial era nombrado por el presidente de la República, y su misión consistía en ejecutar tareas concretas, sin pertenecer al Servicio. Finalmente, los agregados militares, civiles, aéreos y navales, así como los agregados técnicos de las misiones y oficinas consulares, estaban acreditados ante la Secretaría de Relaciones Exteriores durante el tiempo de su misión, pero continuaban dependiendo de sus secretarías de origen en lo referente a sus actividades políticas y sus declaraciones y opiniones públicas.

Tratándose de misiones diplomáticas, las representaciones en el exterior estaban clasificadas en embajadas en países extranjeros y misiones o delegaciones permanentes en organismos internacionales. Respecto a las representaciones consulares, éstas se dividían en consulados generales, consulados de carrera y agencias consulares. Además, había cónsules honorarios, que no formaban parte del Servicio Exterior.

Desde 1967, el nombramiento de los titulares de las embajadas y consulados generales, aun cuando continuaba siendo una facultad constitucional del presidente de la República, generalmente recaía sobre miembros destacados de la carrera administrativa del Servicio Exterior. Este principio está vigente hoy en día, pero con el estatuto de preferencia para aquellos servidores públicos de carrera que muestren competencia, categoría y antigüedad suficientes en las Ramas Diplomática y Consular.

Los embajadores eminentes son diplomáticos conspicuos que han estado en activo desde hace cuando menos 10 años, y que además han desempeñado cargos superiores al de director general. Adquieren esta categoría singular por nombramiento presidencial, a propuesta del secretario de Relaciones Exteriores, y su aplicación únicamente ocurre en asuntos interiores. En contraste, los embajadores emeritos son aquellos funcionarios cuya perseverante y destacada labor en el Servicio Exterior culmina con esta dignidad en el servicio público. El acceso a esta categoría está reservado sólo a quienes se hayan desempeñado por lo menos durante 25 años en el Servicio Exterior, hayan ocupado cargos relevantes en el mismo o en la Secretaría y sean autores de obras sobre temas internacionales. También pueden serlo los funcionarios del Servicio con una experiencia mínima de 10 años, siempre que hayan sido titulares de la Secreta-

ría. Los beneficiados con esta relevante categoría pueden estar retirados o en activo, pero sólo pueden desempeñarse internamente, toda vez que quien la disfrute no podrá ser al mismo tiempo embajador eminente, y a la inversa.

Actualmente, el ingreso al Servicio Exterior, en las Ramas Diplomática y Consular, exige un examen de admisión por concurso público, a cargo del Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos (IMRED), pero con el añadido del requisito de cursar programas especializados de capacitación semestrales en la misma institución. La candidatura está restringida a las categorías de agregado diplomático y vicecónsul, según la rama del caso. La declaración de vacantes toca a la mencionada Comisión de Personal del Servicio Exterior, y la Comisión Consultiva de Ingreso se encarga de la vigilancia del proceso de ingreso. Esta última está integrada por el presidente de la Comisión de Personal del Servicio Exterior, quien la preside desde 1967, además de los representantes de las instituciones de enseñanza superior acreditadas que imparten carreras del área de las ciencias diplomáticas y las relaciones internacionales.

Los aspirantes admitidos en el IMRED continúan percibiendo sus haberes oficiales mientras estén inscritos en los cursos. Quienes aprueben el examen de ingreso adquieren la categoría de agregado diplomático o vicecónsul, de manera provisional por un año, tiempo que media para su nombramiento definitivo. Una vez aceptados, se someten al Reglamento de Asistencia y Conducta vigente en la institución. El ingreso continúa



Emilio O. Rabasa, a la derecha.

reservado a los mexicanos, pero con recomendación de la Comisión Consultiva se puede dispensar este requisito. Persiste el criterio de que los postulantes sean graduados de las universidades mexicanas, cuando menos de licenciatura, pero ya no se restringe el título a las relaciones internacionales; ahora son elegibles también los egresados en ciencias políticas o sociales, derecho, economía, historia, filosofía y letras. Se aceptan igualmente títulos y grados extranjeros, pero con la equivalencia avalada por las autoridades educativas del país. Finalmente, para ingresar a la Rama Administrativa, al cargo de canciller de tercera, se exige la enseñanza secundaria, estudios comerciales o el equivalente, a juicio de aquellas autoridades.

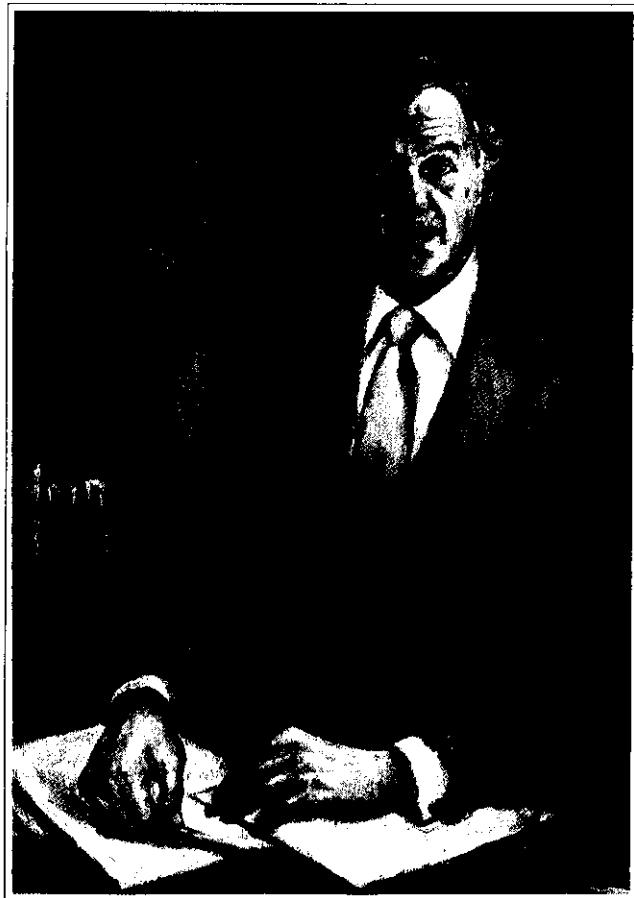
Toca al IMRED la comprobación del dominio de idiomas, que obligatoriamente son el inglés y el francés, además de otro que se juzgue de utilidad para el Servicio. Los aspirantes a la Rama Administrativa deben demostrar conocimientos sobre historia y geografía de México, cultura general, español y archivo y correspondencia, además de otros especiales sobre protección (derecho, derecho consular y política exterior de México), administración (que comprende contabilidad) y taquimecanografía.

El sistema promocional está sujeto al acuerdo del Secretario de Relaciones Exteriores, con la recomendación de la Comisión del servicio Exterior. Los criterios generales son los méritos y eficiencia en el desempeño del Servicio, obras y trabajos publicados, así como estudios realizados y títulos académicos obtenidos después del ingreso. Finalmente, también se pondera la antigüedad en la categoría del caso y en el Servicio. Esta última es utilizada en situaciones de igualdad de circunstancias, pero bajo la siguiente escala para el caso de la Rama Diplomática: agregado diplomático, dos años; tercer, segundo y primer secretario, tres; y cuatro años para consejero. En cuanto a la Rama Consular: vicecónsul, dos años; y tres para los cónsules de cuarta, tercera y segunda. Finalmente, está estipulado que el ascenso a consejero o cónsul de primera requiere de un ejercicio laboral mínimo total de ocho años de servicio, en cualquiera de las dos ramas.

La Rama Administrativa tiene también su sistema de promoción con requisitos de antigüedad: para canciller de tercera y segunda, dos años; tres para canciller de primera y agregado administrativo de tercera; y cuatro para el agregado administrativo de segunda.

En aspectos tales como estabilidad y permanencia, retiro y jubilación se conservaron las disposiciones aplicadas desde 1967.

En 1930, la Secretaría de Relaciones Exteriores tenía 457 servidores públicos; para 1975, la cifra había aumentado a 1 766. A pesar de que el

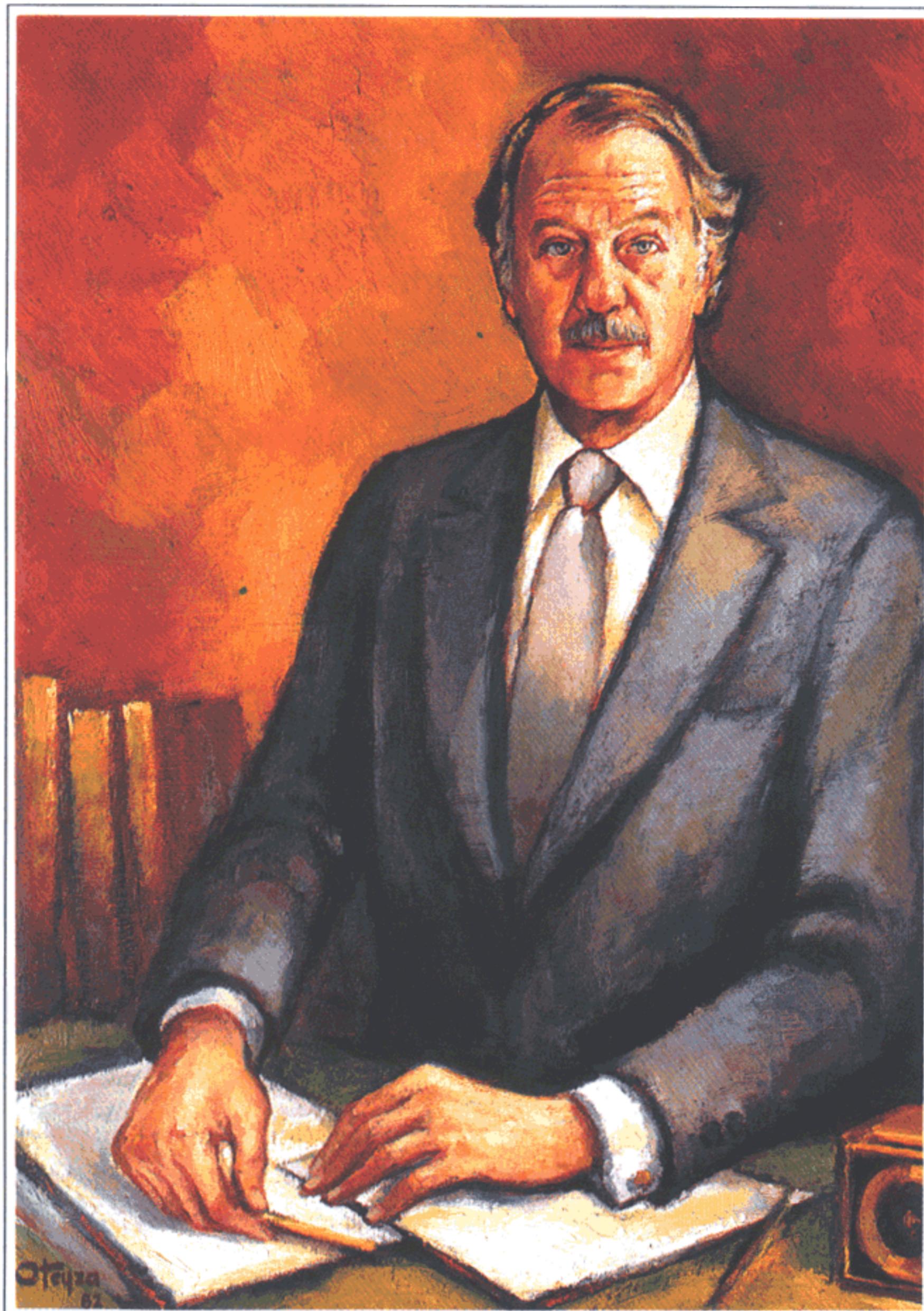


Jorge Castañeda y Álvarez de la Rosa.

incremento fue de 200%, el crecimiento del servicio público en esta dependencia fue más cualitativo que cuantitativo. Por ejemplo, en este mismo año la Secretaría de Educación contaba con casi 271 mil servidores, y la de Hacienda con poco más de 39 mil. El Gobierno Federal tenía en sus dependencias centralizadas un total de 772 337 trabajadores.⁴

En 1988, la cifra de servidores públicos se había duplicado en la Secretaría de Relaciones Exteriores. En ella se desempeñaban 4 mil

⁴Comisión de Recursos Humanos del Gobierno Federal. Censo de Recursos Humanos del Sector Público Federal: Administración Central (1975). México, 1975.



Jorge Castañeda y Álvarez de la Rosa.

incremento fue de 200%, el crecimiento del servicio público en esta dependencia fue más cualitativo que cuantitativo. Por ejemplo, en este mismo año la Secretaría de Educación contaba con casi 271 mil servidores, y la de Hacienda con poco más de 39 mil. El Gobierno Federal tenía en sus dependencias centralizadas un total de 772 337 trabajadores.⁴

En 1988, la cifra de servidores públicos se había duplicado en la Secretaría de Relaciones Exteriores. En ella se desempeñaban 4 mil

⁴ Comisión de Recursos Humanos del Gobierno Federal. Censo de Recursos Humanos del Sector Público Federal: Administración Central (1975). México, 1975.

trabajadores, de los cuales 3 mil tenían base y mil eran de confianza. Habida cuenta de que la Administración Pública Federal sumaba 1480 000 trabajadores, los servidores públicos de lo exterior constituían sólo el 0.3% del total; Gobernación, por ejemplo, con sus 13 mil trabajadores, representaba el 0.9%; la Secretaría de Educación Pública, con más de 800 mil servidores, constituía por sí sola el 56.1% del total. En fin, el aumento de la importancia de las labores exteriores no ha significado para el país una gran carga presupuestal.⁵

Es muy posible que la profesionalización del servicio público en el Gobierno Mexicano en su conjunto, como ocurrió en la Secretaría de Relaciones Exteriores, hubiera rendido dividendos de alta calidad y, al mismo tiempo, habría habido una menor erogación en sueldos y salarios.

⁵ Secretaría de la Contraloría General de la Federación e Instituto Nacional de Administración Pública. *Tamaño y composición de la Administración Pública Mexicana*. pp. 31, 33 y 35. México, 1988.