

INTRODUCCIÓN

I

Hoy en día el trabajo académico reclama una participación pluridisciplinaria. Mas, cuando se trata de abordar la historia de una institución de la administración pública, como la Secretaría de Relaciones Exteriores, el concurso de una diversidad de ciencias sociales, políticas y jurídicas se convierte en un imperativo. En este objeto convergen las Relaciones Internacionales, las Disciplinas Jurídicas, la Historia y las Ciencias de la Administración.

Cuando se inició el cultivo de las Ciencias de la Administración, a principios del siglo XVIII, el acento se puso más en los *negocios interiores* del Estado que en sus *asuntos exteriores*. El capitulado de los libros sobre administración pública se ha referido extensamente al orden público, el fomento de la vida económica, el desarrollo intelectual y moral de la ciudadanía, el cultivo de las artes y el cuidado de la salud; posteriormente, en especial en Estados Unidos, el examen de los asuntos administrativos se centró preferentemente en las tareas de gestión organizativas referentes a la conservación de las instituciones, al suministro de los recursos para su gestión interna y a la gerencia de su personal.

Sin embargo, los *asuntos exteriores* no fueron soslayados del temario de las Ciencias Administrativas. Desde los antiguos tratados de administración pública, que se comenzaron a imprimir a partir de la segunda década del siglo XVIII, la visualización del Estado incluía el natural enlace de sus funciones internas y externas. En la medida en que se concebía desde entonces a la administración pública como la capacidad de incrementar el poder del Estado, esta capacidad era medida y aquilatada esencialmente en comparación con el potencial de otros Estados.¹

¹ En la época referida el concepto de *política* significaba, *mutatis mutandis*, lo que hoy entendemos en sentido general por Gobierno, y más estrictamente, administración

En esta época se inició la práctica generalizada de formar a los servidores públicos para alcanzar un óptimo de profesionalización administrativa. El ramo del Servicio Exterior fue incluido dentro de los currícula de las universidades e instituciones académicas alemanas y austriacas a mediados del siglo XVIII, luego del exitoso desempeño en lo concerniente a la formación de los funcionarios públicos en otras ramas del Gobierno. En efecto, dentro de la Academia Teresiana, fundada en Viena en 1753 con el objeto de formar a los servidores del Imperio, una de las alas de su edificio se dedicó al cultivo de las disciplinas diplomáticas para la preparación de los agentes del Servicio Exterior.

Actualmente, en la mayor parte de los países del mundo la formación de servidores públicos dedicados a los negocios interiores es compartida, en proporciones iguales, por los gobiernos y las instituciones de enseñanza superior. Esta situación, tratándose de una profesión de servicio como la administración pública, produce sin embargo cierta incompatibilidad curricular y ocupacional entre los requerimientos del servicio público y la oferta universitaria de graduados. En contraste, la gran mayoría de los países han establecido sus propias academias diplomáticas y consulares para, según el interés del Estado, formar allí a los servidores públicos para el exterior, sin descontar las ventajas inherentes de reclutar como aspirantes a los graduados de las instituciones de enseñanza superior.

Desde muchos aspectos, el diplomático y el cónsul de carrera representan el perfil deseable para el servidor público en general; no obstante, las experiencias del Servicio Exterior no han sido aprovechadas en favor del servicio público completo. El miembro del Servicio Exterior disfruta de un *cursus honorum* donde prevalece el principio del mérito, aptitud, experiencia y rendimiento, que avalan y sustentan su permanencia, estabilidad y desarrollo, y disfruta de la honorabilidad y reconocimientos que otros servidores públicos desearían tener.

pública. En el más célebre de los libros elaborado entonces, su autor, Juan Enrique von Justi, definió a la política como el proceso por el cual el Estado acrecentaba su poder y expandía sus fuerzas interiores. Estas fuerzas estaban representadas, esencialmente, por la potenciación individual y social de los ciudadanos, tanto en su capacitación para el trabajo, como en su educación y cultura. Así, las fuerzas interiores del Estado se reflejaban en la productividad mercantil, el vigor del comercio, la extensión de las zonas cultivadas, el nivel educativo de la población y el grado de orden público vigente. Su expresión externa consistía en la capacidad del Estado para sustentar su presencia internacional ante otros Estados. Así, su capacidad militar estaba fundada en el vigor de su economía, la potencia de sus niveles educativos y sus capacidades diplomáticas.

En el Servicio Exterior están vigentes los valores de calidad y rendimiento, que no siempre están presentes en las tradicionales Secretarías de Estado encargadas de los asuntos interiores. Además, en su seno se desarrollan muchos de los principios de buena administración profesional que los cultivadores de las Ciencias Administrativas quisieran observar en todas las instituciones de la administración pública.

II

Cuando se prepara un trabajo sobre la historia de la administración pública, el objeto a investigar puede ser abordado a través de una diversidad de manifestaciones. Aquí, por tratarse de una institución administrativa, el objeto de conocimiento se muestra por sí solo como una organización concreta. Sin embargo, la Secretaría de Relaciones Exteriores se podrá estudiar de diversos modos, en diferentes aspectos. Nosotros elegimos discernir sobre la Secretaría como una organización de la administración pública mexicana.

Más particularmente nos hemos ocupado del modo como se distribuyen sus tareas en su seno; es decir, la manera como se ha venido organizando hasta la fecha, así como las facultades legales que le asisten para manifestar su comportamiento y la variedad de funciones que hacen patentes a estas facultades. En otras palabras, nos interesamos por la *acción misma, el fundamento de la acción y el arreglo interior que suscita la acción*. Otros aspectos importantes, tales como la causa de la acción y sus efectos son abordados sólo de manera lateral y en consideración de los aspectos medulares mencionados.²

Las funciones que desenvuelven la acción, las facultades formales que la sustentan y la organización creada para su realización suelen

² Tradicionalmente la Ciencia de la Administración ha centrado sus trabajos sobre la actividad del Estado, de modo que frecuentemente la administración pública es definida como el *Estado en actividad*. Más particularmente, los especialistas han centrado sus indagaciones en la necesidad que suscita la acción (*el porqué*); en la actividad misma (*el qué*); o la consecuencia de la actividad (*el para qué*). A pesar de estos énfasis epistemológicos, existe el acuerdo por cuanto a examinar la continuidad de las acciones, es decir, la *actividad*, como cadena de acciones que involucra un reciclaje continuo del qué, por qué y para qué. Todos estos aspectos se refieren a las actividades funcionales que son el objeto vital de una organización, en tanto que el *cómo* es inherente a su conservación en calidad de institución, y se refieren a la organización que adopta y los medios con que actúa.

representarse en dos grandes apartados: *actividades funcionales* y *actividades institucionales*. Las primeras se refieren al objeto en sí de la Secretaría, a saber: la ejecución de la política exterior; las segundas, a las actividades que la nutren y sustentan como institución, tales como la administración de personal y la gerencia de recursos materiales. Aquí abordaremos preferentemente las primeras, que son el objeto vital de la Secretaría de Relaciones Exteriores.

En tal sentido, este libro representa *una historia* de la Secretaría de Relaciones Exteriores; una versión, entre otras posibles, cuyo contexto envolvente ha sido la evolución de la administración pública mexicana, de la cual forma parte, y muy importante.

III

Lo característico, lo peculiar de la Secretaría de Relaciones Exteriores es el Servicio Exterior. Éste, por su parte, colma los requisitos más exigentes para encarnar a la carrera administrativa del servicio civil: una ley propia, la noción de cuerpo funcional, un organismo administrador del Servicio y el sistema de méritos. Al Servicio Exterior se ingresa por concurso público competitivo y abierto, por medio de un examen de ingreso al que sigue un curso de formación diseñado en atención a los requerimientos del Servicio, particularmente por cargos concretos de inicio. Se trata de una carrera administrativa profesional, que se funda en un escalafón sustentado por el mérito, y más particularmente por la aptitud y el rendimiento en el cargo, amén de la experiencia como valor de fiel de la balanza.

Esta carrera significa permanencia y estabilidad, y promociones reguladas por un escrupuloso sistema de información del desempeño en el servicio y por los méritos curriculares acumulados. Asimismo, el Servicio Exterior genera prestigio y reconocimientos. Se puede, luego de largos y valiosos trabajos, alcanzar la categoría de embajador eminent o embajador emérito. En suma, el Servicio Exterior representa la esencia del servicio civil modelo: el desarrollo profesional.

Hemos puesto el acento en la noción del Servicio Exterior como una carrera administrativa y, por tanto, subrayado su lugar y papel en el desarrollo general del servicio civil en México. Este servicio es un santuario de la carrera administrativa y un caso de excepción, cuya vital experiencia, que ya acumuló más de 160 años de desarrollo progresivo, puede sustentar proyectos similares que hagan que el gobierno, y México, se beneficien de una manera más general del servicio civil.

Por este motivo, paralelamente al estudio de la actividad, organización y facultades de la Secretaría de Relaciones Exteriores, examinaremos al Servicio Exterior. En la historia de una institución es imprescindible tratar de su esencia humana, las peculiaridades del personal que la encarna y le da vida. En esta obra desenvolvemos, en paralelo, la historia de la Secretaría de Relaciones Exteriores y la historia del Servicio Exterior, como partes del mismo drama de la organización política humana.

IV

El desarrollo de las facultades, funciones y organización de la Secretaría de Relaciones Exteriores ha tenido un clásico patrón incremental: su evolución es acumulativa y está regida por la diferenciación y la especialización. Este proceso, que similar al fenómeno de la mitosis anatómica que crea de un solo cuerpo dos distintos pero emparentados por su origen común, se ha manifestado en una multiplicación de órganos a partir de un tronco común. Del mismo modo, una facultad determinada suele subdividirse en otras más, lo mismo que las funciones que, traducidas en cometidos específicos, las llevan a la práctica.

Este movimiento, sin embargo, no corresponde a un proceso biológico, sino histórico; está fraguado en los grandes acontecimientos de la historia de México. En esencia, la política exterior es la prolongación externada de la política interior que, en unidad, expresan la voluntad del Estado mexicano. También, paralelamente, la política exterior es un valioso nutriente de los asuntos internos de gobierno. Una multitud de medidas locales tiene su origen en incentivos que proceden del extranjero. Que de un órgano se desprendan dos diversos, bajo un patrón común, es el efecto de un impulso exterior que le impacta y lo obliga. Es la experiencia y el aprendizaje, no la división mecánica, el incentivo que provoca que un cuerpo administrativo dé vida a otro, y así sucesivamente.

Otro incentivo del crecimiento de la Secretaría de Relaciones Exteriores ha sido la asunción de nuevas tareas debido al crecimiento político mundial y, en su seno, el desarrollo político nacional. Por efecto del desarrollo político mundial, para manejar los compromisos generados por los nuevos organismos internacionales, tanto bilaterales como multilaterales, que han surgido por la emergencia de nuevos Estados y nuevas relaciones entre ellos, así como con los organismos internacionales mismos, las funciones de la Secretaría de Relaciones Exteriores se han multiplicado.

Y, por su impacto, su organización tendió a diferenciarse y especializarse.

Durante muchos años la Secretaría estuvo organizada por secciones; después, brevemente, por departamentos, y ahora por direcciones generales. En el siglo pasado contó durante un tiempo con una subsecretaría. Hoy en día tiene tres, así como más de una veintena de direcciones generales. El paso de la sección al departamento, y de éste a la dirección general, representa en su aspecto más puro el proceso incremental referido.

V

En su largo historial, que se remonta a 1821, la Secretaría de Relaciones Exteriores ha tenido funciones de gran valor, y tiene hoy día otras de mucho interés. Sin embargo, optamos por la omisión de algunas. Tal es el caso de las tareas del Archivo General de la Nación, adscrito hasta 1917 a esta Secretaría, y hoy a cargo de la Secretaría de Gobernación. Tampoco abordamos temas tales como los pasaportes y otras faenas cotidianas singulares, no por poco importantes, con el afán de reducirnos a lo representativo y general, además de ciertamente trascendental.

Hasta 1917 la Secretaría de Relaciones Exteriores fue la primera entre las demás. Hemos omitido el enfatizar este suceso, a pesar de que el Ejecutivo decretaba y se hacia presente a través de ella; deseamos resaltar su importancia por su acción, más que por su antigua jerarquía formal.

Esta obra trata de la historia de la Secretaría de Relaciones Exteriores de 1821 a 1992. En este prolongado lapso es visible un desarrollo gradualmente acelerado de asunción de competencias y, por su efecto, un agolpamiento en gran escala de funciones y la multiplicación de una mitosis organizativa intestina conforme nos acercamos a nuestro tiempo. Por tanto, el desarrollo organizativo durante el siglo XIX y principios del XX es ciertamente estable. Hay una gran quietud en el arreglo interno de la SRE, que contrasta con la movilidad y diversificación de sus acciones. Por este motivo, en los capítulos referentes al siglo pasado abordaremos la política exterior para explicar su efecto en la organización de la Secretaría; pero no procederemos de la misma manera durante la reseña de nuestro siglo, porque el hacerlo significaría una labor superior a nuestras fuerzas y capacidades, lo cual también rebasaría el objetivo del libro.

La política exterior ha sido tratada ya en gruesos y valiosos libros publicados por la SRE y la Cámara de Senadores. Inútil sería repetir esta agotadora aunque fructífera labor.³

Esta obra trata de la historia de la Secretaría de Relaciones Exteriores. Sin embargo, su abordamiento no es posible sin hacer al menos algunas breves referencias a la historia política de México. Así, con el ánimo de situar el desarrollo histórico de la Secretaría dentro del desenvolvimiento general del país, pero con un propósito meramente ilustrativo, hacemos una brevísima exposición de algunos sucesos significativos de la historia de México al principio de algunos capítulos.

En la medida en que uno de los propósitos relevantes de esta obra es la organización de la Secretaría de Relaciones Exteriores, le dedicamos suficiente espacio a lo largo de la mayoría de los capítulos, y así lo hacemos constar en su estructura interna, a partir del capitulado general de la obra. El desarrollo del discurso del libro, por tanto, tiene su espina dorsal en la presentación del flujo histórico que acompaña la evolución de la organización de la Secretaría de Relaciones Exteriores.

Para agilizar las referencias a la Secretaría de Relaciones Exteriores, con frecuencia anotamos sus letras iniciales: SRE. Cuando se llamaba Secretaría de Relaciones Exteriores e Interiores, anotamos SREI.

Deseamos, asimismo, explicar que en este libro hemos insertado varios cuadros. Las fuentes de los mismos se ciñen a los datos básicos; la información documental y bibliográfica completa está en la sección de fuentes del mismo.

VI

Estando interesado en realizar un trabajo sobre una institución administrativa mexicana peculiar, comenté con la directora del IMRED mi proyecto. Recientemente había realizado un largo viaje por Sud y Centroamérica, donde el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo me había confiado la tarea de colaborar en la adopción de las recomendaciones emanadas de sus trabajos sobre la reforma de los planes de estudio en administración pública. Esta experiencia me permitió observar las diferencias existentes entre la formación de servidores públicos en general y de los miembros del

³ Secretaría de Relaciones Exteriores. *Política Exterior de México: 175 años de historia. Cuatro tomos*. México, 1985.

Senado de la República. *México y el Mundo: historia de sus relaciones exteriores. Ocho tomos*. México. 1990.

Despacho del titular de la SRE, 1993.



Servicio Exterior en particular. De estas diferencias he dado cuenta páginas atrás. Pude, además, constatar que en los diez países visitados el servicio civil era débil o inexistente, contrastando con el vigor y consolidación logrados en el Servicio Exterior.

El apoyo que me brindó Patricia Galeana y la aquiescencia de don Fernando Solana me motivaron a realizar este libro, que pongo a la consideración de los interesados en las relaciones exteriores y, también, de aquéllos dedicados a los asuntos internos de la política y la administración. Su publicación forma parte del programa editorial del Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos, cuya colaboración material lo hizo posible. Sin embargo, es de mi entera responsabilidad todo lo escrito en el libro.

Conté, para su culminación, con el apoyo del maestro Carlos Ruiz Sánchez, quien colaboró en la revisión del manuscrito, así como de Vinicio Gallardo, quien participó en una variedad de faenas. Para ambos, mi mayor agradecimiento, igual que a la licenciada Cecilia Villanueva, cuyas gentilezas me facilitaron el acceso a una gran cantidad de fuentes documentales y bibliográficas. La mayor parte de éstas proceden de la biblioteca del Archivo Histórico Diplomático de la SRE, para cuya consulta conté con el apoyo ilimitado del licenciado Fernando Palacios Arvea, subdirector de la misma, a quien le expreso mi mayor reconocimiento.

Esta obra fue realizada en el último cuatrimestre de 1992 y requirió de una inusual intensidad de trabajo. Esto no hubiera sido posible sin el apoyo y la comprensión de mi esposa, Rita García de Guerrero, a quien expreso mi amor. También lo hago a mi hijo, Omar Augusto, que con sus casi 10 años de vida se acerca poco a poco a la edad necesaria para interesarse en estos temas.

**Omar Guerrero
Ciudad Universitaria, enero de 1993**