

4
2ej

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO
ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES "ACATLAN"

EL SERVICIO EXTERIOR MEXICANO: UN ESTUDIO SOCIOLOGICO.

MARZO 1992.

Tesis que presenta el
alumno Rafael Pérez
Hernández para obtener el
Grado Académico de
Licenciado en Sociología.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

EL SERVICIO EXTERIOR MEXICANO: UN ESTUDIO SOCIOLOGICO.

Introducción.....	I
1.- El Servicio Exterior y los Principios de la Política Exterior de México.....	1
1.1.- Diplomacia y Política Exterior.....	1
1.2.- Los Principios de la Política Exterior de México.....	7
1.2.1.- Libre Autodeterminación.....	7
1.2.1.1.- La Doctrina Estrada.....	14
1.2.2.- No Intervención.....	18
1.2.3.- Solución Pacífica de las Controversias.....	24
1.2.4.- La Proscripción de la Amenaza o el Uso de la Fuerza en las Relaciones Internacionales.....	25
1.2.5.- Lucha por la Paz y el Desarme.....	25

1.2.6.- Igualdad Jurídica de los Estados.....	27
1.2.7.- Cooperación Internacional para el Desarrollo.....	29
2.- El Servicio Exterior Mexicano como Organización Burocrático-racional.....	32
2.1.- Diplomacia y Servicio Exterior.....	32
2.2.- Burocracia y Servicio Exterior.....	41
2.3.- Base Jurídica del Servicio Exterior Mexicano.....	49
2.3.1.- Constitución Política.....	49
2.3.2.- Ley Orgánica del Servicio Exterior Mexicano y su Reglamento.....	51
2.3.3.- Tratados Internacionales.....	55
2.4.- Perfil Político del Servicio Exterior Mexicano.....	56

3.- Estructura y Funcionamiento Actual del Servicio Exterior Mexicano.....	62
3.1.- Sistema de Ingreso.....	65
3.2.- Sistema de Ascenso.....	71
3.3.- Sistema de Asimilacion de Personal.....	74
3.4.- Sistema de Rotación.....	84
3.5.- Sistema Disciplinario.....	87
4.- Seis Propuestas para el Servicio Exterior Mexicano.....	93
4.1.- Sistema de Ingreso.....	95
4.2.- IMRED.....	98
4.3.- Sistema de Asimilación.....	101
4.4.- Sistema de Rotación.....	102
4.5.- Sistema de Promociones.....	111
4.6.- Rama Administrativa.....	114

Conclusiones.....	117
Anexo I.....	129
Anexo II.....	131
Citas Bibliográficas.....	145
Bibliografía.....	150

INTRODUCCION

La política mundial contemporánea ha desarrollado en la última parte de la presente centuria un complejo mecanismo de negociaciones entre los Estados que conforman el actual sistema internacional, haciendo necesario un cuerpo altamente especializado que se encargue de ejecutar la política exterior de esos Estados.

Lo circunstancias nacionales e internacionales han hecho necesaria la transformación del Servicio Exterior Mexicano (SEM) con el fin de preservar fielmente los intereses nacionales en el exterior y promover la inserción del país en el nuevo contexto internacional que se perfila desde 1989.

La coyuntura internacional de la última década ha dado a México una posición relevante en el concierto internacional, a lo que hay que añadir el entorno geopolítico en el que se encuentra y la experiencia histórica que forjó los principios constitucionales de nuestra Política Exterior.

La Ley Orgánica del Servicio Exterior Mexicano (LOSEM) define a este cuerpo como el "Órgano permanente de del Estado encargado de representarlo en el extranjero y de ejecutar la Política Exterior del Gobierno Federal, así como de promover y salvaguardar los intereses nacionales ante los Estados

extranjeros u organismos y reuniones internacionales", esta definición ilustra la importancia que el cuerpo diplomático y consular representa para el Gobierno de México.

Cabe destacar que el SEM es el único cuerpo civil del Gobierno considerado de carrera, es decir que en él sus integrantes pueden desarrollar una carrera laboral y profesional, con las responsabilidades y beneficios que este tipo de organizaciones conlleva, su género en la administración pública es único, solo comparable con las Fuerzas Armadas -que son, también, un cuerpo de carrera, pero militar- ya que aún cuando existen sistemas de promociones escalafonarias en todas las instituciones gubernamentales e incluso algunas de ellas, como el sector magisterial, cuentan con sistemas de promociones bien establecidos pero no con la estructura ni los sistemas administrativos necesarios para considerarlos de carrera.

Sin embargo, pese a lo relevante del papel que desempeña esa institución, no se ha profundizado en el estudio de su estructura y funcionamiento, mientras en los Estados Unidos abundan los estudios académicos sobre la estructura, funcionamiento y perspectivas de su Servicio Exterior, nosotros no contamos más que con algunas Tesis profesionales, muy valiosas, que han estudiado al SEM desde una perspectiva jurídica o administrativa pero no desde la óptica de la sociología. Por otra parte, existen pocos estudios académicos de instituciones de educación superior y los trabajos que los propios integrantes del organismo publican en la revista Proa.

Esta falta de interés por conocer el SEM ha provocado una enorme laguna que impide conocer el papel que juega ante la sociedad civil y el Estado, creando esteréotipos ante los ojos de autoridades y ciudadanos, lo cual lejos de beneficiar a la institución le ha creado una imagen intrascendente que no se acerca totalmente a la realidad que viven los miembros de carrera, tanto en México como en el extranjero.

El presente trabajo pretende abordar el tema desde la perspectiva sociológica con el objeto llevar a cabo un análisis que arroje mayores conocimientos sobre el funcionamiento de los sistemas de administración del personal del SEM, ya que en ellos podemos encontrar una nueva conceptualización de lo que realmente es esta institución.

En este sentido existe, igualmente, un interés personal en esta investigación ya que soy miembro del Servicio Exterior de Carrera desde 1987 y me preocupa conocer con mayor profundidad la organización que tiene, su estructura y funcionamiento, así como los problemas que actualmente enfrenta, los cuales he observado durante diez años de laborar para la Cancillería mexicana.

Por otra parte está el interés académico, ya que el tema aborda un problema clásico de la sociología, el funcionamiento de un órgano de la burocracia pública y que es, precisamente, el encargado de velar por las relaciones externas del país.

El estudio de la burocracia en México aún se encuentra en una etapa de exploración por lo que el del Servicio Exterior es casi inexistente. Por esto estimo que la investigación, sin ser pretenciosa en sus objetivos, intenta abrir una brecha para el posterior estudio de una institución tan importante para el Estado mexicano.

La experiencia personal de pertenecer al SEM me permitió contar con una óptica desde adentro de la institución, lo cual no fue obstáculo para realizar el trabajo con la seriedad y objetividad que todo estudio basado en el método científico debe tener, sin embargo debo reconocer que aquella forma de pensar ha cambiado totalmente en la medida que durante el proceso de investigación fui encontrando elementos nuevos que aportaron luz a ese misterio llamado SEM que muchos de sus miembros decimos conocer pero que en la realidad su funcionamiento es muy complejo y por lo tanto difícil de comprender realmente sin un análisis serio.

Cabe destacar el hecho de que durante la investigación encontré un apoyo invaluable en las opiniones de compañeros del Servicio Exterior sobre la forma de funcionar de la institución. Si bien no aplique cuestionario alguno, ya que no pretendí realizar un trabajo de campo sino de gabinete, dichos comentarios me permitieron enriquecer mis ideas y ampliar los criterios, sobre todo en lo referente al papel de los funcionarios y cancilleres en el exterior, experiencia que no he tenido aún de manera personal.

Precisamente la falta de estudios en ésta materia hace que la investigación no tenga la suficiente información sobre algunos aspectos de la vida cotidiana que se presenta a los miembros del SEM. Debo dejar constancia de los problemas que tuve que librar al iniciar la investigación ya que prácticamente no existe abundante bibliografía o hemerografía sobre el tópicó que en este trabajo se aborda.

La primera intención de este trabajo era abordar la problemática del personal que ha pasado largos períodos fuera del país, sin embargo para llegar a él fue necesario, como primera instancia, conocer el mecanismo de funcionamiento de la institución, por lo que preferí partir de lo general y buscar profundizar en los mecanismos y funciones de los sistemas administrativos.

Sin embargo, al definir el problema de la investigación encuentre que la estructura administrativa del SEM no está adecuada a las actuales circunstancias nacionales e internacionales, la razón de ésto estriba en una legislación que impone un marco administrativo obsoleto que intenta adecuarse a los momentos actuales, pero que resulta insuficiente ante los escollos que impiden que la dinámica de la institución avance de acuerdo a los tiempos.

La problemática del SEM es compleja en la medida que se entremezclan las cuestiones de organización con las de la administración del personal e incluso los de carácter individual y privado de sus miembros que por las peculiaridades de la institución no deben dejarse de lado a la toma de decisiones.

El presente trabajo pretende abordar la situación del Servicio Exterior desde una perspectiva general que permita conocer su funcionamiento y estructura, sin embargo el campo de estudio sobre éste puede ser tan infinito como haya interés por conocer cada uno de los aspectos en que está involucrado. Quedan aún muchos problemas concretos que pueden dar tema a futuros estudios.

El esquema inicial se modificó conforme se fue realizando la investigación, ya que las lecturas y la redacción misma motivaron reflexiones y resaltaron aspectos que no habían sido contemplados desde un principio.

En el primer capítulo se hace una reseña muy sintética del surgimiento de los principios que rigen a la Política Exterior de México, en él se pretende mostrar el trabajo del Servicio Exterior, ya que no es posible desvincular al uno de los otros, siendo que los miembros de la institución han sido protagonistas silenciosos de una parte importante de nuestra historia, la de la defensa de la independencia y soberanía nacionales.

El Servicio Exterior, como un órgano del Estado, es una expresión del poder y como tal debe representarse de una manera racional bajo el esquema de sustentos jurídicos que ordenen y limiten las funciones de las instituciones estatales. En el segundo capítulo se pretende definir -partiendo de la noción de poder- los conceptos de Servicio Exterior y Diplomacia, encontrar la vinculación entre ellos y señalar sus diferencias en objetivos y funciones.

En este capítulo se establece una definición más política y sociológica del SEM, que parte de la que señala la Ley Orgánica del Servicio Exterior Mexicano; se muestra su base jurídica y se establecen las dos principales vertientes de la problemática que actualmente enfrenta la institución, una administrativa y otra política.

El segundo capítulo aborda el tema de la organización burocrática que Max Weber expresa en Economía y Sociedad para demostrar que el SEM responde a este tipo de instituciones con características racionales.

El tercer capítulo describe la estructura y funcionamiento del Servicio Exterior Mexicano de acuerdo a lo establecido en su Ley Orgánica y su Reglamento, en estos instrumentos se establecen, intrínsecamente, cinco sistemas administrativos mediante los cuales se dirige a la institución. A estos los he denominado de la siguiente forma:

- Sistema de Ingreso
- Sistema de Ascenso o Promociones
- Sistema de Asimilación de Personal
- Sistema de Rotación
- Sistema Disciplinario.

En cada uno de ellos se encuentran diseñados los mecanismos que permiten el funcionamiento del SEM, estableciendo los criterios que deben aplicarse para resolver los problemas inherentes a la organización y señalan los límites hasta donde las autoridades y sus miembros pueden llegar.

El cuarto capítulo hace seis propuestas para mejorar el Servicio Exterior Mexicano, en los Sistemas de Ingreso, Asimilación, Rotación y Ascenso, así como para mejorar las actividades del Instituto Matias Romero de Estudios Diplomáticos (IMRED) y algunas consideraciones sobre la Rama Administrativa.

De este capítulo se desprenden dos anexos, ubicados al final del trabajo, relacionados con el sistema de ingreso y de promociones, el primero es un proyecto de plan de estudios para el IMRED el cual se diseñó pensando en la propuesta de elevar el curso de formación diplomática al nivel de maestría.

El segundo es un proyecto de cuestionario de evaluación del personal del Servicio Exterior diseñado en base al que actualmente se aplica, pero con propuestas que pretenden hacer más objetiva la valoración de la conducta y productividad de los miembros del SEM, ya que éste es uno de los aspectos que aún no se han resuelto en el contexto de la problemática administrativa que enfrenta.

En los hechos se han realizado cambios que intentan mejorar el funcionamiento del SEM, en otros casos la omisión ha sido la forma de paliar el problema, en este capítulo propongo algunas modificaciones a la rama administrativa que en la práctica no ha tenido cambios sustantivos.

La parte de las conclusiones está formada por todas aquellas ideas que salieron conforme la investigación avanzó. Si en los capítulos tres y cuatro abordé la vertiente administrativa de la problemática señalada en el capítulo segundo, en este apartado intento reflexionar sobre el aspecto político del SEM; intento destacar la base teórica bajo la cual está organizado y trato de establecer cual es el nuevo perfil que necesita el diplomático contemporáneo para desarrollarse en un mundo en transformación como lo destaca el Embajador Daniel de la Pedraja en su propuesta en el Foro de Consulta Popular sobre los Factores Externos y el Contexto Internacional celebrado en 1989.

Por último no me queda más que agradecer a las personas que apoyaron este trabajo con opiniones, sugerencias y tiempo; algunos de ellos funcionarios de la propia Cancillería y miembros del Servicio Exterior, igualmente dejó constancia de la orientación de mis asesor, el Embajador Alfredo Pérez Bravo, cuyas observaciones trato de incorporar al texto, así como de las facilidades que las autoridades de la Secretaría de Relaciones Exteriores me dieron, tanto en tiempo como en acceso a información para el desarrollo de este trabajo. Una mención muy especial merece el Embajador Héctor Manuel Ezeta de quien recibí apoyo y grandes lecciones.

El presente capítulo pretende explicar el surgimiento de los principios y objetivos de la política exterior mexicana, así como las bases históricas en que se sustentan y su vinculación con el órgano encargado de diseñarla y ejecutarla; el Servicio Exterior Mexicano (SEM).

En la historia de México, hablar del SEM es obligada la referencia a la política exterior. Sin embargo, al igual que hace Harold Nicolson en su libro "La Diplomacia" (1), creo conveniente aclarar los conceptos de Política Exterior y de Diplomacia.

Para Nicolson, la "Diplomacia es el manejo de las relaciones internacionales mediante la negociación: el método merced al cual se ajustan y manejan esas relaciones por medio de embajadores, el oficio o arte del diplomático." . Sin embargo esta definición, sólo da cuenta de un aspecto de la Diplomacia en virtud de que esta referida a un estilo definido el siglo pasado.

La Diplomacia tradicional -a la cual responde esta definición de Nicolson- es la matriz de los estilos de ejercer después del Congreso de Viena de 1815, que resultó ser la última

gran conferencia del orden monárquico absolutista, predominando durante todo el siglo XIX hasta 1918.

El fin de la primer guerra mundial trajo la diplomacia abierta o democrática -propuesta por el Presidente Wilson- que postulaba que las negociaciones entre los Estados debían ser abiertas, aún cuando lo que realmente pretendía era evitar la existencia de acuerdos y cláusulas secretas que comprometieran a los Estados a alianzas, sobre todo, de tipo militar. Este estilo trajo muchas dificultades a los servicios exteriores ya que al ser públicas las negociaciones, quienes representaban a sus respectivos países tenían la presión de la opinión pública, consecuentemente las posturas se endurecían para satisfacer a aquella, haciendo más difíciles los procesos. (2).

Otro cambio es el estilo de ejercer la diplomacia fue marcado por el fin de la segunda guerra mundial. La conformación de bloques hegemónicos y una nueva concepción de las relaciones internacionales que diferencia a los Estados de acuerdo a su capacidad económica (es decir sus niveles de industrialización) y su potencial militar -su desarrollo bélico- dieron pauta a que se conformaran dos estilos en la práctica diplomática; uno pragmático, basado en la amenaza y la disuasión del oponente y otro, idealista, basado en el derecho de gentes. Ambos representan la pluralidad de Estados y la lucha por el poder y la hegemonía uno, utilizado por las grandes potencias ofensivo y agresor en muchos casos; otra defensiva y garante de los

principios del Derecho Internacional, promovida por la mayoría de los países en desarrollo.

El siglo XX es la centuria de la explosión de los Estados-Nación, nunca en la historia de la humanidad existieron tantos Estados, sólo en la O.N.U. se encuentran representados 160 de ellos; coexisten en el mundo países inmensamente poderosos y países inmensamente pobres, muchos de ellos sin viabilidad real, muchos de aquellos en decadencia; éstas son razones para pensar que la diplomacia está en proceso de transformación hacia una nueva etapa y por tanto definición.

En la actualidad el avance tecnológico de los medios de comunicación y de transporte son expresión de esa transformación de la diplomacia. La era de la computación y la electrónica ha dejado obsoleta una de las funciones de la diplomacia tradicional, la observación y la clasificación del acontecer social, político y económico del Estado ante el cual se ha acreditado algún funcionario diplomático, ahora los medios de comunicación se encargan de hacer llegar la información, hasta las oficinas de los gobernantes, aún antes que sus propias embajadas; ahora los propios Jefes de Estado y de Gobierno, así como sus Cancilleres realizan giras de trabajo para estrechar lazos, negociar, ayudar y solucionar conflictos.

Por otra parte, los asuntos técnicos se han incorporado a las agendas de trabajo de los gobernantes; la salud; el medio

ambiente; la energía; las finanzas; la alimentación y la agricultura son temas que hasta hace 50 años no era posible tratar a nivel internacional y sin embargo hoy son indispensables en las agendas de conversación de los dirigentes de la política exterior de los Estados. Así entonces, encontraremos que la diplomacia ha dejado de ser un método para transformarse en un instrumento de la política exterior.

En este sentido, la diplomacia se entiende como la conducción de la política exterior de un Estado. Esa conducción se realiza a través de órganos oficiales internacionalmente reconocidos. La Cancillería o Ministerio de Relaciones Exteriores y los servicios exteriores de cada Estado, asimismo existen dependencias auxiliares para dicha ejecución que son todas aquellas responsables de los asuntos técnicos, como los Ministerios de salud, medio ambiente, agricultura o educación entre otros.

Así, la diplomacia tradicional forjada en los pasillos de las monarquías decimonónicas ha sido sustituida por una diplomacia técnico-burocrática creada en las aulas universitarias y fortalecida en los palacios de la moderna administración pública, esta transformación es el resultado del proceso histórico de evolución del Estado contemporáneo y la dinámica de las relaciones internacionales que han determinado sus características de acuerdo a la coyuntura histórica.

Por otra parte, la política exterior es el conjunto de directrices y acciones que instrumenta un Estado para preservar sus intereses ante los demás miembros de la comunidad internacional.

En este sentido "La política exterior de cada país se refiere, en primer lugar a la preservación de su independencia y seguridad y en segundo lugar, a la persecución y protección de sus intereses económicos...." (3).

Estos elementos representan la base que sostiene la política exterior de los Estados, en tanto su objetivo es preservar su autonomía política frente a otras potencias y mantener su autonomía económica, buscando siempre no someterse a aquellas en ambos planos.

Para comprender el papel que la política exterior tiene, debemos ubicarla en el contexto del quehacer estatal, es decir, como parte de la actividad que el Estado -como institución de gobierno- realiza para garantizar la estabilidad y desarrollo -económico, político y social- de un país.

El Estado es la institución más elevada de toda nación, en el confluyen los intereses de los diversos grupos o clases que conforman la sociedad. A decir de Weber es "... un enlace de dominio de individuos sobre individuos ..." (4) en el cual el grupo que logra el mayor consenso obtiene el control del

Por otra parte, la política exterior es el conjunto de directrices y acciones que instrumenta un Estado para preservar sus intereses ante los demás miembros de la comunidad internacional.

En este sentido "La política exterior de cada país se refiere, en primer lugar a la preservación de su independencia y seguridad y en segundo lugar, a la prosecución y protección de sus intereses económicos...." (3).

Estos elementos representan la base que sostiene la política exterior de los Estados, en tanto su objetivo es preservar su autonomía política frente a otras potencias y mantener su autonomía económica, buscando siempre no someterse a aquellas en ambos planos.

Para comprender el papel que la política exterior tiene, debemos ubicarla en el contexto del quehacer estatal, es decir, como parte de la actividad que el Estado -como institución de gobierno- realiza para garantizar la estabilidad y desarrollo -económico, político y social- de un país.

El Estado es la institución más elevada de toda nación, en el confluyen los intereses de los diversos grupos o clases que conforman la sociedad. A decir, de Weber es "... un enlace de dominio de individuos sobre individuos ..." (4) en el cual el grupo que logra el mayor consenso obtiene el control del

Estado. Acceder al poder estatal es fin de las organizaciones políticas (partidos, frentes o movimientos), la forma en que se accede es la que legitima al gobierno, siendo, en nuestros días, — la única forma legítima, la vía electoral.

Toda organización política que se somete a la prueba electoral debe presentar a los ciudadanos un plataforma política que, en caso de triunfar, se convertirá en programa de gobierno, ésta contiene los puntos principales de la política que se desea desarrollar, invariablemente la política exterior será parte de esa plataforma.

La política exterior es diseñada a partir del proyecto político interno y es la segunda parte del binomio desarrollo económico-seguridad nacional del Estado. Sin embargo, la política exterior está sujeta condicionantes externas que definen sus alcances y límites; en algunos Estados el derecho será su última barrera, en otros, la posición geográfica o el desarrollo económico limitan su capacidad diplomática.

En este contexto, la política exterior de México ha tenido, (y tiene) condicionantes que han influido en su diseño, incluso durante la época de la diplomacia insurgente. La vecindad con Estados Unidos, el carácter de ex-colonia de España y los sucesos de la primera parte del siglo XIX en Europa, fueron elementos que definieron la política exterior del México recién

Estado. Acceder al poder estatal es fin de las organizaciones políticas (partidos, frentes o movimientos), la forma en que se accede es la que legitima al gobierno, siendo, en nuestros días, la única forma legítima, la vía electoral.

Toda organización política que se somete a la prueba electoral debe presentar a los ciudadanos un plataforma política que, en caso de triunfar, se convertirá en programa de gobierno, ésta contiene los puntos principales de la política que se desea desarrollar, invariablemente la política exterior será parte de esa plataforma.

La política exterior es diseñada a partir del proyecto político interno y es la segunda parte del binomio desarrollo económico-seguridad nacional del Estado. Sin embargo, la política exterior está sujeta condicionantes externas que definen sus alcances y límites; en algunos Estados el derecho será su última barrera, en otros, la posición geográfica o el desarrollo económico limitan su capacidad diplomática.

En este contexto, la política exterior de México ha tenido, (y tiene) condicionantes que han influido en su diseño, incluso durante la época de la diplomacia insurgente. La vecindad con Estados Unidos, el carácter de ex-colonia de España y los sucesos de la primera parte del siglo XIX en Europa, fueron elementos que definieron la política exterior del México recién

independizado. Posteriormente la experiencia adquirida en los conflictos internacionales que nuestro país protagonizó, forjó los principios que en adelante se abordan.

La libre autodeterminación de los pueblos, es el primer principio de política exterior que se forjó en la historia mexicana con la Guerra de Independencia, inspirada en dos hechos que transformaron el sistema internacional de la época: la Independencia de los Estados Unidos en 1776 y la Revolución Francesa en 1789.

Ambos acontecimientos influyeron en el pensamiento de la clase ilustrada de la Nueva España y en general de las colonias españolas de América. Sin embargo, la postura intransigente de Fernando VII -al ser restaurado- y su negativa a respetar los acuerdos de las Cortes de Cádiz (5) fueron el detonador que impulsó a los grupos revolucionarios a buscar la emancipación de la metrópoli.

El escenario que encontraron los insurgentes fue de creciente oposición a las libertades republicanas por parte de los gobiernos absolutistas que veían amenazados sus intereses con la expansión napoleónica.

La postura conservadora, representada por Metternich, estaba fincada en la restauración territorial y dinástica con el fin de preservar el concierto europeo a la manera de los partidarios de las monarquías absolutas, restableciendo el principio de legitimidad de los soberanos, sustentado en la herencia del poder a través de generaciones, esto con el objeto de mantener un equilibrio entre las diversas potencias del viejo continente, el cual había sido roto por Napoleón, siendo importante, también, que las colonias americanas no obtuvieran su independencia. En síntesis, las colonias se encontraban en medio de una lucha que las convertía, a fin de cuentas, en coto de caza de cualquiera de los triunfadores.

La expansión napoleónica permitió el estallido de la lucha, primero como una reacción ante la usurpación del trono de Fernando VII y después en abierta rebeldía ante la intransigencia del soberano peninsular. Sin embargo, la caída de Napoleón trajo como resultado inmediato la restauración del orden territorial y dinástico en Europa, así como la institución del Sistema Metternich complicando las negociaciones que hacían los diplomáticos insurgentes para lograr el reconocimiento de la independencia, ya que esta se contraponía al principio de la legitimidad de los soberanos y el equilibrio político-militar de las grandes potencias del viejo continente.

Este hecho dificultó de manera decisiva el proceso de independencia de las colonias españolas en América, en virtud de que no solo significaba una derrota militar y política para España, sino que atentaba directamente contra el antiguo régimen, por lo que las grandes potencias europeas reunidas en la Santa Alianza, primero, y en la Cuádruple Alianza, después, se negaron a reconocer los nuevos Estados-Nación surgidos en América, restituyendo a Fernando VII en el trono español.

La lucha en América era el reflejo de la de Europa y significaba la búsqueda de la legitimidad de un nuevo sistema político a nivel mundial, es decir se buscaba acabar definitivamente con el orden monárquico para dar paso a la era republicana. La influencia napoleónica fue decisiva para que las colonias americanas transformaran su lucha libertadora en revolución.

Esta situación revolucionaria se explica por el deterioro que la legitimidad del antiguo régimen tiene frente a los actores políticos que cuestionan la viabilidad del sistema, es decir que el orden establecido no satisface las necesidades mínimas de desarrollo de aquellos. Sobre esta situación Kissinger señala:

Este hecho dificultó de manera decisiva el proceso de independencia de las colonias españolas en América, en virtud de que no solo significaba una derrota militar y política para España, sino que atentaba directamente contra el antiguo régimen, por lo que las grandes potencias europeas reunidas en la Santa Alianza, primero, y en la Cuádruple Alianza, después, se negaron a reconocer los nuevos Estado-Nación surgidos en América, restituyendo a Fernando VII en el trono español.

La lucha en América era el reflejo de la de Europa y significaba la búsqueda de la legitimidad de un nuevo sistema político a nivel mundial, es decir se buscaba acabar definitivamente con el orden monárquico para dar paso a la era republicana. La influencia napoleónica fue decisiva para que las colonias americanas transformaran su lucha libertadora en revolución.

Esta situación revolucionaria se explica por el deterioro que la legitimidad del antiguo régimen tiene frente a los actores políticos que cuestionan la viabilidad del sistema, es decir que el orden establecido no satisface las necesidades mínimas de desarrollo de aquellos. Sobre esta situación Kissinger señala:

"Siempre que exista una potencia que considere opresivo el orden internacional o la forma de su legitimación, sus relaciones con otras potencias serán revolucionarias. En tales casos no será el ajuste de las diferencias dentro de un sistema dado, sino el sistema mismo el que se ponga en tela de juicio. Los ajustes son posibles, pero los mismos se concebirán como maniobras tácticas para consolidar posiciones con miras al enfrentamiento inevitable, o como instrumento para minar la moral del antagonista....

Si bien Kissinger hace referencia al papel que jugó la Francia napoleónica, sus reflexiones son aplicables a las colonias españolas que pretendían su independencia; el orden internacional no respondía a las expectativas e intereses de ellas. Europa veía en América su proveedor de materias primas, su atraso y el carácter de ex-colonia de España fueron motivo suficiente para que las monarquías del viejo continente no aceptaran reconocer~~las~~ como Estados, con iguales derechos y obligaciones que ellas, a las naciones latinoamericanas, más por un interés político de conservar el equilibrio europeo, que por razones económicas, las cuales realmente tenían. Sin embargo

"Siempre que exista una potencia que considere opresivo el orden internacional o la forma de su legitimación, sus relaciones con otras potencias serán revolucionarias. En tales casos no será el ajuste de las diferencias dentro de un sistema dado, sino el sistema mismo el que se ponga en tela de juicio. Los ajustes son posibles, pero los mismos se concebirán como maniobras tácticas para consolidar posiciones con miras al enfrentamiento inevitable, o como instrumento para minar la moral del antagonista....

Si bien Kissinger hace referencia al papel que jugó la Francia napoleónica, sus reflexiones son aplicables a las colonias españolas que pretendían su independencia; el orden internacional no respondía a las expectativas e intereses de ellas. Europa veía en América su proveedor de materias primas, su atraso y el carácter de ex-colonia de España fueron motivo suficiente para que las monarquías del viejo continente no aceptaran reconocer como Estados, con iguales derechos y obligaciones que ellas, a las naciones latinoamericanas, más por un interés político de conservar el equilibrio europeo, que por razones económicas, las cuales realmente tenían. Sin embargo

el hecho de que los insurgentes hubieran triunfado y controlaran el territorio y gobierno les daba la posibilidad de ejercer presiones diplomáticas, más con el fin político de obtener el beneplácito, que de cuestionar el sistema vigente, pero también en el fondo se encontraba el temor de una alianza europea que pretendiera apoyar a España en sus intentos de reconquista. El México recién independizado estuvo muy lejos de poner en peligro el orden internacional, su debilidad fue la razón por la que Estados Unidos y Francia vieron la oportunidad de imponerse sobre el nuevo Estado convirtiéndose aquellas en una amenaza para éste, su sola existencia lo hacía sentirse amenazado y sin la seguridad -y ni siquiera la posibilidad- de oponérseles, en este sentido Kissinger explica:

Es cierto que la motivación de la potencia revolucionaria puede ser defensiva, tal potencia puede ser sincera en sus protestas de que se siente amenazada. Pero el rasgo distintivo de una potencia revolucionaria no es que se sienta amenazada- ese sentimiento es inherente al carácter de las relaciones internacionales pasadas en los Estados Soberanos - sino que nada puede tranquilizarla. Solo la seguridad absoluta - la neutralización del oponente

- se considera una garantía suficiente, y por lo tanto el deseo de una potencia de contar con una seguridad absoluta significa la inseguridad absoluta para todas las demás " (6)

El mérito de la independencia de América Latina fue continuar con el ejemplo (subversivo para esa época) de la Francia Napoleónica, por lo que los nuevos estados se convirtieron en revolucionarios.

En este contexto, puede señalarse que la independencia de América no es un fenómeno aislado de la lucha francesa contra las monarquías absolutas, por el contrario, es el reflejo de la pugna por el establecimiento del sistema republicano, que permitiera el desarrollo de un nuevo sistema económico, en el cual las colonias americanas jugaban un importante papel que no hubiera podido desempeñarse con la dependencia de España.

El origen de la lucha por la autodeterminación está en la lucha la hicieron los criollos americanos por garantizar sus derechos políticos, la celebración de las Cortes de Cádiz fue un hecho importante que permitió avances en la reforma a la estructura feudal del Estado Español, ya que la Constitución emanada de esa junta estableció un cambio importante en el trato hacia los criollos americanos al definir a "La Nación Española (como) la Reunión de todos los españoles de ambos hemisferios" y

como españoles a "Todos los hombres libres nacidos y avecindados en los linderos de las Españas y los hijos de éstos" (7).

La negativa de Fernando VII solo provocó que los insurgentes intensificaran sus acciones, convencidos de que la única forma de obtener los derechos políticos de los mexicanos era la independencia de España.

Una vez firmados los tratados de Córdoba y establecida la junta gubernativa, la lucha por lograr la independencia continuó; ahora en el campo diplomático ya que la nueva nación tenía que obtener el reconocimiento de su independencia de las Naciones Europeas y de los Estados Unidos.

El triunfo de la Revolución de Independencia, en 1821, concluyó con la etapa en que las potencias europeas se encontraban bajo los acuerdos del Congreso de Viena de 1815, es decir bajo la influencia de Metternich, sin embargo, los diplomáticos mexicanos aprovecharon viejas disputas entre Francia e Inglaterra con España para obtener el reconocimiento diplomático (8).

El proceso de negociación del reconocimiento se prolongó por más de una década ya que cada potencia pretendía sacar ventaja de este acto, sin perjudicar sus relaciones con España y el Vaticano quienes se negaron a ver en México un Estado Nación hasta 1836 y 1837 respectivamente.

Sin embargo, las presiones diplomáticas para reconocer el Gobierno de México no cesaron con el reconocimiento de nuestra independencia, durante la etapa del porfiriato, el gobierno de los Estados Unidos negó el reconocimiento del Gobierno de Díaz, pretextando que había surgido de un cuartelazo, y condicionaron su beneplácito a la firma de un tratado que permitiera el paso, por territorio nacional, de las tropas interamericanas en persecución de indios merodeadores.(9)

Durante la Revolución Mexicana, los Estados Unidos volvieron a presionar con el reconocimiento diplomático, incluso hasta con quien ellos mismos habían impulsado al golpe de estado, igualmente los gobiernos de Carranza y Obregón fueron sujetos a estas presiones diplomáticas. (10).

Esta experiencia histórica hizo que el 27 de septiembre de 1930 el Canciller Genaro Estrada emitiera un comunicado en el que se expresa lo siguiente, (por su importancia se cita íntegro).

"Con motivo de cambios de régimen ocurridos en algunos países de la América del Sur,(11) el Gobierno de México ha tenido necesidad, una vez más, de ejercitar la aplicación, por su parte, de la teoría llamada de "reconocimiento" de gobiernos.

"Es un hecho muy conocido el de que México ha sufrido, como pocos países, hace algunos años, las consecuencias de esa doctrina, que deja al arbitrio de gobiernos extranjeros el pronunciarse sobre la legitimidad o ilegitimidad de otro régimen, produciéndose con este motivo situaciones en que la capacidad legal o el ascenso nacional de gobiernos o autoridades, parece supeditarse a la opinión de los extraños.

"La doctrina de los llamadas "reconocimientos" ha sido aplicada, a partir de la Gran Guerra, particularmente a naciones de este Continente, sin que en muy conocidos casos de cambios de régimen en países de Europa, los gobiernos de las naciones hayan reconocido expresamente, por lo cual el sistema ha venido transformándose en una especialidad para las repúblicas latinoamericanas.

"Después de un estudio muy detenido sobre la materia, el gobierno de México ha transmitido instrucciones a sus

Ministros o Encargados de negocios en los países afectados por las recientes crisis políticas, haciéndoles conocer que México no se pronuncia en el sentido de otorgar reconocimientos, porque considera que esta es una práctica denigrante que, sobre herir la soberanía de otras naciones, coloca a éstas en el caso de que sus asuntos interiores puedan ser calificados, en cualquier sentido, por otros gobiernos, quienes de hecho asumen una actitud de crítica al decidir, favorable o desfavorablemente, sobre la capacidad legal de regímenes extranjeros.

"En consecuencia, el gobierno de México se limita a mantener o retirar, cuando lo crea procedente, a sus agentes diplomáticos y a continuar aceptando, cuando también lo considere procedente, a los similares agentes diplomáticos que las naciones respectivas tengan acreditados en México, sin calificar, ni precipitadamente, ni a posterioridad, el derecho que tengan las naciones extranjeras para aceptar, mantener o substituir a sus gobiernos o autoridades.

Naturalmente, en cuanto a las fórmulas habituales para acreditar y recibir agentes y canjear cartas autógrafas de Jefes de Estado y Cancillerías, continuará usando las mismas hasta ahora aceptadas por el Derecho Internacional y el Derecho Diplomático.(12)

Como se ha señalado anteriormente, México había sufrido la aplicación de la Doctrina del Reconocimiento, que a decir de Charles Rousseau aquel "se plantea cuando aparece (un gobierno) formado por vía revolucionaria y establecido mediante procedimientos extra-jurídicos, que sea la denominación que se les de (golpe de estado, revolución, insurrección, pronunciamiento, etc) constituyen procedimientos de fuerza." Añadiendo que el reconocimiento de Gobiernos tiene un carácter discrecional que "a) en ningún caso están obligados a reconocer un gobierno de hecho; b) dichos estados pueden imponer condiciones a reservas al reconocimiento". (13)

Por estas razones, el gobierno mexicano aprovechando que, Argentina, Bolivia y Perú tuvieron cambios de gobierno bruscos, emitió el pronunciamiento, más que nada con el objeto de establecer un límite a otros Estados, en relación a nuestro país. Este hecho constituyó en su momento una defensa de la soberanía

nacional al negarse a ejercer esa práctica estaba descalificado a priori a quien intentará aplicar hacia otros.

Queda clara la vinculación entre el principio de autodeterminación de los pueblos y la Doctrina Estrada, instrumentos de nuestra política exterior, forjados en la tradición histórica. En este contexto también pudimos abordar el segundo de los principios que postula México en su conducta internacional; la no intervención en los asuntos internos de los Estados.

Durante los primeros 40 años de vida independiente México tuvo que enfrentarse a las intervenciones de España, Francia y Estados Unidos, países que quisieron arrojarse el derecho de establecer una dominación colonial en nuestro territorio.

La importancia de México desde una perspectiva político-militar, se observaba desde el siglo XVIII. En su Dictamen Reservado sobre la Independencia de las Colonias inglesas en América, el Conde de Aranda informaba ya, en 1788 al Rey Carlos III de España, de su recelo por la independencia de los Estados Unidos de cuyo gobierno sospechaba, con acierto, quisiera apoderarse de los territorios españoles de América, en concreto de la Florida y de la Nueva España.(14)

Lo anterior se confirmó con el informe que el Ministro Español en los Estados Unidos, Luis de Onís, envió al

Virrey de la Nueva España con motivo de la expansión norteamericana en 1812, ya iniciado el movimiento insurgente en México y América. En dicho informe al Virrey Venegas denuncia la beligerancia de los Estados Unidos al apoyar a los independentistas, proveyéndoles, "... de todo género de auxilios en dinero, armas y oficiales, para hacer la guerra a las tropas del rey..." (15)

Los antecedentes citados arriba bastan para ver la importancia que jugó México para Europa y los Estados Unidos de América, así, no extraña que España haya intentado recuperar a su antigua colonia por medio de lo que la historia llama el intento del Brigadier Barradas, en 1824, cuya derrota significó para España la respuesta definitiva sobre la independencia de México. (16).

Francia pretendió -en dos ocasiones coartar la voluntad de independencia; la primera en 1838 en la famosa Guerra de los Pasteles, cuando el Gobierno Galo intentó que el de México indemnizara a los ciudadanos franceses por los daños causados por la guerra de independencia; pretendiendo, también, privilegios en el comercio de menudeo.

Los negociadores mexicanos ofrecieron seis mil pesos para indemnizar las reclamaciones y la garantía de no imponer préstamos forzosos a los extranjeros, rechazando el pago de gastos de guerra -también exigidos por la parte francesa- y las concesiones especiales en el comercio.

Finalmente, los franceses rompieron las negociaciones y el gobierno mexicano se declaró en estado de guerra, sin embargo, todo resultó infructuosa para Francia, quien aceptó las condiciones mexicanas. (17)

En 1861 se produjo la segunda intervención francesa, ésta, con mayor éxito que la primera, tuvo su origen en la suspensión de pagos a la deuda externa, decretada por el Presidente Juárez; lo cual sólo sirvió de pretexto ya que las verdaderas intenciones de Napoleón III fueron las de crear un imperio en América que estuviera bajo su influencia.

Este nuevo intento francés tuvo aliados internos que pretendían una forma de gobierno distinta a la republicana y que veían en el gobierno de Juárez el principal obstáculo a sus intereses, los cuales habían sido afectados con las leyes de Reforma y Lerdo.

No obstante a la entronización de Maximiliano, la guerra siguió su curso sin que el país lograra obtener la estabilidad interna necesaria para poder iniciar el camino del crecimiento y desarrollo económicos; sería hacia 1867 con la derrota de las fuerzas intervencionistas, cuando México buscaría iniciar ese proceso.

De las intervenciones, las dos que más se han gravado en la memoria histórica de México son las realizadas por los Estados Unidos de América, no está de más señalar que ante ese país se perdió la mitad del territorio heredado del período colonial español, sin embargo, debe reconocerse la incapacidad del nuevo estado independiente para controlar política y militarmente los territorios del norte del país.

Las relaciones México-Norteamericanas durante la primera mitad del siglo XIX (18) deben estudiarse desde una perspectiva que permita entender el estilo diplomático de aquella época, que hacía ver a los países latinoamericanos como inferiores a los europeos y a los Estados Unidos, por lo que era justificable la intervención sobre sus asuntos internos.

Sin embargo, las intervenciones norteamericanas no cesaron con la anexión de los territorios mexicanos, cada vez que sus "intereses" resultaron afectadas las presiones diplomáticas (como los hechos al gobierno de Porfirio Díaz señalados anteriormente) hasta el desembarco de tropas, como fue el caso de Veracruz en 1914.

Es precisamente ese desembarco el que motivo al Jefe del ejército constitucionalista a enviar al gobierno norteamericano una nota de protesta por la violación a la soberanía territorial de México y pide el retiro de las tropas

acantonadas en el Puerto de Veracruz (19) la cual dió pie a que se le llamara Doctrina Carranza y se convirtiera en uno de los elementos que constituyen la base ideal de nuestra política exterior.

Al reseñar el origen de los principios de autodeterminación de los pueblos y no intervención en los asuntos internos de los Estados, me he referido a los hechos históricos que los forjaron, sin embargo, creo necesario señalar que la razón principal -y en este sentido primigenia- fue una causa interna la que provocó que otros Estados pretendieran inmiscuirse en nuestros asuntos internos.

La inestabilidad política y social que privó en México durante más de la mitad del siglo XIX fue producto de la inexistencia de un Estado-Nación que permitiera el desarrollo de instituciones políticas y estructuras económicas solidas. La ausencia de un gobierno que aglutinara a los diversos sectores de la sociedad provocó divisiones y enfrentamientos internos que solo dieron pie a golpes de Estado, vale decir que en un período de treinta años hubo tres textos constitucionales; lo cual demuestra cuan a la deriva se encontraba el país, dado que los grupos en pugna no pudieron, desde un principio, concretar un proyecto nacional que aglutinara a todas las tendencias.

La nación mexicana no se consolidó como Estado nación sino hasta 1867 con el triunfo republicano de Juárez sobre

el intento de instaurar un segundo imperio con Maximiliano, las razones son obvias, los grupos que se disputaban el poder no lograban obtener la legitimidad -necesaria en todo Estado-Nación- que le permitiera a la clase gobernante ejercer un mandato; la legitimidad se logró al vencer la facción liberal la guerra contra los intervencionistas (20).

La consolidación del Estado tuvo un costo enorme para México, el haber heredado las estructuras coloniales, con todos los atabismos que conlleva, significó la pérdida material de nuestro territorio y la posibilidad de lograr un desarrollo económico durante el siglo pasado.

El triunfo de Juárez fue el primer paso para establecer instituciones políticas solidas que permitieran la estabilidad necesaria para lograr el desarrollo económico. El porfiriato trajo esta estabilidad y sentó las bases de aquel; el costo social fue alto, pero el estado mexicano quedo establecido y sin posibilidad de fracturarse pese a la Revolución, ya que esta nunca tuvo por objeto modificar la estructura estatal. sino obtener mayores espacios democráticos y acceder a una mayor distribución de la riqueza.

La experiencia histórica del siglo XIX afectó profundamente la política exterior, ya hemos visto el costo político, social y económico de las intervenciones extranjeras y de la lucha por la autodeterminación; precisamente durante el

porfiriano la política exterior dió los primeros pasos para establecer una estrategia que permitiera al estado el margen de maniobra necesario para evitar conflictos de envergadura con otros países con mayores recursos que México, estableciendo una política de solución pacífica de las controversias.

Es por eso que los casos de reclamaciones, el gobierno mexicano acudió al arbitraje internacional como un medio de evitar un conflicto que le trajera mayores desventajas y de negociar desde una postura basada en el derecho internacional (21).

Por otra parte, se destaca la activa participación de México, en los foros internacionales que se han dedicado a negociar instrumentos jurídicos que propugnan por la solución pacífica de las controversias de los cuales, en algunos casos, ha sido el único Estado del continente americano que ha signado el tratado. Entre éstos se destacan el Convenio Pacífico de la Haya de 1889; el Tratado de Arbitraje Obligatorio de 1902, el Tratado General de Arbitraje Interamericano y el Protocolo de Arbitraje Progresivo de 1929. (22).

Sin embargo, la acción de México no se ha limitado a la promoción y cumplimiento de los convenios internacionales sobre ésta materia ya que en múltiples ocasiones la actividad diplomática mexicana se ha ocupado de mediar en conflictos internacionales regionales como el conflicto entre Perú y

Colombia en 1932 y la Guerra del Chaco entre Paraguay y Bolivia (1928-1935). (23).

La proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales es un principio muy ligado con los anteriores, en la medida que se vincula con la protección de la seguridad interna y la preservación de la soberanía de los Estados. La sociedad internacional ha evolucionado de tal forma que se han diseñado mecanismos para evitar que los conflictos entre los Estados no se resuelvan de una manera violenta. Hoy en día la amenaza o el uso de la fuerza está considerado como una conducta reprochable de los países.

La política exterior mexicana, ha mantenido una sola dirección respecto a la amenaza y el uso de la fuerza; la condena total y absoluta a la práctica de esta conducta. México, se ha pronunciado en contra de este comportamiento en casos concretos, como han sido la invasión italiana a Etiopía, el Anschluss de Alemania a Austria, la invasión a la República Dominicana en la década de los sesenta y la agresión a Cuba son casos que demuestran la praxis de éste principio.

La participación mexicana en los foros internacionales pugnó por establecer en tratados globales los principios de no intervención, autodeterminación y los principios de la amenaza o el uso de la fuerza, para garantizar la independencia y la soberanía de los Estados, y buscar una mejor convivencia entre las naciones. La acción diplomática mexicana dió frutos al

consagrarse en la Carta de San Francisco, que dió origen a la ONU y en la Carta de Bogotá que creo la OEA.

En éste orden, la participación de México en la lucha por el desarme es de sobra conocida, en éste campo el servicio exterior mexicano ha contado con los mejores internacionalistas, desde Isidro Fabela hasta Alfonso García Robles (Premio Nobel de la Paz en 1982 por su lucha en favor del desarme), pasando por Luis Padilla Nervo; Rafael de la Colina y Jorge Castañeda entre los más destacados.

La carrera armamentista fue el resultado del orden internacional establecido por las potencias triunfadoras de la segunda guerra mundial en las conferencias de Yalta y Postadam, de las cuales emanó un sistema bipolar en donde dos grandes potencias definieron sus áreas de influencia.

El desarrollo del armamento nuclear hizo, por primera vez en la historia, que la guerra total fuera una realidad, - teórica al menos- que ponía en graves riesgos la seguridad. Por éste motivo, las Naciones Unidas establecieron un comité dedicado exclusivamente a tratar el tema del desarme convencional y nuclear.

La participación de México en éste campo ha sido muy activa en la medida que estuvo presente en las conferencias de Dumbarton Oaks y San Francisco, donde se negoció la formación de

la ONU y fue anfitrión de la Conferencia de Chapultepec donde se delineó el actual sistema interamericano.

Sin embargo, la mayor aportación de nuestra política exterior y diplomacia ha sido el Tratado de Proscripción de Armas Nucleares en América Latina (Tratado de Tlatelolco) que es el primer instrumento internacional que establece una zona libre de armas nucleares (América Latina) y ha sido ejemplo para crear otras zonas similares en el mundo. (24).

El principio de igualdad jurídica de los Estados, tiene una profunda raíz anticolonialista y reivindicativa de la soberanía de los Estados que alguna vez estuvieron sujetos a un régimen colonial.

La igualdad jurídica de los Estados es, en sí, un principio del derecho internacional público. El reconocimiento de un nuevo Estado por parte de la comunidad internacional trae como consecuencia la adquisición de derechos y obligaciones de ese nuevo Estado. (25).

Este principio se sostiene bajo la premisa de que el Estado es una entidad superior que no encuentra pares en su territorio, pero hacia el exterior no puede existir un Estado con mayores deberes y derechos ya que la igualdad jurídica es precisamente la capacidad para adquirirlos y "... exige que en

las mismas condiciones los Estados tengan iguales derechos y deberes..." (26)

La igualdad jurídica es, en todo caso un precepto que da al Estado la garantía de poder entablar relaciones de pares, sin embargo en la dinámica de las relaciones internacionales esta igualdad no es tal, en la medida de que existen elementos objetivos (27) que determinan la capacidad de negociación e influencia de los países.

El más reciente de los postulados históricos de nuestra política exterior es la cooperación internacional para el desarrollo, éste nuevo concepto de las relaciones internacionales responde a la necesidad de encontrar mecanismos de colaboración multilateral que permitan acceder a las negociaciones en vías de desarrollo a mejores formas de vida por medio de la transferencia de tecnología y el asesoramiento en diversas ramas de la producción industrial y agropecuaria.

El ámbito natural de la cooperación para el desarrollo se dió en los organismos internacionales, en los que se discutieron y aprobaron resoluciones encaminadas a establecer formas de asistencia técnica y científica a los países pobres, sin embargo, se ha desarrollado la opción de la cooperación bilateral que se da en un entorno de buenas relaciones entre dos a Estados, éste tipo de ayuda recíproca complementa a la

multilateral, al explotar los diferentes campos de la cooperación.

La política exterior Mexicana mantiene la postura de que la cooperación internacional debe ser un instrumento que coadyuve a un mayor entendimiento entre los Estados siendo la alternativa más viable para "hacer frente a los obstáculos que implican los desajustes del actual orden internacional y las insuficiencias de las economías en desarrollo. (28)

Los momentos actuales son motivo de reflexión y análisis sobre el papel que deben desempeñar la política exterior y el servicio exterior de México; la primera como punto de partida en la defensa de los intereses nacionales y el segundo como garante de ellos.

La configuración del sistema mundial contemporáneo y el desarrollo científico-tecnológico son dos variables que no debemos perder de vista para entender la coyuntura en la que se desenvuelven el SEM y la política exterior; el nuevo orden mundial -postguerra fría- no ha terminado de conformarse, las relaciones económicas ocupan un lugar de primer orden junto con los temas vinculados a la naturaleza, como la ecología, y los asuntos sociales, como el narcotráfico, que ha desplazado de la agenda de las reuniones bilaterales y multilaterales a los tradicionales tópicos de cooperación y desarme.

El nuevo orden que se perfila ésta basado en el supuesto del dominio hegemónico de una nación y de un sistema político económico y social uniforme, lo cual resulta una falacia en virtud de que cada nación tiene sus propias tradiciones y cultura políticas.

Este supuesto triunfo de un sólo sistema y fin de las ideologías y la historia (29) plantea nuevos retos para la política exterior:

- La profundización de las diferencias entre los niveles de vida de los países ricos y de los países pobres.
- Las pretensiones de hegemonía ideológica que se tratan de imponer sobre el planeta.
- Las intenciones de exportar - aún con el apoyo de recursos financieros e invasiones militares - supuestos sistemas democráticos, diseñados y "legitimados" desde el exterior.
- El seguimiento de nuevos centros de poder económico supranacionales.
- Las pretensiones de debilitar el derecho internacional.
- El condicionamiento de la cooperación internacional. (30)

Ante éstas circunstancias el mantenimiento de una política exterior fincada en los principios constitucionales aparece como la mejor defensa de la soberanía, sin embargo el brazo ejecutor de ésta, es decir el SEM, debe, necesariamente, transformarse y reestructurarse, dado que la diplomacia futura presenta nuevos retos y gran diversidad de asuntos que implican el cambio del perfil de diplomático contemporáneo.

Toda entidad estatal, sin importar su origen ideológico, tiene que preservar tres elementos importantes de gobierno; la seguridad Interna, la Integridad Territorial y las Relaciones Diplomáticas con otras entidades.

Como lo señalé en el Capítulo anterior, la política exterior es parte fundamental del proyecto nacional de un Estado, su ejecución corresponde al Servicio Exterior. Quien se sirve de la diplomacia como una herramienta que permite instrumentar aquella política.

No obstante lo anterior, es necesario partir de una definición de la diplomacia tradicional (31) para encontrar el hilo conductor que no lleve a comprender la transformación de método a herramienta. En este sentido la Satow's Guide Diplomatic Practice define que:

"Diplomacy is the Application of Inteligense and tact to the conduct official relations between the governments, at independent states, extending sometimes also to relations

with vassal states; or, more briefly still, the conduct of business between states by peaceful means". (31)

En la actual configuración internacional; las nacionalidades, los Estados-Nación y los organismos internacionales, entre otros muchos elementos, son el reflejo de las relaciones sociales que establecen los hombres en sus sociedades particulares, (33) por lo que las relaciones existentes entre los Estados-Nación no son más que la representación de una macrosociedad en la que se establecen reglas de convivencia.

Parece aventurado buscar la similitud entre la sociedad civil de un Estado con el esquema de nuestros días, sin embargo debemos reflexionar que, "La sociedad internacional es una sociedad de comunidades humanas con poder de autodeterminación, de entes colectivos autónomos" (34); es decir, Estados-Nación que han encontrado en su organización interna el modelo para crear un sistema internacional. De ésta forma, podemos entender que se hayan creado un sistema jurídico, que vigila que las acciones de los Estados estén en concordancia con las normas establecidas; un sistema de organismos internacionales, que van desde los regionales hasta los globales, pasando por aquellos que se especializan en determinadas materias de interés general, por ejemplo, la OEA, la ONU y la UNESCO.

La manera en que se encuentra organizado el sistema internacional, demuestra la lucha existente entre los Estados por alcanzar una hegemonía que permita establecer un dominio de aquellos que cuenten con un grado más avanzado de desarrollo que otros, en éste sentido no deben dejarse de lado las actuales circunstancias por las que atraviesa la sociedad internacional, ya que -pese a las demostraciones de júbilo de algunos sectores- el fin de la guerra fría y la caída del muro de Berlín; con la consecuente reunificación de Alemania, no significa el triunfo total un solo sistema ideológico-político o económico, en éste orden no podemos soslayar que existen entre los Estados grandes diferencias. Encontramos a las potencias industriales que mantiene su dominio económico sobre las naciones en vías de desarrollo de Africa, América Latina y Asia, pero, por otro lado, observamos que naciones de éstas regiones geográficas cuentan con tradiciones históricas milenarias que son un contrapeso ante el dominio económico, ya que la identidad nacional es un lazo de unidad más fuerte que el interés económico. Es evidente que puede argumentarse lo contrario, pero debe quedar claro que desde la Comunidad primitiva hasta nuestros días, el sistema económico ha cambiado radicalmente en cada etapa, sin embargo las tradiciones culturales se han convertido en parte fundamental de una sociedad y su riqueza estriba en que precisamente, la identidad de un pueblo es el producto de esa tradición cultural.

De acuerdo a lo anterior, la definición de Weber sobre el concepto de dominación señala.

"un estado de cosas por el cual una voluntad manifiesta ("mandato") del "dominador" o de los "dominadores" influye sobre los actos de otros (del "dominado" o de los "dominados"), de tal suerte que en un grado socialmente relevante estos actos tienen lugar como si los dominados hubieran adoptado por si mismos y como máxima de su obrar el contenido del mandato ("obediencia") " (35).

En las relaciones internacionales contemporáneas el dominio es parte fundamental de la dinámica que éstas siguen pero no es, como en el pasado colonialista europeo, basado en la fuerza y conquista militar, sino por medio de las presiones políticas y económicas instrumentadas por medios diplomáticos.

Hoy en día las grandes potencias industriales establecen sus cabezas de playa en las misiones diplomáticas o consulares e incluso, fuera del ámbito gubernamental, en empresas trasnacionales. En algunos casos, la presión o influencia se

realiza directamente por éstos medios, en otros se imponen sanciones económicas o se condiciona algún acuerdo. sin embargo, no podemos decir que éstas tácticas sean ilegítimas, ya que los países en desarrollo también cuentan con recursos coersitivos, la diferencia está en la eficacia de las medidas adoptadas, en tanto las grandes tienen más probabilidades de que sus propuestas sean aceptadas.

Otro orden de ideas, ha señalado el concepto de diplomacia de acuerdo a una perspectiva jurídica y tradicional, sin embargo, es necesario establecer una definición sociológica que explique la otra cara de ella y que muestre su aspecto político para que nos permita delimitar los parámetros en los que todo servicio exterior contemporáneo se desenvuelve.

El concepto "diplomacia" ha sido interpretado de diferentes formas, de acuerdo a la coyuntura histórica bajo la cual se ha puesto en práctica, es por eso que no es posible ver con la misma óptica las negociaciones con las que culminó el Congreso de Viena de 1815 a las que se llevaron a cabo en los acuerdos de Yalta en 1945; asimismo, tiene un significado distinto desde la perspectiva de un país pacífico a la de una potencia económico-militar. (36)

Siempre está presente el elemento de "poder" que cada Estado tiene al negociar con otro, en última instancia lo que está en juego es el dominio del uno sobre él otro y la diplomacia

realiza directamente por éstos medios, en otros se imponen sanciones económicas o se condiciona algún acuerdo. sin embargo, no podemos decir que éstas tácticas sean ilegítimas, ya que los países en desarrollo también cuentan con recursos coercitivos, la diferencia está en la eficacia de las medidas adoptadas, en tanto las grandes tienen más probabilidades de que sus propuestas sean aceptadas.

En otro orden de ideas, ha señalado el concepto de diplomacia de acuerdo a una perspectiva jurídica y tradicional, sin embargo, es necesario establecer una definición sociológica que explique la otra cara de ella y que muestre su aspecto político para que nos permita delimitar los parámetros en los que todo servicio exterior contemporáneo se desenvuelve.

El concepto "diplomacia" ha sido interpretado de diferentes formas, de acuerdo a la coyuntura histórica bajo la cual se ha puesto en práctica, es por eso que no es posible ver con la misma óptica las negociaciones con las que culminó el Congreso de Viena de 1815 a las que se llevaron a cabo en los acuerdos de Yalta en 1945; asimismo, tiene un significado distinto desde la perspectiva de un país pacífico a la de una potencia económico-militar. (36)

Siempre está presente el elemento de "poder" que cada Estado tiene al negociar con otro, en última instancia lo que está en juego es el dominio del uno sobre el otro y la diplomacia

es el medio por el cual los Estados tratan de obtener poder o el control de una situación determinada.

En éste orden de ideas, entendemos por diplomacia como una herramienta que el Estado utiliza para proteger y defender sus intereses nacionales, así como la ejecución de acciones encaminadas a lograr el mantenimiento del lugar que ocupa en el contexto internacional u obtener mayores beneficios en las negociaciones con otros Estados.

Asimismo, debo destacar que existen dos estilos distintos de ejercer la diplomacia por parte de los Estados, uno que ve en los principios del Derecho Internacional la manera de mantener las relaciones equilibradas con el resto de la comunidad internacional, por ende pacífico y mediador ante los conflictos; y el otro es pragmático, encaminado a preservar el interés del Estado ante cualquier circunstancia, sin importar el medio, el fin es lo significativo, por lo que no se descartan las posibilidades de llevar a cabo prácticas que van en contra de las normas establecidas y en el uso de la fuerza como medio de disuasión.

El primero es básicamente defensivo, en virtud de que enarbola el derecho como un elemento de la negociación y pretende eliminar el uso de la fuerza o la intimidación para lograr sus objetivos; el segundo es característico de las grandes

potencias (lo que no es una regla general) y representa la cara opuesta a la primera forma.

En ese sentido, Raymond Aaron explica que "Las reglas del juego diplomático están imperfectamente codificadas y cualquier jugador -léase Estado- las puede violar cuando en ello encuentra ventaja. No hay arbitro y aún cuando el conjunto de los actores intenta dar un juicio (Naciones Unidas) los actores nacionales no se someten a las decisiones de este arbitro colectivo, cuya imparcialidad se presta a discusión..." (37) Por esta razón, existen estilos diplomáticos que reflejan la base sustantiva de la política exterior de los Estados de acuerdo a su posición internacional.

La oposición pragmatismo-idealismo es el reflejo de la situación internacional, en tanto los países desarrollados, acostumbrados a ejercer el dominio, imponen sus criterios, los países en desarrollo sólo tienen como instrumento de apoyo la argumentación jurídica. Sin embargo, esta conceptualización ha tendido a cambiar debido a que algunos Estados han comenzado a ejercer una especie de pragmatismo entremezclado con los principios que les permite obtener ventajas comparativas ante las grandes potencias.

Ahora bien, la diplomacia cumple una serie de funciones que son las que permiten lograr los objetivos de la política exterior de los Estados, en el ensayo "Diplomacy-Political

Technique for Implementing Foreign Policy" se destacan las siguientes funciones:

"...diplomacy is to a major extent a technique of coercion. Coercive moves made by other means are communicated diplomatically, and the narrower framework of pure diplomacy contains significant resources of pressure. In many cases, rupture of diplomatic relations has a coercive element, as does exclusion of the target state from international conferences or organizations. Coercion may also be applied in negotiation by an ultimatum, by establishment of a rigid time limit for the conclusion of an arrangement, or by the registration of a formal or informal protest or complaint.(...)

Diplomacy as a technique of persuasion. The advancement of arguments and the proffering of a quid pro quo, both persuasive devices, are within the exclusive province of diplomatic technique. In terms of our discussion of

the forms of capability, diplomacy is the most frequently used and best suited of all state techniques for application of the influence component of state capability.(...)

Diplomacy as uniquely a procedure of adjustment. It is admirably suited to the task of enabling two states to modify their positions on an issue in order to reach a stable relationship. Its directness of communication, is potentially noncoercive nature, and its subtlety and flexibility all contribute to its usefulness.(...)

Finally, diplomacy is a technique for reaching agreement; indeed, it has been said that diplomacy is the art of negotiating written agreements. Formal written agreements are the most binding strictures on international commitment offered by world politics, and can be brought into existence only by diplomatic procedures. We must note that agreement is possible unless both parties

wish it. On the other hand, even a strong interest in formalizing an understanding would be pointtless if instruments and precedures for reaching one were not available. Here diplomacy comes usefully into its own." (38)

Estas cuatro funciones básicas representan los elementos más tangibles con las que se ejerce el estilo diplomático, la combinación y ejercicio de ellos es parte de las reglas del juego que señala Aaron y permiten a los Estados diseñar sus estrategias conforme a las circunstancias que priven en la arena internacional.

Las funciones de la diplomacia constituyen un elemento indispensable para obtener resultados, sin embargo sin el concurso de un diseño adecuado a la política exterior que identifique claramente los objetivos a lograr; sin un análisis cuidadoso de los límites y alcances reales que tiene el estado en esa materia y sin la identificación de los recursos por medio de los cuales se logrará ejecutar dichas funciones, difícilmente se obtendrán óptimos resultados.

De los recursos que señaló arriba el más importante es el humano, en la medida que para desempeñar las funciones citadas es necesario el servicio exterior o servicio diplomático que es el instrumento que utiliza el Estado para ejecutar la política

exterior, siendo un cuerpo formado por especialistas en las relaciones internacionales y diplomáticas.

El Servicio Exterior es, en los países con mayor desarrollo administrativo, un órgano burocrático-racional con sus propios reglamentos, lo que le permite contar con una estructura administrativa sólida para desempeñar sus atribuciones de la manera más profesional y administrar sus recursos (financieros, materiales y humanos) con una organización central -llámese Ministerio de Relaciones Exteriores- que decide su modo actuar.

La sociedad moderna ha creado diversas formas de organización de las oficinas gubernamentales, sin embargo la forma que mayor éxito ha tenido es la que se sustenta en las premisas de la profesionalización de la actividad burocrática creando con ello campos especializados de profesionales que, si bien no son apolíticos, si mantienen una lealtad al Estado, sin importar el signo del partido en el gobierno.

Weber destaca que estas instituciones cuentan con funciones específicas que permiten su adecuada organización:

"I.- Rige el principio de las atribuciones oficiales fijas ordenadas, por lo general, mediante reglas, leyes o

disposiciones del Reglamento Administrativo es decir: 1) Existe una firme distribución de las actividades metódicas - consideradas como deberes oficiales- necesarias para cumplir los fines de la organización burocrática. 2) Los poderes de mando necesarios para el cumplimiento de estos deberes se hayan igualmente determinados de un modo fijo, estando bien delimitados mediante normas los medios coactivos que le son asignados (medios coactivos de tipo físico, sagrado o de cualquier otra índole) 3) Para el cumplimiento regular y continuo de los deberes así distribuidos y para el ejercicio de los derechos correspondientes se toman las medidas necesarias con vistas al nombramiento de personas con actitudes bien determinadas..."

Las leyes y reglamentos son indispensables en las instituciones burocrático-administrativas en la medida que esos instrumentos regulan su funcionamiento y organización, estableciendo las reglas bajo las cuales los funcionarios (públicos y privados) ejercen sus atribuciones e imponen sanciones a quien no cumple los ordenamientos. De esta manera las organizaciones adquieren el elemento de racionalidad por medio de las leyes.

"II.- Rige el principio de la jerarquía funcional y de la tramitación, es decir, un sistema firmemente organizado de mando y subordinación mutua de las autoridades mediante una inspección de las inferiores por los superiores, sistema que ofrece al dominado la posibilidad solidamente regulada de apelar de una autoridad inferior a una instancia superior..."

Otro elemento de importancia en estas organizaciones es la existencia de niveles jerárquicos desde los ámbitos superiores hasta los inferiores, lo que permite la descentralización de las atribuciones y las decisiones, con ésto es posible que en las

esferas altas se diseñen las políticas de la institución y en las inferiores se ejecuten.

"III.- La administración moderna se basa en documentos (expedientes) conservados en borradores o minutas, y en un cuerpo de empleados subalternos y de escribientes de toda clase. La organización moderna burocrática distingue en principio entre la oficina y el despacho particular, pues separa en general la actividad burocrática, como sector especial de la esfera de la vida privada, y los medios y recursos oficiales de los bienes privados y el funcionario..."

"IV.- La actividad burocrática, por lo menos toda actividad burocrática especializada -y está la específicamente moderna- presupone normalmente un

concienzudo aprendizaje
profesional. Esto resulta válido
tanto para los jefes y empleados
modernos de una empresa privada
como para los funcionarios
públicos..."

Toda organización debe contar con dos elementos: la especialización de sus funcionarios y su memoria documental, gráfica o electrónica; el primero responde la necesidad de la institución de contar con personal capacitado en el área en la que está involucrada, por ejemplo: si la institución es un hospital la base de su funcionamiento serán los médicos y enfermeras, si es una empresa de seguros, su planta profesional estará formada por actuarios, profesionales de la ventas y administradores; el segundo elemento se refiere a los archivos, ahí se concentran los documentos de las actividades realizadas y su consulta es necesaria para el trabajo cotidiano. Sin embargo, los recursos tecnológicos han creado otras formas de almacenamiento, por lo que muchas instituciones no sólo trabajan con papeles sino también con diseños, videos, grabaciones, fotografías o planos y mapas, por lo que organizaciones como las cadenas de radio y televisión, las editoriales y las constructoras cuentan con videotecas, fonotecas, fototecas y mapotecas, así como archivos computarizados que al igual que los documentales su importancia es invaluable.

"V.- En un cargo propiamente dicho, su desempeño exige todo el rendimiento del funcionario, sin detrimento de la circunstancia de que puede estar bien determinado el tiempo que este obligado a permanecer en la oficina cumpliendo con sus deberes..."

"VI.- El desempeño del cargo por parte de los funcionarios se realiza según normas generales susceptibles de aprendizaje, más o menos fijas y más o menos completas. El conocimiento de estas normas representa, por tanto, la introducción de una tecnología especial (que es, según los casos la jurisprudencia, la administración, las ciencias comerciales) en cuya posesión se encuentran los empleados..." (39)

Como he señalado, los recursos humanos son la materia más importante para cualquier institución burocrática, en este sentido, es necesario que sus funcionarios se desempeñen de

tiempo completo a fin de cubrir los objetivos que les han encomendado, así como la necesaria renuncia a cualquier otra actividad que se contraponga con sus funciones.

El último elemento es la existencia de un perfil del puesto que desempeña cada funcionario y que este permite, al recién ingresado conocer sus atribuciones y responsabilidades, así como las actividades de sus subordinados.

Como he señalado, el servicio exterior ejecuta las funciones de la diplomacia y cumple los objetivos de la política exterior, su organización debe ser -forzosamente- burocrático-racional y sostenerse en las bases de la moderna administración que arriba se citaron.

La actividad desarrollada por el servicio exterior está determinada por el entorno estatal y no por la acción gubernamental, esto se explica porque, como ejecutora de la política exterior del Estado, debe estar al margen de la contienda política (sin que esto signifique la pérdida o disminución de los derechos políticos de sus miembros) y libre de todo compromiso político partidista.

Vale decir que la diferencia entre entorno estatal y acción gubernamental está dada por las definiciones de Estado y de Gobierno, entendiéndose el primero como una institución suprasocial cuyo principal objetivo es ejercer el control de la

sociedad civil por medio legítimos y preservar los intereses nacionales, en tanto el segundo es el órgano encargado de la administración del patrimonio de la sociedad civil y la conducción de los asuntos del Estado.

En este orden de ideas, el Servicio Exterior Mexicano (SEM) como institución burocrático-nacional responde a las definiciones que se indican líneas arriba. Para entender su estructura y funcionamiento, es necesario conocer su base jurídica -que es, en última instancia, su expresión formal- ya que esta representa el medio por el cual el Estado establece las líneas de conducción del SEM.

El SEM se encuentra sustentado en tres instrumentos jurídicos, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley Orgánica del Servicio Exterior y su Reglamento y los Tratados y Convenios Internacionales suscritos por el Gobierno Federal y ratificados por el Senado de la República en materia Diplomática y Consular.

El Artículo 89 Constitucional en su Fracción X señala que el Presidente de la República tiene facultad de:

X.- Dirigir la política exterior
y celebrar tratados
internacionales, sometiéndolos a
la aprobación del Senado. En la

conducción de tal política, el Titular del Poder Ejecutivo observará los siguientes principios normativos; la autodeterminación de los pueblos; la no intervención; la solución pacífica de controversias; la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales; la igualdad jurídica de los Estados; la cooperación internacional para el desarrollo; y la lucha por la paz y la seguridad internacionales.

Igualmente, como se señala en las fracciones II y III del mismo artículo, el Titular del Ejecutivo está facultado para nombrar- con la aprobación del Senado- y remover ministros, agentes diplomáticos y cónsules generales.

La institución del SEM se remonta al nacimiento del México independiente, con la disposición legislativa del Cuerpo Diplomático de 1822, que reglamentó las primeras misiones diplomáticas que el Imperio de Iturbide envió con objeto de lograr el reconocimiento de la Independencia. Más tarde, en 1824 se expidió la Primera Ley del Servicio Exterior Mexicano la cual

ya vislumbra la creación de un cuerpo exclusivo para las funciones diplomáticas y otro para los cónsules. Esa Ley dió el primer paso para diseñar un órgano burocrático moderno, el cual se fue reformando y mejorando con las legislaciones posteriores.

Resulta interesante leer las leyes que han regido al SEM a lo largo de su historia, ya que en ellos observamos como evolucionó de un mero instrumento del efímero Primer Imperio, hasta la acabada técnica jurídica, de la Ley expedida por Maximiliano -en el Segundo Imperio- en la que ya se establece un sistema de exámenes para los aspirantes a ingresar al Servicio Diplomático y Consular, para más adelante, durante el Porfiriato advertir el primer reglamento a una ley del Servicio Exterior, la de 1896. Cada nueva legislación ha resultado un avance en la organización del Servicio Exterior, ya que se han adecuando a las circunstancias interna y externas por las que el país ha atravesado. (40)

El Servicio Exterior es el único cuerpo civil del Estado Mexicano considerado de Carrera, lo cual demuestra la importancia que tiene para el país y para el gobierno, ya que esto garantiza una continuidad en la conducción de la política exterior. Su Ley Orgánica está contemplada en el Artículo 123 de la Carta Magna, que destaca en el Apartado "B" Fracción XIII que los "militares, marinos y miembros de los cuerpos de seguridad pública así como el personal del Servicio Exterior, se regirán por sus propias leyes".

Ahora bien, veamos como define la LOSEM de 1982 en su Artículo I, al Servicio Exterior.

"El Servicio Exterior Mexicano es el órgano permanente del estado específicamente encargado de representarlo en el extranjero y de ejecutar la política exterior del gobierno federal, así como de promover y salvaguardar los intereses nacionales ante los estados extranjeros u organismos y reuniones internacionales".

El mismo ordenamiento establece en su Artículo III los objetivos del SEM.

a) Promover, mantener y fomentar, de acuerdo con los intereses nacionales, las relaciones entre México y los países extranjeros y participar en los organismos internacionales en sus aspectos políticos, económicos, sociales, culturales, científicos y tecnológicos;

b) Intervenir en todos los aspectos de las relaciones entre el gobierno de México y los gobiernos extranjeros;

c) Proteger, de conformidad con los principios y normas del derecho internacional, los intereses de México, así como la dignidad y los derechos fundamentales de los mexicanos en el extranjero y, cuando así proceda, ejercer ante las autoridades del país en que se encuentren las acciones encaminadas a satisfacer sus legítimas reclamaciones;

d) Cuidar el prestigio del país en el extranjero y el cumplimiento de los tratados y convenciones de los que el gobierno de México sea parte y de las obligaciones internacionales que le corresponda cumplir;

e) Participar, teniendo presentes, en primer término los intereses nacionales, en todo esfuerzo a nivel internacional que tienda al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, al mejoramiento de las relaciones entre los estados y a estructurar y preservar un orden internacional justo y equitativo;

f) Difundir información de México en extranjero y recabar la que pueda interesar al gobierno mexicano en sus relaciones con el extranjero, y

g) Las demás funciones que señalen al Servicio Exterior Mexicano esta y otras leyes y reglamentos.

Haciendo paráfrasis de Raymond Aaron, convengamos en llamar estrategia a la dirección de la política exterior y diplomacia a la ejecución de esa política, así los objetivos del

SEM son esencialmente políticos, pretender establecer un marco general de las acciones que la institución debe ejecutar, orientan sus actividades y constituyen la base legal de su propia actuación.

A partir de estos objetivos se establece la estrategia de la política exterior, tomando en cuenta la coyuntura interna y la situación internacional, siempre sin dejar de lado los límites y alcances de la capacidad de ejecución de esa política.

Los objetivos que señala la ley no deben confundirse con los objetivos o metas que se establecen en los planes nacionales de desarrollo, en tanto los primeros son la base jurídico-ideal, los segundos son los que delinear la acción de una administración en materia de política exterior sobre temas específicos que varían según las circunstancias, los primeros son generales y los segundos particulares, ambos se complementan.

En lo que respecta a los tratados internacionales las convenciones de Viena sobre relaciones diplomáticas y consulares de 1961 y 1963 respectivamente, son los instrumentos que establece las reglas para el envío de agentes diplomáticos y consulares, así como las normas a seguir para su protección y el comportamiento que deben guardar estos en el estado receptor.

Estos preceptos jurídicos integran la base en la que el SEM desarrolla su aspecto formal es decir, son la expresión de la

racionalidad administrativa de la que todo órgano burocrático cuenta para desempeñar sus funciones.

Sin embargo, no debemos dejar de lado el papel político que juega el SEM, ya que representa la primera trinchera de la defensa de los intereses nacionales y por lo tanto su importancia es de primer orden.

Por tal motivo es necesario establecer una definición que responda a dicho interés y vaya más allá de la pureza jurídica, que establezca nuevas opciones para el desarrollo político-administrativo de este importante órgano del Estado mexicano.

La inquietud sobre lo anterior, se desprende del papel que juega México en la presente coyuntura internacional, los momentos de crisis por los que pasamos actualmente llaman a la reflexión sobre el rol desempeñado por el SEM en la burocracia estatal.

Históricamente el SEM ha sido una institución clave para la defensa de los intereses nacionales, su fortalecimiento y renovación administrativa son necesarios para entender adecuadamente las actuales circunstancias y los retos futuros.

En virtud de lo anterior, estimo que el Servicio Exterior Mexicano debe considerarse como un cuerpo altamente especializado del Estado, cuyo objetivo es la ejecución de una

política exterior que procure la preservación de los intereses (económicos, políticos, sociales y financieros) y la seguridad nacional así como la protección de nuestros connacionales en el extranjero y la promoción económica, comercial y turística del país.

Dicha definición responde a la necesidad de enfocar las actividades del SEM dentro de un espectro mayor que el planteamiento y dirección de la política exterior exclusivamente, ya que la participación de este órgano en los asuntos internacionales de gran envergadura (por ejemplo la negociación de la deuda externa, las negociaciones sobre el tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos, el ingreso al GATT, entre muchas otras cosas), se ha limitado a la de observador. Sin embargo, es necesario reconocer que el SEM no cuenta actualmente con los medios y cuadros capacitados en las diversas materias de la administración pública para enfrentar este reto.

En este orden de ideas, ubico la problemática del SEM en dos aspectos: uno de carácter burocrático-administrativo que se refiere a la situación que priva en el personal del SEM adscrito tanto en el exterior como en la Cancillería en cuestiones generales como su preparación profesional, el aprovechamiento de su experiencia, su productividad y su capacidad de adaptación a diferentes medios de vida y trabajo, y el segundo, de carácter político, se refiere a la pérdida del control de las decisiones de política exterior.

El presente siglo ha sido de cambios importantes en todos los ámbitos del quehacer humano; la ciencia, la tecnología, la educación, los mapas geográficos y la política, entre muchos otros, son un ejemplo de esa transformación. La problemática que presenta el SEM desde la perspectiva burocrático-administrativa tiene que ver con esos cambios. El desarrollo de las comunicaciones ha hecho que el título de "enviado extraordinario y plenipotenciario" sea sólo un nombramiento protocolario ya que ahora los gobernantes viajan y se entrevistan con sus homólogos o, en la mayoría de los casos, los embajadores solicitan instrucciones por las vías más rápidas y modernas como el teléfono, fax o correo electrónico.

El nuevo contexto internacional ha hecho que sea injustificable la existencia de un servicio exterior que se aboque exclusivamente a la gestión diplomática, entendida como la relación formal entre gobiernos, hoy en día es necesario ampliar la gama de actividades de una embajada o consulado, éstas abordan asuntos comerciales, financieros, turísticos y culturales, son oficinas de promoción que permiten estrechar los lazos entre los países. La interdependencia es un hecho y las representaciones son el enlace obligado que debe permitir una fluida comunicación entre los gobiernos y sus ciudadanos. Esto nos trae a la mente que para desempeñar ese papel es necesario que el perfil del diplomático contemporáneo sea totalmente opuesto al de hace medio siglo o treinta años incluso.

Es importante que el diplomático de hoy conserve las cualidades de habilidad, tacto, inteligencia, energía, educación y cultura, pero éstos deben aplicarse adaptados a las nuevas circunstancias. El diplomático contemporáneo debe contar con una gran capacidad ejecutiva que le permita resolver los problemas que se le presente al menor costo y al menor beneficio, formula sencilla en la letra pero en extremo difícil de realizar en un medio en el que se juegan los intereses de naciones.

En este sentido el SEM tiene la responsabilidad de adaptar sus estructuras y convertirse en una institución dinámica con la capacidad de transformarse al paso que lo hace la situación internacional. Para ello es necesario contar con los instrumentos necesarios como sistemas administrativos eficientes, personal capacitado y estímulos profesionales y laborales competitivos entre otras muchas cosas.

Por otra parte, la vertiente política de la problemática del SEM es un factor muy importante, ya que afecta su funcionamiento. La pérdida del control de las decisiones de política exterior ha provocado que se abran oficinas dentro de las embajadas y consulados que llevan asuntos de otras dependencias como: SECOFI, SARH, PEMEX, BANCOMEXT, TURISMO Y PGR, entre otras, la existencia en sí no es negativa dado que el SEM no tiene la capacidad en recursos humanos para manejar asuntos tan disímolos, el problema surge cuando los enviados por

aquellas oficinas o empresas no toman en cuenta la autoridad del jefe de la Misión o realizan sus funciones al margen de él y de la Cancillería, esto se debe a que dependen directamente de la Secretaría o empresa que los comisionó y por lo tanto no sienten la responsabilidad de hacerlo con los funcionarios de la SRE.

En este orden, se observa que los nombramientos de embajadores y cónsules generales tienden a recaer en personal que no es de carrera, éste hecho nos permite reflexionar en dos direcciones convergentes, una que la imagen que presenta el SEM a la vista de los gobernantes es de obsolescencia y por ende no hay personal capacitado para asumir las responsabilidades que enfrenta la nueva política exterior; la otra que indica la falta de participación de los miembros del SEM en la política activa lo cual ha sido patente en los últimos años. El hecho de pertenecer a una organización de carrera no implica la oportunidad de realizar actividades políticas que bien pueden beneficiar al gremio, el ejemplo de las fuerzas armadas es palpable.

Finalmente, estados dos dimensiones de la problemática que enfrenta el SEM encuentran su origen en la organización que tiene, así como en su legislación, las cuales pretendo estudiar en el siguiente capítulo para conocer bien su estructura y funcionamiento.

Hasta el momento he mostrado una parte de la problemática del SEM, planteando una definición distinta a la que la LOSEM hace y puesto sobre la mesa algunos puntos que las autoridades de la Cancillería y los miembros de carrera conocen pero no han propuesto alternativas de solución, esto en gran medida debido a la influencia centralista de nuestro sistema político. Sin embargo, estimo conveniente no profundizar más sobre el tema a fin de tener mayores elementos en las conclusiones.

La ley orgánica del Servicio Exterior y su Reglamento, promulgadas en 1982, constituyen el marco jurídico en el que se apoya la Administración del SEM, en éstos instrumentos se establecen sus necesidades de trabajo, su organización y los derechos y obligaciones de sus integrantes.

La organización de una institución burocrática-racional está basada en el principio de un cuadro administrativo compuesto por funcionarios individuales, que tienen las siguientes características (41):

- 1) personalmente libres, se deben sólo a los deberes objetivos de sus cargo,
- 2) en jerarquía administrativa rigurosa,
- 3) con competencias rigurosamente fijadas,
- 4) en virtud de un contrato, o sea (en principio) sobre la base de libre selección,
- 5) calificación profesional que fundamenta su nombramiento,
- 6) son retribuidos en dinero con sueldos fijos,
- 7) ejercen el cargo como su única o principal profesión,
- 8) tienen ante sí una "carrera" o ""perspectiva"" de ascensos y avances por años de ejercicio, o por servicios o por ambas cosas, según juicio de sus superiores,

- 9) trabajan con completa separación de los medios administrativos y sin apropiación del cargo,
- 10) y están sometidos a una rigurosa disciplina y vigilancia administrativa. (39)

La LOSEM contempla como sistemas de administración de personal del SEM que tienen como objeto establecer una metodología que permita a las autoridades competentes contar con los elementos necesarios para la toma de decisiones sobre las necesidades de las misiones de México en el extranjero (serán diplomáticas, consulares o ante organismos internacionales), de la cancillería y de los propios funcionarios y empleados del Servicio Exterior, así como implantar un marco legal de referencia sobre los deberes y obligaciones de sus miembros.

- Sistema de Ingreso.
- Sistema de Asimilación de personal.
- Sistema de Promociones
- Sistema de Rotación.
- Sistema Disciplinario.

El órgano competente para instrumentar los sistemas señalados arriba es la comisión de Personal del Servicio Exterior Mexicano que, de conformidad con el Artículo 67 de la LOSEM, está integrado por el subsecretario de Ramo, quien lo preside, el Oficial Mayor, quien suple las ausencias temporales del Presidente, el Director General del Servicio Exterior, quien funge como secretario de la misma, y por otros tres altos

funcionarios designados por el Secretario y que sean miembros de la carrera del SEM.

Las atribuciones de la comisión de personal, de acuerdo con el Artículo 68 de la LOSEM, son someter al Secretario de Relaciones Exteriores recomendaciones para ascenso, traslado, disponibilidad, separación de retiro, medidas disciplinarias y caras excepcionales de la licencia y vacaciones del personal del SEM.

La comisión de personal tiene atribuciones que se encuentran delimitadas en su reglamento (43) como son las de evaluar el comportamiento y desempeño de los miembros del SEM, establecer políticas administrativas respecto a sueldos, traslados, ascensos y aplicar sanciones o estímulos.

La estructura del Servicio Exterior está compuesta por tres ramas, dos de las cuales son de funcionarios con rangos equivalentes ((Diplomática y Consular) y una de empleados de apoyo a las dos primeras.

RAMA DIPLOMATICA

EMBAJADOR

MINISTRO

CONSEJERO

1er SECRETARIO

2º SECRETARIO

RAMA CONSULAR

CONSUL GENERAL

CONSUL DE 1ª

CONSUL DE 2ª

CONSUL DE 3ª

RAMA ADMITIVA

3er SECRETARIO	CONSUL DE 4ª	AGDO ADMITIVO 1ª
AGREGADO DIPLOMATICO	VICECONSUL	AGDO ADMITIVO 2ª
		AGDO ADMITIVO 3ª
		CANCILLER 1ª
		CANCILLER 2ª
		CANCILLER 3ª

El ingreso al Servicio Exterior Mexicano de carreras está contemplado en la LOSEM en el capítulo V, Artículos 29 al 35 y en el título tercero, capítulos I y II de su reglamento.

El ingreso a las ramas Diplomática y Consular consta de tres etapas, la primera en un examen de conocimientos generales y la elaboración de un ensayo sobre algún tema de interés para la política exterior de México, ésta parte del concurso público de ingreso es eliminatoria ya que -de acuerdo al número de plazas convocadas- sólo las más altas calificaciones podrán acceder a la siguiente fase que el ingreso al Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos (IMRED) de la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE).

La segunda etapa en la asistencia a los cursos especializados de capacitación impartidos en el IMRED, la duración mínima es de seis meses, sin embargo se ha extendido hasta diez meses, la tercera y última fase corresponde propiamente al ingreso al Servicio Exterior consistente en un

ensayo sobre algún tópico de Relevancia internacional de interés para la Secretaria de Relaciones Exteriores.

Cabe señalar que cada concurso que se ha celebrado desde 1984 hasta 1990 se han modificado las bases para el ingreso, ya que en un concurso de Enero de 1989 se estableció que se otorgarían 20 becas para otros tantos aspirantes existiendo sólo 15 plazas, por lo que cinco becarios quedarán sujetos a lo dispuesto en el Artículo 66 del Reglamento de la LOSEM (RELOSEM) que señala que:

"Art. 66. A los candidatos que hayan concluido los cursos en el Instituto Matías Romero con un examen unitario sin haber alcanzado la plaza, la Comisión Consultiva de Ingreso podrá concederles, por una sola vez, la posibilidad en un próximo concurso el examen ..."

En dicho concurso se estipuló que quedarían aquellos que aprobaran la última fase del mismo, mientras que en la siguiente (celebrado en junio de 1984) se cambió la mecánica, establecidas a que serían aceptados aquellos necesarios con las más altas calificaciones promediados entre los tres etapas. Esta experiencia darían por un resultado un ambiente de competencia que lejos de beneficiar causó serias disputas y alojamiento de los becarios. (44)

En el concurso celebrado en enero de 1987, se tomaron en cuenta las experiencias anteriores y se convocó a un número igual de becas y las plazas, es decir ya no existió la competencia entre los becarios, sin embargo, quedó establecido que el promedio mínimo de las tres etapas para ingresar al SEM sería de ocho; éste mismo mecanismo se aplicó al concurso de 1988.

La convocatoria del concurso de 1990 (publicada en el diario oficial del 30 de marzo de ese año) hace modificaciones sustanciales a la mecánica del certamen. En primer término se ampliaron a cien las plazas sujetas a competencia, lo cual no tenía precedente en la historia del SEM. Un segundo elemento fue el cambio introducido en las etapas ya que si bien se mantienen las tres que marca la Ley estas se modificaron de tal forma que en la primera se realizaron tres fases consistentes en un examen de dominio del idioma español, un examen de dominio y otro de traducción de dos lenguas distintas a la nuestra y un examen de cultura general. La segunda fase la constituyeron un examen médico , una entrevista personal con funcionarios de la SRE y un ensayo sobre un tema de actualidad en política exterior.

El curso de formación diplomática impartido en el IMRED se modificó dejando e impartirse en forma tradicional para establecer módulos de temas globales, eximiendo a aquellos aspirantes que en su curricula académico hubiera materias afines o complementarias del oficio diplomático.

Este último concurso estableció modalidades expresas para los aspirantes con grados académicos superiores a la licenciatura -no se admitieron pasantes- y para aquellos que se encontraban ocupando temporalmente un cargo diplomático en alguna misión de México en el extranjero, así como a los funcionarios y empleados de la Cancillería.

Independientemente de la modalidad del concurso, existen requisitos indispensables que no pueden soslayarse al reclutar personal que representará al gobierno mexicano en el extranjero:

- 1.- Nacionalidad;
- 2.- Grado académico;
- 3.- Aptitud física y mental; y
- 4.- No ser ministro de algún culto y no pertenecer al Estado eclesiástico.

El elemento de la nacionalidad es importante en la medida de que todo diplomático mexicano debe ser mexicano por nacimiento en pleno goce de sus deberes civiles y políticos, ya que su función principal será la de salvaguardar los intereses nacionales por encima de cualquier circunstancia.

El grado académico de licenciatura, por lo menos, es una forma de contar con personal preparado que permitirá una mayor profesionalización y por ende un desempeño eficaz de las labores encomendadas al SEM.

La salud física y mental es una condición que parece obvia para cualquier desempeño, sin embargo en las funciones diplomáticas es indispensable en tanto los aspirantes deben estar preparados para vivir experiencias desagradable en lugares alejados del país y deben estar capacitados para sortearlos sin prejuicio de ellos y de la institución.

La tradición liberal del Estado mexicano se refleja en la institución del Servicio Exterior al no permitirse a los ministros de todo culto religioso desempeñar cargos diplomáticos, en virtud de ser incompatible el ejercicio de ambas funciones, esta disposición está relacionado con el artículo 130 de la constitución política que limita a los ministros de los cultos a la esfera estrictamente religiosa, excluyéndolos de participar en actividades de orden político o de gobierno.

En otro orden de ideas, cabe destacar un elemento fundamental en el proceso de selección es la comisión consultiva de ingreso que establece el artículo 31 de la LOSEM, la cual compuesta por el presidente de la comisión de personal del servicio exterior, quien la preside, por el Director General de Servicio Exterior, quien funge como secretario y representante de Instituciones de educación superior que impartan la carrera de Relaciones Internacionales.

La función de éste órgano es establecer las modalidades del examen de ingreso y garantizar la imparcialidad del concurso,

así como unificar que los aspirantes cumplan con los requisitos establecidos por la propia ley.

Se destaca que en la celebración del concurso los examinadores desconocen la identidad de los examinados, ya que permita evitar juicios de valor, simpatías y recelos que pueden presentarse en un evento de ésta naturaleza.

Los requisitos de ingreso a la rama administrativa son los mismos señalados para la rama diplomática y consular, la excepción del grado escolar que se establece como mínimo el de secundaria y estudios comerciales, esto se debe a que los integrantes de ello son el personal de apoyo a los funcionarios de las otras ramas.

La mecánica del ingreso a las ramas administrativas contempla la celebración de exámenes sobre:

- a) Historia y geografía de México
- b) Cultura general
- c) Español
- d) Archivo y correspondencia
- e) Idiomas extranjeros

Además de presentar otro tipo de exámenes para especializarlos que servirán de base para ubicarlos en su área específica de trabajo en una misión en el extranjero.

- A) Protección: conocimientos básicos de Derecho, Derecho consular y Política Exterior de México.
- B) Administrativa: conocimientos generales de contabilidad y administración y,
- C) Secretarial: taquigrafía, mecanografía y conocimientos de archivo y correspondencia.(45)

El sistema de ascenso del personal del SEM está descrito en el capítulo VI del artículo 36 al 45 de la LOSEM y en el título cuarto capitulos I y II de su Reglamento.

La promoción a mayores categorías es un reconocimiento por el trabajo desempeñado y es, a su vez, en otorgamiento de mayores responsabilidades, por éstas razones el sistema de ascensos debe estar apoyado en bases finas que eviten los juicios de valor al evaluar al personal.

El artículo 37 de la LOSEM establece las prioridades de la Comisión de Personal tendrá en cuenta para recomendar ascensos:

- a) Méritos y eficiencia demostrados en el desempeño de sus cargos, tomando en cuenta su importancia y el grado de responsabilidad requerido;

b) Obras o trabajos publicados, estudios realizados y títulos académicos obtenidos con posterioridad al ingreso, y

c) Mayor antigüedad en la categoría y en el servicio.

Si llegase a existir igualdad de circunstancias en dos o más elementos propuestos para ascender, el criterio será (según la dispone la LOSEM) la antigüedad, siendo éstos los tiempos mínimos para cada rama.

1. DIPLOMATICA

- a) Dos años como agregado diplomático;
- b) Tres años como tercer secretario;
- c) Tres años como segundo secretario
- d) Tres años como primer secretario, y
- e) Cuatro años como consejero.

2. CONSULAR

- a) Dos años como vicecónsul;
- b) Tres años como cónsul de cuarta;
- c) Tres años como cónsul de tercera, y
- d) Tres años como cónsul de segunda.

3. ADMINISTRATIVA

- a) Dos años como canciller de tercera;
- b) Dos años de canciller de segunda;

- c) Tres años como canciller de primera;
- d) Tres años como agregado administrativo de tercera, y
- e) Cuatro años como agregado administrativo de segunda.

El elemento fundamental que determina los criterios de ascenso son los informes de evolución del personal del SEM que efectúan los jefes de misión, cuando están adscritos en el extranjero y jefes de unidades administrativos - donde el nivel de Director hasta el Secretario - cuando están desempeñando funciones en la cancillería, este informe es obligatorio rendirlo cada seis meses, de acuerdo con lo que señala el artículo 110 del RELOSEM.

El informe está dividido en cuatro secciones; la primera con los datos generales del evaluado, es decir, cargo, antigüedad en el SEM. La segunda parte trata de que el evaluador haga una semblanza de las actividades que desempeña el funcionario o empleado, su interés por los acontecimientos nacionales, su actitud hacia el lugar de adscripción y el interés por seguir capacitándose.

La tercera parte es lo que más conceptos a valorar tiene ya que intenta cubrir todas las variables que pueden calificar a una persona en el ejercicio de sus funciones son: competencia profesional y técnica, calidad y cantidad de

trabajo; capacidad para realizarlo; iniciativa personal, sociabilidad, y capacidad de trabajo en equipo, confiabilidad, tacto y discreción, disciplina; puntualidad; presentación del personal; comportamiento oficial y privado; capacidad de asumir mayores responsabilidades y capacidad de comunicación oral y escrita en español.

La cuarta sección está dedicada a que el evaluador abunde sobre el comportamiento del evaluado, a formular observaciones y realizar recomendaciones para el funcionario.

Todo examen es, per se, subjetivo debido a que los criterios utilizados en su calificación son arbitrarios, en el caso que nos ocupa las secciones dos o cuatro están sujetas a la opinión del evaluador, en realidad éstas solo dan información general sobre el evaluado, sin embargo son significativas ya que su interés por lo acontecido en el país y su actitud hacia el lugar de adscripción pueden aportar datos significativos sobre sus comportamientos. La tercera sección es la única que tiene una escala de valores (A,B y C), donde A es la más alta, B es la mediana y C la más baja, aquí la respuesta es cerrada a una pregunta abierta lo cual trae como resultado que en muchos casos el evaluador nos encuentre puntos intermedios para las respuestas.

El servicio exterior es una institución que, por se carácter permanente, necesita nutrirse de individuos de

diferentes formaciones académicas y profesionales, amén de que la Secretaría de Relaciones Exteriores, como eje de la política exterior del servicio público, existiendo muchas dependencias públicas en permanente contacto con el exterior.

Los artículos 13,14 de la LOSEM y 11,12,13 y 80 de su reglamento establecen el mecanismo por el que la SRE capta personal para integrarlo de manera temporal al servicio exterior, desprendiéndose de la legislación dos categorías, personal asimilado y personal especial.

El personal asimilado es aquel que es propuesto por alguna dependencia de la administración pública para desempeñar su cargo en representación de ella en una misión de México en el extranjero, existen dos tipos de personal asimilado; el personal acreditado por las Secretarías de Minas y la Defensa Nacional que obtienen cargos como Agregados Militares y Aéreos y Agregados Navales y los Agregados Civiles , acreditados de acuerdo a la función a desempeñar por ejemplo, Agregado Económico, Consejero Comercial o Agregado Cultural. (46)

Las dependencias que cuentan con personal asimilado al Servicio Exterior son:

- Secretarías de Estado
- Defensa Nacional
- Marina

- Comercio y Fomento Industrial
- Agricultura y Recursos Hidráulicos
- Energías, Minas e Industria Paraestatal
- Turismo
- Pesca
- Organismos Públicos Descentralizados
- Banco Nacional de Comercio Exterior
- Petróleos Mexicanos
- Nacional Financiera
- Instituto Mexicano del Café
- Ferrocarriles Nacionales de México (47)

Ahora bien, es importante destacar que las funciones que realizan los Agregados Militares o civiles son específicas y se encargo debe, en toda circunstancia, ser congruente con la política exterior de México la cual es dirigido por el jefe del ejecutivo por conducto de la SRE.

Los Agregados militares para desempeñar sus funciones cuentan con la siguiente jerarquización:

I. Agregado

- a) Militar
- b) Militar y Aéreo

II. Ayudante de Agregado, y

III. Secretario de la agregaduría

Agregados
Militares
Adjuntos

Al igual que el personal de carrera del SEM, los militares que son nombrados para ocupar un puesto en alguna de nuestras embajadas tienen un mínimo de requisitos, amén de que su duración en el puesto no será mayor de dos años pudiendo repetir un encargo en el exterior una sola vez mediante cinco años entre el último y el nuevo mandato, los requisitos son los siguientes:

- I. Ostentar como mínimo la jerarquía de Capitán 1a..
- II. Tener en el ejército o Fuerza Aérea un tiempo de servicio efectivo, no menor de 15 años.
- III. Comprobar cuando menos 5 años de servicios en filas.
- IV. Haber desempeñado durante tres años anteriores a su designación, comisiones militares en unidades o dependencias del Ejército.
- V. Para Agregados Militares y Aéreos, haber cursado satisfactoriamente estudios superiores a los de una escuela de formación del Ejército, de acuerdo con el Plan General de Educación Militar.
- VI. Haber demostrado eficiencia en todas las comisiones del servicio que hubiere desempeñado.
- VII. Haber observado muy buena conducta civil y militar.
- VIII. Preferentemente, ser casado.
- IX. Hablar por lo menos un idioma extranjero (inglés o francés) además del español.

El papel desempeñando por los agregados militares es de tal importancia que la convención de Viena sobre relaciones diplomáticas de 1961 en su artículo 7 da al Estado aceptar el derecho de aprobar el envío de un agregado militar. (48) Las funciones desempeñadas por éstos funcionarios asimilados son de carácter general y particular:

FUNCIONES GENERALES:

"1. Lograr un intercambio de experiencias y técnicas militares, navales o aéreas.

2. Promover el acercamiento entre los diferentes institutos armados, en los órdenes técnico, moral e intelectual.

3. Proporcionar a los jefes de las misiones diplomáticas a las cuales están adscritos, un asesoramiento técnico desde el punto de vista militar, naval o aéreo.

La actividad de los agregados militares, tiene que realizarse al nivel de la dignidad que reclama el cargo diplomático de que están investidos: Esto exige cuidar de todos sus actos, sean oficiales o de su vida privada, siempre con el propósito de proteger el decoro y prestigio del país acreditante."

FUNCIONES PARTICULARES:

"a) Mantenimiento distante de las relaciones de servicio con el embajador del cual depende directamente y con el Secretario de la Defensa Nacional, ante quienes son responsables del estricto cumplimiento de su cometido.

b) Mantenimiento de relaciones con las autoridades militares del país receptor por medio del conducto autorizado, a efecto de dar cumplimiento a su cometido.

c) Asesoramiento, desde el punto de vista técnico, al jefe de la misión diplomática, cuando se le pida su opinión, particularmente en lo tocante a la adquisición de material, armamento, equipo, literatura militar y otros elementos de guerra, y, a la interpretación y aplicación de la Ley y Reglamento del Servicio Militar Nacional.

d) Desarrollo con estricto celo, del programa de trabajo, buscando siempre todo lo que redunde en beneficio de las instituciones armadas nacionales, y primordialmente lo que se refiere a planes y sistemas de enseñanza y de programas de estudios, de selección, de instrucción y de adiestramiento.

e) Promoción del intercambio de militares, marinos y pilotos con fines de estudios, perfeccionamiento, observación, vistas o cualquier otro, para lograr el acercamiento de ambas instituciones armadas y la obtención de las novísimas técnicas, experiencias y procedimientos militares.

f) Control e información acerca de la estancia y aprovechamiento de los militares que se encuentren en aquel país recibiendo o impartiendo cursos especializados o desempeñando alguna comisión específica, constituyéndose en conducto para resolver sus problemas.

g) Crear en todo momento y por los medios a su alcance un ambiente favorable para sentar y ampliar las bases de la relaciones amistosas entre las instituciones armadas nacionales y las del estado receptor.

h) Informar de todo acontecimiento de carácter político-militar que pueda redundar mediata o inmediatamente en beneficio o en perjuicio del estado representado." (49)

Por otra parte, los Agregados civiles, al contrario de los militares y con la única excepción de los funcionarios

provenientes del Banco de Comercio Exterior, no son sujetos a examen por las dependencias que los acreditan sus nombramientos obedecen a las necesidades que esas dependencias tienen.

La función primordial de los agregados civiles es proporcionar asesoría técnica a la representación que fue asignado y, en el caso de los agregados culturales y comerciales, promover los intereses de México.

La dinámica de las relaciones internacionales han provocado que el papel desempeñado por los agregados sea más protagónico, lo cual fortalece la política exterior de un país, siempre y cuando la acción desempeñada por éste personal temporal no se contraponga con las líneas generales de ejecución de esa política exterior.(50)

En el caso de México, los agregados civiles tienden a despegarse de la autoridad máxima en el extranjero, el embajador, estableciendo un puente de comunicación directa con las dependencias que los nombran, esta actitud lejos de beneficiar a la política exterior la ha perjudicado debido a las contradicciones en los que se han caído en algunos casos, cuando la Cancillería de una opinión sobre alguna cuestión de interés y otra dependencia de a conocer una opinión totalmente opuesta.

En otro orden de ideas, el personal especial conforma la segunda categoría dentro del sistema de asimilación de

personal de la SEM, su nombramiento está regulado por el artículo 13 de la LOSEM y 80 de su reglamento, en donde se faculta al Presidente de la República y al Secretario de Relaciones Exteriores a realizar los nombramientos de carácter temporal del SEM.

Los nombramientos de personal especial están limitados a un tiempo y adscripción determinadas, en alguna categoría de las tres ramas del SEM, esto es que el funcionario nombrado para formar parte del SEM - esta es la diferencia con el personal asimilado - con todos los derechos y obligaciones que establece la LOSEM.

La intención que el SEM cuenta con personal especial es contar con los funcionarios capacitados en áreas que el personal de carrera no tiene los conocimientos específicos, sin embargo, estos nombramientos se han convertido en una forma de integrar al SEM son cubrir todas las etapas del personal de carrera. En virtud de que los nombramientos son prorrogables, su permanencia llega a extenderse por seis o más años ocupando una plaza que un funcionario de carrera podría llevar.

La situación descrita ha provocado en el personal de carrera inconformidad, pues el abuso de los nombramientos especiales a redundado en perjuicio de aquellos al verse congestionado el escalafón y existir plazas desocupadas para ascender a los de categoría de niveles medios.

Una muestra del descontento que causan los nombramientos del personal especial lo encontramos en editorial de la Asociación del Servicio Exterior Mexicano de 1987, que señala entre otras cosas:

"En nuestro Servicio Exterior, cada final de sexenio es una lotería: por una o por muchas razones (clientelismo, amiguismo, nepotismo, etc.), se repiten puntualmente las acostumbradas avalanchas de nombramientos de personal especial (LOSEM, Art.13) para ocupar puestos en el SEM o en la SRE: Naturalmente, unos ganan y otros pierden. Ganan los que se refugian temporalmente en el SEM, en espera, de mejores tiempos para "hacerla" en la política interna; pierden los del SEM, al ver afectados sus derechos adquiridos, con los consabidos cuellos de botellas escalafonarios que de ahí nacen.

La cosa no queda allí. Muchas de las golondrinas migratorias de veranos sexenales anteriores y que de acuerdo con el artículo 13 eran "temporales", permanecen con frecuencia en el exterior para engrosar las filas de los funcionarios de carrera. Todo resulta muy sencillo: durante el sexenio, se les extiende una prórroga tras otra. Muchas veces sin más justificación que la inercia y ahí continúan. Lo que es más grave

aún, la SRE ha aplicado algunas veces en favor de ese personal mecanismos claramente ilegales, como el llamado examen de regularización." (51)

Otras veces se han alzado con la misma intención buscar soluciones, alternativas para evitar que el SEM tenga una entrada subrepticia para aquellos que no pudieron o tuvieron interés para ingresar por la vía del examen de oposición. (52)

Uno de los problemas que enfrenta la administración del SEM es el instrumentar un sistema de rotación del personal; el artículo 3 de 1 RELOSEM establece que:

"La Secretaría de Relaciones Exteriores vigilará que la adscripción en el extranjero y en México del personal de carrera de las ramas diplomática y consular se ajuste a una rotación, procurando que ningún miembro del servicio permanezca fuera del país más de seis años.

Cumplido el máximo de seis años de adscripción en México o en el extranjero, la Comisión de Personal recomendará al Secretario de Relaciones Exteriores los traslados necesarios para asegurar la rotación. La Comisión de Personal igualmente recomendará que el personal de las ramas diplomática y

consular no permanezca menos de dos años o más de cuatro años continuos en una misma adscripción, así que el personal de la rama administrativa no sea trasladado antes de cumplir dos años en su adscripción."

Las razones principales para que exista éste sistema en el arraigo que un funcionario o empleado del SEM puede tener un determinado lugar al cual está adscrito por más de seis años, la perdida de la perspectivas real sobre los acontecimientos nacionales y la perdida del interés por vivir en México que causa los largos estudios fuera del país.

La rotación del personal del Servicio Exterior en una necesidad, dada las condiciones de vida de un diplomática es necesario trasladarlo en cuanto al ya ha cumplido un ciclo en el lugar de adscripción, cuente en que el traslado a otro país conlleva dificultades de tipo familiar de tipo familiar, adaptación de los hijos y esposa, aclimatarse al nuevo país, cambios de escuela,, idiomas, alimentación, lo es también el hecho de que un individuo haga su rendimiento después de cuatro años en el mismo lugar y desempeñando las mismas funciones, es decir comienza a entrar en una etapa de "burocratización" (53), que afecta sus labores y provoca un bajo rendimiento y productividad. (54)

Cabe hacer notar la problemática a la que se enfrenta aquellos funcionarios que prestan sus servicios en países de condiciones de vida difíciles que se encuentran en conflictos

armados internos o internacionales, condiciones endémicas de insalubridad o bien países altamente desarrollados en donde la carestía de la vida hace que se pierda el poder adquisitivo.

El RELOSEM en su artículo 7 señala lo siguiente:

La comisión de personal determinará los lugares de adscripción que deban ser considerados como de condiciones de vida difícil y recomendará, en cada caso las medidas para que el personal adscrito en esos lugares pueda desempeñar sus labores en las mejores condiciones posibles. Siempre que las necesidades del servicio lo permitan, dicho personal podrá disfrutar de salidas regulares de la adscripción.

Sin embargo, existen casos en donde un empleado ha pasado la mayor parte de su estancia en el SEM, en países con las condiciones descritas arriba, lo cual contrasta con otros que sólo han servido en países con condiciones normales.

Por las razones expuestas es necesaria la instrumentación de un sistema de traslados y rotación que permita evitar arraigos, estancias prolongadas en el exterior, diplomáticos que nunca han representado a México en el extranjero y personal que sólo conoce el trabajo de una rama del SEM.

El último sistema que abordará es disciplinado, toda entidad burocrática cuenta con una normatividad que regula el comportamiento de los funcionarios y empleados que laboran en ella, las razones son la necesidad que tiene el organismo de cumplir sus objetivos eficaz y oportunamente.

Como toda relación laboral en el Servicio Exterior existen obligaciones y derechos para sus integrantes. Las obligaciones que la LOSEM señala están contenidos en los artículos 44 y 45 y son los de coadyuvar en el cumplimiento de las funciones que la propia ley establece para el SEM y el deber de sigilo profesional durante y después del encargo dentro de la institución, asimismo existen las siguientes prohibiciones:

- a) Intervenir en asuntos internos y de carácter político del Estado donde se hallen comisionados o en los asuntos internacionales del mismo que sean ajenos a los intereses de México;
- b) Ejercer, en el Estado donde se hallen comisionados, cualquiera actividad profesional o comercial en provecho propio y realizar, sin la autorización previa y expresa de la Secretaría de Relaciones Exteriores, estas mismas actividades en otros países extranjeros;
- c) Utilizar con fines ilícitos el puesto que ocupen, los documentos oficiales de que dispongan y las

valijas, sellos oficiales y medios de comunicación propios de las misiones y oficinas a los que estén adscritos;

d) Desempeñar cualquiera gestión diplomática o consular de otro país, sin autorización previa y expresa de la Secretaría de Relaciones Exteriores, o asociarse a gestiones colectivas con otras misiones, sin la autorización previa y expresa de la Secretaría de Relaciones Exteriores, y

e) Contraer matrimonio con extranjero o extranjera, según el caso, sin previa autorización de la Secretaría de Relaciones Exteriores.

En tanto que los derechos y prestaciones señalados en el artículo 49 de la LOSEM son:

a) Conservarán para los efectos de las leyes mexicanas el domicilio de su último lugar de residencia en el país;

b) Tendrán las percepciones que fije el Presupuesto de Egresos de la Federación y las prestaciones que establezcan esta ley, su reglamento y, en su caso, la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado;

c) Disfrutarán de vacaciones y licencias en los términos de esta ley y su reglamento;

b) La Secretaria de Relaciones Exteriores cubrirá a los miembros del servicio exterior que sean trasladados a una nueva adscripción sus gastos de transporte e instalación, incluyendo a su cónyuge y familiares dependientes económicos hasta el segundo grado el línea recta, ascendiente o descendiente, que vivan con ellos en su lugar de adscripción, en los términos que fije el reglamento de la presente ley. De igual manera se les cubrirán los gastos de empaque, transporte y seguro de menaje de casa familiar;

e) Podrán importar y exportar, libres de pago de impuestos aduanales, sus equipajes y objetos de menaje de casa cuando salgan comisionados al extranjero o regresen al país por término de su comisión o por estar en disponibilidad, ajustándose a lo previsto en las leyes de la materia;

f) Las autoridades educativas del país revalidarán los estudios que hayan realizado en el extranjero los miembros del Servicio Exterior Mexicano, sus dependientes familiares o sus empleados, conforme a las disposiciones legales aplicables, y

g) Los demás que desprendan de la presente ley y su reglamento.

Por otra parte, el sistema disciplinado señala las formas de separación del SEM, siendo éstas: temporales y definitiva, la primera tiene como única figura la suspensión, en tanto que la segunda son baja, retiro y destitución.

Las causales de baja son:

- a) Renunciar al mismo;
- b) Abandonar el empleo;
- c) Dejar de cumplir con alguno de los requisitos señalados en los incisos a, d, e y f del artículo 34 de la presente ley, y
- d) Incurrir por segunda ocasión en alguna de las causas de suspensión que señala el siguiente artículo.

Son causas de suspensión hasta por treinta días sin goce de sueldo:

- a) Morosidad y descuido manifiestos en el desempeño de sus obligaciones oficiales;

b) Uso ilícito o con fines de provecho personal de las franquicias, valijas y correos diplomáticos, o las inmunidades y privilegios inherentes al cargo;

c) Desatención comprobada en las obligaciones y prohibiciones señaladas en la presente ley y su reglamento;

d) Desobediencia a las instrucciones de la Secretaria de Relaciones Exteriores o del jefe superior;

e) Incumplimiento habitual de los compromisos económicos, y

f) Estar sujeto a proceso por delito intencional. La suspensión podrá prolongarse hasta el término del proceso. Cuando quede sujeto a proceso por delito intencional el funcionario será suspendido en su cargo, pero la Secretaria de Relaciones Exteriores podrá autorizar, cuando las familias carezca de otros medios de subsistencia, que se le cubra el cincuenta por ciento de sus percepciones. Se le cubrirá el total de ellas si fuere absuelto.

Las causas de destitución son las siguientes:

a) Actuar con deslealtad al país o a sus instituciones;

b) ser condenado es sentencia dictada por delito intencional;

c) Violar el deber de sigilo profesional que dispone el artículo 45 de ésta ley, y

d) Cometer alguna falta que haga imposible su permanencia en el servicio exterior.

La finalidad de reglamentar las vacaciones, el pago de compensaciones, menajes de casa, licencias sin sueldo es la de establecer los mecanismos que servirán de apoyo para dar paso a las necesidades de los miembros del SEM, así como dar a sus integrantes un mínimo de beneficios como parte del paquete de prestaciones que se les ofrecen, para garantizar un clima laboral favorable.

En el capítulo anterior hice una descripción (que no intento ser exhaustiva) de los cinco sistemas de administración del personal del Servicio Exterior Mexicano. El presente apartado pretende proponer cambios a esos sistemas a fin de que la ley que regula el funcionamiento de la institución se adecue a las actuales circunstancias nacionales e internacionales.

Las organizaciones burocráticas están determinadas por el objetivo principal que las crea, es decir, una organización existe en la medida de la necesidad de responder a una problemática o para establecer un mecanismo permanente que canalice los programas dirigidos a cumplir metas de una política; un ejemplo del primer caso son los famosos fideicomisos creados por el gobierno para resolver casos concretos y que tienen un tiempo de existencia relativamente corto como fue el caso del organismo creado para la reconstrucción de las viviendas afectadas por los sismos de 1985, en el segundo caso se encuentran las organizaciones burocráticas públicas y privadas que pretenden alcanzar fines a largo plazo y que su existencia es un fin en si mismo.

Creo necesario señalar que las organizaciones burocráticas privadas y públicas solo se diferencian de sus objetivos, en tanto que una empresa que comercializa productos para el consumo, pretende obtener ganancias exclusivas para sus accionistas; en tanto la burocracia pública tiene por objeto instrumentar las políticas diseñadas por el gobierno.

En el caso de las organizaciones burocráticas diseñadas para el largo plazo es necesario la actualización de sus estructuras administrativas en períodos relativamente cortos, ya que de no ser así se corre el riesgo de que el organismo sea rebasado por la dinámica del acontecer social.

El Servicio Exterior Mexicano ha sido un organismo tradicionalmente dinámico, ya que está sujeto a las transformaciones internas y externas, sin embargo, la última reforma hecha a su legislación fue en 1982, a casi diez años de eso, aquella resulta, ya, en algunos casos, obsoleta, lo cual dificulta la administración del organismo.

En el capítulo anterior se mostró el funcionamiento administrativo del SEM en base a los sistemas de ingreso, ascenso, asimilación de personal, rotación y disciplinario. Hay que destacar que los primeros cuatro contienen serias deficiencias que impiden un funcionamiento eficaz de la institución. Las autoridades de la SRE ya han instrumentado cambios en los hechos a esos sistemas, lo cual tiene por objeto, seguramente adecuar al SEM a las actuales circunstancias nacionales e internacionales.

No obstante lo anterior, la Ley Orgánica del Servicio Exterior (LOSEM) no ha sido reformada, lo cual significa que los cambios introducidos de facto no cuentan con un sustento legal que los haga permanentes, esto da pie a que no haya continuidad en las políticas administrativas y no se establezcan bases

sólidas para la transformación de las estructuras de la institución.

SISTEMA DE INGRESO.

En el caso del sistema de ingreso, como se señaló en el capítulo anterior, se han establecido nuevas modalidades al concurso público, los cuales tienen por objeto establecer requisitos que permitan captar personal con niveles de preparación elevados (como son el manejo de dos idiomas y el grado mínimo de licenciatura); conocer las aptitudes de los interesados en ingresar al SEM (como es el caso de la entrevista con algún funcionario de la cancillería y los exámenes médico y psicométrico), así como elevar la plantilla de funcionarios (sólo así se explica que en los dos últimos concursos se convocara a cubrir 100 plazas de Agregado Diplomático).

Las modificaciones hechas responden a una necesidad concreta, profesionalizar el SEM y resulta inegable el avance, en ese sentido, sin embargo, existen dos elementos que distorsionan aquel objetivo; uno, el hecho de que la entrevista con funcionarios de la SRE y los exámenes médico y psicométrico no estén en la primera etapa, siendo el segundo punto el hecho de abrir una convocatoria para un número tan grande de becas al IMRED y el de reducir los cursos en ese instituto a módulos que pueden cursarse de manera tal que solo son obligatorios dos de

ellos -aquellos que las autoridades del instituto y los alumnos acuerden de conformidad con la currícula académica de los interesados-.

Veamos el primer punto, las entrevistas y los exámenes sirven, por un lado, para conocer los motivos por los que se interesa un individuo por ingresar a la institución, en esta parte se analizan su presentación personal y su habilidad para expresarse oralmente, y por otro lado, para conocer sus aptitudes físicas y mentales, así como su perfil psicológico. Estos elementos deben ser los primeros en evaluarse a fin de seleccionar para las siguientes etapas a aquellos individuos que demuestren una verdadera vocación diplomática y comprueben un estado de salud físico y mental sano.

En este orden, la entrevista y el examen médico se realizan en la segunda etapa (según la convocatoria) y el examen psicométrico en la última, lo que quiere decir que no constituyen una variable que permite fijar el criterio de ingreso sino que constituye solo un requisito más que cubrir.

Vale decir que es hasta la segunda etapa donde se detectan los casos de mal estado de salud y en donde los funcionarios de la SRE realizan la entrevista y analizan la presentación e interés del individuo, más aún la actitud mental sana sólo se detecta hasta la última etapa cuando eliminado a un gran número de participantes en el concurso.

La situación anterior provoca que gente que puede tener la oportunidad de ingresar es eliminada en la primeras etapas y personas que tienen problemas emocionales o psicológicos graves pueden llegar a la última. Por estas razones creo que las entrevistas y los exámenes médico y psicométrico deben ser el primer punto a evaluar, ya que solo así podrá contarse con aspirantes que reúnan los requisitos que se exigen para ser miembro del SEM.

Respecto al número de candidatos aceptados cabe señalar que en las dos últimas convocatorias se modificó sustancialmente el número de aspirantes, esto solo puede reeditar beneficios a corto plazo ya que con ello se suplen carencias de personal y se elva la calidad de los funcionarios, sin embargo en el largo plazo puede saturar las categorías superiores bloqueando el escalafon y produciendo cuellos de botella en los rangos intermedios causando que los ascensos sean más lentos que en la actualidad.

Otro elemento a introducir sería una nueva modalidad a la rotación de los nuevos funcionarios en la SRE, como se señaló en el capítulo anterior los miembros de recién ingreso al SEM deben de esperar un año a ser ratificados, desempeñando sus funciones en la Cancillería, sería importante que durante ese tiempo los recién ingresados adquirieran experiencia práctica en el exterior lo cual sería posible si se les comisionara durante seis meses a una adscripción diplomática o consular como es el caso de

Itimaraty en Brasil ésto coadyuvaría a que los noveles funcionarios adquirieran una experiencia invaluable al conocer el trabajo en la SRE y en sus oficinas en el exterior.

I.M.R.E.D.

Con relación al curso de formación diplomática en el Instituto Matias Romero de Estudios Diplomáticos quiero señalar que la preparación de un aspirante al SEM es de mucha importancia como para reducir los cursos a módulos de materias globales y para establecer tres distintos criterios (52) para cursarlos, ésto deteriora la calidad académica y desvirtúa la intención de la preparación, la cual es establecer un nivel homogéneo de conocimientos básicos para los funcionarios del SEM, además podemos añadir que la creación y fortalecimiento de un espíritu de cuerpo, tan necesario en una institución como el Servicio Exterior, solo puede lograrse en un curso tradicional.

El IMRED debe mantener un programa integral de capacitación para aquellos que aspiren a ingresar en el SEM. El anterior plan de estudios (53) abarca cerca de 33 materias que debían cubrirse en un lapso de nueve a once meses, lo cual resultaba antipedagógico, sin embargo la currícula mostraba una variedad importante de áreas como, derecho, relaciones internacionales, historia, sistemas políticos, política exterior y estructura y funcionamiento de la SRE que permitían a los

nuevos funcionarios tener conocimientos sobre los temas de interés de la Cancillería, sin perjuicio de su formación académica.

En este orden, debe tomarse en cuenta la experiencia de las últimas generaciones (54) a fin de establecer una política de ingreso que esté orientada a lograr la excelencia profesional y académica del SEM. Para lograr ésto sería necesario establecer un curso a nivel de maestría con duración de dos años, dirigido a aspirantes recién egresados de las universidades o con poco tiempo de haberlo hecho; el objeto es contar con personal joven formado en la academia de la Cancillería que inicie la carrera diplomática desde el pie de rama del escalafón los requisitos serían los mismos que establece la actual LOSEM con las excepciones de que se solicitaría personal diplomado y con un máximo de treinta años de edad.

En el anexo I se incluye un proyecto de programa de estudios del curso propuesto, en él se contemplan 24 materias que abarcan las áreas del derecho, la economía, la administración pública, la historia, la política nacional e internacional y dos seminarios de investigación en los cuales los becarios tendrían la oportunidad de elaborar un trabajo de interés para la SRE.

La importancia de un curso de esta naturaleza se encuentra en la especialización del alumno en temas que son de importancia para el desempeño de las funciones que tendrá en la

Cancillería, por ejemplo en la materia de problemas internacionales contemporáneos se abordarían los temas actuales de la agenda del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas como son medio ambiente, Golfo Pérsico o Centroamérica, o bien en la materia de Política Exterior de México se podrían estudiar los problemas de su agenda como son Narcotráfico, Integración Latinoamericana, Cuenca del Pacífico y Tratado de Libre Comercio entre muchos otros. La intención es que esas materias cambién de tópicos las veces que sea necesario a fin de preparar a los becarios con los conocimientos más recientes al momento de tomar el curso.

Un aspecto relevante es que el IMRED debe contar con una plantilla permanente de profesores a fin de que impartan los cursos especialistas en las materias y no se improvisen a funcionarios que no cuentan con la experiencia y la preparación pedagógica necesaria.

Una función importante del IMRED es la extensión académica que se constituye de cursos rápidos, conferencias, impartición de idiomas y actividades que proporcionan a los alumnos un refuerzo en su formación básica, en este sentido sería de gran utilidad el que en el Instituto se establecieran cursos de diplomados dirigidos a los miembros del Servicio Exterior y al público en general sobre materias de relaciones internacionales como Política Exterior de México, Relaciones México-EUA o América Latina por ejemplo. Este tipo de actividades traería beneficios

al instituto al hacer la extonción académica uno más de los servicios que presta, así como un beneficio económico ya que en los cursos podrían cobrarse una cierta cantidad.

PERSONAL ASIMILADO Y ESPECIAL.

Uno de los problemas que enfrenta el SEM es el exceso de nombramientos especiales para ocupar plaza en el extranjero, ya he señalado cual es el malestar que existe en este tipo de nombramientos mi prpuesta en este sentido sería que se limitara a un dterminado porcentaje del total de plazas que existen en el SEM, siendo uno razonable el 15% de la totalidad de plazas y el 10% de cada rama, con ésto podría evitarse una sobre saturación y contarse con más plazas para someterlas a concursos de ascenso.

En el contexto del personal asimilado de otras dependencias sería conveniente que se puntualizara en la Ley y en convenios con esas oficinas el papel que desempeña el Jefe de Misión y se establezcan las responsabilidades de los funcionarios que se asimilan al SEM temporalmente.

El Servicio Exterior no tiene la capacidad de absorber las funciones técnicas de otras Secretarías es por eso que existen las figuras de personal asimilado y especial, el abuso en

estas figuras se debe a que no se ha demostrado la

2.- Clasificar las adscripciones de vida difícil (guerra, violencia social, inseguridad pública, enfermedades endémicas, etc.) a fin de que se diseñe un mecanismo que evite que un miembro del SEM esté dos adscripciones de este tipo seguidas.

3.- Establecer las adscripciones con alto costo de vida (servicios caros, escasez de ciertos alimentos, rentas elevadas, colegiaturas elevadas, etc.) a fin de evitar que un miembros del SEM tenga dos adscripciones de este tipo seguidas.

4.- De acuerdo con las necesidades del servicio procurar que los miembros del SEM pasen una adscripción diplomática a una consular y viceversa a fin de que todos conozcan el trabajo en ambas representaciones.

5.- Establecer como tiempo mínimo de estancia en una adscripción dos años y máximo cuatro, siendo el máximo de años fuera del país de ocho. Asimismo debe ser obligatorio estar adscrito ocho años a la Cancillería.

El primer punto es importante en la medida en que las Misiones Diplomáticas y Consulares deben contar con una organización mínima que permita tener funcionarios encargados de asuntos específicos y cancilleres y empleados auxiliares apoyando en las labores administrativas de aquellos.

De acuerdo con Alfredo Pérez Bravo, una Embajada modelo cuenta con las siguientes secciones:

- Cancillería
- Asuntos Políticos y Jurídicos
- Asuntos Económicos
- Agregadurías y Consejerías
- Sección Consular
- Asuntos Administrativos
- Asuntos de Personal
- Archivo y Correspondencia
- Medios de Comunicación. (57)

Partiendo del anterior esquema podemos decir que una Representación Consular modelo tendría las siguientes secciones:

- Cónsul Adscrito
- Promoción Económica

- Comunidades en el Extranjero
- Medios de Comunicación Social
- Documentación
- Protección
- Cultural
- Administrativa
- Archivo y Correspondencia
- Medios de Comunicación.

Cabe destacar que las secciones descritas no necesariamente deben existir en todas las Embajadas o Consulados, en tanto que la Embajada en Washington no tiene las mismas responsabilidades que la Embajada en Brasil y el Consulado en Los Angeles no tendrá la misma carga de trabajo y responsabilidades que el de Milán.

Lo importante de las plantillas es garantizar que una Representación Consular o Diplomática cuente con el personal del SEM para cubrir las secciones necesarias y para el buen funcionamiento de ella.

Al establecerse las plantillas se tiene la oportunidad de contar con el perfil del funcionario o canciller que se ocupará

(o apoyará) de alguna sección de la Representación lo cual permitirá que en el diseño del programa de rotación se tomen en cuenta los perfiles de los funcionarios susceptibles de traslado.

En el caso del personal que regresa a México sin una comisión específica puede continuarse aplicando el sistema de homologación que la Cancillería tiene actualmente, consistente en que un miembro del Servicio Exterior puede ser ubicado en cualquier área sin que necesariamente su puesto aparezca en el organigrama, esto se debe a que a cada categoría del SEM corresponde a una administrativa de la siguiente forma:

DIPLOMATICA	CONSULAR	ADMINISTRATIVA	S.R.E.
EMBAJADOR	CONSUL GENERAL		DIRECTOR GRAL
MINISTRO	CONSUL CONSEJERO		DIRECTOR AREA
CONSEJERO	CONSUL DE 1a		SUBDIR AREA A
PRIMER SRIO	CONSUL DE 2a		SUBDIR AREA C
SEGUNDO SRIO	CONSUL DE 3a	AGDO ADMVO 1a	JEFE DEPTO A
TERCER SRIO	CONSUL DE 4a	AGDO ADMVO 2a	JEFE DEPTO B
AGDO DIPLOM.	VICECONSUL	AGDO ADMVO 3a	JEFE DEPTO C
		CANCILLER 1a	COORD TEC ESP
		CANCILLER 2a	TECNICO ESP
		CANCILLER 3a	ANALISTA

Este mecanismo, de ser bien aplicado, permite crear áreas específicas para atender asuntos que entran dependencias de la SRE no son abordadas con profundidad por cargas de trabajo excesivas, claro que esto solo es posible contando con el personal capacitado.

Sobre el rubro de calidad de vida difícil es necesario clasificar aquellas adscripciones que se encuentran en estas condiciones, sin embargo cuáles son las variables para hacer esta clasificación?

En primer término debe tomarse en cuenta la barrera cultural que es de suma importancia, en este sentido habría que ver aquellos países que tienen culturas diametralmente opuestas a la nuestra y que resulta difícil la adaptación a ellas. Como ejemplo podemos citar países como Arabia Saudita, Egipto, India, Corea, China y Japón entre otros.

En segundo lugar deben tomarse en cuenta a aquellos países o ciudades en los que existen guerras, violencia social, inseguridad pública, o enfermedades endémicas. Por ejemplo Arabia Saudita, Israel, Egipto, India, Corea, Perú, Haití, Colombia, el área de Centroamérica y Nueva York.

Estas variables nos permiten establecer aquellas adscripciones que tienen una calidad de vida difícil y que, junto con las de alto costo de vida, nos permitirían hacer una clasificación general para el programa de rotación.

Las variables para señalar las adscripciones con alto costo de vida son: los niveles de bienestar, de inflación y la paridad de la moneda local ante el dólar, en este orden aquellas Misiones que se ubiquen en Ginebra, Boston, Japón, Suecia y Alemania entre otras serían consideradas de alto costo de vida,

no así aquellas que aún con alta inflación sus niveles de bienestar y paridad cambiaria con el dólar hacen que el costo de la vida sea más bajo, en este rubro cabrían algunos países latinoamericanos y de Africa.

El cuatro punto, relativo a rotar de una misión diplomática a uno consular, tiene por objeto que los miembros del Servicio Exterior conozcan el trabajo que se desempeña en cualquier tipo de Misión en el extranjero. Cabe destacar que esto no se contrapone con la idea de la especialización en alguna función del Servicio Exterior, en la medida en que esta situación de traslado de un Consulado a una Embajada o viceversa sería, necesariamente, en las dos primeras adscripciones en el extranjero de cualquier miembro del SEM.

En relación a los tiempos mínimos de estancia en una Misión, debo destacar que un funcionario canciller después de ocho años fuera de México, junto con su familia, tenderá a perder los valores culturales que lo unen a nuestro país, por tal motivo si se permite ese desarraigo habremos de tener miembros del Servicio Exterior que no se identifican con nuestra ideosincracia, con las consecuencias que esta pérdida conlleva. Por otro lado los tiempos mínimos se explican en la medida que un funcionario empieza a producir laboralmente después de un año de haber tomado posesión de su cargo en tanto que los máximos se establecen por dos razones: una, que después de cuatro años regresando a las mismas tareas se cae en el hastío y la monotonía perdiéndose un alto porcentaje de productividad, la segunda, está

ligada al arraigo que una persona puede tener después de cuatro años de vivir en la misma ciudad o país, esta situación trae como consecuencia la creación de intereses personales que son muy difíciles de romper una vez suscitado el arraigo.

Ahora bien, cómo se haría la clasificación general? Tomando en cuenta las variables de calidad de vida difícil (barreras culturales, guerras, violencia social, inseguridad pública y enfermedades endémicas) y las de alto costo de vida (niveles de bienestar, índice de inflación y paridad cambiaria con el dólar). En este sentido podemos establecer cinco tipos de Representación:

1.- Adscripciones con niveles y costos de vida similares a México. Es decir debe partirse de que la adscripción en México es la base para definir el resto.

2.- Adscripciones con niveles de vida difícil y costos altos.

3.- Adscripciones con niveles de vida difícil y costos bajos.

4.- Adscripciones con niveles de vida normales y costos altos.

5.- Adscripciones con niveles de vida normales y costos bajos.

Partiendo de la clasificación anterior podemos diseñar un esquema de rotación para un funcionario que tenga la categoría de Tercer Secretario.

a) Su primera adscripción es un país de tipo 3 (Embajada).

b) Al cumplir el tercer año se necesita un funcionario con el perfil que tiene nuestro ejemplo en una Misión tipo 4 (Embajada), se le traslada.

c) Al cumplir dos años el funcionario es trasladado a un Consulado de tipo 1.

d) Al cumplir ocho años fuera del país es trasladado a la Cancillería (de forma automática).

e) En su segundo ciclo en el exterior después de ocho años será muy probable que se le comisione como segundo de abordo o titular de una Misión de tipo dos o cinco.

Este ejemplo solo ilustra una de las combinaciones infinitas que se pueden realizar, en la medida que el programa de rotación debe contemplar los cinco criterios señalados con

anterioridad, por lo tanto habrá tantas posibilidades como vacantes y necesidades existan en las oficinas del Servicio Exterior en México y en el extranjero.

SISTEMA DE PROMOCIONES.

Uno de los elementos que caracterizan a las organizaciones burocrático-rationales es el hecho de que garantizan la permanencia y ascenso a los altos puestos directivos de ella a de sus miembros, como se indicó en el capítulo anterior el sistema de promociones del SEM está basado en tres elementos principales: méritos y eficiencia profesionales demostrados, méritos académicos y antigüedad relativa y absoluta. El primero de ellos se evalúa por medio del informe presentado por el superior directo del funcionario o canciller; en el segundo se toman en cuenta los obras publicadas por el interesado, sus grados académicos y el ejercicio de la docencia; el tercero se refiere al computo de años que tiene el interesado en su última categoría y el total de años en el SEM.

Este sistema de promociones ha provocado lentitud en el ascenso, ha bloqueado el escalafón y ha creado un sistema de evaluación basado en el criterio de los informes exclusivamente, lo cual resulta insuficiente como criterio para lograr el ascenso a otra categoría.

Recientemente la Cancillería convocó a un "Concurso cerrado de Méritos para Ascender a las Categorías de Primer Secretario, Consejero y Ministro, así como sus equivalentes en la Rama Consular." (58)

El concurso constó de dos etapas eliminatorias, la primera se trato de la evaluación de los expedientes de los funcionarios susceptibles de acceder a tales categorías. La selección tomó en cuenta los informes de los superiores inmediatos, puestos desempeñados a lo largo de la carrera, sus grados académicos y la antigüedad.

La segunda etapa trató de la elaboración de un ensayo de diez cuartillas sobre asuntos políticos bilaterales, multilaterales, económicos y consulares. Una vez calificado el ensayo, el concursante sustentó su trabajo ante un jurado compuesto por tres altos funcionarios de la Cancillería quienes, además, examinaron al postulante sobre diversos temas de política exterior.

La celebración de este concurso ha sido un paso adelante que las autoridades de la SRE han dado para para reformar el sistema de promociones del SEM, sin embargo aún subsisten problemas que deben resolverse.

En primera instancia, el cuestionario de evaluación que se analizó en el anterior capítulo, no se modificó para instrumentar esta modalidad de concurso, lo cual es de suma

importancia para el funcionamiento de un sistema escalafonario. El problema que surge aquí es que de continuar aplicandose dicho cuestionario seguiran enfrentandose contradicciones en la aplicación de criterios definidos en los evaluadores.

En el anexo II se muestra un proyecto de cuestionario de evaluación diseñado en base a preguntas con respuestas cerradas de opción multiple con un rango que va de lo muy positivo a lo muy negativo, una sección para observaciones y otra de propuestas sobre el evaluado.

Este cuestionario trata de medir el interés del evaluado por la realidad nacional, por su lugar de adscripción, por sus labores; su capacidad y competencia profesional, su organización, calidad y cantidad de trabajo desarrollado; su iniciativa; su sociabilidad, confiabilidad y conducta oficial y privada entre otros conceptos.

El diseño está enfocado a lograr una mayor objetividad por parte del evaluador y a detectar opiniones subjetivas sin solidez que en algun momento pueda perjudicar al miembro del SEM sin justificación alguna, o bien a beneficiarlo con opiniones preferenciales igualmente subjetivas.

Otro elemento que puede cooperar a lograr un sistema de promociones más equilibrado y objetivo es la creación de una

comisión de evaluación de los exámenes presentados por los aspirantes a ascender, dicha comisión debería estar integrada, forzosamente, por académicos de prestigio y funcionarios de la Cancillería, esto daría mayor objetividad a la Comisión de Personal a la hora de evaluar los ascensos y evitaría suspicacias sobre el concurso mismo.

Un aspecto que puede ayudar a un equilibrado sistema de promociones es el fusionar las ramas de funcionarios a fin de que se elimine la división que, ficticiamente, existe entre las ramas diplomática y consular, con ello se lograría obtener mejores resultados en la administración del personal del SEM .

RAMA ADMINISTRATIVA.

La problemática de la rama administrativa del SEM es compleja; sus ascensos son lentos debido a la escasez de plazas vacantes, sus aspiraciones de subir en el escalafon son reducidas dado que su rango máximo, Agregado Administrativo de Primera, es equivalente al de Segundo Secretario y Cónsul de Tercera en las ramas consular y diplomática respectivamente.

La LOSEM de 1982 establece tres categorías de cancilleres, administrativos, secretariales y de protección, asimismo en los concursos que ha habido en esa rama se han

aceptado aspirantes con estudios superiores lo cual redundó que ingresaran a ella personas con grado de licenciatura o superior, aunado a ésto se encuentran aquellos que por esfuerzo propio han estudiado un carrera universitaria y que no han optado por ingresar a las ramas de funcionarios o que no han podido.

El asunto consiste en que existen 69 personas con grados mayores al de licenciatura o su equivalente y 114 con niveles de pasante de la misma (59) lo cual provoca serios problemas en el funcionamiento y desarrollo del SEM ya que muchos de ellos, con razón en algunos casos y sin ella en otros, piensan que pueden desarrollar mayores responsabilidades sin que ello pueda hacerse por la limitante que tienen al estar en la rama administrativa, esto, naturalmente, causa frustración y dificultades que atentan contra el buen funcionamiento de las misiones.

Existen, a mi modo de ver, dos alternativas para solucionar dicha problemática; por un lado, en el corto plazo, podría volverse a lo que la anterior Ley del Servicio Exterior señalaba, dar nombramientos por artículo 13 de la LOSEM a aquellos cancilleres o agregados administrativos que reúnan los méritos y la capacidad para desempeñar mayores responsabilidades, con ello se lograría captar posibles buenos funcionarios y evitar los problemas descritos arriba.

Por otra parte, en el largo plazo,, sería deseable que en los próximos concursos de canilleres solo se aceptaran aspirantes con niveles técnicos como contabilidad, comercio, archivo,

computación y traductores-interpretes a fin de que se encarguen del apoyo a los funcionarios en las misiones.

En este orden, cabe señalar que es necesaria la desaparición de la figura del canciller de protección en virtud de que esas funciones deben desempeñarlas los funcionarios acreditados como Cónsul en alguna Misión.

Por otra parte, es necesario buscar un mecanismo que prevea cuando un canciller obtenga el grado de licenciatura se obligue a presentar los exámenes para funcionario.

Finalmente, como un adelanto a las conclusiones quiero destacar, que toda reforma que se pretenda instrumentar debe contar con el sustento jurídico, ya que los logros que se alcancen si el solo serán medidas paliativas que no son permanentes y corren el riesgo de perderse al paso del tiempo.

Igualmente debo añadir que toda organización que se apoye en un sistema racional con esa base jurídica de lo contrario no funcionaria de una manera racional sino al arbitrio de quienes deciden las políticas administrativas de la institución.

CONCLUSIONES

A lo largo de los cuatro capítulos anteriores he tratado de mostrar la estructura del Servicio Exterior Mexicano, su funcionamiento y la problemática que actualmente enfrenta, este apartado pretende presentar algunas consideraciones finales a manera de conclusión, aun cuando estimo que no son definitivas, dado que en las actuales circunstancias cualquier trabajo concluyente sobre esa institución sería demasiado pretencioso.

En los momentos actuales, el SEM se encuentra en una etapa de transición en la que ha tenido que adaptarse a las actuales circunstancias nacionales e internacionales que hemos experimentado en los últimos años.

Como señalé en los capítulos tres y cuatro su organización está apoyada en cinco sistemas básicos de administración del personal que lo forma, éstos representan la columna vertebral de su funcionamiento y son la expresión de una administración burocrático-racional, lo que en términos de los tipos ideales de dominación acuñados por Weber es la racionalidad burocrático-legal.

En este orden de ideas, continuando con los tipos ideales, sabemos que éstos no se presentan de manera pura en la realidad y si, en cambio, se entremezclan de acuerdo a las circunstancias que privan en las sociedades. En el caso del SEM encontramos una institución cuya estructura cuenta con los rasgos característicos de la burocracia racional y administrativa, sin embargo, se encuentra inmersa en un ámbito estamental en virtud de que sus acciones responden a lo que Weber define como una "pretención, típicamente efectiva, de privilegios positivos y negativos en la consideración social..." ésta se fundamenta en tres elementos:

A) Modo de Vida

B) Formas de Educación

1.- Empíricas

2.- Racionales

C) Prestigio Hereditario o Profesional (63)

En otras palabras las acciones del SEM se condicionan al necesario ejercicio de privilegios que son indispensables en las funciones diplomáticas y consulares, ésto se demuestra con la existencia de dos Convenciones Internacionales que especifican,

presisamente, los privilegios e inmunidades de los cuerpos diplomático y consular cuando realizan sus funciones en un Estado extranjero.

El modo de vida de un diplomático está determinado por las funciones que realiza, lo que sugiere la imposibilidad de afectar con la conducta privada el desempeño de sus actividades oficiales, a riesgo de ganar una sanción o incluso ser dado de baja de la institución, ésto es fundamental en una organización como el SEM donde los asuntos que se le encomiendan a sus miembros son delicados por naturaleza y no pueden ser afectados por cuestiones personales.

Todo miembro del Servicio Exterior de Carrera cuenta con una preparación mínima. El manejo de idiomas, una cultura general solida y un conocimiento de la realidad nacional e internacional son elementos con los que todo funcionario diplomático o consular debe contar para desempeñar sus labores. Es lógico que estos conocimientos son adquiridos en alguna institución educativa, sin embargo la preparación es continua por lo que ésos funcionarios deben sus conocimientos, más, a la experiencia que al estudio sistemático.

El ejercicio de las funciones de los diplomáticos hace que adquieran un prestigio social dentro y fuera de su país lo

que conlleva a la necesaria creación de privilegios, esta situación ha hecho que, junto con los elementos anteriores, se haya conformado una situación estamental, creando, al interior del SEM, un estrato social bien definido y con sus características propias.

Precisamente por la conformación social que tiene y por su carácter estamental el Servicio Exterior es una institución conservadora en su aspecto laborales ya que existen relaciones de mando-obediencia intrínsecamente aceptadas por sus miembros y claramente señaladas, incluso en la LOSEM.

Indudablemente que la línea de mando vertical se debe a la necesidad de contar con una disciplina que permita ejecutar las instrucciones de una forma correcta y sin errores, pareciera ser que la institución cuenta con una formación militar, no es así en la medida que la flexibilidad es mucho más amplia en el SEM que en el ejército, lo cual no quiere decir que aquél que cometa una grave indisciplina no obtendrá el castigo que señalan las leyes, bastaría con examinar los casos disciplinarios que la Comisión de Personal del Servicio Exterior analiza en sus reuniones para comprobarlo.

En el capítulo segundo hice referencia a la problemática

política que enfrenta el SEM, actualmente un alto porcentaje de Jefes de Misión Diplomática y Consular no son personal de carrera, ésto demuestra un hecho indiscutible, la falta de confianza de los responsables de dirigir la política exterior de México en la capacidad de los funcionarios de carrera.

Esta desconfianza esta basada en un percepción, distorcionada en algunos casos y fundamentada en otros, de que los miembros de carrera del Servicio Exterior no han sido capaces

de adaptarse a las actuales circunstancias nacionales y extranjeras lo cual ha hecho que estén defasados respecto a los proyectos del actual grupo gobernante.

Lo anterior explica el hecho que se haya jubilado a un gran número de funcionarios en los últimos años de los niveles altos del escalafón es decir Embajadores, Cónsules Generales y Ministros y se hayan realizado dos concursos públicos de ingreso aceptando a 100 aspirantes buscando, sobre todo, altos niveles de preparación académica, es decir, personas con maestrías y doctorados.

Esta situación tenderá a prevalecer hasta que los miembros del SEM se acoplen al giro que ha dado la política exterior. Quedó demostrado que la institución no cuenta con

capacidad de adaptación inmediata ante cambios imprevistos en las directrices, por lo que hasta que los nuevos cuadros de carrera demuestrén la capacidad que de ellos se espera, habrá de continuar la tendencia a los nombramientos políticos.

Las causas de lo anterior son, por un lado, el conservadurismo que permea a buena parte de los miembros de carrera, producto de la formación adquirida durante los años de formulación de una Política Exterior orientada más a la observación de los acontecimientos internacionales que a una participación activa como protagonistas del acontecer internacional.

Por otra parte, debe reconocerse que el Servicio Exterior de Carrera juega un papel marginal en el sistema político mexicano, prueba de ello ha sido que, en el contexto de la lucha política, ningún miembro del SEM ha destacado en dicho campo, ésto ha contribuido a la creación de un barrera, ficticia por cierto, entre el ejercicio de la diplomacia y la militancia política. Por el contrario el Servicio Exterior es un receptaculo de políticos, brillantes o mediocres, que ingresan a sus filas, la mayor parte de las veces, para terminar sus carreras en el servicio público.

En este sentido encontramos que los criterios para designar a los Jefes de Misión se basan en cuatro variables: La confianza de los principales funcionarios responsables de la

política exterior en la persona designada; la capacidad del funcionario; el compromiso o momento político y la importancia de la Embajada o Consulado General.

Actualmente la designación de Embajadores de Carrera y políticos está dividida en 50% a cada parte, lo importante aquí es definir las prioridades actuales en materia de Política Exterior y observamos que aquellos países con mayor interés para nosotros están representándonos funcionarios sin antecedentes diplomáticos, por ejemplo en América Latina y el Caribe, destino tradicional de los funcionarios de carrera, son cinco los jefes de misión de nombramiento político, en tanto en Europa solo hay cinco con trayectoria dentro del SEM, sin contar nuestras representaciones en Estados Unidos, Canada y Japón; reservadas, casi siempre, a altas personalidades políticas.

Esta pérdida de posiciones conlleva, también, a privar al SEM del diseño y conducción de la Política Exterior, convirtiendolo en un simple ejecutor de las líneas ya establecidas, por un lado, y provocando la fragmentación de ese diseño y ejecución en otras dependencias del ejecutivo, por otro, vease la participación marginal del SEM en los asuntos más relevantes de política exterior en los últimos años como han sido el GATT, la deuda externa y TLC con Canada y Estados Unidos.

Para recuperar la capacidad arriba señalada es necesario

que el Servicio Exterior se reestructure de tal forma que la profesionalización de él sea el objetivo prioritario en el futuro cercano. La instrumentación de medidas encaminadas a lograrlo ya ha empezado, sin embargo el cambio en la mentalidad de sus miembros no será una tarea fácil si no se realizan las acciones correctas como sería un cambio en la legislación para que se establezcan los parámetros dentro de los cuales pueden desarrollarse las acciones del SEM y sus integrantes, así como las de los funcionarios de otras dependencias. Una nueva legislación deberá contemplar nuevos mecanismos que permitan el desarrollo de la institución.

Partiendo de lo anterior puedo decir que el fortalecimiento del SEM se encuentra en una preparación de sus miembros, una capacitación continua de ellos y una reestructuración administrativa que permita adecuar a la institución a la actual coyuntura.

Por otra parte es necesaria una vinculación de altos cuadros del Servicio Exterior de Carrera con las instituciones políticas del país a fin de que su poder de interlocución sea realmente efectivo.

Como lo señalé en los capítulos anteriores el diplomático contemporáneo ha cambiado su perfil respecto al que hasta hace algunas décadas se tenía de él. El tacto, el don de gentes, la

discreción, la agudeza para observar han sido cualidades que toda persona que desee realizar funciones diplomáticas debe tener para poder desempeñarlas, ellas han sido indispensables desde los albores de las relaciones internacionales, mucho antes de que se reglamentaran las actividades de éstas personas. Hoy en día continúan siendo necesarias, sin embargo, la sociedad internacional ha tenido cambios profundos en los usos y costumbres, así como grandes avances tecnológicos que hacen necesaria la reformulación de las cualidades que deben tener los representantes de los Estados.

Cuales son esas nuevas cualidades? para respondernos esta pregunta debemos partir del hecho de que las cualidades del diplomático decimonónico pueden adaptarse a los momentos que vivimos actualmente, dado que ellas no se contraponen con el actual ejercicio de la diplomacia.

La necesidad de personas preparadas en diversas áreas del conocimiento, no solo en materias vinculadas con las relaciones internacionales, es muy importante dado que en la actualidad los temas ligados al medio ambiente, la salud, la tecnología y la

agricultura y la alimentación han desplazado a los temas eminentemente políticos lo cual hace indispensable profesionales preparados en éstas disciplinas.

Los medios de comunicación actuales han hecho que las actividades políticas y sociales sean más dinámicas, ante esto es necesario que el diplomático contemporáneo cuente con una capacidad ejecutiva que le permita realizar su trabajo de una manera eficaz y rápida en tanto que en la actualidad la toma de decisiones es mucho más expedita respecto a lo que sucedía en décadas pasadas.

El ejercicio de la diplomacia conlleva la capacidad de observación de los sucesos que acontecen en el sociedad internacional con el objeto de estar en posibilidad de preveer las circunstancias que pueden afectar o beneficiar a un país, esto hace necesario que los funcionarios del Servicio Exterior cuenten con las herramientas metodológicas adecuadas por realizar dicha observación.

En este orden, una preparación enfocada a la labor de investigación, empírica o de gabinete, daría a los diplomáticos aquellas herramientas, lo importante es contar con personal preparado para realizar un observación objetiva de la realidad internacional que permita un adecuado diseño de la política exterior.

El perfil del diplomático contemporáneo debe contemplar las siguientes cualidades básicas:

- Capacidad de Adaptación
- Capacidad de Liderazgo
- Capacidad de Comunicación Oral y Escrita
- Capacidad de Relacionarse con Otras Personas
- Capacidad de Observación
- Cultura General Amplia
- Facilidad en el Manejo de idiomas
- Profundo Sentido Nacionalista.

Cada una de estas cualidades deben complementar las clásicas que el diplomático debe tener casi de manera inhata como son:

- Educación
- Discreción
- Cultura

- Tacto
- Honestidad
- Paciencia
- Lealtad
- Perseverancia
- Modestia

En el caso del Servicio Exterior Mexicano, la adecuación de sus integrantes a las nuevas condiciones nacionales e internacionales es un requisito indispensable para que cumpla los objetivos para los que fue creado. Sin embargo sin un marco jurídico que le dé un soporte racional las acciones que se realicen para lograr mejorarlo serán infructuosas.

PRIMER SEMESTRE

DERECHO CONSTITUCIONAL
DERECHO INTERNACIONAL PUBLICO
ECONOMIA INTERNACIONAL CONTEMPORANEA
PROBLEMAS POLITICOS INTERNACIONALES I
HISTORIA DIPLOMATICA DE MEXICO
ADMINISTRACION PUBLICA I

SEGUNDO SEMESTRE

DERECHO INTERNACIONAL PRIVADO
PROBLEMAS ECONOMICOS CONTEMPORANEOS DE MEXICO I
PROBLEMAS POLITICOS CONTEMPORANEOS DE MEXICO I
PROBLEMAS POLITICOS INTERNACIONALES II
ADMINISTRACION PUBLICA II
ORGANISMOS INTERNACIONALES

TERCER SEMESTRE

DERECHO DIPLOMATICO Y DE ASILO
PROBLEMAS ECONOMICOS CONTEMPORANEOS DE MEXICO II
PROBLEMAS POLITICOS CONTEMPORANEOS DE MEXICO II
PROBLEMAS POLITICOS INTERNACIONALES III
POLITICA EXTERIOR DE MEXICO I
SEMINARIO DE INVESTIGACION I

CUARTO SEMESTRE**DERECHO CONSULAR MEXICANO****POLITICA EXTERIOR DE MEXICO II****PROBLEMAS POLITICOS INTERNACIONALES IV****NEGOCIACION INTERNACIONAL****COMERCIO EXTERIOR DE MEXICO****SEMINARIO DE INVESTIGACION II**

CUESTIONARIO DE EVALUACION DEL PERSONAL DEL
SERVICIO EXTERIOR MEXICANO
(PROYECTO)

NOMBRE

FECHA INGRESO SEM

PERIODO DEL INFORME

CATEGORIA EN EL SEM

ANTIGUEDAD CATEGORIA

ADSCRIPCION ACTUAL

ADSCRIPCION ANTERIOR

ESCOLARIDAD COMPROBABLE

IDIOMAS COMPROBABLES

DEPENDIENTES ECONOMICOS

AÑOS FUERA DE MEXICO

TIEMPO EN LA ACTUAL ADSCRIPCION

FECHA ULTIMO INFORME

LABORES DESEMPEÑADAS EN SU ACTUAL ADSCRIPCION.
(Describe Brevemente)

PRIMERA SECCION

1.- EL EVALUADO SE INTERESA POR LA REALIDAD DE MEXICO?

- A) MUCHO
- B) MEDIANO
- C) POCO
- D) NULO

2.- SEÑALE EL MEDIO QUE UTILIZA EL EVALUADO PARA INFORMARSE SOBRE LOS ACONTECIMIENTOS NACIONALES?

- A) PRENSA MEXICANA
- B) PRENSA LOCAL
- C) PRENSA INTERNACIONAL
- D) REVISTAS ESPECIALIZADAS
- E) NOTISEM
- F) COMENTARIOS DE COMPATRIOTAS

3.- CUAL ES EL NIVEL DE CONOCIMIENTOS GENERALES DEL EVALUADO SOBRE MEXICO?

- A) MUY BUENO
- B) BUENO
- C) REGULAR
- D) MALO
- F) MUY MALO

4.- SI EL EVALUADO SE ENCUENTRA EN UN PROGRAMA FORMAL DE ESTUDIO
INDIQUE CUAL?

- A) DOCTORADO
- B) MAESTRIA
- C) ESPECIALIDAD
- D) LICENCIATURA
- E) OTROS

5.- EL PROGRAMA DE ESTUDIOS COADYUVARA AFORTALECER EL DESEMPEÑO
DEL EVALUADO EN EL SEM?

SI () PORQUE?

NO () PORQUE?

6.- EL EVALUADO HA TENIDO HACIA SU ADSCRIPCION UN ACTITUD?

- A) MUY POSITIVA
- B) POSITIVA
- C) NORMAL
- D) INDIFERENTE
- E) NEGATIVA
- F) MUY NEGATIVA

7.- EL EVALUADO HA TENIDO HACIA SUS LABORES UNA ACTITUD?

- A) MUY POSITIVA
- B) POSITIVA
- C) NORMAL
- D) INDIFERENTE
- E) NEGATIVA
- F) MUY NEGATIVA

SEGUNDA SECCION

1.- COMO CALIFICARIA UD LA COMPETENCIA PROFESIONAL Y TECNICA DEL EVALUADO?

- A) MUY BUENA
- B) BUENA
- C) REGULAR
- D) MALA
- E) MUY MALA

2.- EL EVALUADO ORDENA SU TRABAJO CONFORME A?

- A) PRIORIDADES DE LA OFICINA
- B) TEMAS DE INTERES DE LA OFICINA
- C) PRIORIDADES DE SUS SUPERIORES
- D) PRIORIDADES PERSONALES
- E) NO ORDENA SUS LABORES

3.- EL EVALUADO DESARROLLA SU TRABAJO CON

- A) RAPIDEZ EXTREMA
- B) RAPIDEZ
- C) TIEMPO RAZONABLE
- D) LENTITUD
- E) LENTITUD EXTREMA

4.- EL EVALUADO ENTREGA SU TRABAJO CON

- A) OPORTUNIDAD
- B) PUNTUALIDAD
- C) ATRASO
- D) EXTEMPORANEIDAD

5.- LA CALIDAD DEL TRABAJO DEL EVALUADO ES?

- A) MUY BUENA
- B) BUENA
- C) REGULAR
- D) MALA
- E) MUY MALA

6.- LA PRESENTACION DEL TRABAJO DEL EVALUADO ES?

- A) MUY BUENA
- B) BUENA
- C) REGULAR
- D) MALA
- E) MUY MALA

7.- LA CANTIDAD DE TRABAJO QUE SE LE ASIGNA AL EVALUADO ES?

- A) EXCESIVA
- B) MUCHA
- C) NORMAL
- D) POCA
- E) MINIMA

8.- EL EVALUADO DESAHOGA EL TRABAJO ENCOMENDADO?

SI () NO () PORQUE?

9.- AL REALIZAR SU TRABAJO EL EVALUADO REQUIERE SUPERVISION

- A) ESTRECHA
- B) NORMAL
- C) MINIMA
- D) NO REQUIERE

10.- LAS DECISIONES QUE TOMA EL EVALUADO SON?

- A) CORRECTAS
- B) CONVENIENTES
- C) INCORRECTAS
- D) INCONVENIENTES
- E) NO TOMA

11.- HA DEMOSTRADO EL EVALUADO APTITUD PARA INTRODUCIR INOVACIONES O IDEAS CONSTRUCTIVAS AL TRABAJO?

SI () COMO

NO () PORQUE

TERCERA SECCION

1.- LA RELACION DEL EVALUADO CON SUS SUPERIORES ES?

- A) MUY BUENA
- B) BUENA
- C) REGULAR
- D) INDIFERENTE
- E) MALA
- F) MUY MALA

2.- LA RELACION DEL EVALUADO CON SUS SUBALTERNOS ES?

- A) MUY BUENA
- B) BUENA
- C) REGULAR
- D) INDIFERENTE
- E) MALA
- F) MUY MALA

3.- LA RELACION DEL EVALUADO CON SUS HOMOLOGOS ES?

- A) MUY BUENA
- B) BUENA
- C) REGULAR
- D) INDIFERENTE
- E) MALA
- F) MUY MALA
- G) NO HAY PERSONAL DE SU RANGO

4.- LA CAPACIDAD DEL EVALUADO PARA ESTABLECER CONTACTOS A NIVEL OFICIAL ES?

- A) MUY BUENA
- B) BUENA
- C) REGULAR
- D) MALA
- E) MUY MALA

5.- LA ATENCION DEL EVALUADO A LAS PERSONAS QUE ACUDEN A BUSCAR UN SERVICIO DE LA OFICINA ES?

- A) MUY BUENA
- B) BUENA
- C) REGULAR
- D) MALA
- E) MUY MALA

6.- LA CONDUCTA OFICIAL DEL EVALUADO ES?

- A) MUY BUENA
- B) BUENA
- C) REGULAR
- D) MALA
- E) MUY MALA

7.- LA CONDUCTA PERSONAL DEL EVALUADO ES?

- A) MUY BUENA
- B) BUENA
- C) REGULAR
- D) MALA
- E) MUY MALA

8.- EL COMPORTAMIENTO PERSONAL DEL EVALUADO AFECTA SUS FUNCIONES OFICIALES?

SI () COMO

NO ()

9.- LA PRESENTACION PERSONAL DEL EVALUADO ES?

- A) MUY BUENA
- B) BUENA
- C) REGULAR
- D) MALA
- E) MUY MALA

6.- LA CONDUCTA OFICIAL DEL EVALUADO ES?

- A) MUY BUENA
- B) BUENA
- C) REGULAR
- D) MALA
- E) MUY MALA

7.- LA CONDUCTA PERSONAL DEL EVALUADO ES?

- A) MUY BUENA
- B) BUENA
- C) REGULAR
- D) MALA
- E) MUY MALA

8.- EL COMPORTAMIENTO PERSONAL DEL EVALUADO AFECTA SUS FUNCIONES OFICIALES?

SI () COMO

NO ()

9.- LA PRESENTACION PERSONAL DEL EVALUADO ES?

- A) MUY BUENA
- B) BUENA
- C) REGULAR
- D) MALA
- E) MUY MALA

10.- EL EVALUADO ASISTE A SUS LABORES

- A) NORMALMENTE
- B) FALTA ESPORADICAMENTE
- C) FALTA FRECUENTEMENTE

11.- LA ASISTENCIA DEL EVALUADO ES

- A) ANTES DE LA HORA
- B) PUNTUAL
- C) CON POCO RETRASO
- D) CON MUCHO RETRASO

12.- EL EVALUADO SE AUSENTA DE LA OFICINA EN HORAS DE TRABAJO

- A) FRECUENTEMENTE
- B) CON POCA FRECUENCIA
- C) NO SE AUSENTA

CUARTA SECCION

1.- EL EVALUADO CUMPLE LAS INSTRUCCIONES RECIBIDAS

- A) AL PIE DE LA LETRA
- B) DA SU OPINION
- C) CON RETICENCIA
- D) SE NIEGA A CUMPLIRLAS

2.- SI EL EVALUADO PRESENTA UNA PROPUESTA Y LE ES RECHAZADA SU ACTITUD ES?

- A) POSITIVA
- B) INDIFERENTE
- C) NEGATIVA

3.- LA CAPACIDAD DE RESPUESTA DEL EVALUADO ANTE IMPREVISTOS ES?

- A) MUY BUENA
- B) BUENA
- C) REGULAR
- D) MALA
- E) MUY MALA

4.- EL NIVEL DE CONFIABILIDAD DEL EVALUADO ES?

- A) MUY ALTO
- B) ALTO
- C) REGULAR
- D) BAJO
- E) MUY BAJO

5.- LA DISCIPLINA DEL EVALUADO ES?

- A) EXCESIVA
- B) MUCHA
- C) REGULAR
- D) POCA
- E) NULA

6.- EL TACTO DEL EVALUADO ES .

- A) MUY BUENO
- B) BUENO
- C) REGULAR
- D) MALO
- E) MUY MALO

7.- LA CAPACIDAD DE COMUNICACION ORAL EN ESPAÑOL DEL EVALUADO ES?

- A) MUY BUENA
- B) BUENA
- C) REGULAR
- D) MALA
- E) MUY MALA

8.- LA CAPACIDAD DE COMUNICACION ESCRITA DEL EVALUADO ES?

- A) MUY BUENA
- B) BUENA
- C) REGULAR
- D) MALA
- E) MUY MALA

9.- EL EVALUADO TIENE CAPACIDAD PARA ASUMIR MAYORES RESPONSABILIDADES?

SI () NO ()

PORQUE?

QUINTA SECCION

EXPRESA LAS OBSERVACIONES QUE ESTIME PERTINENTES SOBRE EL EVALUADO RELACIONADOS CON LOS CONCEPTOS DE LAS SECCIONES ANTERIORES.

SEXTA SECCION

HAGA LAS RECOMENDACIONES QUE ESTIME NECESARIAS (TRASLADO, ASCENSO, MEDIDAS DISCIPLINARIAS ETC.) PARA QUE LA COMISION DE PERSONAL LAS ANALICE Y EN SU CASO HAGA RECOMENDACIONES AL TITULAR DEL RAMO.

INFORME HECHO POR

NOMBRE Y FIRMA

INFORME AVALADO POR

NOMBRE Y FIRMA.

FECHA DE ELABORACION.

CITAS BIBLIOGRAFICAS.

- 1.- Nicolson, Harold. **LA DIPLOMACIA F.C.E.** 2a ed. México D.F., 1975. Col. Breviarios. volumen 3 págs. 18-21
- 2.- Cahie, Philippe. **DERECHO DIPLOMATICO CONTEMPORANEO.** Aguilar. 2a ed. Madrid. pág 32
- 3.- Dutch, Karl W. **EL ANALISIS DE LAS RELACIONES INTERNACIONALES** Paidos. 2a ed. Buenos Aires, Argentina. 1974. Biblioteca de Psicología Social y Sociología. Vol 57 pág 111.
- 4.- Weber, Max. **EL POLITICO Y EL CIENTIFICO.** Premia Editora. 2a ed. México, D.F., 1981. pág. 12
- 5.- Kaplan, Marcos. **LA FORMACION DEL ESTADO NACIONAL EN AMERICA LATINA** Amorrortu Editores. Buenos Aires Argentina. 1969.
- 6.- Kissinger, Henry. **UN MUNDO EN TRANSFORMACION.** F.C.E. México, D.F., 1976.
- 7.- Morris, Richard. et.al. **LAS REVOLUCIONES DE INDEPENDENCIA EN MEXICO Y LOS ESTADOS UNIDOS.** S.E.P. México D.F., 1976 Col. Sep-setentas Tomo III págs 7-8.
- 8.- Vease **POLITICA EXTERIOR DE MEXICO. 175 años de Historia.** SRE. México, D.F., 1985. Tomo I Colección del Archivo Histórico Diplomático. y Bosch García Carlos. **PROBLEMAS DIPLOMATICOS DEL MEXICO INDEPENDIENTE.** U.N.A.M. 2a ed. México D.F., 1984. En donde se hacen amplios análisis sobre el proceso de reconocimiento diplomático de la independencia.
- 9.- Esquivel Obregón, Toribio. **MEXICO Y LOS ESTADOS UNIDOS ANTE EL DERECHO INTERNACIONAL.** SRE. México, D.F., 1985 Colección del Archivo Histórico Diplomático. cuarta época. No. 20 págs 90-91
- 10.- Esquivel Obregón. Op Cit. págs 89-95.
- 11.- Argentina, Bolivia y Perú Fueron los países que cambiaron de gobierno y motivaron el pronunciamiento. Sobre la gestacion de la Doctrina Estrada vease Estrada, Genaro. **LA DIPLOMACIA EN ACCION.** SRE. México, D.F., 1987. Colección del Archivo Histórico Diplomático. Cuarta Epoca.

- 12.- Archivo histórico diplomático de la SRE.
- 13.- Rousseau, Charles. **DERECHO INTERNACIONAL PUBLICO**. Ariel 3a ed. Barcelona, España 1966. pág. 309.
- 14.- Política Exterior de México. Op. Cit. pág.
- 15.- Ibid. pág.
- 16.- Vease ampliamente en Ibid Tomo I págs. 131-135.
- 17.- Ibid. págs 136-143.
- 18.- Sobre este tema vease el libro de Bosch García, Carlos. **HISTORIA DE LAS RELACIONES ENTRE MEXICO Y LOS ESTADOS UNIDOS 1819-1848**. S.R.E. 2a ed. México, D.F., 1985. Colección del Archivo Histórico Diplomático. cuarta época. serie obras monográficas 3.
- 19.- Política Exterior de México. Op. Cit. págs. 237-245.
- 20.- Sobre el concepto Estado-Nación vease, Bendix, Reinhard. **ESTADO NACIONAL Y CIUDANIA**. Amorrortu. Buenos Aires, Argentina 1974. y Kaplan, Marcos. **LA FORMACION DEL ESTADO NACIONAL EN AMERICA LATINA**. Amorrortu. Buenos Aires Argentina 1976.
- 21.- Sepulveda, Cesar. **MEXICO Y LA SOLUCION PACIFICA DE LAS CONTROVERSIAS**. en México y la Paz. S.R.E. México, D.F., 1986. Col. del Archivo Histórico Diplomático cuarta época No. 27. págs. 25-30
- 22.- Sepulveda, Cesar. Op. Cit. pág. 20.
- 23.- Política Exterior de México. Op. Cit. págs. 255-262.
- 24.- Los textos sobre la participación y postura del Gobierno de México en los organismos internacionales y la lucha por la paz es abundante, en la sección bibliográfica se citan todos aquellos libros consultados sobre el tema.
- 25.- Vease Kelsen, Hans. **TEORIA GENERAL DEL DERECHO Y DEL ESTADO**. UNAM. 2a ed. 1958, 4a reimpression. México, D.F., 1988. Col. Textos Universitarios. págs. 294-302.
- 26.- Kelsen, Hans. Op. Cit. pág. 294.
- 27.- estos elementos son: tamaño del territorio, desarrollo económico, potencial militar, población, desarrollo político y social y carácter estratégico de su territorio.
- 28.- Exposición de motivos de la iniciativa de decreto que reforma la fracción X del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En **RELACIONES INTERNACIONALES**. No. 40 Revista del Centro de Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. UNAM. págs. 95-99.

- 29.- Vease a Fukuyama, Francis. **EL FIN DE LA HISTORIA?** El Día. 29 de abril de 1990,
- 30.- Discurso del Secretario de Relaciones Exteriores de México en la Conmemoración del CLXXX Aniversario de la Independencia de México. S.R.E. Textos de Política Exterior No. 49. septiembre de 1990.
- 31.- vease la cita (1) del primer capítulo.
- 32.- Both, Gere. (editor) **SATOW'S GUIDE TO DIPLOMATIC PRACTICE.** Longman. 5a ed. 1979. London 1981. 2a reimpresion. pág. 1
- 33.- El concepto de "Sociedad Particular" se refiere a las sociedades que componen los Estados-Nación y responde a la necesidad de hacer la diferencia metodológica entre éstas y los Estados que componen la Sociedad internacional. vease a Weber, Max. **ECONOMIA Y SOCIEDAD.** F.C.E. 2a ed. 1964. México, D.F., 1979. 4a reimpresión. pág 33.
- 34.- Truyol y Serra, Antonio. **LA SOCIEDAD INTERNACIONAL.** Alianza Universidad. Madrid, España 1974.
- 35.- Weber, Max. Op. Cit. pág 199.
- 36.- Pliske, Elmer (editor) **MODERN DIPLOMACY.** The Art and the Artisans. American Enterprise Institute. Washington, D.C. 1979. Studies i Foreign Policy. veanse los capitulos 1 y 2 en donde se abunda en definiciones de diplomacia.
- 37.- Aron, Raymond. **PAZ Y GUERRA ENTRE LAS NACIONES.** Alianza Universidad. Madrid, España. 1985. Tomo I Teoría y Sociología. pág 36.
- 38.- Lerche, Charles O Jr and Abdul A. Said. **DIPLOMACY POLITICAL-TECHNIQUE FOR IMPLEMENTING FOREIGN POLICY.** en Pliske, Elmer Op. Cit. págs 20-21.
- 39.- Weber, Max. Op. Cit. págs 716-718.
- 40.- vease Peña Haller, Eduardo. (compilador) **RECOPIACION DE DE DISPOSICIONES RELATIVAS AL SERVICIO EXTERIOR MEXICANO.** Ed. faccimilar México, D.F., 1982.
- 41.- Weber, Max. Op. Cit. pág 175.
- 42.- Ibid. pág 176.
- 43.- Peña Haller, Eduardo. **EL SERVICIO EXTERIOR MEXICANO Y SU LEGISLACION.** Tesis Profesional, Universidad Iberoamericana. México, D.F., 1986.
- 44.- Jiménez Hernández Dolores. Et Al. **ALGUNAS REFLEXIONES SOBRE EL MECANISMOS DE INGRESO AL SEM.** En Proa Publicacion de la Asociación del Servicio Exterior Mexicano. año VI No. 14 México, D.F., verano 1987.

- 45.- Sobre los aspectos jurídico del ingreso al SEM vease a Peña Haller, Eduardo. Op. Cit.
- 46.- Ibid. pág 152
- 47.- Manual para el personal comisionado por otras dependencias u organismos de la Administración Pública federal en representaciones de México en el Exterior. S.R.E. México, D.F., 1990.
- 48.- Peña Haller Op. Cit. pág 154
- 49.- Ibid pág 157.
- 50.- Vease Lión Depetre, José. **DERECHO DIPLOMATICO.** Textos Universitarios 2a ed. México D.F., 1974.
- 51.- Carta ASEM otoño de 1987.
- 52.- Vease la opinión de Peña Haller Ibid y los reportajes de la Revista Proceso del 27 de mayo de 1989 y del 4 de marzo de 1991.
- 53.- en Crozier, Michel. **EL FENOMENO BUROCRATICO.** Amorrortu 2a ed. Buenos Aires, Argentina 1974. Tomo I págs 12-13. se hace la diferencia entre los diversos significados del
- tación vease a Fuentes
- Beraín, Sandra. **LA MOVILIDAD NECESARIA DEL PERSONAL DEL SERVICIO EXTERIOR.** en Proa año VI No. 14 Verano de 1987. y González de Cosío Francisco. **EL SISTEMA DE TRASLADOS EN EL SEM.** En Proa año VII No. 15 Invierno de 1988.
- 55.- Durante mi estancia como becario en el IMRED sostuvimos un encuentro con alumnos de la Academia Rio Branco de Brasil, quienes señalaron que era una gran experiencia estar tres meses trabajando en una embajada o consulado ya que se adquiría práctica en el trabajo diplomático y consular. Cfr la Ley del Servicio Exterior Brasileño.
- 56.- Cfr la convocatoria aparecida en el Diario Oficial de la federación el 10 de abril de 1991.
- 57.- Vease Pérez Manzo, Antonio. **LA DIPLOMACIA, ORIENTACION VOCACIONAL Y PROFESIONAL.** Textos de ciencias Políticas de la ENEP Aragón. No. 2 marzo 1989. pág 168.
- 58.- Green, Rosario. y Ma Amparo Canto. **LA PROFESIONALIZACION DEL SERVICIO EXTERIOR MEXICANO.** En El Servicio Exterior Mexicano. S.R.E. México D.F., 1987. págs 132-142.
- 59.- Veanse las propuesta que hace en ese sentido Pedraja, Daniel de la . **LA MODERNIZACION DE MEXICO EN UN MUNDO EN TRANSFORMACION,** en proa año IX No. 21 México D.F., verano de 1989.

- 60.- Pérez Bravo, Alfredo. **QUEHACER DIPLOMATICO DEL SERVICIO EXTERIOR MEXICANO.** en Cuadernos IMRED No. 35 S.R.E. México D.F., 1988. pág 52.
- 61.- Información proporcionada por la Dirección General del Servicio Exterior y Personal de la SRE.
- 62.- Datos tomados del escalafón del SEM de 1989.
- 63.- Weber Max. Op. Cit. pág. 245

B I B L I O G R A F I A

I Leyes, Reglamentos y Tratados Internacionales.

- 1.- CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.
- 2.- LEY ORGANICA DEL SERVICIO EXTERIOR MEXICANO Y SU REGLAMENTO. S.R.E. 1982.
- 3.- REGLAMENTO INTERIOR DE LA SECRETARIA DE RELACIONES EXTERIORES. D.O. 26 de enero de 1989.
- 4.- MRE. SERVICIO EXTERIOR E ORGANIZACAO BASICA. Brasilia, 1987.
- 5.- DIVERSOS DECRETOS DEL GOBIERNO ESPAÑOL SOBRE EL SERVICIO EXTERIOR DE ESE PAIS.
- 6.- CONVENION DE VIENA SOBRE RELACIONES DIPLOMATICAS DE 1961. en Tratados Ratificados y Convenios Ejecutivos Celebrados por México. Senado de la República. México, D.F., 1972 Tomo XVI.
- 7.- CONVENION DE VIENA SOBRE RELACIONES CONSULARES DE 1963. en Tratados Ratificados y Convenios Ejecutivos Celebrados por México. Senado de la República. México, D.F., 1972. Tomo XVII.
- 8.- CONVENION PARA LA PREVENION Y CASTIGO DE CRIMENES CONTRA PERSONAS INTERNACIONALMENTE PROTEGIDAS, INCLUIDOS LOS AGENTES DIPLOMATICOS.

II Libros.

- 1.- Aguayo Quezada, Sergio. y Bruce M. Bagley. **EN BUSCA DE LA SEGURIDAD PERDIDA.** Siglo XXI México, D.F., 1990.
- 2.- Aron, Raymond. **PAZ Y GUERRA ENTRE LAS NACIONES.** Alianza Universidad. Madrid, España.
- 3.- Bacchus, William. **STAFFING FOR FOREIGN AFFAIRS.** Princenton University Press. New Jersey, USA 1983. 262 pp.
- 4.- Bendix, Reinhard. **ESTADO NACIONAL Y CIUDADANIA.** Amorrortu. Buenos Aires, Argentina 1974. 282 pp.
- 5.- Bernstein, Harry. **MATIAS ROMERO 1837-1898.** F.C.E. 1a reimpresión. México, D.F., 1982. Serie Obras de Historia. 351 pp.
- 6.- Bosch García, Carlos. **PROBLEMAS DIPLOMATICOS DEL MEXICO INDEPENDIENTE.** UNAM. 2a ed. México, D.F., 1986.
- 7.- Bosch García, Carlos. **HISTORIA DE LAS RELACIONES ENTRE MEXICO Y LOS ESTADOS UNIDOS. 1819-1848.** S.R.E. 2a ed. México, D.F., 1985. Colección del Archivo Histórico Diplomático, cuarta época.
- 8.- Castañeda, Jorge. **MEXICO Y EL ORDEN INTERNACIONAL.** El Colegio de México. 2a reimpresión. México, D.F., 1981. 245 pp.
- 9.- Cahie, Phillipe. **DERECHO DIPLOMATICO CONTEMPORANEO.** Aguilar. Madrid, España.
- 10.- Colina, Rafael De La. **EL PROTOCOLO DE REFORMAS AL TRATADO INTERAMERICANO DE ASISTENCIA RECIPROCA.** S.R.E. México, D.F., 1976. Colección del Archivo Histórico Diplomático, tercera época.
- 11.- Colliard, Claude Albert. **INSTITUCIONES DE RELACIONES INTERNACIONALES.** F.C.E. México D.F., 1978. 852 pp.
- 12.- Crozier, Michel. **EL FENOMENO BUROCRATICO.** Amorrortu 2a ed. Buenos Aires, Argentina 1974. 2 Tomos.
- 13.- Deutch, Karl. **EL ANALISIS DE LAS RELACIONES INTERNACIONALES.** Paidós 2a ed. Buenos Aires, Argentina 1974. 243 pp.
- 14.- Estrada, Genaro. **LA DIPLOMACIA EN ACCION.** S.R.E. México D.F., 1987. Colección del Archivo Histórico Diplomático cuarta época.
- 15.- Etzioni, Amitai y Eva Etzioni. **LOS CAMBIOS SOCIALES.** F.C.E. 2a reimpresión. México D.F., 1979.

- 16.- Fuentés Mares, José. **JUAREZ: LOS ESTADOS UNIDOS Y EUROPA.** Grijalbo. México, D.F., 1983. 402 pp.
- 17.- Gómez Ciriza, Roberto. **MEXICO ANTE LA DIPLOMACIA VATICANA.** F.C.E. México, D.F., 1977. 368 pp.
- 18.- Gouldner, Alvin. **LA CRISIS DE LA SOCIOLOGIA OCCIDENTAL.** Amorrortu 1a reimpresión. Buenos Aires, Argentina 1973. 467 pp.
- 19.- Guadarrama Lara, Jorge Luis. **LA ORGANIZACION ADMINISTRATIVA DE UNA OFICINA DEL SERVICIO EXTERIOR MEXICANO.** Tesis Profesional. I.P.N. México, D.F., 1984.
- 20.- Halle, Louis and Kenneth W. Thompson. (edited) **FOREIGN POLICY AND THE DEMOCRATIC PROCESS. The Geneva Papers.** University Press of America.
- 21.- Henriquez, Leonardo. **CARTILLA DIPLOMATICA.** Ediciones de Andrea 2a ed. México, D.F., 1960. 173 pp.
- 22.- Kaplan, Marcos. **LA FORMACION DEL ESTADO NACIONAL EN AMERICA LATINA.** Amorrortu. Buenos Aires, Argentina 1976. 356 pp.
- 23.- Katz, Friedrich. **LA GUERRA SECRETA EN MEXICO.** ERA. México, D.F., 1982 2 Tomos.
- 24.- Kelsen, Hans. **TEORIA GENERAL DEL DERECHO Y DEL ESTADO.** UNAM. 2a ed. 1958, 4a reimpresión. México, D.F., 1988. Col. Textos Universitarios.
- 25.- Kissinger, Henry. **UN MUNDO RESTAURADO.** F.C.E. México, D.F., 1973. Colección Popular No 122. 439 pp.
- 26.- Kuhn, T.S. **LA ESTRUCTURA DE LAS REVOLUCIONES CIENTIFICAS.** F.C.E. 4a reimpresión. México D.F., 1980. Colección Breviarios. 319 pp.
- 27.- Larson, Magali. **THE RISE OF PROFESSIONALISM. a sociological analysis.** University of California Press. Berkeley, California. U.S.A. 1977.
- 28.- Lión Depetre, José. **DERECHO DIPLOMATICO.** Textos Universitarios. 2a ed. México, D.F., 1974. 379 pp.
- 29.- Martindale, Don. **LA TEORIA SOCIOLOGICA. Naturaleza y Escuelas.** Aguilar. 2a reimpresión. Madrid, España 1979.
- 30.- Matute, Alvaro. **MEXICO EN EL SIGLO XIX. Antología de Fuentes e interpretaciones Históricas.** UNAM. 4a ed. México, D.F., 1984. Lecturas Universitarias No 12. 565 pp.
- 31.- **MEMORIA DEL FORO DE CONSULTA SOBRE FACTORES EXTERNOS Y EL CONTEXTO INTERNACIONAL.** S.R.E. México, D.F., 1989. 565 pp.

- 32.- Merle, Marcel. **SOCIOLOGIA DE LAS RELACIONES INTERNACIONALES**. Alianza Editorial. 3a ed. Madrid, España 1982. Col. Alianza Universitaria. No. 215. 460 pp.
- 33.- Mills, C. Wriqht. **LA IMAGINACION SOCIOLOGICA**. F.C.E. 4a reimpresión. México, D.F., 1979. Sección Obras de Sociología. 236 pp.
- 34.- Moreno Pino, Ismael. **ORIGENES Y EVOLUCION DEL SISTEMA INTERAMERICANO**. S.R.E. México D.F., 1977. Cplección del Archivo Histórico Diplomático. tercera época. 431 pp.
- 35.- Morris Richard. Et Al. **LAS REVOLUCIONES DE INDEPENDENCIA EN MEXICO Y LOS ESTADOS UNIDOS**. S.E.P. México, D.F., 1976. 3 tomos. Col. Sep-setentas.
- 36.- Nicolson, Harold. **LA DIPLOMACIA**. F.C.E. 4a ed. México, D.F. 1967. Col. Breviarios. 210 pp.
- 37.- O' Donell, Guillermo. **MODERNIZACION Y AUTORITARISMO**. Paídos. Buenos Aires, Argentina. 1972.
- 38.- Ojeda, Mario. **ALCANCES Y LIMITES DE LA POLITICA EXTERIOR DE MEXICO**. El Colegio de México. México, D.F., 1976. 220 pp.
- 39.- Ojeda, Mario. **EL SURGIMIENTO DE UNA POLITICA EXTERIOR ACTIVA**. S.E.P. México, D.F., 1986. 229 pp.
- 40.- Olivé, León. (compilador) **RACIONALIDAD. Ensayos sobre racionalidad ética y política, ciencia y tecnología**. Siglo XXI-UNAM. México, D.F., 1988. 374 pp.
- 41.- Parsons, Talcot. Et. Al. **APUNTES SOBRE LA TEORIA DE LA ACCION**. Amorrortu, Buenos Aires, Argentina 1970. 259 pp.
- 42.- Paz, Octavio. **EL LABERINTO DE LA SOLEDAD**. F.C.E. 12a reimpresión. México, D.F., 1983. Colección Popular. No. 107, 191 pp.
- 43.- Paz, Octavio. **EL OGRO FILANTROPICO**, Joaquín Mortiz. 2a ed. México, D.F., 1979.
- 44.- Pellicer, Olga. (editora) **LA POLITICA EXTERIOR DE MEXICO: DESAFIOS DE LOS OCHENTA**. C.I.D.E. México, D.F., 1983.
- 45.- Peña Haller, Eduardo. **EL SERVICIO EXTERIOR MEXICANO Y SU LEGISLACION**. Tesis Profesional. Universidad Iberoamericana. México, D.F., 1986. 270 pp.
- 46.- Peña Haller, Eduardo. (compilador) **LEGISLACION DEL SERVICIO EXTERIOR MEXICANO 1822-1982**. Ed. faccimilar. México, D.F., 1982. 2 tomos.
- 47.- Pérez Manzano, Antonio. **LA DIPLOMACIA, ORIENTACION VOCACIONAL Y PROFESIONAL**. UNAM-ENEP Aragón. México, D.F., 1988.

- 48.- Plinschke, Elmer. (editor) **MODERN DIPLOMACY. The art and the artisans.** American Enterprise Institute. Washington, D.C. 1979.
- 49.- Ramos, Samuel. **EL PERFIL DEL HOMBRE Y LA CULTURA EN MEXICO.** UNAM-S.E.P. México, D.F., 1987. Lecturas Mexicanas segunda serie No. 92. 136 pp.
- 50.- Rousseau, Charles. **DERECHO INTERNACIONAL PUBLICO.** Ariel 3a ed. Barcelona, España 1966. 747 pp.
- 51.- Salam, Graeme. y Kenneth Thompson. **CONTROL E IDEOLOGIA EN LAS ORGANIZACIONES.** F.C.E. México, D.F., 1984. 366 pp.
- 52.- Satow, Ernest. **A GUIDE TO DIPLOMATIC PRACTICE.** Longmans Green. 4th ed. London 1957. 510 pp.
- 53.- Scheider, Eugene V. **SOCIOLOGIA INDUSTRIAL.** Ediciones Guadarrama. Madrid, España 1966. 763 pp.
- 54.- Strang, Lord. **THE DIPLOMATIC CAREER.** Andre Deutch. London 1962.
- 55.- Stoessinger, John. **EL PODERIO DE LAS NACIONES.** Ediciones Gernika. 2a ed. México, D.F., 1986.
- 56.- Truyol y Serra, Antonio. **LA SOCIEDAD INTERNACIONAL.** Alianza Editorial. Madrid, España 1974. 221 pp.
- 57.- Varios Autores. **EL SERVICIO EXTERIOR MEXICANO.** S.R.E. México, D.F., 1986. Colección del Archivo Histórico Diplomático. cuarta época.
- 58.- Varios Autores. **POLITICA EXTERIOR DE MEXICO: 175 años de Historia.** S.R.E. México, D.F., 1985. 4 Tomos.
- 59.- Varios Autores. **MEXICO Y LA PAZ.** S.R.E. México, D.F., 1986. Colección del Archivo Histórico Diplomático. cuarta época.
- 60.- Varios Autores. **TESTIMONIOS. 40 años de Presencia de México en las Naciones Unidas.** S.R.E. México, D.F., 1985.
- 61.- Weber, Max. **ESCRITOS POLITICOS.** Folios. México, D.F., 1982.
- 62.- Weber, Max. **ENSAYOS SOBRE METODOLOGIA SOCIOLOGICA.** Amorrortu. 2a reimpresión. Buenos Aires, Argentina 1982.
- 63.- Weber, Max. **ECONOMIA Y SOCIEDAD.** F.C.E. 4a reimpresión. México, D.F., 1979. 1237 pp.
- 64.- Weber, Max. **EL POLITICO Y EL CIENTIFICO.** Premio editora. 2a ed. México, D.F., 1982.
- 65.- Weber, Max. **HISTORIA ECONOMICA GENERAL.** F.C.E. 4a ed. México, D.F., 1978. 4a reimpresión. 331 pp.

- 66.- Weber, Max. **PROBLEMAS DE LA IRRACIONALIDAD EN LAS CIENCIAS SOCIALES**. Tecnos. Madrid, España. 1989. 191 pp.
- 67.- Zea, Leopoldo. **EL PENSAMIENTO LATINOAMERICANO**. Ariel. 3a ed. México, D.F., 1976. 542 pp.
- 68.- Zea Prado, Irene. **GESTION DIPLOMATICA DE ANTHONY BUTTLER EN MEXICO. 1829-1836**. S.R.E. México, D.F., 1982. Colección del Archivo Histórico Diplomático. cuarta época.
- 69.- Zeittlin, Irving. **IDEOLOGIA Y TEORIA SOCIOLOGICA**. Amorrortu. 5a reimpresión. Buenos Aires, Argentina. 1982.
- 70.- Zimmerman, Jacobson. (edited) **THE SHAPING OF FOREIGN POLICY**. Atherton Prees. New York, U.S.A. 1969.

III Revistas y Monografías.

- 1.- ESTUDIOS SOCIOLOGICOS. Vol. 1 No. 2 mayo-agosto 1983. El Colegio de México
- 2.- ESTUDIOS SOCIOLOGICOS. Vol. 5 No. 14 mayo-agosto 1987. El Colegio de México.
- 3.- REVISTA MEXICANA DE SOCIOLOGIA. Vol. I No. 2 abril-junio 1988. Instituto de Investigaciones Sociales. UNAM.
- 4.- REVISTA MEXICANA DE SOCIOLOGIA. Vol. LI No. 2 abril-junio 1989. Instituto de Investigaciones Sociales. UNAM.
- 5.- CUADERNOS DE POLITICA EXTERIOR MEXICANA. No. 2 1982. CIDE.
- 6.- REVISTA PROA. No. 14 Año VI verano 1987.
- 7.- REVISTA PROA. No. 15 año VII invierno 1988.
- 8.- REVISTA PROA. No. 20 año IX Primavera 1989.
- 9.- REVISTA PROA. No. 21 año IX Verano 1989.
- 10.- REVISTA PROA. No. 22 año IX otoño-invierno 1989.
- 11.- PROCESO. No. 647 27 de marzo de 1989.
- 12.- PROCESO. No. 748 4 de marzo de 1991.
- 13.- RELACIONES INTERNACIONALES. Vol. XI No. 32 abril-junio 1984. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM.
- 14.- RELACIONES INTERNACIONALES. Vol. IX No. 40 septiembre-diciembre 1987. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM.
- 15.- CUADERNOS IMRED No. 18 septiembre 1986.
- 16.- CUADERNOS IMRED No. 35 julio de 1988.