

CAPITULO 2

HISTORIA DEL SERVICIO EXTERIOR MEXICANO: INICIO DE LA ACTUAL SECRETARIA DE RELACIONES EXTERIORES.

Aunque el Servicio Exterior no es propiamente un órgano sino un cuerpo de funcionarios, puede definirse la esencia de su ser: una entidad permanente a cuyo cargo está, dentro de la Secretaría de Relaciones Exteriores, la custodia y vigilancia de los intereses nacionales en el extranjero y el ejercicio de la representación del Estado mexicano frente a otros Estados y organismos internacionales. Esta función siguió encomendada a las misiones diplomáticas y a las representaciones consulares¹.

A lo largo de este capítulo analizaremos la evolución de la rama de la administración pública que, por su naturaleza misma, se encuentra fundamentada en el Servicio Civil de Carrera: el Servicio Exterior, ya que las necesidades respecto a sus atribuciones, requirieron que desde sus inicios se tuvieran que adoptar a los personajes más capacitados para desempeñar un buen papel en la Secretaría de Relaciones Exteriores e Interiores (SREI), tal como iremos analizando bajo los incisos del presente capítulo.

Para comenzar con el entendimiento de dicho proceso, resulta pertinente remontarnos a la conformación del Servicio Exterior, y su papel como órgano responsable de la vigilancia de los intereses de nuestro país en el extranjero, así como de dicha representación frente a organismos internacionales, labores ejecutadas bajo la dirección de la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE):

Dentro de los diversos ramos del gobierno, uno de los que más tempranamente requirió personal administrativo estable y permanente fue el Servicio Exterior; toda vez que la creciente complejidad de las tareas diplomáticas y consulares reclamaban la exclusividad de desempeño y, como corolario, la profesionalización, la cual es más fácilmente alcanzable por medio de programas de formación².

Tal como analizamos ya en la teoría de la profesionalización en el anterior capítulo, tocaremos los puntos esenciales que caracterizan al Servicio Civil de Carrera más antiguo, el del Servicio Exterior, donde desde sus inicios se tuvo la intención de

¹ Omar Guerrero, *Historia de la Secretaría de Relaciones Exteriores* (México: SRE, 1993), 306.

² Guerrero, "Historia de la SRE", 322.

regular el ingreso, la reincorporación, los ascensos, los traslados, las comisiones, las disponibilidades, las separaciones, el retiro, las sanciones administrativas y los casos excepcionales de licencia del actual personal bajo un sistema de profesionalización basado en el mérito.

2.1 ANTECEDENTES DEL SERVICIO EXTERIOR: SIGLO XIX

Para ejercitar la política exterior, un Estado debe tener la condición de Estado, es decir, autodeterminar su voluntad y acción, asumir la soberanía dentro de su espacio territorial y hacia el exterior. México obtuvo el estatuto de Estado a partir de 1821; desde ese momento organizó la actividad estatal por medio de su administración pública, y dentro de ésta dio vida a la Secretaría de Relaciones Exteriores e Interiores³.

Como podemos ver, la nación independiente, al verse vulnerable ante las posibles y seguramente futuras acechanzas provenientes del exterior, además de las negociaciones de las que México habría de ser partícipe en algún momento, así como del comercio internacional que lo llevaría a la firma de tratados con otras naciones, México se vio en la necesidad de adoptar medidas que le aseguraran las buenas relaciones con el exterior para así salvaguardar sus intereses de integridad, de seguridad, de independencia y de soberanía de su territorio:

Como resultado de los Tratados de Córdoba se dio la existencia legal de la nueva nación, a la cual se agregaban, además de múltiples problemas, las acechanzas del exterior⁴.

Para tales efectos, el camino más obvio por el que la nación independiente tuvo que optar, eran aquellos patrones operativos heredados y aprendidos del modelo español, los cuales, en materia de administración pública, se encontraban Constitucionalmente conformados por un sistema de Secretarías del Despacho de Estado, en las que pueden ya notarse los primeros indicios de profesionalización de sus

³ Guerrero, "Historia de la SRE", 2.

⁴ SRE, "Historia de la Estructura Administrativa de la Secretaría de Relaciones Exteriores y del Servicio Exterior Mexicano". [20 octubre 2006] Available from: <http://www.sre.gob.mx/acerca/historiasre/historia.htm>

empleados. Tal como Linda Arnold nos comenta, para la Nueva España era de suma importancia elevar las rentas de la Corona en base al incremento laboral de sus servidores públicos⁵:

La Corona española decidió profesionalizar a la burocracia oficinista virreinal de la Ciudad de México en el periodo que va de 1740-1750. [...] Sin embargo, para la década de 1730, los virreyes empezaron a sentir la necesidad de contar con ayudantes experimentados que entendieran algo del trabajo que se hacía en la oficina del imperio⁶.

El Servicio Exterior, tuvo sus primeras manifestaciones en los años que van de 1756 a 1821. Sin embargo para profundizar más en el tema del Servicio Civil de Carrera de lo exterior, es conveniente retomar lo que consideramos como carrera administrativa:

Carrera administrativa significa un curso de profesionalización dentro del servicio público. Esta carrera está regida por requisitos especiales de ingreso, permanencia y estabilidad, y promoción, con base en el establecimiento de un sistema de méritos que se verifica por medio de exámenes de idoneidad, tanto para el ingreso como para los ascensos. Incluye un proceso de formación integral y continua, cuyo sucedáneo es una capacitación permanente, toda vez que la permanencia otorga seguridad en el empleo, pero también exige un desempeño de calidad gradual y periódicamente evaluado. Carrera administrativa significa, en suma, desarrollo profesional⁷.

Por lo tanto, es relevante la importancia que tuvo la entonces Secretaría de la Cámara del Virreinato en los orígenes de dicha carrera administrativa:

La formación de servidores públicos de dedicación completa a las faenas administrativas aspirantes a desenvolver una carrera, tuvo su origen con el nacimiento de la Secretaría de la Cámara del Virreinato en 1756. Desde la década anterior se había preparado el terreno tanto para el establecimiento de la Secretaría como para la introducción del concepto de mérito para el ingreso al servicio⁸.

El diseño que regiría la administración pública del México Independiente fue inspirado especialmente en el modelo de la Secretaría de Cámara del Virreinato, creada en 1756, para “procesar la nutrida correspondencia oficial que circulaba entre ambos continentes, para facilitar la toma de decisiones, la configuración de políticas y el

⁵ Linda Arnold, *Bureaucracy and Bureaucrats in Mexico City, 1742-1835*. Trans. Enrique Palos (México: Grijalbo, 1991) 139.

⁶ Arnold, “Bureaucracy and Bureaucrats”, 48.

⁷ Guerrero, “Historia de la SRE”, 136.

⁸ Guerrero, “Historia de la SRE”, 136.

ejercicio de control”⁹. Por lo que en su momento, fueron retomados importantes y trascendentales aspectos de la misma:

Dos aspectos de la Secretaría fueron decisivos como herencia al México independiente: su organización administrativa y su personal profesionalizado. El largo proceso de asentamiento y capacitación de los servidores públicos, basado en el principio del mérito para ingreso, estabilidad y permanencia, desarrollo y promoción, fue perfeccionado con adecuadas organizaciones, de conformidad con los proyectos de reforma administrativa virreinal [...]¹⁰.

Linda Arnold, a su vez refuerza que desde el siglo XVIII, existía ya en la Nueva España la intención del establecimiento del Servicio Civil de Carrera:

La antigüedad y el mérito influían en las promociones y transferencias porque los burócratas locales participaban en la aplicación de las políticas de personal¹¹.

Dicha Secretaría fungía como un importante punto en las actividades administrativas, “esto incentivó a capacitar a los funcionarios de la Secretaría y a exigir requisitos más estrictos de ingreso a la misma”¹². Ante tal panorama, para el 8 de noviembre del año 1821, fue establecida la SREI, “paso decisivo en la modernización administrativa de España”¹³, con el objeto de hacer saber que había nacido el Estado Mexicano¹⁴, así como de llevar a cabo las Relaciones Diplomáticas con las cortes extranjeras, infraestructura, y todo lo demás que fuera puramente del Estado.¹⁵

En 1828, ya era indispensable una mayor organización y formalización de las oficinas de la SREI en el exterior, pues a medida que progresaban las negociaciones, el comercio internacional y los tratados con otros países, era evidente que la fase experimental librada por la tierna República Mexicana debía dar paso a una etapa de madurez institucional¹⁶.

Para los efectos de tales atribuciones de la SRE, como órgano ejecutor del Servicio Exterior y de las relaciones diplomáticas y consulares, fue designado el Dr.

⁹ Citado de Linda Arnold en Guerrero, 4.

¹⁰ Guerrero, “Historia de la SRE”, 6.

¹¹ Arnold, “Bureaucracy and Bureaucrats”, 190.

¹² Guerrero, “Historia de la SRE”, 7.

¹³ Guerrero, “Historia de la SRE”, 7.

¹⁴ Guerrero, “Historia de la SRE”, 14.

¹⁵ Guerrero, “Historia de la SRE”, 14.

¹⁶ Guerrero, “Historia de la SRE”, 151.

Manuel de Herrera, considerado como el primer Secretario de la SRE, y quien empezó a establecer las bases del Servicio Exterior fundamentado en los principios del Servicio Civil de Carrera, ya que desde sus orígenes como México Independiente, el país se preocupó por ordenar el Servicio Exterior:

Cabe destacar que de la creación de un Ministerio de Relaciones Exteriores, en 1822 se dio la primera disposición del Servicio Exterior. El 7 de mayo del año mencionado, ya habiéndose constituido un Congreso Constituyente, se hizo un Decreto por el cual se establecieron reglas para los nombramientos de los miembros del Servicio Exterior¹⁷.

Entre las tareas de la Secretaría se encontraban las de los ramos de Estado, Gobierno, Fomento y Beneficencia, así como los anteriormente mencionados, por lo que decidió dividirse en secciones¹⁸. De manera enfática, la Secretaría debía luchar arduamente para “patentizar su condición de Estado, invocando el carácter independiente del país”¹⁹. Con esta primera disposición de 1822 se fundaron las premisas que regirían la organización del Servicio Exterior Mexicano, con lo que se establece también la estipulación del sistema de acceso, permanencia, desempeño de los agentes consulares y diplomáticos, a la vez que se dio la pauta de un Servicio Exterior conformado por un cuerpo diplomático y consular de carácter profesional: “con esta base jurídica se creó el incipiente Servicio Diplomático”²⁰. Por otra parte, Linda Arnold sostiene que en México el mérito, fue posible de implantar gracias a los principios de rendimiento y capacidad introducidos por los Borbones:

El burócrata colonial aspirante tenía oportunidades implícitas de hacer carrera basadas en su preparación, antecedentes, nivel de ingreso a la institución y afiliación al sector [...] En todos lo departamentos, era el

¹⁷ SRE, “Historia de la Estructura Administrativa de la SRE”.

¹⁸ Guerrero, “Historia de la SRE”, 12.

¹⁹ Guerrero, “Historia de la SRE”, 20.

²⁰ Diario de los Debates. *Iniciativa con proyecto de decreto que reforma los artículos 19 y 20 de la Ley del Servicio Exterior Mexicano*. [28] (25 septiembre 2003 [15 noviembre 2006] Num.9). Senado de la República. Available from: http://www.senado.gob.mx/content/sp/dd/content/cale/diarios/59/1/PPO_No-9_25-09-2003_B.pdf

desempeño en el trabajo más que el patrocinio lo que podría conducir al progreso de un puesto departamental a otro de título superior²¹.

Es importante considerar el desarrollo del Servicio Civil de Carrera en la Nueva España, ya que más tarde se adoptó como sistema de integración del Servicio Exterior:

En la burocracia de fines de la colonia casi todos los burócratas se adherían a las reglas y reglamentos del gobierno, vigilándose ellos mismos, a la vez que fomentaban la formación del sistema administrativo profesional. Consideraban ventajoso apearse a las normas: con políticas y procedimientos regulares, sus carreras sólo se desarrollaban en forma predecible²².

Sin embargo, al lograr México su independencia y la promulgación de su Constitución en 1824, empezaron los nombramientos sin fundamento de los servidores públicos. Con la República Federal de 1824 fue establecida la condición de México como gobierno republicano federal, bajo el cual se estipularon las atribuciones del presidente en materia de nombramiento y remoción de secretarios, enviados diplomáticos y cónsules, delineando también el organigrama respectivo a las diversas funciones de los entonces despachos de gobierno:

El México independiente impuso nuevos criterios a la administración de personal, entre los que destaca la libertad de nombramiento y remoción como facultad del ejecutivo. En 1824, [...] se ordenó a la SREI que, en el futuro, todo nombramiento se solicitara primero al Supremo Gobierno Federal. Esto fue el comienzo del desorden generalizado que invadió a la administración pública y que tuvo sus efectos más perniciosos en el servicio público²³.

En lo que respecta al Cuerpo Diplomático y Consular extranjero todavía no se habían estipulado claramente sus funciones, por lo que urgía un arreglo que reglamentara las funciones del SEM, para llegar así al establecimiento de “una carrera administrativa propiamente dicha y ofrecer una ocupación permanente, fundada en el

²¹ Arnold, “Bureaucracy and Bureaucrats”, 185.

²² Arnold, “Bureaucracy and Bureaucrats”, 199.

²³ Guerrero, “Historia de la SRE”, 141.

mérito para el ingreso, estabilidad, permanencia y retiro”²⁴. Dos años después surgió otro avance para la consolidación de la SRE:

[...] se procedió, el 7 de julio de 1826, a expedir el primer Reglamento Interior de la Secretaría de Relaciones Exteriores e Interiores, en el que se delimitaron tanto sus responsabilidades como sus atribuciones. Y para el 31 de diciembre de 1829, el General Vicente Guerrero expidió la primera Ley del Servicio Exterior Mexicano²⁵.

Para diciembre de 1829, Vicente Guerrero habría expedido la primera ley para el SEM²⁶, contemplando un decreto para legaciones y consulados: “la idea, en esencia, era configurar un sistema estable y permanente, por lo cual se detalló lo relativo a competencias, funciones y jerarquías además de los sueldos, gastos y procedimientos de gestión interna”²⁷. Dada la complejidad de sus múltiples atribuciones, la SREI fue dividida en Departamento Interior y Departamento Exterior, situación que prevalecería hasta 1831²⁸, año en que Lucas Alamán formulara el primer proyecto de institucionalidad y profesionalización.

Para el año 1831, Alamán, entonces titular de la SREI, procedió a la organización del Cuerpo Diplomático, con la finalidad de establecer una carrera administrativa del SEM. En lo que respecta al Cuerpo Diplomático, éste contempló incluso uniformes para clasificarse, así como la homologación de sueldos y viáticos, sin dejar a un lado al Cuerpo Consular, cuya misión sería incentivar el comercio extranjero, mientras también portaban uniformes que los clasificaban²⁹. En estas fechas, los empleos diplomáticos no tenían derecho a retiro, jubilación o pensión, “pero cuando un empleado en misiones diplomáticas haya prestado dilatados y útiles servicios en esta

²⁴ Guerrero, “Historia de la SRE”, 154.

²⁵ SRE, “Historia de la Estructura Administrativa de la SRE”.

²⁶ Senado de la República, Diario de los debates.

²⁷ Guerrero, “Historia de la SRE”, 151.

²⁸ Guerrero, “Historia de la SRE”, 40.

²⁹ Guerrero, “Historia de la SRE”, 154.

carrera [...] el gobierno dispondría otorgar una pensión anual”³⁰. Para mayo de 1933, se había facultado al Presidente a remover libremente a los empleados de las Secretarías de Estado no dignos de su confianza, medida que despertó inquietud en los funcionarios públicos. Para 1852, se le facultaba además para extinguir oficinas prescindibles a favor del presupuesto³¹:

Para entonces, el favoritismo, el clientelismo y la empleomanía se habían apoderado de las oficinas públicas. Estaba suprimido el sistema de meritorios como procedimiento de ingreso al servicio y fracturada la escala para los ascensos [...]”³².

No obstante, para la SREI era importante luchar contra la “ineptitud, abandono y carencia de probidad de muchos empleados”³³ y no ser partícipe de lo que entonces imperaba: “Después de la Independencia, un puñado de servidores públicos fundieron en una las carreras burocrática y política o la burocrática y la de negocios”³⁴. Por lo que comenzó a pugnar por la amovilidad de funcionarios capacitados, la aplicación de exámenes de dichas aptitudes que reflejaran sus conocimientos o en su caso, su ineptitud³⁵. Sin embargo, a pesar de la aceptación y efectividad de la implementación de un Servicio Civil de Carrera en el México Independiente, el paso del tiempo y la burocratización de los servidores públicos, así como la politización que se fue infiltrando como método de ingreso, estabilidad, permanencia, desarrollo y promoción de los servidores públicos, dieron paso a un nuevo sistema de manejo de personal, *sistema clientelar*, que permitió la recepción de personas sin experiencia para el desarrollo de sus funciones, tal como lo refiere Omar Guerrero de Díaz Rugama:

Muchos empleados carecían de saberes mínimos, tales como leer, escribir y contar [...] Finalmente, tampoco sabían acerca de la Constitución federal ni de la organización administrativa dentro de la

³⁰ Guerrero, “Historia de la SRE”, 153.

³¹ Guerrero, “Historia de la SRE”, 142.

³² Guerrero, “Historia de la SRE”, 143.

³³ Guerrero, “Historia de la SRE”, 143.

³⁴ Arnold, “Bureaucracy and Bureaucrats”, 199.

³⁵ Guerrero, “Historia de la SRE”, 143.

que se desempeñaban, ni detentaban un título profesional que avalara su condición de servidores públicos profesionales³⁶.

No obstante, es relevante considerar el análisis de Linda Arnold, quien justifica el efecto de dicho cambio bajo la premisa de que los empleados fueron perdiendo el interés por destacar en su trabajo cuando estos no eran valorados con su remuneración oportuna, lo que propició el vicio en la administración de personal y la continuidad a un sistema basado en criterios y esquemas corruptibles de tipo político:

El quitarle la participación formal a los empleados administrativos en los asuntos de personal [...] dejó la puerta abierta al personalismo y a la corrupción sin freno³⁷.

Con ello podemos notar que tal panorama favorecía los intereses de la época:

El [...] el desplazamiento y la desprofesionalización de esa burocracia sirvieron a los intereses de la república federal. Los revolucionarios del decenio de 1820 querían un estado político liberal; no deseaban ver limitadas su elección y opciones políticas por los procedimientos administrativos, las actitudes mentales ni las instituciones del imperio³⁸.

En el año 1834 fue expedido el decreto que sumó un avance a la intención de profesionalizar el Servicio Exterior, ya que se estableció la configuración de oficinas consulares, generales, particulares y viceconsulados³⁹. Sin embargo, el reglamento del Servicio Consular tuvo que esperar hasta 1871, mientras tanto los cónsules actuaban sin un reglamento formal⁴⁰. En 1835, el entonces Secretario José María Gutiérrez de Estrada, “sugirió el arreglo definitivo de los Cuerpos Diplomático y Consular”⁴¹, a la vez que consideró lo referente a su conformación, amén de adicionar el criterio de permanencia y promoción, en los cargos de ministro plenipotenciario y encargado de negocios⁴². Fue también Gutiérrez de Estrada quien pusiera en marcha el Colegio

³⁶ Guerrero, “Historia de la SRE”, 147.

³⁷ Arnold, “Bureaucracy and Bureaucrats”, 201.

³⁸ Arnold, “Bureaucracy and Bureaucrats”, 208.

³⁹ Decreto sobre el establecimiento de oficinas consulares generales, particulares y viceconsulados, de febrero 12 de 1834. *Derecho Internacional Mexicano*. Tercera parte, 168-170.

⁴⁰ Guerrero, “Historia de la SRE”, 155.

⁴¹ Guerrero, “Historia de la SRE”, 155.

⁴² Guerrero, “Historia de la SRE”, 156.

Diplomático, “cuyo objeto era la formación de servidores públicos de lo exterior, por lo que para su ingreso se requería tener 14 años como mínimo, saber leer y escribir, y dominar la gramática y la ortografía castellana, así como la aritmética”⁴³. Para 1834, aunque el Servicio Consular percibía un sueldo, no tenían derecho a pensión, retiro o jubilación, salvo el otorgamiento de una pensión anual no mayor al mayor sueldo que hubiere alcanzado, y sólo en casos del desempeño durante la carrera, además de puntualizar que los salarios no compensaban la gran carga de trabajo de los funcionarios⁴⁴:

El Cuerpo Consular se desempeñaba bajo el criterio de amovilidad a voluntad del Gobierno, salvo aquellos funcionarios que tuvieran propiedad del empleo al momento de ingresar al servicio⁴⁵.

Para el año 1829, bajo la presidencia del Gral. Vicente Guerrero, había comenzado ya la expulsión de los españoles, lo que aunado al surgimiento de una nueva Constitución de 1836, permitió a México el reconocimiento de su nacimiento como país independiente por parte de España, el 28 de diciembre de 1836.⁴⁶ Lo que traería consigo el esfuerzo de la SREI por perseverar en el reconocimiento de México como país independiente, ya que la única nación que lo reconocía para 1823 era EEUU, por lo que la Secretaría debería actuar a favor de lo que Omar Guerrero establece:

[...] actuar a favor de la configuración definitiva de los límites con los países vecinos [...], cuya escisión del extinto Imperio Mexicano la colocó en condición de país soberano ante la nación mexicana⁴⁷.

En 1836, se dio otro avance en pro de la carrera administrativa del Servicio Diplomático, pues se logró el derecho de pensión para los empleados diplomáticos que no estuvieran en servicio, y que se podrían poner al servicio de comisiones en su ramo; así como el sistema promocional, mediante el cual los encargados de negocios o los

⁴³ Guerrero, “Historia de la SRE”, 158.

⁴⁴ Guerrero, “Historia de la SRE”, 41.

⁴⁵ Guerrero, “Historia de la SRE”, 41.

⁴⁶ Guerrero, “Historia de la SRE”, 20.

⁴⁷ Guerrero, “Historia de la SRE”, 20.

secretarios, según sus aptitudes y antigüedad, pudieran ocupar vacantes en las plazas de oficiales de la planta del Ministerio de Relaciones⁴⁸, con lo que sabemos que: “fue de ese modo que la estabilidad y permanencia [...] sentaron bases para la carrera administrativa del Servicio Exterior, a partir de su ramo diplomático”⁴⁹. Para los siguientes años del México Independiente, la Secretaría se centró en poder relacionarse con otros países y fortalecer su relación con ellos y en rescatar la confianza en México para fungir como país receptor de inversiones, y favorecer el comercio con esta nación⁵⁰. Además de manifestarse la existencia de una postura casi oficial de la política exterior mexicana del ahora México Independiente:

Hay que destacar que entre 1835 y 1896 se expidieron seis reglamentos que determinaban la indumentaria que, de acuerdo con la diplomacia de la época, debía usar el personal diplomático y consular mexicano⁵¹.

Ahora competían a las relaciones exteriores las tareas de consulados, designación y límites de la República, pasaportes y legalización de firmas, academias dedicadas a enseñanza de primaria y secundaria, impresiones de gobierno a cargo del erario⁵², además de conservar responsabilidades en asuntos domésticos del país. Ante la saturación de labores en una misma Secretaría surgió la necesidad de traspaso de atribuciones a otra secretaría, lo que permitió a la SRE tener mayor dedicación en sus labores, y con ello una mayor especialización:

[...] la creación de la Secretaría de Relaciones Exteriores fue, de suyo, un notorio progreso, toda vez que la precisión de sus labores de política exterior constituyó un avance hacia su cabal condición de institución especializada en la política exterior⁵³.

⁴⁸ Guerrero, “Historia de la SRE”, 159.

⁴⁹ Guerrero, “Historia de la SRE”, 159.

⁵⁰ Guerrero, “Historia de la SRE”, 33.

⁵¹ SRE, “Historia de la Estructura Administrativa de la SRE”.

⁵² Guerrero, “Historia de la SRE”, 83.

⁵³ *Sobre la Administración Pública de México y medios de mejorarla*. Sin datos editoriales. (México, 1853). Citado en Omar Guerrero, “Historia de la SRE”.

Para estas fechas, la SRE habría de controlar los registros del Archivo General, custodiar el Gran Sello de la Nación, expedir pasaportes, cartas de naturalización y seguridad, certificación de firmas y entradas de extranjeros por puertos mexicanos, así como llevar la contabilidad de los servicios que ésta sección prestaba⁵⁴. Por otra parte, con el golpe de estado dirigido por el Gral. Antonio López de Santa Anna, fueron promulgadas las Siete Leyes Constitucionales en las que se establecía el modelo republicano y centralista como forma de gobierno para el Estado Mexicano, que sentó las bases para que el presidente “nombrara, celebrara y dirigiera las relaciones internacionales en las que fuese parte del gobierno central”⁵⁵, haciendo con ello que para abril de 1853, año en que se ratificara el Reglamento Interior, se decretaran las Bases de la Administración Política de la República Mexicana, entre los cuales figuraba el Ministerio de Relaciones Exteriores, el cual expidió su tercer Reglamento Interior para el 8 de agosto de 1853, año en que también se promulgó la “Ley de Arreglo del Cuerpo Diplomático; definiendo el orden jerárquico”⁵⁶, organizándolo en base a la concepción de Alamán: “un sistema administrativo, una reforma, sin la cual la nación siempre estará mal servida”⁵⁷, ya que cabe recordar que fue Alamán quien propusiera especializar las oficinas tanto de asuntos exteriores como de los interiores, en pro de “especializar y profesionalizar al personal de la SREI”⁵⁸.

El 5 de febrero de 1857, fue promulgada la nueva Constitución de la República Mexicana, la cual faculta al presidente de la República en materia de nombramiento y remoción de secretarios, agentes diplomáticos y cónsules. Años después, en agosto de 1858, la Secretaría de Estado y del Despacho de Relaciones Exteriores emitió su cuarto

⁵⁴ Guerrero, “Historia de la SRE”, 84.

⁵⁵ SRE, “Historia de la Estructura Administrativa de la SRE”.

⁵⁶ Senado de la República, Diario de los debates.

⁵⁷ Guerrero, “Historia de la SRE”, 42.

⁵⁸ Guerrero, “Historia de la SRE”, 43.

Reglamento Interior⁵⁹. En 1861, la SRE se fusionó y se separó varias veces de la de Gobernación hasta llegado el año de 1867, año en que se separaran y funcionaran individualmente; haciendo entonces que de 1861 a 1867 la SRE y Gobernación se enfocara más a las labores de las relaciones exteriores ya que manejaba los consulados, límites de la República, legalización de firmas, y del ramo interno, el manejo del Gran Sello de la Nación, Archivo General, publicaciones oficiales y matrículas de casas de comercio y compañías extranjeras⁶⁰, quedando dicha Secretaría conformada por los Departamentos del Exterior y de la Sección de Europa y el Departamento de Gobernación:

Esta reorganización se fundó [...] en el dictado del mérito y la aptitud para la provisión de plazas, amén del mejor servicio público; sin embargo, como contraparte se decretó la cesación de todo derecho de jubilación, cesantía, pensión y montepío, salvo para aquellos servidores con derechos adquiridos con anterioridad. Así, aunque el mérito, la aptitud y el desempeño eran las divisas del ingreso, la imposibilidad de permanencia y debida jubilación discrepaban marcadamente entre ellos⁶¹.

Formaban parte del Cuerpo Diplomático todos aquellos que les fueron confiadas funciones especiales aunque no fueran miembros de manera formal, al igual que aquellos que fueran empleados del Ministerio por otras disposiciones del caso:

[...] el ingreso estaba tamizado por un examen de suficiencia para algunos funcionarios. Era éste el caso de los segundos secretarios, quienes eran sometidos a un examen de francés y de otra lengua viva, además de historial general de México, ortografía y caligrafía⁶².

Mientras que el Cuerpo Consular (cónsules generales, cónsules, y vicecónsules) se dedicaría a velar por aquellos intereses de tipo comercial del imperio en el extranjero:

[...] para ingresar al Cuerpo era menester aprobar un examen cuyas materias eran el derecho internacional referente al renglón consular, derecho mercantil marítimo y el idioma del país del caso [...] No todos los cónsules estaban dotados por el erario, de modo que sólo los

⁵⁹ SRE, "Historia de la Estructura Administrativa de la SRE".

⁶⁰ Guerrero, "Historia de la SRE", 91.

⁶¹ Guerrero, "Historia de la SRE", 95.

⁶² Guerrero, "Historia de la SRE", 131.

expensados por el Imperio tenían derecho de pensión y retiro. A este Cuerpo le eran aplicados varios artículos del decreto de reorganización del Cuerpo Diplomático, relativos a pensiones y retiros⁶³.

Retomando para estos años que la SRE fue hasta el año 1891, la dependencia administrativa que más cambios sufrió⁶⁴; bajo la serie de reformas a la composición orgánica del gobierno federal de Benito Juárez en 1861, se denominó como Ministerio de Relaciones Exteriores y de Gobernación⁶⁵ hasta 1867, cuando fue restaurada la SRE:

En 1970, la SRE aún conservaba el modelo de organización interna fundado en 1953, pero había adoptado el principio de separación de los asuntos de Cancillería y los propiamente de archivo⁶⁶.

Para el año de 1871, con el establecimiento de la República Restaurada, se redefine la dirección de la política exterior encaminándola al respeto a la soberanía de los pueblos y en su igualdad jurídica, por lo que fue promulgado un nuevo Reglamento del Cuerpo Consular, el cual habría estado sujeto a la organización estipulada en 1834, en la que “se establecen las tareas de los miembros de lo consulados, además de ampliar las categorías de composición de los consulados”⁶⁷, aunque también sabemos que dicho Cuerpo Consular no era regido por criterios de estabilidad, permanencia y retiro. Mediante la nueva disposición, los miembros del Cuerpo Consular fueron clasificados en Cónsules Generales, Cónsules, Vicecónsules y Cancilleres, mientras que los agentes consulares se dividieron en agentes consulares de carrera y honorarios⁶⁸:

El Ejecutivo Federal se reservaba el derecho de remover libremente a todos los agentes consulares cuando hubiera lugar, lo cual debilitaba, de principio el sistema de estabilidad y permanencia, y hacía casi inútil el procedimiento de mérito para ingreso y promoción⁶⁹.

⁶³ Guerrero, “Historia de la SRE”, 132.

⁶⁴ Guerrero, “Historia de la SRE”, 135.

⁶⁵ SRE, “Historia de la Estructura Administrativa de la SRE”.

⁶⁶ Guerrero, “Historia de la SRE”, 97.

⁶⁷ SRE, “Historia de la Estructura Administrativa de la SRE”.

⁶⁸ Guerrero, “Historia de la SRE”, 167.

⁶⁹ Guerrero, “Historia de la SRE”, 169.

El Cuerpo Consular, encargado del comercio nacional y en países extranjeros, contaba con un estándar de requisitos de ingreso ya que ahora los aspirantes deberían mostrar dominio de derecho internacional consular, derecho internacional marítimo, legalidad en materia consular e idioma que lo acreditaría⁷⁰ sin dejar a un lado:

[...] tanto para el ingreso como para las promociones se determinaron como criterios fundamentales la probidad y la aptitud, después de los servicios extraordinarios y finalmente la antigüedad, en caso de igualdad de circunstancias. Sin embargo, el Cuerpo Consular seguía careciendo de derecho de permanencia, estabilidad y retiro, sustanciales para una carrera administrativa, toda vez que no se establecían procedimientos de capacitación, a pesar de estar fijados los conocimientos que debían dominar⁷¹.

También se dio un nuevo lineamiento a los miembros del Cuerpo Consular, de las figuras de agentes comerciales, dividiendo a éstos en los de carrera y los honorarios, así como otros empleados auxiliares:

Notable innovación en pro de la profesionalización del servicio público consular fue la creación del requisito del ingreso a través de un diploma del aspirante a la carrera consular que ofrecía la Escuela Nacional de Comercio y Administración [...]. La diferencia profesional entre este Cuerpo y el Diplomático era que a los cónsules se les exigían conocimientos mercantiles, mientras que los diplomáticos deberían tener una formación básicamente jurídica⁷².

Además nos resulta importante destacar el sistema de promociones que acompañó a este periodo. En él, se estipuló ante todo el mérito y el desempeño que se haya mostrado, la aptitud, y en caso de empate, el factor antigüedad⁷³, como ya se había establecido. El sistema de ascensos de este cuerpo se encontraba regido por “su propia carrera profesional y académica, y un procedimiento de ingreso cerrado para quienes procedían de ella o demostraban tener conocimientos similares”⁷⁴. La pensión por retiro, sería otorgada a los miembros del Cuerpo Consular en base a su antigüedad, de manera

⁷⁰ Guerrero, “Historia de la SRE”, 167.

⁷¹ Guerrero, “Historia de la SRE”, 167.

⁷² Guerrero, “Historia de la SRE”, 168.

⁷³ Guerrero, “Historia de la SRE”, 169.

⁷⁴ Guerrero, “Historia de la SRE”, 169.

que los que más podrían recibir eran aquellos elementos que tuvieran entre 25 y 30 años de servicio con un total de 15% de su sueldo, mientras que aquellos que sólo contaban con 15 ó 20 años de servicio, contarían únicamente con el 8%⁷⁵. En caso de la permanencia del empleo, éste contemplaba que cada nombramiento que fuera otorgado a los miembros de su cuerpo, debería constar obligatoriamente de una vigencia mínima de 2 años, tras de los cuales el funcionario podría estar sujeto a su remoción⁷⁶. A la vez:

El Ejecutivo Federal se reservaba el derecho de remover libremente a todos los agentes consulares cuando hubiera lugar, lo cual debilitaba el sistema de estabilidad y permanencia, y hacía casi inútil el procedimiento de mérito para el ingreso y promoción. Como sus colegas del Cuerpo Diplomático, los miembros del cuerpo consular vivían amenazados por la espada de Democles del despido⁷⁷.

2.2 EL SERVICIO EXTERIOR HACIA EL SIGLO XX

Antes de la llegada del Gral. Porfirio Díaz a la presidencia en 1877, el Servicio Exterior se había modificado, ya que el 11 de febrero de 1883 fue expedido el quinto Reglamento Interior del Ministerio de Relaciones Exteriores. En 1883 nace el nuevo Departamento Comercial y Consular que marcó una separación de las atribuciones de carácter comercial de aquellos de carácter político y diplomático. Para el 13 de mayo de 1891, fue establecida la SRE, integrándose también un Reglamento para el cuerpo diplomático mexicano de 1888, mientras que los militares y navales no pertenecían al escalafón, ya que eran parte del personal asimilado⁷⁸. En 1888, se asentó que las Misiones especiales y plenipotenciarias fueran divididas en legaciones extraordinarias y plenipotenciarias, legaciones plenipotenciarias, legaciones de ministros residentes y legaciones de encargados de negocios, lo que sugiere una especialización mayor de sus labores:

⁷⁵ Guerrero, "Historia de la SRE", 169.

⁷⁶ Guerrero, "Historia de la SRE", 169.

⁷⁷ Guerrero, "Historia de la SRE", 169.

⁷⁸ SRE, "Historia de la Estructura Administrativa e la SRE".

[...] la Secretaría de Relaciones Exteriores estaba alcanzando la consolidación organizativa necesaria para un desempeño más completo y eficiente de sus cometidos, toda vez que sus facultades y funciones tendían a especializarse cada vez más⁷⁹.

Fue entonces cuando fue establecido que el Presidente nombraría a los agentes del servicio diplomático, mientras que sería el senado quien tendría que ratificar dicho nombramiento. Aunque es sabido que el ingreso se encontraba ya regido bajo los preceptos de la teoría de la profesionalización de servidores públicos diplomáticos:

[...] el ingreso quedó condicionado a un examen sustentado en escuelas públicas, a un título profesional que avalara las materias de dicho examen o, en su caso, a un examen efectuado por la Secretaría misma [...] Una mejora sustancial hacia la profesionalización del servicio público de la diplomacia fue, amén de los requisitos de ingreso y conocimientos, el establecimiento de reglas fijas de promoción. Así, el ascenso de agregado hasta la categoría superior de encargado de negocios se sujetó rigurosamente a la antigüedad, es decir, se favoreció relativamente a la permanencia. A pesar de estos progresos hacia la profesionalización del servidor público diplomático –ingreso por méritos– éste todavía no disfrutaba de estabilidad, permanencia y retiro, esenciales en la carrera administrativa⁸⁰.

Por su parte, la Secretaría comenzó con la formación del Departamento Político, Departamento de Cancillería, y del Departamento Comercial y Consular⁸¹:

[...] con el nuevo arreglo organizativo de la Secretaría, se estableció la obligación a que los aspirantes a conducir los Departamentos Político y Comercial y sus secciones debían dominar los idiomas francés e inglés [...]. Por cuanto a la jefatura del Departamento de Cancillería, se exigía el dominio de inglés, francés y el derecho diplomático, amén de conocer los formularios y documentación de Cancillería y gabinete⁸².

En 1891, la nueva disposición establecería sus atribuciones, como lo son el manejo de la correspondencia de la Secretaría, relaciones con las naciones extranjeras, conservación de documentos diplomáticos, legaciones y consulados, extradiciones, nombramiento y renuncia de los secretarios de Estado, del Gran Sello de la Nación, legalización de firmas de documentos con efectos en el exterior o en la República, y del

⁷⁹ Guerrero, “Historia de la SRE”, 177.

⁸⁰ Guerrero, “Historia de la SRE”, 162.

⁸¹ Guerrero, “Historia de la SRE”, 99.

⁸² Guerrero, “Historia de la SRE”, 102.

manejo del Archivo de la Nación⁸³, mediante lo cual podemos notar el retorno a la variedad de intervenciones que la SRE tendría en materia doméstica. Para 1895, la SRE continuaba con su mismo sistema organizacional seccional, con lo que sabemos, se exigía un cada vez mayor grado de profesionalización: “Es notorio el progreso profesional del servicio público en la Secretaría, como lo muestra la especialización ocupacional de varios de sus empleados”⁸⁴.

Para el año de 1896 tuvo lugar la expedición de la Ley Orgánica del Cuerpo Diplomático Mexicano y su Reglamento, lo que construye por vez primera un cuerpo legal uniforme derivado de una auténtica y legítima correlación de ley y su reglamento⁸⁵. Es importante señalar que para estas fechas se veía ya el mayor grado de profesionalización requerido para la integración del Servicio Exterior: “el ingreso a la carrera diplomática se reglamentó de manera más estricta y rigurosa”⁸⁶, ya que se realizaban exámenes para los aspirantes. Otro de los cambios durante el periodo revolucionario del Estado Mexicano, fue la derogación de la ley de 1834 y de su reglamento de 1896 con la introducción de la Ley Orgánica del SEM, conformada por 43 capítulos y 813 artículos. Los agentes consulares fueron divididos en agentes consulares, agentes consulares de carrera y agentes consulares honorarios⁸⁷:

A finales del siglo XIX, la SRE estaba alcanzando la consolidación organizativa necesaria para un desempeño más completo y eficiente de sus cometidos, toda vez que sus facultades y funciones tendían a especializarse cada vez más⁸⁸.

En esta nueva reorganización del Cuerpo Diplomático de 1896, por vez primera, “el Servicio Exterior fue concebido como totalidad y, al mismo tiempo, como un sistema de partes especializadas”, con lo que podemos entender que se dio una

⁸³ Guerrero, “Historia de la SRE”, 186.

⁸⁴ Guerrero, “Historia de la SRE”, 191.

⁸⁵ SRE, “Historia de la Estructura Administrativa de la SRE”.

⁸⁶ SRE, “Historia de la Estructura Administrativa de la SRE”.

⁸⁷ SRE, “Historia de la Estructura Administrativa de la SRE”.

⁸⁸ Guerrero, “Historia de la SRE”, 177.

separación en lo que correspondía a su integración mediante la ley, y su funcionamiento mediante el reglamento, dividiendo con ello, las áreas de actividad funcional de la actividad institucional, exigiendo cumplir con todos los requisitos para los aspirantes a la diplomacia. Dos años después, en 1898, el cargo de enviado extraordinario y ministro plenipotenciario fue cambiado por el aún existente, cargo de embajador⁸⁹. Además podemos ver un importante paso en el nivel de profesionalización del Servicio Exterior, ya que “como Cuerpo, se decretó la exclusividad de las funciones diplomáticas como actividad pública y, por lo tanto, se declaró incompatible con cualquier profesión, industria y oficio”⁹⁰. Como requisito para el ingreso de servidores públicos de la administración pública del exterior, era indispensable aprobar el examen de temas de derecho internacional regulado por la SRE, después de haber aprobado o rechazado los certificados o títulos de los aspirantes según su valoración⁹¹. Sin embargo, el sistema de promociones que regía la carrera diplomática, se encontraba todavía un poco inmadura, ya que eran considerados el puesto máximo que se desempeñaba, la inteligencia que se haya mostrado y la importancia de los servicios prestados, con la decisión de la antigüedad que se tuviese en caso de registrarse un empate de circunstancias entre los aspirantes, cuidando nunca descender el grado máximo de su categoría⁹².

En el ramo consular, “se introdujo la Ley Orgánica del Servicio Consular Mexicano y su reglamento de 1911”⁹³, se establecía la formación de la Dirección General de Consulados, encargada de los tratados y convenciones, nombramiento, remoción, licencias, correctivos, patentes de cónsules mexicanos, así como el exequátur, autorizaciones y ceses de los extranjeros, a la vez que también se encargaría de la

⁸⁹ Guerrero, “Historia de la SRE”, 164.

⁹⁰ Guerrero, “Historia de la SRE”, 164.

⁹¹ Guerrero, “Historia de la SRE”, 165.

⁹² Guerrero, “Historia de la SRE”, 165.

⁹³ Senado de la República, Diario de los debates.

gestión interna del Servicio Consular y asuntos referentes de inmigraciones-emigraciones y casos referentes a la aplicación del derecho civil⁹⁴.

La SRE conservaría dentro de su trazo organizativo el desarrollo incremental que había tenido desde su fundación, pero no estaría al servicio de un Estado abstinento y parco, sino dedicada a un Estado protagonista y comprometido con el proyecto firmemente nacionalista que había surgido con la Revolución de 1910⁹⁵.

2.3 EL SERVICIO EXTERIOR DESPUES DE LA REVOLUCIÓN

El 5 de febrero de 1917 fue promulgada nuestra actual Constitución, mediante la cual se estipuló que sería el senado el encargado del análisis de la política exterior desarrollada por el Presidente, así como de ratificar los nombramientos de agentes diplomáticos y cónsules generales⁹⁶. Mientras que el 4 de abril de 1917, fue decretado un reordenamiento provisional en materia de administración pública, que registró la supresión de la SRE y el establecimiento de la Secretaría de Estado, encargada de asuntos exteriores y de tipo doméstico, tal como lo hubiera desempeñado la antigua SREI, situación que perdurara por unos meses. Lo importante de dicho periodo fue la intervención en materia de lo exterior, ya que estuvo a cargo de las relaciones diplomáticas y consulares con otros países, de la expulsión de extranjeros del territorio nacional, de la custodia de documentos nacionales y extranjeros, de los tratados internacionales y su conservación, de las extradiciones y de la custodia del Gran Sello de la Nación, mientras que desde este periodo, el Archivo General de la Nación, pasó a formar parte de la Secretaría de Gobernación⁹⁷:

A partir de 1917, las competencias de la Secretaría de Relaciones Exteriores sufrieron un proceso de desarrollo incremental, que se prolongó hasta 1957. Sus actividades en este periodo, y como herencia del siglo anterior, se fundamentaron en el ejercicio de la diplomacia y la labor consular, como ejes funcionales básicos de su objeto⁹⁸.

⁹⁴ Guerrero, "Historia de la SRE", 193.

⁹⁵ Guerrero, "Historia de la SRE", 194.

⁹⁶ Senado de la República, Diario de los debates.

⁹⁷ Guerrero, "Historia de la SRE", 208.

⁹⁸ Guerrero, "Historia de la SRE", 242.

En los años de 1920 a 1924, con la presidencia de Álvaro Obregón, tuvo lugar una nueva organización de la SRE, ya que ahora le competía también la Comisión Internacional de Límites⁹⁹. Dentro de la organización que se consideró para el Servicio Exterior en estos años, fueron importantes pautas de selección todo aquello que destacara el valor del mérito, mientras que fue retomada la importancia de los exámenes para el ingreso, factor que se había perdido durante la época del porfirismo. Fue resuelto que cada vacante que hubiera debería ser ocupada mediante concurso entre aquellos que mostraran mayor aptitud y cultura para el desempeño de sus labores, con lo que sería indispensable fomentar entre los servidores una actualización continua que les permitiera estar en capacitación y actualización de los asuntos contemporáneos que les atañen.

A la vez, se decidió que aquellos que apenas hayan ingresado al SEM, deberían permanecer durante dos años en calidad de agregados con sueldo, todo esto como requisito para el ingreso al Cuerpo Diplomático¹⁰⁰. Como resultado del movimiento revolucionario, se define el perfil de la política exterior del país, con lo que se faculta al Senado de la República a ratificar la elección de los agentes diplomáticos y cónsules generales propuestos por el presidente, para que posteriormente, bajo la presidencia de Álvaro Obregón, se expidió la Ley Orgánica del Cuerpo Diplomático y su Reglamento: “en la que por vez primera se determina la entrada al Servicio Exterior mediante e concurso público”¹⁰¹.

Para este reglamento, el servicio diplomático se compuso por los jefes de misión y el personal de carrera. Por primera vez se determina la entrada al Servicio Exterior, mediante concurso público, donde la competitividad es el punto de arranque para el proceso de selección¹⁰².

⁹⁹ Guerrero, “Historia de la SRE”, 218.

¹⁰⁰ Guerrero, “Historia de la SRE”, 286.

¹⁰¹ Senado de la República, Diario de los debates.

¹⁰² SRE, “Historia de la Estructura Administrativa de la SRE”.

Sin embargo, en esta reorganización de la ley anteriormente mencionada, se establece “encomendar la jefatura de la misión diplomática a políticos que el Ejecutivo de la Unión *creyera capacitados* para ejercer dicha función”¹⁰³.

En 1923, se expide la Ley del SEM que decreta una nueva configuración en las oficinas consulares y en la integración del personal, ya que se prescribe que “el gobierno puede preferir para el cargo de cónsul general a mexicanos que no pertenezcan al Cuerpo Consular y que gocen de una notoria aptitud y buena conducta”¹⁰⁴. Igualmente, el sistema de promociones se vio afectado, ya que el ascenso de segundo a primer secretario requería un desempeño de tres años, mientras que de primer secretario a consejero exigiría un periodo de cinco años, respetando ante todo el requisito del mérito y la aptitud, más que el de la antigüedad, a la vez que se garantizaba su permanencia a excepción de incurrir en condena criminal, el casarse con una mujer de la nacionalidad extranjera donde desempeñara su función sin avisar a la SRE, así como incurrir en mala conducta, abandono del cargo o en grave infracción de sus labores ¹⁰⁵. Lo que podemos resaltar de esta época es el impulso que el presidente Álvaro Obregón dio al Servicio Exterior, ya que lo consideraba como:

El Servicio Exterior era una de las manifestaciones del servicio civil, y, por lo tanto, debía ser ajeno al favoritismo y estar sustentado en sistema de méritos [...] Asimismo, para fortalecer u noción de servicio civil, se habían reforzado en el Servicio Exterior los aspectos de compensaciones, retiro y pensiones ¹⁰⁶.

El Servicio Exterior continuó alcanzando logros de 1922 a 1939, ya que se pugnaba por programas de formación a funcionarios públicos en las instituciones académicas de nivel universitario, en pro de la consolidación de dicho Servicio:

¹⁰³ Alejandro Acosta, “La diplomacia mexicana: entre políticos y servidores de carrera”. *El Cotidiano, Revista 140. UAM.* (Noviembre-diciembre de 2006 [6 de enero de 2006]) . Available from: <http://www.elcotidianoenlinea.com.mx/pdf/14008.pdf>

¹⁰⁴ SRE, “Historia de la Estructura Administrativa de la SRE”.

¹⁰⁵ Guerrero, “Historia de la SRE”, 289.

¹⁰⁶ Guerrero, “Historia de la SRE”, 286.

Entre 1920 y 1934 se desenvuelve un conjunto de acciones e instituciones favorables al desarrollo de la carrera administrativa en el servicio público [...] la SRE y el Departamento de la Contraloría dan pasos muy significativos en pro de la implantación del sistema de méritos para el ingreso, permanencia y promoción de sus trabajadores, toda vez que en el seno de la primera el Servicio Exterior había alcanzado el máximo nivel de profesionalización de su historia¹⁰⁷.

A pesar de que en la época de la Revolución se dio un importante impulso por la profesionalización del Servicio Exterior, ya que existía tanto la Escuela Superior de Administración Pública como la UNAM, se carecía también de un sistema universitario que preparara profesionalmente a los servidores interesados en desempeñar una carrera administrativa en los Cuerpos Diplomático o Consular, ya que únicamente se contaba con la expedición de títulos y de certificados de aquellos que eran aspirantes del SEM, “tal fue el efecto de la extinción de la profesión de aspirante a la carrera consular en 1923”¹⁰⁸. Dentro de la reforma antes mencionada del Servicio Exterior se contempló la integración del Cuerpo Diplomático y aspirantes a la carrera diplomática, a los que se les protegió de no ser ubicados en rangos inferiores al que pertenecían¹⁰⁹.

Para acceder al Cuerpo Diplomático, era requisito el examen de ingreso o concurso público mediante pruebas orales y escritas, tener conocimientos de instrucción primaria, hablar y escribir correctamente inglés y español, o alguna otra lengua útil para el SEM. Era importante el dominio de geografía de México y universal, contabilidad, economía política mundial y nacional, así como derecho internacional público y privado, a la vez que se requería tener conocimiento de la Constitución Política y de los reglamentos diplomáticos y consulares; fue en este año cuando fue desechado el uniforme que debía portar el Cuerpo Diplomático. Los Jefes de Misión eran removidos y nombrados libremente por el Presidente de la República¹¹⁰. En lo que respecta al

¹⁰⁷ Guerrero, “Historia de la SRE”, 267.

¹⁰⁸ Guerrero, “Historia de la SRE”, 296.

¹⁰⁹ Guerrero, “Historia de la SRE”, 288.

¹¹⁰ Guerrero, “Historia de la SRE”, 292.

Cuerpo Consular, éste fue reorganizado en 1923, se le dividió en personal de carrera y personal honorario, no quedando restringido éste a los mexicanos:

El término personal de carrera equivale a tres conceptos: primero, que se trata de un personal profesional de las relaciones internacionales; segundo, que es permanente, y tercero, que hace dentro del Servicio Exterior Mexicano una verdadera carrera, la que empieza con el rango de vicecónsul en la rama consular, con el de agregado diplomático en la diplomática y con el canciller de tercera en la administrativa¹¹¹.

El personal de carrera fue contemplado en funcionarios y empleados, al igual que lo fue el del Cuerpo Diplomático, lo que trazó un organigrama conformado por los siguientes funcionarios de carrera: Cónsules Generales de Primera, de Segunda, Agregados Comerciales, Cónsules de Primera, de Segunda, de Tercera, Cónsules de Cuarta, Vicecónsules, Contadores de Primera, Segunda y Agregados Comerciales, mientras que los empleados de carrera se contemplaban en Intérpretes y traductores, Escribientes de Primera y de Segunda. Los exámenes de ingreso constaban de resoluciones de situaciones prácticas, y su evaluación era la rapidez con la que resolvían dichos problemas. En lo que se refiere a las promociones, era importante la calificación, el desempeño y la aptitud, sujetos a un tiempo mínimo de desempeño. Respecto a la permanencia, ésta aseguraba el no despido injustificado, de manera que al igual que el Cuerpo Diplomático, los funcionarios y empleados podían ser removidos bajo los mismos casos que el Cuerpo antes mencionado, “tampoco podían ser nombrados para cargos inferiores, sin su anuencia, y las vacantes eran cubiertas con preferencia por los miembros de la Carrera Consular”¹¹².

En 1934, bajo la iniciativa de Abelardo Rodríguez, quien acordara el establecimiento del Servicio Civil, y luego de que la composición orgánica de la administración pública sufriera algunos cambios, el Congreso de la Unión emitió las Leyes de Secretarías y Departamentos de Estado, de modo que en 1934 se emitió

¹¹¹ Ramón Xilotl, *Derecho Consular Mexicano*, (México: Porrúa, 1982), 160.

¹¹² Guerrero, “Historia de la SRE”, 295.

también la Ley del SEM y la Ley Orgánica de los Cuerpos Diplomáticos y Consular Mexicanos y su Reglamento. De igual manera que se denominó a las oficinas del servicio diplomático como Embajadas y Legaciones, a la vez que las oficinas consulares contemplaban los consulados generales, consulados, agencias consulares y consulados honorarios¹¹³. El Servicio Exterior comprendería funciones notariales y de registro civil, auxilio a la justicia nacional en actos judiciales relacionados con el exterior y el ejercicio de funciones administrativas inherentes a su objeto.

Además, para 1934, se formó la carrera administrativa única del Servicio Exterior, en la cual se contemplaban a servidores del ramo divididos en: funcionarios diplomáticos, funcionarios consulares, visitadores, empleados del Servicio Exterior y personal auxiliar:

La antigua noción de Cuerpo había desaparecido entre los diplomáticos y agentes consulares, a quienes ahora se encuadraba dentro de la Rama Diplomática y la Rama Consular. [...] Además, cada tipo de servidor estaba integrado por categorías y subcategorías específicas que expresaban la condición del Cuerpo¹¹⁴.

Con esta reorganización del Servicio Exterior se produjo un gran cambio, es decir, la clasificación de la carrera administrativa en dos categorías, la de los funcionarios de carrera, quienes eran los consejeros, los primeros, segundos y terceros secretarios de la Rama Diplomática, mientras que en la Rama Consular, figuraban los cónsules de primera, segunda, tercera y cuarta, así como los vicecónsules. Los empleados de carrera eran los intérpretes, traductores, contadores, oficiales y escribientes, a la vez que los Visitadores eran quienes inspeccionaban y las oficinas y documentos de la SRE, mientras que el personal auxiliar se integraba por los agentes consulares y empleados auxiliares. En lo que se refiere al personal honorario, éste se integraba por la figura de cónsul y vicecónsul, “toda vez que se facultó al personal de carrera para nombrar

¹¹³ SRE, “Historia de la Estructura Administrativa de la SRE”.

¹¹⁴ Guerrero, “Historia de la SRE”, 298.

servidores auxiliares”¹¹⁵. En la esencia de nuestro estudio, el sistema de ingreso a la carrera en el Servicio Exterior de esta época se regía por el mérito, permanencia, aptitud, eficiencia, rendimiento, capacidad y antigüedad, al igual que por la acreditación de los exámenes pertinentes que anteriormente se mencionaron y que eran verificados por un jurado designado por la propia SRE:

El Reglamento de la Ley del Servicio Exterior Mexicano de 1934, requiere que el solicitante compruebe tener determinados conocimientos, de los cuales algunos podría demostrarlos con documentos y otros necesariamente por examen¹¹⁶.

El sistema de ascensos era regulado por el requisito de un mínimo de tiempo de ejercicio en los entonces actuales puestos para poder ser removido. Aquellos eran nombrados como embajadores, ministros, plenipotenciarios¹¹⁷. Sin embargo, en lo que debemos hacer un importante señalamiento es en que:

Esta Ley fue poco elogiada por la modalidad que otorgaba para que el Ejecutivo de la Unión designara personal diplomático y consular en todas las categorías para el desempeño de una comisión determinada y por tiempo definido [...], el complemento a toda esta regulación jurídica se emitió el 26 de noviembre de 1940, cuando se expidió el sexto Reglamento Interior de la SRE¹¹⁸.

Los servidores públicos que podrían ser removidos definitivamente de su cargo serían aquellos que mostraran ineptitud para su cargo, que estuvieran sujetos a un proceso criminal, que violaran los mandatos del SEM, que mostraran prácticas de mala conducta, que se ausentaran o abandonaran sus respectivas labores, y aquellos que usaran recursos administrativos de manera ilícita, mientras que el retiro era obligatorio al llegar a los 65 años de edad, a reserva de un acuerdo especial con el Ejecutivo Federal¹¹⁹. Aunque también para 1934, le fueron añadidos otros cargos, como lo son el Servicio Exterior, derechos de extranjería y exhortos internacionales: “[...] hay que

¹¹⁵ Guerrero, “Historia de la SRE”, 300.

¹¹⁶ Xilotl, *Derecho Consular Mexicano*, 166.

¹¹⁷ Guerrero, “Historia de la SRE”, 302.

¹¹⁸ SRE, “Historia de la Estructura Administrativa de la SRE”.

¹¹⁹ Guerrero, “Historia de la SRE”, 302.

enfatar el señalamiento del Servicio Exterior como una competencia de la Secretaría, pues con ello se precisaba formalmente quiénes debían desempeñarse en él como carrera”¹²⁰.

Sin embargo, en 1935 y hasta el año de 1939, bajo la presidencia del General Lázaro Cárdenas, sobrevino un reordenamiento a las competencias de la SRE, momento de sobre exceso en sus encomiendas, ya que tendría que velar por el buen nombre de México, organizar congresos y conferencias en el extranjero, proteger a mexicanos en el extranjero, realizar funciones notariales y de derecho civil, cobrar los derechos consulares y otros impuestos, y supervisar institutos de carácter internacional¹²¹, a la vez que se precisó que el Servicio Exterior se conformaba por agentes diplomáticos y consulares y empleados adscritos. Los Departamentos Diplomático y Consular se integraban por una variedad de secciones que se dedicaban a dar dirección a sus respectivas atribuciones¹²².

Para 1958, tras el comienzo de una ola impulsora de cambio en la administración pública, la SRE tuvo que enfrentarse a un incremento de actividades, ya que ahora no sólo sería responsable de las encomiendas de 1939 (relaciones exteriores y Servicio Exterior de ramos diplomático y consular, congresos internacionales, adquisición de inmuebles de extranjeros, y supervisión de sociedades comerciales e industriales¹²³) sino que ahora también debería adquirir y administrar las propiedades de la nación en el extranjero, apoyar al Departamento de Turismo y promover el comercio exterior junto con la Secretaría de Industria y Comercio¹²⁴.

¹²⁰ Guerrero, “Historia de la SRE”, 210.

¹²¹ Guerrero, “Historia de la SRE”, 212.

¹²² Guerrero, “Historia de la SRE”, 224.

¹²³ Guerrero, “Historia de la SRE”, 243.

¹²⁴ Guerrero, “Historia de la SRE”, 243.

2.4 EL SERVICIO EXTERIOR EN LA ETAPA MODERNA

La Ley Orgánica del Servicio Exterior Mexicano de 1966 acentuó que éste se componía de funcionarios y de empleados¹²⁵. Para 1967, la Comisión Revisora de la Ley del Servicio Exterior lo definió como “la organización permanente a la que se confiaba la salvaguardia de los intereses nacionales en el extranjero y la representación de México ante Estado nacionales y organismos internacionales”¹²⁶, además de que fue sustituido el término de “cuerpo” por el de “funcionarios del Servicio Diplomáticos y Funcionarios del Servicio Consular”, sin olvidar a aquellos que constituían el rango de “empleados”, con lo que finalmente fueron clasificados los funcionarios diplomáticos bajo el siguiente organigrama: Embajador extraordinario y plenipotenciario, Ministro consejero, Consejero, Primer, Segundo y Tercer secretario¹²⁷; mientras que los funcionarios consulares se catalogaron de la siguiente manera: Cónsul general, Cónsul consejero (vicecónsul para 1982), Cónsul de primera, de segunda, de tercera, de cuarta y vicecónsul¹²⁸.

Además, en lo que se refiere al rango de empleados de embajadas, consulados, consulados generales y agencias consulares se clasificaron de esta forma: intérpretes, traductores, cancilleres y empleados auxiliares¹²⁹. “Con la Ley Orgánica del Servicio Exterior de Díaz Ordaz entre las categorías diplomáticas y consulares se establecieron equivalencias”¹³⁰, para todos aquellos que pretendieran pasar de un Servicio a otro, el sistema de equivalencias entre ambos se perfiló en un esquema: Ministro Consejero=Cónsul Consejero, Consejero=Cónsul de primera, Segundo secretario=Cónsul de segunda, Tercer secretario=Cónsul de tercera y Cuarto secretario=

¹²⁵ Xilotl, *Derecho Consular Mexicano*, 155.

¹²⁶ Guerrero, “Historia de la SRE”, 305.

¹²⁷ Guerrero, “Historia de la SRE”, 306.

¹²⁸ Guerrero, “Historia de la SRE”, 307. La figura de cónsul honorario fue considerada bajo voluntad del Presidente.

¹²⁹ Guerrero, “Historia de la SRE”, 307.

¹³⁰ Xilotl, *Derecho Consular Mexicano*, 157.

Cónsul de cuarta¹³¹. Sin embargo también había otro freno en la designación arbitraria de funcionarios incompetentes, además de que también en 1967 fue creado, otro elemento que dio más fuerza y credibilidad a las bases de profesionalización del Servicio Exterior, ya que se creó la Comisión del Servicio Exterior, la cual estaría encargada de:

[...] la administración del Servicio, desde los movimientos dentro de la Carrera, tales como los asensos, traslados, disponibilidad y retiro, hasta las medidas disciplinarias, las licencias y las vacaciones [...] estaba facultada para vigilar que en las misiones diplomáticas y en las oficinas consulares, así como en la Secretaría, se llevara a cabo la rotación continua de los miembros del Servicio¹³².

Cabe también resaltar que el ingreso era regulado bajo dicha Comisión, en el sentido que era ella quien tendría que vigilar que las vacantes que se registraran fueran ocupadas bajo el principio de concurso público general, bajo el apoyo de proceso de selección que la Comisión Consultiva les otorgaba, siendo ésta encabezada por el presidente de la Comisión de Personal del Servicio Exterior, dando siempre preferencia a aquellos aspirantes que los respaldara una licenciatura en relaciones internacionales o en ciencias diplomáticas, de manera que una vez aprobado su examen, se les daba la designación temporal por un año de vicescámbulo para después darle el nombramiento definitivo de tercer secretario o cónsul de cuarta hasta poder alcanzar en su sistema promocional el rango máximo de cónsul consejero o ministro consejero bajo su ingreso formal al SEM¹³³.

De igual manera, una vez que un funcionario cumple con los requisitos de promoción, luego de cinco años en el Servicio, éste podría tener la oportunidad de ser nombrado por el presidente como embajador o cónsul general: “en esta condición, el jefe del Ejecutivo no perdía su facultad de libre remoción, ni el servidor público sus

¹³¹ Guerrero, “Historia de la SRE”, 307.

¹³² Guerrero, “Historia de la SRE”, 308.

¹³³ Guerrero, “Historia de la SRE”, 308.

derechos como miembro de carrera, ya que existían procedimientos de cese o suspensión”¹³⁴:

El desarrollo de la Secretaría seguía centrado en torno a las funciones diplomáticas, consulares y relativas al derecho internacional, de modo que en el centro de su organización seguían desempeñándose las Direcciones del Servicio Exterior, del Servicio Consular, del Ceremonial y de Asuntos Jurídicos¹³⁵.

Fue también en 1967 cuando se expide una nueva Ley Orgánica del SEM (aunque dentro del marco de 1934) de manera que esta vez se hicieron en ella dos nuevas modificaciones que implicaron grandes avances, ya que se constituyó la Comisión Consultiva de Ingreso, así como la Comisión de Personal del Servicio Exterior¹³⁶, que como ya se trató, era la encargada de apreciar los méritos del personal para casos especiales de licencias, vacaciones, retiros, medidas disciplinarias, traslados y ascensos¹³⁷. En este mismo sentido es importante mencionar la trascendencia de dicha reestructuración:

Con anterioridad, el Servicio Exterior había sido definido por su objeto y función; ahora, además, se le conceptuaba como la organización permanente a la que confiaba la salvaguardia de los intereses nacionales en el extranjero y la representación de México ante Estados nacionales y organismos internacionales¹³⁸.

En lo que se refiere a la integración del SEM, como responsable de la vigilancia de los intereses de México en el exterior, el personal fue dividido entre funcionarios diplomáticos y funcionarios consulares, dejando una brecha entre ambos conceptos; mientras que también fue abandonado el término de cuerpo o de ramo. Los funcionarios diplomáticos eran conocidos como los embajadores extraordinarios y plenipotenciarios, ministros consejeros, consejeros, y secretarios del primer al tercer grado, mientras que los funcionarios consulares contemplaban a los cónsules generales, cónsules consejeros,

¹³⁴ Guerrero, “Historia de la SRE”, 309.

¹³⁵ Guerrero, “Historia de la SRE”, 249.

¹³⁶ Senado de la República, Diario de los debates, 28.

¹³⁷ SRE, “Historia de la Estructura Administrativa de la Secretaría de Relaciones Exteriores y del Servicio Exterior Mexicano”.

¹³⁸ Guerrero, “Historia de la SRE”, 305.

cónsules de primer a cuarto grado y vicecónsules. Los empleados eran aquellos que fungían como intérpretes, traductores, cancilleres y empleados auxiliares, a la vez que los agregados civiles, militares, navales y aéreos fungían como diplomáticos por el periodo de su comisión¹³⁹.

Como ya mencionamos, la Constitución otorga desde 1917 la facultad al Presidente de nombrar a embajadores y cónsules generales, en el entendido de que dichos aspirantes deben tener los méritos suficientes para ser ratificados por el Senado de la República, sin embargo, se abrió ahora la posibilidad a los miembros del SEM de ser elegidos como embajadores o cónsules generales por nombramiento presidencial una vez que hayan cumplido cinco años en el cargo de ministros o cónsules consejeros. La Comisión del Servicio Exterior, estaba encargada de la administración del mismo, era la responsable de los ascensos, traslados, disponibilidad, retiro, medidas disciplinarias, licencias, vacaciones y rotación continua de los miembros de dicha Carrera. También se encargaría de *detectar* las vacantes dentro del SEM, ya que era el medio para ingresar a dicho servicio, para posteriormente recurrir a los concursos públicos y procesos de selección que serían llevados a cabo por una Comisión Consultiva e integrada por el Presidente de la Comisión de Personal del Servicio Exterior, quien sería el único que podría intervenir en dicho proceso¹⁴⁰:

Una vez aprobado el examen, los beneficiados eran nombrados con la categoría de vicecónsul, de manera provisional, hasta que pasado un año en que ejercitaban una pasantía práctica, se les daba el nombramiento definitivo, y con él su ingreso al Servicio Exterior, en calidad de terceros secretarios o cónsules de cuarta¹⁴¹.

Para 1970, bajo la presidencia de Luis Echeverría Álvarez, se fortaleció el concepto de un México más abierto al exterior, factor que resultó aún más trascendental

¹³⁹ Guerrero, "Historia de la SRE", 306.

¹⁴⁰ Guerrero, "Historia de la SRE", 308.

¹⁴¹ Guerrero, "Historia de la SRE", 308.

para las relaciones diplomáticas y la conformación orgánica de la SRE¹⁴². Fueron surgiendo nuevas instituciones de apoyo, entre las cuales figuró la Comisión de Personal del Servicio Exterior, responsable de emitir asesoría respecto al los ingresos al SEM y de la rotación quinquenal que tendría que realizarse obligatoriamente, además de presentar al secretario una lista de “recomendaciones para el ascenso, traslado, disponibilidad, retiro, medidas disciplinarias, licencias y vacaciones de los miembros de carrera y los empleados de la propia secretaría”¹⁴³. El séptimo Reglamento Interior de la Secretaría fue decretado el 2 de diciembre de 1975,¹⁴⁴ fecha en la que habría de añadirse más colaboraciones al secretario:

[...] se añadió la de expedir manuales de organización y procedimientos. También se le asignaron funciones no plegables de las relaciones exteriores, informar a las Cámaras del Congreso acerca de las labores y presidir la Comisión de Administración Interna¹⁴⁵.

En 1976, la SRE abandonó una de sus principales tareas desde 1821: el velar por el impulso del comercio exterior, tarea retomada por Secretaría de Comercio¹⁴⁶.

La ley Orgánica de López Portillo margina radicalmente al dividir al Servicio Exterior Mexicano en tres ramas: la diplomática, la consular y la administrativa, en la inteligencia que la SRE podrá comisionar a un miembro de la rama diplomática o consular en una de las categorías a la otra... sin cambiar su situación en el escalafón y sin que tal encargo implique en ningún caso el cambio de rama del comisionado¹⁴⁷.

Para 1977, la Comisión de Personal del Servicio Exterior, era asistida por la Dirección General del Servicio Exterior, la cual estaría coordinada con la Dirección de

¹⁴² SRE, “Historia de la Estructura Administrativa de la SRE”.

¹⁴³ Guerrero, “Historia de la SRE”, 251.

¹⁴⁴ Para este año estaba ya en proceso la formación del Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos (IMRED), con la finalidad de dar capacitación en materia de Servicio Exterior al personal y hacer estudios pertinentes de las relaciones internacionales, a la vez que planteaba el programa de formación de la SRE.

¹⁴⁵ Guerrero, “Historia de la SRE”, 252. Fue también entonces cuando fueron designados los subsecretarios para atender diversas áreas de la SRE en materia de apoyo al secretario, además de encargarse de los directores en jefe, quienes a su vez, auxiliaban al secretario, coordinaban las direcciones generales y estudiaban los lineamientos de la política exterior.

¹⁴⁶ Guerrero, “Historia de la SRE”, 260.

¹⁴⁷ Xilotl, *Derecho Consular Mexicano*, 157.

Asuntos Diplomáticos y con la Dirección de Asuntos Consulares¹⁴⁸, a la vez que cooperaría con el “cuerpo” del servicio exterior y no con embajadas o consulados directamente, ya que era ésta quien tendría que llevar el registro de los miembros del Servicio Exterior, así como “informar a la Comisión de los cambios y promociones de los servidores públicos del exterior”¹⁴⁹. En 1978 tuvo lugar la expedición del noveno Reglamento Interior de la SRE:

Se definió una nueva estructura orgánico-funcional, y en la que aparece por primera vez una cuarta subsecretaría, se crea la Dirección General de Programación, Organización y Evaluación [...]¹⁵⁰.

En 1978, fue publicado el décimo Reglamento Interior de la SRE en el Diario Oficial de la Federación (DOF). Se registró un refuerzo en la intención de la SRE para fomentar su espíritu de profesionalizarse cada vez más, ya que se formó la Dirección en Jefe de Administración, con la finalidad de poder “organizar, coordinar y controlar las actividades administrativas de la Secretaría [...], dictaba los lineamientos para el desempeño del personal de la Secretaría, atendía la administración de personal”¹⁵¹, a la par que fue establecida la Dirección de Programación y Organización, con la tarea de “estudiar la organización de la Secretaría y proponer los cambios que juzgara convenientes, lo mismo que lo referente a sistemas y procedimientos de trabajo”¹⁵². Nuevamente, los esfuerzos por mejorar la operación de la SRE, logran expedir el undécimo Reglamento Interior de la SRE, publicado el 26 de noviembre de 1980 en el DOF, estableciendo la conformación de la misma:

[...] conformándose la estructura orgánico-funcional por cuatro subsecretarías, una oficialía mayor, una consultoría jurídica, dos comisiones, tres direcciones en jefe y 26 direcciones generales¹⁵³.

¹⁴⁸ Como ya sabemos, amabas direcciones fungían como responsables de las actividades de la política exterior mexicana.

¹⁴⁹ Guerrero, “Historia de la SRE”, 256.

¹⁵⁰ SRE, “Historia de la Estructura Administrativa de la SRE”.

¹⁵¹ Guerrero, “Historia de la SRE”, 257.

¹⁵² Guerrero, “Historia de la SRE”, 258.

¹⁵³ SRE, “Historia de la Estructura Administrativa de la SRE”.

1981, fue el año que definió el actual perfil del Servicio Exterior; se pretende:

[...] consolidar la carrera administrativa del Servicio Exterior en sus aspectos de profesionalización y adecuar su organización a los requerimientos la política exterior, por lo cual se agregaron nuevas categorías y redefinió el régimen promocional. [...] se regresó a la noción de cuerpo mediante el restablecimiento de las Ramas Diplomática y Consular, y se realizó una notoria innovación, que consistió en la formación de la Rama Administrativa¹⁵⁴.

El ingreso, permanencia, promoción y estabilidad quedaron regidos bajo el programa de formación de la SRE, y propiamente del IMRED¹⁵⁵. El concepto de empleado desapareció de la Ley Orgánica del SEM y se creó la Rama Administrativa¹⁵⁶, en ésta se ubicaban: agregado administrativo de primera, de segunda, de tercera, canciller de primera, de segunda y de tercera¹⁵⁷, con el objeto de:

[...] profesionalizar el servicio de gestión interna y permear las relaciones de intercambio con los Cuerpos Diplomático y Consular, de modo que quienes desempeñaran cargos propiamente gerenciales pudieran ejercitar la diplomacia y los puestos consulares, y a la inversa¹⁵⁸.

Las ramas antes citadas conformaban el personal de carrera, mientras que el personal especial, era aquel que no pertenecía propiamente al Servicio pero que era nombrado directamente por el presidente y era encargado de realizar tareas concretas. En lo que se refiere al personal asimilado:

Los agregados civiles, militares, navales o aéreos, y los consejeros y agregados técnicos a las misiones u oficinas consulares, cuyo nombramiento haya sido gestionado por otra dependencia de la Administración Pública Federal, serán acreditados por la SRE con el rango que corresponda y asimilados al Servicio Exterior mientras dure la comisión que se les ha confiado¹⁵⁹.

En lo que respecta al término de personal honorario, éste fue conceptualizado así:

¹⁵⁴ Guerrero, "Historia de la SRE", 310.

¹⁵⁵ Guerrero, "Historia de la SRE", 312.

¹⁵⁶ Xilotl, *Derecho Consular Mexicano*, 159.

¹⁵⁷ Xilotl, *Derecho Consular Mexicano*, 159.

¹⁵⁸ Guerrero, "Historia de la SRE", 312.

¹⁵⁹ Artículo 14 de la Ley Orgánica del SEM citada en Xilotl, *Derecho Consular Mexicano*, 160.

[...] estaba constituido por los cónsules y vicecónsules honorarios, es decir, por aquellos funcionarios que nombraba la SRE dentro de la gente destacada de un determinado lugar para que desempeñara limitadas funciones consulares a título honorífico [...]¹⁶⁰

Para 1982, durante la gestión del Presidente Miguel de la Madrid, se expidió la Ley del SEM y su Reglamento de 1982¹⁶¹, la cual restablecía la noción de cuerpo, siendo éste tres ramas de carrera, la Rama Diplomática, la Consular, y la Administrativa¹⁶²:

Las nuevas disposiciones tuvieron por objeto consolidar la carrera administrativa del Servicio Exterior en sus aspectos de profesionalización y adecuar su organización a los requerimientos de la política exterior, por lo cual se agregaron nuevas categorías y se redefinió el régimen promocional¹⁶³.

De manera que la Rama Diplomática contemplaba los rangos de embajador, ministro, consejero, primer, segundo y tercer secretario; y agregado diplomático, mientras que la rama consular comprendía los rangos de cónsul general, cónsul de primera, segunda, tercera, de cuarta y vicecónsul. Respecto a la Rama Administrativa, ésta se conformaba por los rangos de agregado administrativo de primera, de segunda, de tercera, canciller de primera, de segunda, y de tercera¹⁶⁴.

Fue establecido el sistema de ingreso para los aspirantes a formar parte de los miembros del personal de carrera al Servicio Exterior, pues este sistema regulador del desempeño de los servidores públicos exigía la realización de concursos públicos generales basados en el cumplimiento de tres etapas, siendo la primera la presentación del examen de admisión al IMRED, la asistencia a cursos especializados con una duración de un semestre como mínimo y finalmente, la presentación de un examen oral

¹⁶⁰ Xilotl, “*Derecho Consular Mexicano*”, 161.

¹⁶¹ Este nuevo Reglamento fue el primero en expedirse desde aquel que entró en vigor desde 1934.

¹⁶² Senado de la República, Diario de los debates, 28.

¹⁶³ Guerrero, “Historia de la SRE”, 310.

¹⁶⁴ SRE, “Historia de la Estructura Administrativa de la SRE”.

para optar a la categoría de agregado diplomático o vicecónsul¹⁶⁵. De igual manera, es sabido que en esta nueva legislación del SEM pretendió introducir una importante práctica: “acreditar la calidad de embajador o cónsul general a quienes dentro de la carrera administrativa se desempeñaban como ministros o cónsules de primera”¹⁶⁶. En esta misma ocasión, los miembros del SEM se clasificaron en personal de carrera y en personal oficial, el cual era nombrado por el Ejecutivo Federal y que fungiría como encargado de misiones especiales, sin pertenecer al Servicio. En lo que respecta al nombramiento de embajadores y cónsules generales, como facultad del Presidente de la República, continuaba también con el impulso de 1967, el cual daba mayor apoyo a aquellos servidores públicos de carrera que demostraran tener sobresaliente competencia, categoría y antigüedad en las Ramas Diplomática y Consular¹⁶⁷.

En lo que se refiere a las representaciones consulares, éstas fueron clasificadas en consulados generales, consulados de carrera y agencias consulares, mientras que las misiones diplomáticas eran designadas como embajadas en países extranjeros y en caso de organismos internacionales se le conocieron como delegaciones permanentes¹⁶⁸. Para 1984 se registró la expedición del duodécimo Reglamento Interior de la SRE, en el cual se establece el cambio de denominación de una subsecretaría; mientras que con las reformas impulsadas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal por iniciativa de gobierno de Miguel de la Madrid, persistía la importante presencia de la SRE, entre las 19 dependencias de apoyo al Poder Ejecutivo.

Es conveniente citar la importancia de la Secretaría dentro de la estructura administrativa del gobierno, ya que a pesar de las reducciones de presupuesto y de unidades administrativas en todas las dependencias del Ejecutivo Federal, gracias a las

¹⁶⁵ Xilotl, *Derecho Consular Mexicano*, 165.

¹⁶⁶ Guerrero, “Historia de la SRE”, 311.

¹⁶⁷ Guerrero, “Historia de la SRE”, 314.

¹⁶⁸ Xilotl, *Derecho Consular Mexicano*, 155.

condiciones económicas a las que se enfrentaba el país, la SRE tuvo que reducir su estructura orgánica y erogación presupuestal pero nunca dejó a un lado las atribuciones que le confería la Ley Orgánica de Administración Pública Federal, ni tampoco los derechos laborales de los que eran sujetos los trabajadores de base o los correspondientes a los miembros que formaran parte del SEM ¹⁶⁹.

2.5 EL SERVICIO EXTERIOR EN LA ÚLTIMA DECADA DEL SIGLO XX

Desde 1967, el nombramiento de los titulares de las embajadas y consulados generales, aún cuando continuaba siendo una facultad constitucional del Presidente de la República, generalmente recaía sobre miembros destacados de la carrera administrativa del Servicio Exterior. Está principio está vigente hoy en día, pero con el estatuto de preferencia para aquellos servidores públicos de carrera que muestren competencia, categoría y antigüedad suficientes en las Ramas Diplomática y Consular ¹⁷⁰.

Para principios de los noventa, sería el IMRED quien fungiera como encargado de supervisar el sistema de ingreso, que los aspirantes cumplieran con el requisito del dominio de inglés y francés, además de un tercer idioma útil para el desempeño en el Servicio, así como de realizar el concurso público para seleccionar a los aspirantes a ocupar las vacantes de vicecónsul o agregado diplomático correspondientes a las Ramas Diplomática y Consular anunciadas por la Comisión de Personal del Servicio Exterior, de manera que el titular de la misma fuera quien presidiera también la Comisión Consultiva del Ingreso, a su vez encargada de supervisar el ingreso al Servicio ¹⁷¹.

La Comisión Consultiva estará facultada para dar recomendación de ingreso a extranjeros, aunque la preferencia será encaminada a los mexicanos, quienes una vez admitidos tendrán que adoptar el Reglamento vigente de Asistencia y Conducta de la SRE, mientras tanto cumplen con sus deberes en su rango respectivo de vicecónsul o

¹⁶⁹ SRE, "Historia de la Estructura Administrativa de la SRE".

¹⁷⁰ Guerrero, "Historia de la SRE", 314.

¹⁷¹ Guerrero, "Historia de la SRE", 315.

agregado diplomático, para una vez pasado el año de su ingreso puedan recibir su nombramiento definitivo¹⁷². Ahora, los aspirantes ya no tenían que haber realizado una licenciatura en relaciones internacionales, sino que ahora daban mayor margen de ingreso a aquellos que hubieran estudiado una licenciatura en ciencia política o social, economía, derecho, historia, filosofía, y letras; mientras que aquellos que fueran aspirantes a ingresar a la Rama Administrativa deberían haber cursado la enseñanza secundaria, estudios comerciales o su equivalente, como requisito para ocupar la vacante de canciller de tercera¹⁷³. Los factores de estabilidad y permanencia, el retiro y la jubilación serían regidos por aquellos estipulados en 1967. En lo que se refiere al sistema promocional, éste sería guiado bajo el patrón:

[...] los criterios generales son el mérito y la eficiencia en el desempeño del Servicio, obras y trabajos publicados, así como estudios realizados y títulos académicos obtenidos después del ingreso. Finalmente, también se pondera la antigüedad en la categoría del caso y en el Servicio¹⁷⁴.

Posteriormente, el 4 de enero de 1994, se publicó en el DOF la Ley del SEM que actualmente lo rige, la cual habría nacido de la intención de “armonizar las actividades internacionales del país con los retos del Nuevo Milenio”¹⁷⁵. En 1998, fue publicado el Decreto por el que se reformaba el Reglamento de la Ley del SEM, “en el que se establece que le corresponderá a la SRE [...] dirigir al Servicio Exterior Mexicano”¹⁷⁶, destacando lo que hasta la fecha se establece como competencia del SEM:

Se destacaba en el artículo 1 de este Reglamento que el Servicio Exterior Mexicano sería el cuerpo permanente de funcionarios de Estado, encargado específicamente de representarlo en el extranjero y responsable de ejecutar la política exterior de México, de conformidad con los principios normativos que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. El Servicio Exterior dependería del Ejecutivo Federal. Su dirección y administración estarían a cargo de la SRE¹⁷⁷.

¹⁷² Guerrero, “Historia de la SRE”, 314.

¹⁷³ Guerrero, “Historia de la SRE”, 316.

¹⁷⁴ Guerrero, “Historia de la SRE”, 316.

¹⁷⁵ SRE, “Historia de la Estructura Administrativa de la SRE”.

¹⁷⁶ Senado de la República, Diario de los debates.

¹⁷⁷ SRE, “Historia de la Estructura Administrativa de la SRE”.

De igual forma, en 1998, se estableció que eran competencia de la SRE, las siguientes tareas:

[...] ejecutar la política exterior de México, promover, propiciar y asegurar la coordinación de las acciones en el exterior de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, de conformidad con las atribuciones que a cada una de ellas corresponda, dirigir el Servicio Exterior Mexicano e intervenir en toda clase de tratados, acciones, acuerdos y convenciones en los que el país sea parte¹⁷⁸.

Bajo este sistema de operación y bajo estas legislaciones anteriormente mencionadas, fue que México recibió al primer gobierno federal después de la alternancia, con el abandono del partido institucional (PRI) para dar paso a una fuerza política opositora, el Partido Acción Nacional (PAN), quien tuviera a la cabeza presidencial a su candidato Vicente Fox Quesada, quien gobernara nuestro país hasta el día 30 de noviembre de 2006, y bajo cuyo gobierno se evaluará si con el cambio de la fuerza política a la cabeza del Titular del Ejecutivo Federal, tal como será analizado en nuestro capítulo 3, se registró un aumento, un descenso o una continuidad en la profesionalización del SEM en el periodo presidencial 2000-2006, asunto que será tratado posteriormente en el capítulo 4 de esta tesis de investigación.

¹⁷⁸ SRE, “Historia de la Estructura Administrativa de la SRE”.