





DIPLOMÁTICO DE CARRERA.  
EL IGNOTO MUNDO DEL SERVICIO EXTERIOR MEXICANO



DIPLOMÁTICO DE CARRERA.  
EL IGNOTO MUNDO  
DEL SERVICIO EXTERIOR MEXICANO

Enrique Hubbard Urrea



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE SINALOA  
MÉXICO, 2012

Primera edición: 2012

D.R. © ENRIQUE HUBBARD URREA

D.R. © UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE SINALOA  
Ángel Flores s/n, colonia Centro, Culiacán, 80000 (Sinaloa)  
DIRECCIÓN DE EDITORIAL

Prohibida la reproducción total o parcial por cualquier medio  
sin autorización escrita del titular de los derechos patrimoniales.

ISBN: 0000-0000-000-0-00

Impreso y hecho en México

## ÍNDICE

Prólogo . . . . .	9
Prefacio . . . . .	17
Los protagonistas. . . . .	21
Diplomáticos de carrera. . . . .	27
Una historia de horror. . . . .	33
Una solución controvertida . . . . .	39
El sistema actual . . . . .	43
Los empleados de carrera . . . . .	53
Políticos contra profesionales. . . . .	57
El poder del secretario. . . . .	69
Anatomía de una representación . . . . .	77
Los consulados móviles . . . . .	93
La triste realidad del retiro . . . . .	99
Conclusiones y propuestas . . . . .	101
Otros sistemas . . . . .	109
Servicio Exterior Mexicano . . . . .	113





## PRÓLOGO

Amables lectores, en breves líneas me propongo contagiarlos de las emociones que me han provocado los pensamientos expresados por el embajador Enrique Hubbard en cada uno de los pasajes de la presente obra.

Quisiera constituirme en un ágil y certero vínculo entre autor y lector, o bien, en intérprete de términos e ideas expresadas, pero he confirmado que no es necesario dado que hay claridad y precisión en los temas abordados en este ensayo y que la lectura fluye cual fresco manantial. El título sugiere que el Servicio Exterior es un ente ignorado, que a pesar de la noción de su existencia se desconocen muchas de sus peculiaridades, las cuales quedan aclaradas en el transcurso del libro.

La obra que el lector tiene en sus manos representa una verdadera contribución para la conservación de la memoria del Servicio Exterior Mexicano (SEM). El embajador Hubbard, en su calidad de testigo y protagonista de la historia, transmite conocimientos y experiencias que en algún momento pudieron haber sido secretos, y lo hace a la manera de lo que nuestros ancestros nahuas llamaban *huehuetlatolli* o conversaciones de los viejos traducidas en discursos y exhortaciones dirigidas a los aprendices y estudiantes.

Lo que en un principio parecen ser solo consejos para quien aspire a ingresar al SEM, se convierten en importantes elementos para el análisis de la evolución del primer Servicio Civil de Carrera en México, lo que involucra al común lector interesado por desentrañar una serie de mitos creados en torno a la esencia del ser y el quehacer de un agente diplomático, ya sea embajador o cónsul. Asimismo, al recorrer estas páginas quizá un funcionario del servicio exterior de cualquier país se detenga a reflexionar y comparar lo dicho por el autor con sus propias vivencias.

Esto no es un soliloquio, sino que pareciera que el embajador Hubbard nos estuviera platicando sus peripecias durante su larga y fructífera vida en el SEM y también es una invitación a un diálogo que por momentos pareciera provocación.

El relato de las vivencias profesionales del autor nos transporta a los tiempos heroicos del SEM, cuando una de sus principales preocupaciones era la supervivencia, tanto por las exiguas percepciones como por los inherentes riesgos a la carrera que se extienden a la familia. Se trata de una obra en la que las experiencias se ven sometidas a la narración diáfana, amena, directa y a veces cruda, de quien lleva en las venas la vocación de servicio y que adoptó la carrera diplomática-consular por casi cuatro décadas de su vida.

A través de la lectura de esta guía del Servicio Exterior se traslucen conocimientos, experiencias y puntos de vista, así como sentimientos y pasión al momento de abordar asuntos tan puntuales como las designaciones políticas de funcionarios del SEM, o bien, al destacar la ardua y delicada labor consular.

Sobre las designaciones efectuadas por el jefe del Poder Ejecutivo en el uso de sus facultades constitucionales, se debe aclarar que existe la idea errónea de que cualquier persona puede estar al frente de una embajada, un consulado o una representación permanente ante un organismo internacional. En tiempos recientes se ha venido practicando en forma abusiva el nombramiento de «embajadores» para diversas actividades de la vida cultural y artística; algunos se justifican por ser causas nobles, pero se ha llegado al colmo de anunciar por televisión al «embajador de pronósticos deportivos». Aquí viene al caso citar una anécdota que contaba un embajador de carrera de un país «desarrollado» durante la llamada Guerra Fría: en cierta ocasión un amigo, almirante de la armada de su país, le confió que cuando se retirara, una de sus aspiraciones era ser nombrado embajador en algún país importante de Europa. Ante tal desparpajo de confianza, el diplomático profesional le expresó su satisfacción por la coincidencia en sus sueños, dado que él también aspiraba, al jubilarse, ser comandante de un submarino nuclear. El almirante contestó que eso era imposible, ya que para mandar una de esas naves tan sofisticadas se requería la experiencia de toda una vida, así como la posesión de todo un conjunto de amplios conocimientos de orden técnico, amén de tener grado militar de mando. Ese es precisamente el caso respecto a la titularidad de una representación de primer nivel, habría dicho nuestro amigo diplomático, a lo que agregaríamos que no es suficiente contar con un importante cúmulo de conocimientos, capacidades y aptitudes, sino que además se deben poseer cualidades como saber conducirse siempre con la verdad y cultivar virtudes como la honradez, la inte-

gridad, la rectitud la lealtad. Dicho sea de paso, estas virtudes no son fáciles de evaluar y en la mayoría de los casos no se les atribuye valor con propósitos de ascenso, dado que se parte de la idea de que tales atributos conforman el deber ser del funcionario del Servicio Exterior.

El autor nos lleva de la mano por todo lo que es y representa el SEM y aclara que no todos los caminos son para todos los caminantes, al explicar, por ejemplo, los requisitos para los aspirantes. Y es justo resaltar que no se limita a aspectos formales o normativos de la etapa inicial del servicio exterior de carrera, sino que comenta y critica los mecanismos establecidos para los ascensos escalafonarios previstos en la ley del SEM y su reglamento, pero que son modificables de acuerdo a coyunturas sexenales y a la conveniencia de ciertos grupos, práctica que hubiéramos deseado fuera una excepción, pero más bien se ha convertido en regla. A lo anterior habría que agregar que los funcionarios responsables de cumplir y hacer cumplir dichas normas, se les ha venido atribuyendo la facultad de interpretarlas, con lo que logran adaptarlas a las «necesidades del servicio» o a los intereses de los jerarcas en turno.

Al desarrollar su fluida exposición, el autor enfatiza los costos y las consecuencias de trabajar en el exterior, tanto para el funcionario como para su familia. Asimismo, nos ilustra sobre las actividades cotidianas que se realizan en una embajada y en un consulado, destacando la ardua y creciente labor en materia de protección a mexicanos, de documentación y fe pública, al actuar en funciones notariales y administrativas. No sobra decir que la profesión diplomática o consular se ha vuelto peligrosa.

En efecto, las embajadas como expresión máxima de la voluntad de los Estados para mantener relaciones amistosas, hasta hace algún tiempo gozaban de completa inviolabilidad, la que abarcaba a los edificios, los archivos y sobre todo a los funcionarios con rango diplomático, quienes eran respetados tanto en sus vidas como en sus pertenencias, pero con el surgimiento de problemas políticos y sociales locales como la exacerbación de sentimientos nacionalistas y religiosos, se ha llegado a tomar a las representaciones diplomáticas y a los funcionarios como rehenes para apoyar determinadas demandas.

Por ejemplo, en las embajadas de México —principalmente en América Latina— se ha venido otorgando asilo diplomático a personas perseguidas por motivos políticos, esta acción humanitaria resulta contraria a los intereses del Estado ante el cual se está acreditado y a quien se le quita de las manos a un perseguido, pero el que sin la protección de la embajada pone en peligro su seguridad y hasta la vida. Así, en más de un caso el agente diplomático pasa a convertirse en enemigo del gobierno perseguidor, así como de grupos o per-

sonas extremistas afines al mismo. Inclusive hasta hace algunos años, a falta de una comunicación fluida o por otras razones, el titular de la embajada se veía obligado a tomar personalmente la decisión de otorgar el asilo, con lo cual quedaba expuesto al juicio de los actores en el caso; en primer lugar el Estado receptor podía acusarlo de intervención en asuntos internos, pero también la opinión pública podía declararlo héroe o favorable a determinada corriente política, y de hecho su propio gobierno esperaba el resultado de los acontecimientos: si el desenlace era positivo no había premios ni recompensas, pues hizo lo correcto, en cambio, si había algo que criticar, el jefe de misión era el único responsable y podía peligrar su puesto y su carrera.

También ha surgido la práctica de la toma de embajadas por parte de grupos que pretenden presionar a su gobierno con algún tipo de demanda; se trata de una invasión simulada con solicitudes de información sobre algún tópico, y ya estando en la sede diplomática se declaran «asilados» o «refugiados». La reacción natural del embajador o del negociador comisionado será la de convencerlos de que el suyo es un asunto interno que compete a las autoridades nacionales, así como disuadirlos de declararse en alguna de las categorías señaladas, esto para no entorpecer las negociaciones que irremediablemente se producirán con las autoridades locales al enterarse de la irrupción de varios de sus nacionales en la embajada. Uno de los propósitos es evitar que los ánimos se exalten al grado de que se genere violencia, así como demostrar al Estado donde se está acreditado que no existe la mínima voluntad de intervenir en sus asuntos internos.

Uno de los casos lamentables ocurrió en la embajada de España en Guatemala, en enero de 1981, cuando se encontraban en una entrevista con el embajador español, un ex vicepresidente de ese país centroamericano, un ex canciller y un jurista, para planificar alguna actividad cultural. En esos momentos ingresó un grupo de supuestos campesinos solicitando la intervención del Gobierno español ante denuncias de matanzas perpetradas por el ejército guatemalteco en la región del Quiché; como es fácil deducir, ante tales circunstancias el embajador se vio en la necesidad de atenderlos. Sin embargo, se asegura que la policía ya estaba al tanto del asunto y que había recibido órdenes de tomar por asalto la embajada y el edificio fue incendiado supuestamente por alguno de los visitantes. El saldo doloroso fue de más de 30 muertos y solo tres personas a salvo, otra consecuencia fue el rompimiento de relaciones diplomáticas entre España y Guatemala.

Casos como este se han producido en otras partes del mundo, con diferencias de matices, así como ante algunos conflictos bélicos, donde ha habido

errores militares que han provocado lamentables muertes de funcionarios diplomáticos de algunos países o de miembros de organismos internacionales. Asimismo, para los diplomáticos de carrera existen algunos destinos, considerados como de «vida difícil», en los que resulta peligroso no solo el ejercicio de la profesión sino también enfermarse, aunque su residencia sea en la capital del país.

Amigo lector, los párrafos precedentes no tienen la intención de desmotivar a quienes tienen aspiraciones genuinas de ingresar al SEM y hacer una carrera que los lleve a los máximos niveles, más bien se trata de dotar de realismo lo planteado por el embajador Hubbard para que quien tenga la vocación de engrosar las filas de nuestro Servicio Exterior lo haga con pleno conocimiento de causa.

En esta profesión se tiene la oportunidad de conocer muchos países, de aprender idiomas y culturas, de generalmente vivir bien y de tener la satisfacción de representar lo mejor de su propia nación. No obstante, habrá que permanecer vigilante ante las tentaciones de querer llevar una vida mejor a la que le corresponde de acuerdo al rango e ingresos, así como ante las provocaciones del *glamour* que produce la vida social y mantener en todo tiempo la honradez en el cumplimiento de las labores encomendadas y en el manejo de los recursos financieros.

Finalmente, espero que al leer esta obra que tienes entre tus manos, reflexiones sobre el mensaje que el autor plasmó, y si te consideras uno de los destinatarios, al concluirla habrás descubierto que el servicio exterior en general, y el SEM en particular, han dejado de ser unos desconocidos.

Antonio Pérez Manzano  
Embajador ® de México



Los diplomáticos llevan una vida *contra natura*, de extranjería perpetua hasta en su propio país, donde la prolongada ausencia los hace extraños. Están condenados para siempre a romper todo vínculo amistoso, a renunciar periódicamente a sus moradas.

Alfonso Reyes, *Los trabajos y los días*





## PREFACIO

Supo bien aquel arte que ninguno  
supo del todo, ni Simbad ni Ulises,  
que es pasar de un país a otros países  
y estar íntegramente en cada uno.

J.L. Borges, *In memoriam*

Probablemente usted conoce a alguien que quiere o quiso ser diplomático y tal vez, incluso, tenga amistad o parentesco con un vicecónsul, segundo secretario, o agregado de esto o aquello. La mayoría seguramente ha oído hablar de ese gremio, pero pocos tienen cabal concepción de su naturaleza, de sus numerosas peculiaridades. Sin duda se trata de un ámbito muy atractivo a simple vista, sonoro y por lo común admirado, no obstante es una de las áreas del servicio público menos conocida.

En nuestros consulados, delegaciones y embajadas llegan, con frecuencia cada vez mayor, consultas sobre la carrera diplomática y los caminos para iniciarla, en especial de jóvenes de *provincia* —el término es odioso, pero inevitable—, quienes a diario son bombardeados con lugares comunes y desinformación respecto al servicio exterior.

Muchas veces habrán escuchado a alguien anunciarse como embajador sin estar fuera del país, ni tener una embajada a su mando, por lo que es común formularle una pregunta casi obligada: ¿embajador, dónde? Además, hay personas que solo en una ocasión sirvieron como embajadores, pero que siempre han ostentado el rango, cual si fuera una condecoración.

Y todavía hay otro considerable sector que se pregunta a menudo cuál es la diferencia entre un embajador y un cónsul, a lo que un ingenioso diplomático contestó que era de unos dos mil dólares al mes.

Un buen número de observadores solo ve el supuesto lado glamuroso, o bien con ingenuidad creen que ingresar a la diplomacia es una forma de conocer mundo, pero se sorprenderían al saber que hay varios casos de diplomáticos de carrera cuya trayectoria profesional fue toda o casi toda en la cancillería.

Hablar sobre esta desconocida carrera es para mí grata labor, pero adentrarse en los vericuetos de su estructura y funcionamiento lleva de manera inevitable a descubrir rincones oscuros, escondidos o deliberadamente ignorados. Por ejemplo, cada vez que hay una convocatoria de exámenes para ingreso o ascenso en el Servicio Exterior Mexicano (SEM), se evidencia cierta irritación arraigada en sus filas, la cual se manifiesta a través de airadas quejas en relación con dichas pruebas, pues son tachadas de inequitativas, de poco prácticas, incluso de estar amañadas, y se ha llegado a proponer una revisión a fondo de toda esa compleja estructura construida a retazos, con arranques y frenadas en cada sexenio.

La incesante adecuación del formato, ciertas decisiones coyunturales —y demasiado verticales—, un generalizado panorama de desaliento en las filas de los funcionarios de carrera junto a una frecuente falta de credibilidad de las autoridades de la cancillería, han motivado, en parte, esas expresiones de inconformidad. Pero las protestas no son nuevas. La falta de credibilidad ha existido en diversas etapas, algunas casi olvidadas; los veteranos del SEM han acumulado un buen número de sinsabores y frustraciones, en ocasiones reprimidas y a veces puestas a buen recaudo hasta el fin de la carrera, o de la vida.

Por otra parte, para los miembros del SEM es cada vez más evidente la destrucción del *esprit de corps*, de la identidad gremial tan afanosamente buscada por la Asociación del Servicio Exterior Mexicano (ASEM) y lo más grave es que, en opinión de muchos, esta situación no es casual. Creen en la existencia de una política *oficial* de debilitamiento del SEM y para documentar sus sospechas cuentan con muy conspicuos ejemplos de cancilleres cuyo desprecio —o incluso odio— por el servicio fue manifiesto.

No puede ignorarse, además, la pugna entre diplomáticos de carrera y las dos clases de políticos incorporados al SEM: los incidentales y los semipermanentes. Aquellos van y vienen, entran y salen, mientras que estos al parecer llegaron para quedarse.

¿Que no sabe usted de qué le hablo? Precisamente, uno de los propósitos de esta obra es intentar abrir al escrutinio ese exclusivo mundo. Trataré de contar la agridulce historia de ese grupo de mujeres y hombres, jóvenes y maduros, bisoños y expertos integrantes del SEM. Se enterará usted de las condiciones laborales más injustas de la época contemporánea, felizmente ya corregidas, así como de privilegios mal entendidos y derechos religiosamente respetados o alegremente conculcados de manera simultánea y contradictoria.

Hay una dimensión actual del problema que pretendo abordar de igual manera: la saga de los egresados de carreras de relaciones internacionales, cuyo mercado laboral se ha convertido en un verdadero cuello de botella y que se enfrentan a una triste realidad: la imposibilidad de aprobar el examen de ingreso al Servicio Exterior. ¿Cómo no habría de ser frustrante tal fracaso si el objetivo lógico de casi todo estudiante de esa carrera es llegar a ser diplomático?

Por todo lo anterior, creo oportuno radiografiar la diplomacia mexicana y revisar el complejo juego de reglas y procedimientos vigentes para el ingreso, promoción y desarrollo de la carrera diplomática. No será para tratar de maquillar el sistema y producir uno más de esos *novedosos* cambios a que nos tienen acostumbrados en la cancillería, muchos de los cuales apenas sobreviven un sexenio o, peor aún, despiertan sospechas probablemente bien fundadas. Más bien será para pintar un diáfano panorama del SEM y hacer un genuino examen de conciencia, empezando de cero, sin considerar nada intocable, aprovechando las experiencias de otros servicios y otros países, con una visión integral y con verdaderos deseos de escuchar todas las opiniones.

Además, será inevitable no criticar ciertas decisiones tomadas en diversas administraciones, pero solo como recurso analítico o fundamento de propuestas, si es que las hay; dedicar tiempo a buscar culpables sería estéril.

Así pues, procuraré ofrecer soluciones, pero si no las encuentro confío en que el planteamiento de los problemas lleve a otros a reflexionar sobre el mejor rumbo a seguir. En última instancia, no es mala idea dejar una ayuda de memoria franca sobre ciertos acontecimientos acaecidos en el devenir del único verdadero servicio civil de México.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> En por lo menos otras dos áreas del Gobierno federal han iniciado servicios de carrera: en el IFE y en el INEGI, pero se trata de procesos incipientes, los cuales se beneficiarían de un examen de conciencia del SEM.

Tampoco habrá tabúes ni secretos de Estado. Ya es tiempo de sacar a la luz lo que se repite en susurros desde hace cuarenta años; lo que se sabe, pero no se comenta.

Salvo en los casos en los que procure hacer merecidos reconocimientos, no usaré nombres, pero sí cargos, amén de descripciones y ubicaciones temporales, lo que permitirá a los protagonistas reconocerse e identificar a los demás actores. Limitarse a tratar de adivinar de quién se habla, sería teñir de morbosa curiosidad la lectura; espero que no sea esa la motivación principal para recorrer estas líneas, aunque son altas las probabilidades de que este sea el interés de muchos compañeros del SEM.

Por último, cabe una advertencia. No hay en esta narración el propósito de producir un tratado sobre la diplomacia en México, menos aún de escribir solo para el estrecho círculo de los iniciados, es decir, de los propios diplomáticos. Por el contrario, tanto el estilo como la forma serán simples y abundarán los ejemplos y viñetas anecdóticas, a veces con un dejo lúdico, todo tamizado de buena intención. De seguro algunos calificarán este trabajo como valioso o superficial o de poco valor literario. Usted será el juez.

## LOS PROTAGONISTAS

Según el *Diccionario de la Real Academia Española*, *diplomacia* es la ciencia o conocimiento de los intereses y relaciones de unas naciones con otras, y desde otro enfoque se define como *el servicio* que utilizan los Estados en sus relaciones internacionales. Así, los diplomáticos serían los encargados de los negocios de Estado cuando estos involucran a más de un actor, es decir, si dichos negocios involucran a dos o más naciones.<sup>1</sup> También el término *diplomacia* se define como la estructura de recursos humanos dedicada a dicha labor, es decir, a la gente que integra el Servicio Exterior.

*Diplomático* puede ser un calificativo, sinónimo de habilidad, sagacidad, discreción, tacto, ecuanimidad y, en ocasiones, disimulo. Los diplomáticos son un conglomerado sumamente versátil, abigarrado, polimorfo. En términos generales, podría hablarse de dos grandes categorías: los profesionales y los incorporados —políticos dedicados por el momento a la diplomacia—, aunque hay otras clasificaciones.

Los profesionales son personas dedicadas de tiempo completo a la diplomacia, por vocación vital, y se les conoce como *de carrera*. El sistema usual incorpora a estos últimos a través de un proceso de varias etapas, que inicia con un examen de admisión y más tarde sujeta al funcionario a un escalafón cuyos peldaños se logran a través de una combinación de méritos, antigüedad y otros exámenes, muchos exámenes, demasiados exámenes. Mientras que los incor-

<sup>1</sup> En realidad, la lista de sujetos de derecho internacional incluye a los organismos internacionales, no solo a Estados propiamente dichos, amén de ciertas ficciones difíciles de explicar, como el caso de el Vaticano.

porados son los que incidentalmente —puede ser por mucho tiempo, pero sin ser de carrera— desempeñan labores diplomáticas.

Hace años un cónsul en Laredo, Texas, decía que él no era funcionario de carrera, pero sí *a la carrera*, refiriéndose tanto a la forma de acceso a la diplomacia como a la importancia de su encargo, el cual llevaba años alcanzar a los profesionales, mientras que a él le había sido concedido de manera casi instantánea.

Los diplomáticos designados por el régimen en turno —los que no son de carrera— pueden estar al más alto nivel. Por ejemplo ser embajador o tener el rango temporal de secretarios, agregados, cónsules, vicecónsules y toda la gama de escalones permitida en una *misión* —nombre genérico de una oficina en el exterior. En este caso, del nombramiento de embajadores y cónsules generales casi siempre se puede rastrear el hilo conductor hasta el presidente de la república; en los demás casos la cancillería se encarga de su nombramiento, por decisión propia o de otra secretaría —un agregado militar, por ejemplo, va por recomendación de la Secretaría de la Defensa Nacional. Las personas designadas para ocupar cargos de embajadores y cónsules generales requerirán aprobación del senado, sean o no de carrera. Más adelante abundaremos sobre esto.

Se supone que la designación política es temporal, pues en cuanto terminen las atribuciones del padrino —el que lo nombró o recomendó— cesarán en sus cargos. No obstante, hay notorios casos de embajadores nombrados políticamente que han sobrevivido los cambios de sexenio y cuando llegan las nuevas autoridades solo son trasladados a otra misión. En términos generales, se entiende que el jefe de Estado se reserva el derecho de designar a personas de su confianza en misiones específicas, o bien seleccionar por perfil profesional o político a quien ocupe cierta titularidad en una determinada coyuntura. No siempre será posible encontrar en las filas de la diplomacia de carrera a la persona idónea para un cargo específico, sobre todo si se toman en cuenta las relaciones coyunturales con el país en cuestión.

No obstante, si los nombramientos obedecen a otras razones, como el proverbial destierro político o simplemente como fuente de empleo bien remunerado, en seguida se propician rechazos y se crean resistencias, sin olvidar la probable falta de capacidad de quien es designado de manera arbitraria, así como el riesgo que se corre si la denominación recae en una persona cualquiera. Un político en desgracia tendrá poca o nula motivación para desempeñar el encargo de forma cabal, y si el único motivo para extender un nombramiento es el *chambismo*, entonces se lastiman los derechos e intereses de los diplo-

máticos profesionales. También con frecuencia se da el caso de funcionarios de carrera cuya trayectoria es sinuosa, pues entran y salen del servicio, pero nunca dejan de pertenecer a él; en otras palabras, piden licencia y se ocupan de diversas responsabilidades en el sector público, a veces como directores de las áreas de asuntos internacionales de otras dependencias o en la academia.

Otra forma de clasificarlos es como funcionarios y empleados. A su vez, los empleados pueden ser de carrera o incidentales; de ellos, los de carrera suelen ingresar con la categoría de técnicos.<sup>2</sup> Y todavía puede hacerse una distinción más para ubicar *a los de afuera* y *a los de adentro*, es decir, a aquellos cuya función se desempeña en la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) o alguna de sus delegaciones, y los comisionados en el extranjero.

¿Ya logré confundirlo? No se espante, todavía falta más información.

Obviamente, el titular de una embajada será el embajador —se dan casos de encargados de negocios que no tienen el rango de embajadores—, pero también hay embajadores sin embajada. En el primer caso se trata de un cargo y en el segundo de un rango.

Para explicar la ostentación de esa especie de título de nobleza, expresado sin falsas modestias —ni modestia alguna— por algunos, es necesario establecer un símil con la carrera militar. Con seguridad usted recuerda los casos de generales asignados a labores de policía en diversas épocas y circunstancias.

El puesto de esos militares era el de director general, jefe de departamento o incluso secretario, que a pesar de estar alejados de su carrera nunca dejaron de llevar el rango agregado a su cargo; así, el titular de Protección y Vialidad sería el general fulano, tal como el comandante de determinada zona militar es el general mengano. De igual manera, el subsecretario de Relaciones Exteriores es el embajador perengano, o el director general para África y el Medio Oriente —actualmente para mucho más territorio que ese— es también el embajador tal cual, y con ello se sabe que se está tratando con un funcionario de carrera, profesional, quien lleva su rango consigo, portándolo siempre.

A *contrario sensu*, un teniente de policía está anunciando su cargo, no un rango, de tal suerte que al abandonar el puesto cesa el derecho a ostentarse como tal. Aplicada esta fórmula al Servicio Exterior, resultará claro observar cómo un nombramiento político otorga a alguien el derecho a anunciarse como embajador, pero no a continuar con ese rango al abandonar el puesto, como sería el caso de un funcionario de carrera. En otras palabras, al político se le llama embajador porque es titular de una embajada, pero en cuanto deje

<sup>2</sup> Esta es una categoría relativamente nueva y posteriormente será analizada.

de serlo pierde el derecho a ostentarse como tal. Así, nadie esperará que el secretario de esto o aquello siga usando el título después de dejar el cargo. En conclusión, si alguien se presenta como embajador no es incorrecto preguntar dónde está su embajada, ya se encargará el interesado de explicar si es un rango que lleva siempre o se trata solo del encargo actual.

El problema se agudiza cuando nos topamos con funcionarios que han sido embajadores en diversas sedes y luego reciben algún nombramiento en la cancillería. Como ya están acostumbrados a anunciarse como embajadores, asumen de manera automática que ser subsecretarios o directores generales les permite seguir presentándose como tales, cuando en realidad no es así. El hecho de que tradicionalmente se reserven ciertos cargos en la Secretaría a los embajadores —de carrera— no significa que el puesto conlleve rango. Más aún, ya ni siquiera es regla que por encima de ciertos niveles de la estructura administrativa todos los diplomáticos designados sean embajadores. Ya se dan casos de directores generales —de hecho, son mayoría— con rangos menores.

¿Complicado? Sí, pero no acaba ahí la complejidad.

Si analizamos el tipo de trabajo que cada uno desempeña, encontraremos que no todo el que labora en una embajada o consulado es en realidad diplomático. Trabajar de chofer del embajador no significa que el empleado sea automáticamente considerado diplomático, aunque se trate de una persona muy hábil para la negociación y cuya personalidad sea siempre ecuánime. Así como se da el caso de que una persona sea titular de un puesto administrativo y al mismo tiempo poseedora de cierto rango —el subsecretario es el embajador fulano, por ejemplo—, también en el exterior se dan esas condiciones, pero la nomenclatura cambia. En una oficina consular el titular será siempre un cónsul, aunque su rango sea de primer secretario, por ejemplo, y el segundo de a bordo rara vez será un vicedcónsul, aunque el nombre parezca indicar precisamente eso; según la importancia de la representación, puede haber más de un cónsul, en cuyo caso el segundo será designado como cónsul *adscrito*. Visto así, se entenderá mejor si se dice que el cónsul *adscrito* —puesto que desempeña— en Chicago es el consejero —rango en el SEM— Ramírez. Bueno, no es que el tal señor Ramírez desempeñe hoy esas funciones, es solo un ejemplo.

Además, en nuestras oficinas laboran mexicanos y extranjeros. Por lo general, los primeros son empleados o funcionarios de carrera, asimilados o incorporados, mientras que los segundos son personas contratadas localmente, con cargo a caja. La labor de los locales —se les llama comúnmente empleados auxiliares— puede ser secretarial, de traducción y de servicios (choferes, jar-



dineros, domésticas, etcétera). Obviamente, esos empleados auxiliares no son parte de la estructura del SEM.

Hay naciones carentes de un servicio exterior de carrera y en otras solo existen funcionarios de carrera, mientras que otras cuentan con estructuras híbridas. Las variables son múltiples y los resultados muy desiguales ya que no existe un modelo paradigmático. México ha usado un sistema de carrera civil, con nombramientos de carácter político no equiparables —supuestamente, pero no siempre— en número a los de los profesionales. El método para seleccionarlos ha sufrido modificaciones frecuentes y no siempre felices.

Todo esto habrá de analizarse más adelante.



## DIPLOMÁTICOS DE CARRERA

Empezaré por comentar el caso de los funcionarios de carrera, el sistema para su ingreso, el escalafón y los vericuetos del dispositivo. Hacer una revisión de la carrera diplomática en México podría llevar a desempolvar sus orígenes para profundizar en sus raíces históricas, pero para los propósitos de este trabajo es suficiente con analizar los cambios experimentados a finales del siglo xx.

Los veteranos de este auténtico apostolado recordamos el mecanismo para el ingreso que estuvo vigente hasta los años setenta, que consistía en una serie de exámenes orales, públicos, con tres sinodales seleccionados de entre los catedráticos más conspicuos en cada materia, amén de la redacción de una tesis y demostrar dominio de dos idiomas, de los cuales el primero era siempre inglés o francés. Se publicaba una convocatoria casi seis meses antes de la fecha programada para los exámenes con la finalidad de dar tiempo a los candidatos para cumplir los requisitos y estudiar. Por supuesto, solo los mexicanos por nacimiento podían —y pueden— aspirar a ingresar al SEM.

El número de plazas disponibles era siempre limitado (de quince a veinte) y para presentar el examen debía acreditarse licenciatura en materias afines a la diplomacia: derecho, economía, ciencias políticas, historia y, desde luego, relaciones internacionales. Las materias a aprobar cubrían áreas jurídicas, económicas y de política exterior, entre ellas derecho constitucional e internacional —público y privado—, economía política, geografía económica, organización internacional, etcétera.

Tener licenciatura en derecho o economía obligaba a estudiar por cuenta propia las otras materias; en otras palabras, los abogados se adentraban a marchas forzadas en la economía y los economistas en el derecho. Por cierto, supuestamente los egresados de la carrera de relaciones internacionales llevaban

ventaja natural, pues cursaban todas esas materias en su carrera. Sin embargo los resultados no avalaban esa presunción.

Una ventaja real era el lugar de procedencia, aunque tal vez demasiado sutil para ser percibida. Para un egresado de alguna universidad estatal era de verdad intimidante ser examinado por los autores de los textos usados en la escuela, mientras que los del Distrito Federal ya habían tenido oportunidad de llevar la materia con esos catedráticos y, muchas veces, en el proceso los habían desmitificado.

Obviamente también los maestros sienten una inevitable afinidad con sus alumnos, de suerte que esa era otra ventaja comparativa de los *metropolizados*.<sup>1</sup> Esta división se mantiene pertinaz hasta hoy, lo que resulta evidente con solo comparar la proporción de funcionarios capitalinos o egresados de alguna universidad del Distrito Federal, con los del resto de la república —me niego a llamarle *el interior*; bastante malo es hablar de *provincia*.

Pero volviendo a nuestro asunto, durante un mes se iba desahogando cada materia hasta terminar de examinar a todos los concursantes y si se reprobaba una sola materia, el concursante era eliminado. Al final quedaban unos cuantos, muchas veces en menor número al de las plazas concursadas. Y viceversa, como nos aconteció a la generación de marzo de 1973, cuando se concursaban quince plazas y el secretario acordó ampliar el número con el objeto de cubrir el total de aprobados, que ascendía a veintiuno. Casi de inmediato se destinaba a los sobrevivientes a alguna adscripción en el exterior, por medio de un misterioso proceso de selección nunca explicado por completo.

La conseja popular —especie de leyenda de aceptación general— aseguraba que si nos desagradaba un destino, era inevitable su obtención, y si nos entusiasmba algún lugar, nunca lo conoceríamos. El plazo de adscripción en cada puesto se explicaba de manera semejante, es decir, a mayor satisfacción, menor tiempo de estancia, y si nos inconformábamos con el sitio, la estadía sería larguísima.<sup>2</sup> Me consta que por lo menos en 1973 esa apreciación era general.

Cuando los veintiún nuevos funcionarios nos disponíamos a emprender la marcha, llenos de esperanzas e ilusiones, la primera lección de pragmatismo la recibimos del subsecretario titular de la Comisión de Personal, quien en su mensaje de despedida nos hizo saber que la Secretaría acostumbraba comportarse de la peculiar manera antes descrita, es decir, que nos enviarían al sitio

<sup>1</sup> No solamente habitantes del Distrito Federal, sino también aquellos que cursaron la carrera en la capital sin ser originarios de ella.

<sup>2</sup> Curiosamente, eso mismo se dice en otros países de sus propios servicios y en el nuestro no ha desaparecido por completo esa percepción.

que menos nos agradara. Ya desde entonces se culpaba a ese casi mítico ente llamado *la Secretaría* cuando se trataba de explicar lo inexplicable. Para aquellos muchachos fue sumamente desconcertante escuchar al funcionario titular de la Comisión de Personal, al responsable de su conducción, expresarse como si esas reprobables prácticas fueran ajenas a su control, como si la Secretaría fuera un ente distinto, autónomo, incluso caprichoso. Fue una dura lección.

Pero volvamos al formato de examen de ingreso. Las críticas a este eran frecuentes, aunque no unánimes. Se alegaba que no era correcto aceptar solo a autodidactas; era la cancillería, sentenciaban, la que debía capacitar y entrenar a sus cuadros. Y algo había de eso. Mostrar abundantes conocimientos en materias específicas no se traducía —ni se traduce— necesariamente en capacidad, y los problemas de actitud eran —han sido— casi endémicos.

Siempre ha habido elementos listos para la vida diplomática desde el punto de vista formal; en otras palabras, que conocen de las reglas del protocolo, las de las buenas maneras, que son poseedores del guardarropa adecuado, duchos en la selección de viandas y bebidas, etcétera.

Podrá usted imaginar el desconcierto de esos candidatos si eran asignados a oficinas consulares en la polvorosa frontera, a trabajar con indocumentados, sin recepciones ni ceremonias, obligados a escribir a máquina —manual, si alguien sabe hoy qué es eso— y sin secretaria, donde sus interlocutores cotidianos no serían diplomáticos, sino trabajadores del campo, mientras que su jefe sería, en aquellos años, un cónsul olvidado por la Secretaría y, de plano, desarraigado, cuando no invadido de amargura y resentimiento.

En el otro extremo encontramos a muchachos y muchachas llegados de algún estado de la república, muy motivados, bien preparados, pero sin duda poco expuestos al rebuscado mundo de la diplomacia, a sus numerosas y complejas reglas sociales y protocolarias, así como al aislamiento que por muchos años significó servir en el extranjero. Además, casi siempre eran de familias de escasos recursos y las exiguas percepciones salariales los llevaban pronto al desencanto o a la frustración.

Aquí el problema no era tal vez tanto ese sigiloso proceso de adscripción, sino el tipo de recursos humanos disponibles. Un cuidadoso proceso selectivo pudo haber asignado a los primeros las plazas más sofisticadas y a los segundos las trincheras consulares, pero esto, que no era ni es extraño encontrar, acreaba un total divorcio entre las ramas diplomática y consular.

En este caso tampoco hablamos de situaciones superadas: solo el crecimiento en la atención a compatriotas, la llamada *protección*, ha dado algún lustre a la labor consular, verdadero patito feo del servicio.

El mecanismo para avanzar en el escalafón se basaba en la integración de expedientes o historiales de cada funcionario, en los que era factor determinante la opinión de sus sucesivos jefes, vertida a través de informes semestrales de evaluación de su rendimiento.<sup>3</sup> No puede negarse que basar la calificación de méritos en criterios meramente subjetivos, conllevaba muchos riesgos. A pesar de ello no había en aquellos tiempos tantas quejas y protestas como hoy, tal vez porque no se creaban expectativas y todo mundo sabía a qué atenerse.

He ahí otra lección.

El ingreso era al SEM y no necesariamente a una de sus ramas, pero la asignación a una de ellas casi siempre significaba una etiqueta eterna: fulano es de consular, se decía por ejemplo. Además, había escalafones paralelos, con supuestas equivalencias en cada etapa.

A partir de una categoría base común de vicedónsul, el escalafón seguía rutas gemelas: un tercer secretario era equivalente a cónsul de cuarta, un segundo secretario era igual a cónsul de tercera y así sucesivamente.

Pertenecer a la rama diplomática por lo general significaba tener acceso a un camino llano, seguro y protegido, mientras que tener la mala suerte de caer en consular era ser condenado al desprecio, a la categoría de pone sellos. Los talentos, claro, estaban del lado diplomático, como que era la ruta al éxito; estar en consular, en cambio, era compartir espacio con los malos, relegados allí precisamente por ser menos capaces.

Pero ser comisionado a una u otra rama no dependía de la voluntad del novato, pues la asignación se daba por medio de ese misterioso sistema ajeno a vocaciones, inclinaciones o preferencias personales, de tal suerte que en cuanto un funcionario establecía algunas relaciones en círculos de poder, promovía su cambio a la rama diplomática o a ciertos organismos,<sup>4</sup> rama todavía más atractiva, pero también de más reducido entorno. Peor aún: muchos funcionarios asignados a la rama consular —o sea, que ascendían a través de ese escalafón— solo tuvieron contacto con las funciones consulares por medio de la sección correspondiente en una embajada, pues no estaban adscritos a un consulado, sino a una misión diplomática; estos, en la práctica, a pesar de su categoría nominal, se dedicaban a labores de la rama diplomática.

<sup>3</sup> Esos informes aún se rinden, pero su peso específico es una gran incógnita en un sistema que requiere aprobar exámenes para cada ascenso. Incluso, traen un apartado para recomendaciones que antes permitían al titular sugerir el correspondiente ascenso, y hoy tienen propósitos ignotos.

<sup>4</sup> Se habla aquí del servicio en nuestras oficinas ante organizaciones internacionales como la ONU, la OEA, etcétera.

Así, el círculo vicioso se iba cerrando: los talentosos preferían ir a la diplomática porque estar en consular significaba ser calificado de inepto, o por lo menos de burocrático, y en la rama consular se quedaban solo los que no tenían relaciones políticas, lo que los condenaba a retrasar su carrera, a terminar frustrados y desmotivados.

Y había otro problema derivado de esto. La fuga de talentos dejó el área consular con un serio problema de personal, tanto que poco a poco se fueron cubriendo las titularidades con el escaso personal remanente, es decir, con empleados de carrera, cuyos lapsos como encargados se prolongaban. Por ejemplo, un canciller<sup>5</sup> fue encargado del Consulado General en Río de Janeiro por años.

Como quedó establecido, ascender dependía de méritos evaluados de manera subjetiva, derivados de los inefables informes semestrales de personal, que eran enviados por los titulares sin dar oportunidad al interesado de saber cuál era la evaluación de su desempeño.<sup>6</sup>

Podían observarse recorridos meteóricos por los diversos escalones, pero también había funcionarios atrapados en una categoría por años. Es cierto que el proceso de selección natural iba destacando a algunos y relegando a otros, aunque muchos —de verdad muchos— ascendieron a pesar de ineptitud manifiesta, de problemas de conducta y hasta de embarazosos incidentes.

Las relaciones políticas o familiares condicionaban con frecuencia las posibilidades de progreso, incluso cuando había tropiezos. En un ámbito compuesto por limitado número de personas —aun separadas geográficamente—, la información fluye con facilidad y nadie ignora lo bueno y lo malo sin importar las distancias, pues se dan casos de amistades cercanas, casi íntimas, entre funcionarios que no se conocen personalmente, que solo a través del teléfono han mantenido contacto y por ello muchos casos de compañeros favorecidos, a despecho de pifias o dislates, se conocieron por todo el mundo.

Esa multicitada y ubicua conseja popular afirmaba que para ascender era necesario portarse mal. Desde la llegada a su nueva adscripción, era posible aquilatar a los malos elementos.

Uno de los mayores problemas fue —y hasta cierto punto sigue siendo— la falta de dominio de los idiomas más usuales, en especial el inglés, hoy por

<sup>5</sup> En realidad, escribano, empleado; curiosamente, fue costumbre designar así al más bajo y al más alto puesto de la cancillería por igual: canciller.

<sup>6</sup> Hoy ya se prevé la participación del evaluado, quien puede firmar o negarse a convalidar el informe.

hoy *lingua franca*, a pesar de lo cual se asignaba a algunos funcionarios a plazas donde simplemente no podrían desenvolverse, ni siquiera en lo personal.

Si necesitaban que se les asignara un acompañante para trámites tan elementales como contratar luz o teléfono, podrá suponerse que en la oficina el rendimiento era mínimo. Y aun así, algunos de ellos en ocasiones ascendieron hasta los más elevados niveles de la carrera.

Por otro lado, por lo menos de los integrantes de mi generación, no sabemos de casos de injusto congelamiento, es decir, de talentos que fuesen frenados sin explicación y se hubiesen atorado en una categoría inferior a la que debería corresponderles, salvo el enorme paso de ministro a embajador, si bien ese caso ya no estaba sujeto al proceso de escalafón aquí discutido, a pesar de que la más reciente versión de la ley establece que el escalafón llega hasta el rango de embajador (volveremos sobre esto más adelante).

Los problemas no solo eran de mecánica o procesales, ya que las condiciones de trabajo hasta el último tercio del siglo xx eran increíblemente deficientes y los diplomáticos de carrera pasaron por vicisitudes de tal magnitud que hoy parecen de ficción. Leer los pormenores de esa verdadera tragedia permitirá entender mejor la naturaleza del compromiso, así como el alto nivel de entrega de quienes se dedicaron a la diplomacia en esos tiempos.



## UNA HISTORIA DE HORROR

Hay sin duda un proceso de decisión a que se sujeta cada aspirante a la carrera. Los hijos de diplomáticos, por ejemplo, se miden de manera distinta porque traen en la sangre o adquieren desde la cuna su proclividad a seguir los pasos de los padres, prueba de ello son las verdaderas dinastías existentes en el Servicio Exterior.<sup>1</sup>

Pero el común de las personas recibe retazos de información a través de los medios o es influido por lecturas selectas. Estos muchachos pasan, primero, por una etapa de mera curiosidad, en algunos casos —los menos— impulsada por una incipiente inclinación o vocación. Si el interesado vive en el Distrito Federal, le será un poco más fácil acceder a la información básica, pues puede visitar las instalaciones de la cancillería o del Instituto Matías Romero. No es tan sencillo para los residentes de otras entidades, pero aun así, si el interés es suficientemente fuerte, es posible escribir a alguna delegación, consulado o, incluso, embajada en busca de información. Hay ahí un primer filtro, pues los obstáculos para el acceso a la información cuando se reside fuera del Distrito Federal son considerables. Solo los que en verdad están convencidos los superan.

Además, esos primeros contactos deberían propiciar un proceso de reclutamiento, es decir, poner al solicitante en contacto con los datos y al mismo tiempo permitir a Relaciones detectar —incluso atraer o alentar— valores potenciales, pero los encargados de atender las consultas en las delegaciones son casi siempre ajenos a la carrera, por lo que no pueden compartir experiencias

<sup>1</sup> La mención de las dinastías no lleva connotación negativa, pues la capacidad y eficiencia no dependen necesariamente de factores hereditarios ni para bien ni para mal.

y se limitan a repartir impresos. Con seguridad se pierden candidaturas deseables en esa etapa.

El Internet ha dinamizado las consultas, pues no solo hay numerosos portales de las diversas representaciones —embajadas y consulados—, sino que además es posible dirigir la inquisitoria a algún funcionario en particular a través del correo electrónico. El problema surge al tratar de convertir en realidad las aspiraciones, es decir, al intentar pasar de la etapa de interés o curiosidad a la de consolidación vocacional y luego a convertirse en candidato a ingresar al servicio. Se ignora mucho más de lo que se sabe sobre la diplomacia y con certeza no va a ser fácil encontrar a alguien que le advierta al aspirante sobre los sacrificios, entrega y determinación necesarios para llevar la carrera hasta su culminación.

Las satisfacciones son del dominio público, evidentes con solo imaginarse uno mismo asistiendo a alguna conferencia internacional y sentado en el lugar designado para México. Las dificultades, empero, casi nadie las explica. Los problemas familiares a los que se enfrenta un funcionario en el exterior, por ejemplo, van desde el desarraigo de los hijos hasta la desarticulación del hogar. Llamar a la casa de algún cónsul en Estados Unidos y percatarse de que nadie, fuera del propio funcionario, hablaba español, fue por años una experiencia recurrente.

Cuando les tocaba regresar a México, esos desafortunados compañeros se topaban con la resistencia de los hijos a ir a vivir a ese desconocido país del que ni siquiera conocían el idioma. Como muchos de ellos salieron de México muy jóvenes, recién egresados de la universidad, con frecuencia terminaban casados con extranjeros, lo que por razones lógicas crea corrientes de atracción opuestas hacia la patria y familia de su cónyuge o hacia la propia.

Y no olvidemos las penurias económicas.

Por allá en los años sesenta circulaba un artículo supuestamente escrito por un embajador, en el que describía de manera cómica el drama de su aislamiento y las penurias de su exilio. Aunque movía a risa, la terrible situación descrita era poco fantasiosa, si bien algo exagerada. Se lamentaba el autor del total abandono y olvido en que lo tenía la cancillería, tal vez por la remota ubicación de su oficina. Confesaba ignorar todo lo que pasaba en México, se lamentaba de su precaria situación económica y llegaba al extremo de revelar ingeniosas triquiñuelas para sobrevivir, como solicitar a ciertas empresas el envío de muestras gratis para promover sus productos en el mercado local —hablaba de papitas fritas—, pero en realidad las destinaba para su consumo y así poder comer algo de manera regular. Con hilarante candidez narraba cómo complementaba

sus magros ingresos actuando en fiestas familiares vestido de mariachi-charro, aprovechando una indumentaria encontrada en la bodega de la embajada.

Difícil de creer, pero la realidad no estaba muy alejada de esa historia. Hasta 1970 el sistema dejaba a los diplomáticos en el más triste abandono, sin decentes ingresos ni elementales prestaciones y sin apoyos mínimos. Los sueldos se habían quedado rezagados en parte debido a una curiosa apreciación de los encargados de las finanzas, quienes calculaban en pesos el monto de los salarios fijados en dólares y después comparaban el resultado con sus propios emolumentos. Obvio, las cuentas arrojaban grandes disparidades, pues visto así un diplomático cualquiera ganaba mucho más, en pesos, que el jefe del Departamento de Nómina. Pero se les olvidaba considerar que también gastaba más. Dicho de otra manera: ganaba en dólares, pero también gastaba en esa divisa.

Y no solo eso. El funcionario de nuevo ingreso se topaba con un inexplicable retraso de hasta cuatro meses para recibir su primer sueldo. Pocos estaban preparados para financiar su estancia por un lapso de tal magnitud, así que algunos titulares de oficina, sobre todo de aquellas con considerable recaudación, les autorizaban un préstamo a cuenta de salarios, recurso no del todo ortodoxo y por tanto no siempre admitido por los jefes, de hecho ya suspendido del todo.

Es casi una leyenda la historia de uno de esos novatos, quien se encontró sin dinero en una representación escasa de recursos. Cuentan cómo el titular, apiadado, lo comisionaba como su representante a diversas recepciones oficiales con la finalidad de permitirle alimentarse gratis.

En aquellos tiempos cualquier enfermedad era una verdadera tragedia para la economía familiar, pues todos los gastos corrían por cuenta propia. En algunos países de medicina socializada era posible sobrevivir, pero en otros —entre ellos Estados Unidos— nadie podía pagar el costo de la atención médica más elemental, menos aún los casos de cirugía mayor. No había prestaciones en este importante rubro. La única alternativa era trasladarse a México para cualquier problema médico medianamente serio, pero ello implicaba pagar pasajes no siempre al alcance de la mermada economía doméstica. Porque además no se pagaban pasajes para viajar a México, de tal suerte que los comisionados en Asia, por ejemplo, ante la imposibilidad de pagar boletos de miles de dólares, se abstendrían de visitar su país por años, lo cual, combinado con adscripciones prolongadísimas, los desarraigaba por completo.

De nuevo es procedente recurrir a la sabiduría y el ingenio de un casi legendario diplomático, a quien escuchamos explicar que su adscripción en Brasil estaba a mil quinientos dólares de distancia.

¡Ah!, si llegaban a trasladarlos se presentaba otro drama.

La Secretaría no pagaba el envío del menaje de casa, lo que orillaba a los trasladados a vender todo antes de mudarse, ya que el costo del transporte no justificaba conservar los muebles adquiridos. Muchos recurrían a la compra de mobiliario usado porque en verdad dolía malbaratar todo al final. Solo a los titulares de embajadas se otorga el privilegio de la residencia oficial amueblada.

En aquel entonces no había televisión por satélite (no veíamos el canal CNN), ni Internet ni la información sobre México era transmitida por Relaciones; el funcionario alejado físicamente también terminaba alejado culturalmente. Y el sistema era de tal forma insensible que en unos casos disparaba a unos de África a Oceanía, mientras que a otros los dejaba hacer toda su carrera en un radio de 150 kilómetros.<sup>2</sup>

Tal vez nadie lo recuerde —ni quiera recordarlo—, pero durante muchos años la Asociación del Servicio Exterior Mexicano funcionó como sociedad mutualista con un muy peculiar dispositivo de ayuda económica para sus socios. Se pedía a los compañeros adscritos al exterior aportaciones a un fondo revolvente, del cual salían complementos salariales para los caídos en desgracia, es decir, para aquellos cuyo triste sino hubiese sido el traslado a la cancillería. Sí, aunque usted no lo crea, a pesar de todo era mejor estar comisionado en el exterior que laborar en la secretaría.

Fue hasta la época del secretario Emilio O. Rabasa a principios de los años setenta, en el régimen del presidente Luis Echeverría Álvarez, cuando las cosas empezaron a mejorar. Honor a quien honor merece, sin embargo aún en la década de los ochenta se daban casos como el mío, enviado como cónsul general a Sao Paulo, cuando mi categoría —rango— era de cónsul de primera, es decir, me pagaban como cónsul de primera, pero mi responsabilidad era de cónsul general. Por añadidura, la educación de mis hijos se volvió un serio problema, pues después de acudir a escuelas de Estados Unidos toda la primaria y parte de la secundaria, ahora tendrían que pasar a un distinto sistema, con un idioma diferente y sin tener el beneficio de haber estudiado lengua y literatura portuguesa, historia, geografía o civismo brasileños. Simplemente no hubo opción: solo quedó el recurso de inscribirlos en la Escuela Americana, pero el costo de esta era estratosférico y la Secretaría no ayudaba al pago de colegiaturas, así que se acabaron los escasos ahorros y al final se tomó una dolorosa decisión: los hijos se fueron a estudiar a México, con los abuelos.

<sup>2</sup> No es invento ni exageración: un cónsul se pasó veinticinco años en el mismo Estado de la Unión Americana, entre Corpus Christi, Brownsville, McAllen y Laredo, Texas.

Historias como esta abundan, sin embargo siempre ha habido interesados en ingresar a la diplomacia, a pesar de tan negativas condiciones, a despecho de todo. Sería injusto desconocer los notables avances experimentados en las últimas décadas, no obstante también sería utópico pensar que todas las medidas adoptadas han sido positivas.

El capítulo siguiente es un ejemplo de solución, pero cuyo beneficio es, por lo menos, discutible.



## UNA SOLUCIÓN CONTROVERTIDA

Como ya mencioné, siempre ha habido una reprobable distinción entre los especialistas en asuntos consulares y los diplomáticos, por lo menos desde la perspectiva de muchos de estos últimos. El problema ya no es tan serio en la actualidad,<sup>1</sup> pero llegó alcanza dimensiones críticas cuando la disponibilidad de recursos humanos en la rama consular llegó a su menor nivel.

En la década de los setenta el perverso efecto de las circunstancias había ido dejando las oficinas consulares en manos de los prácticos, es decir, de aquellos elementos familiarizados con la mecánica burocrática pero desprovistos de armas culturales y educación formal. Por ello, durante mucho tiempo los cónsules fueron catalogados como empleados de menor categoría, sujetos a una revisión tan puntillosa de sus actos como si el común de los titulares fuese inepto, ignorante e irresponsable. Todo era reglamentado a través de circulares increíblemente detalladas, por medio de las cuales se indicaba al responsable cómo proceder en cada acto, cómo redactar cada escrito, cómo informar a la superioridad, incluso dónde poner cada firma y cada sello.

Cuando ingresé al SEM y fui adscrito al Consulado General de México en Chicago, la mítica funcionaria encargada de pastorear a los cónsules manifestó satisfacción por ese destino, pues según ella me iba a permitir como novel funcionario aprender mucho, debido a que el cónsul titular en Chicago «no sabía nada». Por supuesto, estaba prohibidísimo cuestionar las instrucciones recibidas.

<sup>1</sup> Más adelante se analizará la situación actual de consular, especialmente a la luz del redescubrimiento de la protección como labor prioritaria.

No solo se trataba de una general apreciación sobre la capacidad —o incapacidad— de los cónsules, sino que, en efecto, muchos eran empleados —denominados entonces cancilleres— con conocimientos empíricos, encargados del despacho porque casi ningún diplomático digno aceptaba ir a esas olvidadas representaciones.

Y las condiciones eran muy distintas a las actuales. Un cónsul no podía aparecer en la prensa por ningún motivo, ni debía relacionarse con políticos locales ni tenía por qué acercarse a la comunidad mexicano-norteamericana;<sup>2</sup> tampoco era bien visto que promoviera la imagen de la oficina y, por ende, del país. Su labor debía ser solo de oficina, de atención al público, y punto, siempre en los limitados y exactos términos señalados por las ubicuas circulares. Una buena parte del tiempo era dedicado a responder a las descarnadas llamadas de atención de la cancelería, que presuponía mala fe en cada yerro. En la actualidad sería difícil de creer el tono usado en aquellos tiempos para señalar algún error.

Las observaciones a los reportes contables eran el prototipo. Si en alguno de los apartados se detectaba alguna discrepancia, se exigía de forma airada al cónsul informar por qué se ignoraban deliberadamente las instrucciones enviadas y se le ordenaba identificar al responsable del delito cometido, es decir, al encargado de elaborar el reporte o a quien estuviera al frente de la ventanilla correspondiente. En la mayoría de los casos se trataba de un error en la numeración o en la suma de algún rubro, ya que no había desviación de fondos, pero la amenaza quedaba allí.

En alguna ocasión, harto de esas insultantes reclamaciones, un cónsul se atrevió a señalar que la difamación era también delito, lo cual llevó al encargado del departamento a acudir hasta el oficial mayor con su queja. «El cónsul insulta a la Secretaría», manifestó el indignado funcionario ante el oficial mayor, pero este ponderó el asunto, constató los términos de la observación original y con sorna respondió: «El cónsul le contestó en los mismo términos en que usted se dirigió a él, no veo el insulto; pero si lo hubiese, usted lanzó la primera piedra. En todo caso, la respuesta va dirigida a usted, que hasta donde yo sé no es la Secretaría». Con gran satisfacción debo reconocer que la situación cambió y ya no se dan esas reprobables prácticas.

Ahora bien, cubrir todas las plazas consulares con funcionarios del SEM era punto menos que imposible y hasta entonces muy pocos políticos aceptaban nombramientos de cónsules. Además, los titulares incidentales o en-

<sup>2</sup> Los mexicano-norteamericanos eran considerados algo así como traidores.



cargados habían asumido responsabilidades muy superiores a su rango, sin la debida retribución o, siquiera, reconocimiento. En estas circunstancias un director general del área consular decidió formalizar la situación de hecho y obtuvo nombramientos como funcionarios consulares para esos cancilleres eternamente encargados del despacho, quienes reciben sus ascensos sin pasar por el obligado examen de ingreso.

Al principio nada sucedió, pero al cambio de administración hubo inconformidades. En efecto, los así ascendidos eran ya diplomáticos de carrera, igual que aquellos que habían aprobado el examen y podían recorrer todo el escalafón y un día ser comisionados en alguna embajada; en teoría, incluso podían llegar a ser embajadores. Las protestas se basaban en la injusticia del procedimiento, que daba acceso privilegiado al SEM a un selecto grupo,<sup>3</sup> pero también eran producto de un sectario rechazo a aceptar en las filas del servicio a una mayoría que ni profesionalista era. Obviamente se ignoraba el ejemplo de brillantes diplomáticos mexicanos forjados en la trinchera, no solo en las aulas, de lo cual hay muy conspicuos ejemplos.<sup>4</sup>

La solución encontrada llegó a ser uno de los más controvertidos capítulos de la historia contemporánea del SEM. Con la finalidad de normalizar la situación, y ante la evidencia de precedentes aplicables, se ideó sujetar a dichos funcionarios a un examen de regularización, es decir, a un proceso convalidatorio de su estatus.

Si se acepta la intención positiva del mecanismo, por un lado, debió haberse ofrecido un previo curso de capacitación, y las mínimas facilidades para adquirir los conocimientos formales necesarios por el otro; ese examen debió tomar en cuenta las peculiares circunstancias laborales de los interesados, sin duda expertos en el manejo consular, pero casi ajenos por completo a la actividad diplomática bilateral y multilateral, o a la realidad política de México.

No fue así. El examen de regularización terminó siendo de eliminación, pues los que no lo aprobaron —la mayoría—, supuestamente no solo no serían ratificados en su encargo, sino que además quedaban fuera del servicio: no podían ya ser empleados y tampoco podían acceder a la categoría de funcionarios. Para muchos esa fue la verdadera intención del examen.

El escándalo fue mayúsculo. La prensa se ocupó del problema intensamente, alimentada por filtraciones de obvio origen. Incluso se giró un memo

<sup>3</sup> Compárese esta reacción con la surgida cuando se permitió el ingreso y ascenso acelerado, durante el sexenio 1988-1994, a través del llamado *fast track*.

<sup>4</sup> Don Rafael de la Colina es uno de los que nos viene a la mente.

a los directores generales revelando la existencia de esas fugas de información e instruyéndolos para que guardaran el debido sigilo. Pero ese memo también se coló a la prensa. Con premura se buscó parchar el asunto y se inventó una novedosa salida: habría una nueva rama, la administrativa. En esta rama se incluiría a empleados y funcionarios que no eran de carrera, para colocar bajo ese rubro a los cónsules desplazados. Como consecuencia paralela, no del todo desligada, se separaron de un tajo las ramas consular y diplomática, se eliminaron las equivalencias y se encasilló a cada uno en la rama que en ese momento integraba.

Para muchos la culminación de la carrera pasaba a ser la categoría de cónsul general, sin posibilidad ni esperanza de llegar a ser embajador, fuera de un nombramiento derivado de contactos políticos. No es que importara mucho esa distinción si la equivalencia entre embajador y cónsul general fuese real, pero nunca lo ha sido, y la propia Secretaría dejó en claro la diferencia al crear las categorías especiales. En otras palabras, siempre fue posible ser distinguido con el honroso nombramiento de embajador emérito, pero nunca existió la plaza de cónsul general emérito.

Para empeorar las cosas, se eliminó un escalón en la rama consular, el de cónsul consejero, de tal suerte que el verdadero nivel de un cónsul general fue equiparado al de ministro. Esto perdura hasta hoy, pero con agravantes a los que en su momento haremos referencia.

Más tarde, como era de esperarse, se volvió a rectificar el rumbo y se determinó agrupar en un solo escalafón a todos los funcionarios de carrera —no incluye a los funcionarios administrativos—, con lo que se acabó la reprobable distinción entre los de consular y los de diplomático. Pero ese final se dio solo en lo formal, no en la práctica, pues de todos modos la especialización persiste y sigue provocando al funcionario consular desventajas en su carrera, amén de que el trabajo en las oficinas consulares de Norteamérica está siempre bajo la lupa, no nada más bajo una permanente vigilancia de la superioridad, sino que los reflectores de los medios en ambos lados de la frontera los hacen sentir como si siempre caminaran sobre vidrios.

Ahora bien, la novedosa categoría de empleados y funcionarios administrativos continúa siendo el refugio de los veteranos cancilleres, aquellos que nunca podrán trascender su encasillamiento ni llegar a ser funcionarios de carrera. Poco a poco se van retirando y en breve se terminará su generación, lo cual no significa que los problemas hayan desaparecido.

## EL SISTEMA ACTUAL

Las frecuentes y muy justificadas críticas al sistema de ingreso y de ascensos, imperante hasta la década de los setenta, llevaron a reevaluarlo y rediseñarlo profundamente. Nace así el Instituto Matías Romero, instrumento de la Cancillería encargado de capacitar a sus cuadros y responder a las deficiencias del formato anterior. Ya no sería necesario seleccionar entre autodidactas ni basar toda la decisión en unos cuantos días de sujeción a pruebas de conocimiento teórico. Tampoco quedaría a criterio de un puñado de funcionarios la evaluación de méritos para ascender; ello se sujetaría, en adelante, a riguroso examen tanto para el ingreso como para cada ascenso.

Si algún joven profesional desea ingresar al SEM deberá empezar por frenar sus naturales ímpetus y esperar a que la cancillería convoque a exámenes. Debe aclararse aquí que se trata de un procedimiento complejo, en el cual el examen es solo una de las etapas.

Las convocatorias dependen de múltiples factores, pero el más determinante es la disponibilidad de recursos para la creación de nuevas plazas. Aunque en las filas del SEM hay una perenne escasez de elementos, la Cancillería tiene que negociar con Hacienda la ampliación del presupuesto disponible, con el propósito de estar en condiciones de reclutar refuerzos.

Además, la mecánica de los concursos es complicada de tal manera que obliga a planear con suficiente anticipación el período, pues durante este habrá personal dedicado casi de tiempo completo a su preparación, previa revisión de solicitudes, desahogo, calificación, etcétera. Los candidatos deben, primero, cubrir los requisitos formales de estilo, es decir, solicitud, comprobación de nacionalidad, edad y estudios cursados.

Cabe señalar que paradójicamente la misma institución que declara naturalizados a los extranjeros que así lo solicitan y cumplen con los requisitos de forma, debe rechazarlos como candidatos a ingresar al Servicio Exterior de carrera. No es que existan evidencias que apunten a una lealtad dudosa en el caso de los mexicanos naturalizados, sino que desde siempre se les ha considerado como mexicanos a medias. Incluso se les identifica agregando el adjetivo diferenciador, es decir, son mexicanos naturalizados, es decir, cuasi-mexicanos. Nótese que a partir de la reforma constitucional ya hay muchos mexicanos a quienes otro Estado les atribuye su nacionalidad, es decir, tienen lo que popularmente se conoce como doble nacionalidad. No son estos a los que hago aquí referencia, ellos sí pueden ingresar al SEM, siempre y cuando renuncien a esa otra nacionalidad. No así en el caso de los naturalizados, pues aunque se sujetan durante el proceso de naturalización a la misma condición suspensiva antes mencionada, es decir, deben renunciar a cualquier otra nacionalidad que posean, de todas formas están impedidos para acceder al Servicio Exterior. Este no es el único caso, ya que hay una larga lista de actividades vedadas a los naturalizados, o más bien dicho, reservadas a los mexicanos por nacimiento, cosa que a mi juicio no explica ese anacronismo.

Pero volviendo al proceso para ingreso, hoy ya es posible asistir a alguna ciudad cercana al domicilio para sujetarse a la primera etapa, durante la cual se presenta el examen que consiste básicamente en un cuestionario sobre cultura general orientada a las relaciones internacionales, en especial incluye materias como historia —nacional y universal—, derecho, geografía —sobre todo geografía política—, economía y las artes —literatura, música, pintura, etcétera.

Es menester gozar de cabal salud, por lo que habrá de justificarse ese estado, y la vocación se pone a prueba a través de una entrevista, aunque no se hayan señalado parámetros para acotar el poder de decisión de los entrevistadores, dicho de otra manera, la decisión es totalmente subjetiva. Los aspirantes deben también saber idiomas, empezando por el propio, de tal suerte que se examinará su dominio del español y, por lo menos, de otras dos lenguas de interés para la Cancillería (la convocatoria señala cuáles serán).

Sin embargo, para llegar a las siguientes etapas es indispensable haber obtenido un grado aprobatorio en los exámenes y, además, ocupar los primeros lugares, pues se trata de un proceso eliminatorio.

Acuden después al Instituto Matías Romero donde cursan una especie de maestría cuyos exámenes finales también son eliminatorios. Los que sobreviven al final del complejo camino reciben un breve pero intenso entrenamiento

ahí mismo en la Cancillería y al final se supone que serán adscritos al extranjero, de conformidad con el misterioso sistema de siempre.<sup>1</sup>

Y ahí tienen, a grandes rasgos, el método actual para ingreso a la carrera, que si se esperan un poco seguramente habrá ya cambiado, como sucede con mucha frecuencia.

Hay innegables mejoras en el mecanismo, sobre todo si se le compara con aquel que pasamos en los setenta. El formato se ha abierto a un mayor número de concursantes y estos pueden presentar el examen cerca de su domicilio, no solo en el Distrito Federal.

No obstante, hay algunas observaciones derivadas de las experiencias recientes que se deben citar, y persiste, desde mi muy particular perspectiva, una lamentable deficiencia en la labor de reclutamiento de los mejores elementos disponibles, a pesar de ser esta una actividad trascendental.

El problema parece ser de fondo. La Secretaría sabe poco —y controla menos— respecto al número, currículo, plan de estudios y capacidad académica de las escuelas de relaciones internacionales. Cada día surge en algún Estado un nuevo plantel con muy variadas cifras de matrícula, porcentaje de abandono y graduación. Las hay en universidades públicas, privadas, tecnológicas, politécnicas y colegios de todos tamaños. Si bien sus características son muy diversas, poca duda queda en relación con los propósitos de sus estudiantes, es decir, del tipo de ejercicio profesional deseado al graduarse: casi todos pretenden ser diplomáticos.

Si es correcta la suposición, y creo que lo es, se están creando cada año cientos de licenciados en relaciones internacionales, los cuales van a procurar ingresar al servicio. Con esa sola masa bastaría para saturar los esporádicos exámenes, pero falta aún considerar a egresados de otras carreras afines, como derecho, economía, entre otras. Las posibilidades de éxito, con certeza serán reducidas proporcionalmente de acuerdo al número de participantes, pero al menos los estudiantes de otras carreras tienen varias opciones adicionales, mientras que los alumnos de relaciones internacionales parecen apostar a un solo camino: el Servicio Exterior.

Nadie sabe cuántos egresados de esas carreras están por ahí empleados en otros menesteres, o vendiendo seguros, pero lo más preocupante es que no sabemos si entre ellos hay talentos desperdiciados que no fueron detectados.

<sup>1</sup> No hay en esto uniformidad; el más reciente examen suponía salir al extranjero en breve, pero el entorno económico eliminó esa opción y la mayoría de los aprobados permanecieron en la Cancillería.

Vuelve a presentarse la inquietud respecto al reclutamiento. Claro que el argumento en contra es sólido, difícil de rebatir: si esos muchachos no fueron capaces de pasar el examen, entonces no son los mejores. La oportunidad estaba al alcance de todos y solo su propia falta de preparación los hizo a un lado. Aun así, tengo mis dudas. Varios reprobados, o más bien dicho, aprobados aunque con calificación mediocre, alegan engaño en la convocatoria y las bases para el examen, pues señalan que el tipo de preguntas es sumamente especializado y solo los expertos en cada materia saben las respuestas. Cualquiera puede decirle, por ejemplo, cuál país es el primer socio comercial de México, pero saber quién ocupa el tercero o cuarto lugar requiere conocimientos específicos, propios de los especialistas. No es que sea información privilegiada o inaccesible —dicen—, pero difícilmente podría llamarse cultura general.<sup>2</sup> En realidad no es un cuestionario de esa naturaleza ni puede serlo. Si en verdad se tratara de cultura general estaríamos poniendo al alcance de la mayoría la calificación aprobatoria superior y tendríamos importantes problemas de selección.

Imaginar a cien o más concursantes con calificación mínima de 90 no es utópico y ello complicaría de modo terrible justificar la eliminación de muchos, solución indispensable con la finalidad de ajustar el número de aprobados al de las plazas concursadas.

De hecho, la Cancillería actúa de manera defensiva en cada proceso, con el ánimo puesto en eliminar al máximo posible de concursantes y no necesariamente en detectar a los mejores. No veo cómo puede asegurarse que quien conoce la identidad del quinto socio comercial de México va a ser mejor funcionario que el que no; nadie puede convencerme de que contestar bien no fue, en muchos casos, simple casualidad. Por desgracia, parece repetirse de manera embozada el mismo tinte de los exámenes anteriores, aquellos de los años setenta, los cuales pedían al sustentante acudir preparado de manera autodidacta para responder a las exigencias de conocimientos de la Cancillería.

Por supuesto, también hay sospechas de manipulación, de manifiesta preferencia por personas ya incorporadas a la Cancillería y de ahí, se dice, que el cuestionario contenga preguntas de más fácil respuesta para los que manejan el tema día a día. Hace falta reflexionar sobre todo esto y pensar en un sistema acorde con las nuevas circunstancias, sin prejuicios ni preconceptos.

Por si esto fuera poco, en mis entrevistas con estudiantes de relaciones internacionales percibo total desconcierto cuando se enteran de las labores que podrían tener que desempeñar si son adscritos a un consulado. Mire usted, los

<sup>2</sup> ¿Sabe usted qué país es el quinto socio comercial de México?

cónsules son notarios públicos, jueces del registro civil, actuarios en procedimientos judiciales, auxiliares del Ministerio Público, desahogan exhortos y cartas rogatorias, entre otras atribuciones especializadas. En otras palabras, de entrada están más capacitados para ser cónsules los que estudian derecho que los egresados de relaciones internacionales. En realidad, en esta última carrera usualmente se limitan las materias de derecho, ya que se circunscriben a derecho internacional, público y privado, así como derecho diplomático. Temo que nadie les explica esto, ni en la escuela ni en la cancillería.

Los exámenes para ascenso tienen su propia historia. Someter cada plaza a concurso es, en apariencia, la vía más ortodoxa y justa. Las ventajas de retirar del arbitrio de un pequeño grupo el poder de decisión parecen irrefutables. Todo mundo tiene la posibilidad de contender por una plaza superior y ello brinda certidumbre y equidad al proceso. Se entiende que la Secretaría solo puede igualar a los interesados en la línea de salida, sin obligación de garantizar la llegada al unísono, pues en eso consiste la natural selección: separar a los mejores.

Sin embargo, algo anda mal. El dispositivo ha sido objeto de críticas constantes porque en su afán por nivelar la competencia ignora méritos, minimiza logros y soslaya elementos, como la antigüedad y grado de dificultad de las adscripciones. El funcionario castigado con destinos poco deseables, remotos y de muy discutible importancia para nuestra política exterior, se siente de por sí injustamente relegado, más aún cuando se presenta a un examen en que los conocimientos requeridos son los que manejan los otros, los favorecidos con adscripciones atractivas. El castigo parece doble. Compite, además, con compañeros entronizados en titularidades muy visibles, los cuales cómodamente recorren el escalafón instalados a veces como jefes de los propios concursantes.

Pero vamos por partes. Hay muchas personas capacitadas solo para brillar en la presentación de exámenes. Su facilidad de palabra, sus recursos retóricos y cierta desenvoltura natural les hacen ganar puntos, incluso, por encima de sus conocimientos reales. Lo contrario es igualmente cierto: hay quienes pierden la compostura con solo pensar en un examen. Concluir que los primeros serán mejores funcionarios que los segundos no tiene sustento.

En el otro extremo, hay muchos sinodales muy bien capacitados para evaluar a los examinados, de manera ecuánime, sin exaltaciones o irritación, e incluso con un alto sentido de justicia que los lleva a excusarse si tienen algún interés, a favor o en contra, en algún caso particular. Por desgracia también los hay agresivos, pendencieros, frustrados, tendenciosos, dueños de una personal

agenda a cumplir en los exámenes correspondientes. Hablo de aquellos por cuya mente jamás pasaría la posibilidad de auto-eliminarse por conflicto de intereses.

El problema es que los sustentantes pagan un alto precio si carecen de las armas para impresionar al jurado, o si este está compuesto de esa segunda categoría de sinodales, pero ninguna consecuencia o repercusión afecta al mal jurado si su desempeño es injusto. Así es: el frustrado candidato a ascenso recibe un duro golpe a sus legítimas aspiraciones, pero la indebida conducta del jurado queda sin castigo.

No hablo aquí de memoria o por rumores. Me tocó en suerte ser parte de un jurado en exámenes para ascenso a la categoría de ministro. En aquella ocasión el presidente del jurado fijó un juego de reglas prudentes, razonables, que debieran ser permanentes y, sin embargo, no lo son: los trabajos escritos serían revisados y calificados por el sinodal que mejor conociera la materia. Se partía así de la premisa de que nadie sabe de todo. La parte oral se limitaría a preguntas o aclaraciones sobre dicho trabajo, así como a cuestionamientos relacionados con la experiencia particular del sustentante, no la del jurado; en otras palabras, se debe evitar preguntar sobre la ONU a quien ha pasado toda su carrera en el Lejano Oriente.<sup>3</sup> Las adscripciones vienen por decisión de la Secretaría y no procede castigar al funcionario por ello. Además, predicando con el ejemplo, el presidente anunció que se abstendría de intervenir en los casos de fulano y mengano porque los conocía y tenía una opinión previa sobre ellos. Nunca aclaró si favorable o negativa ni era procedente hacerlo. Por supuesto, los demás miembros del jurado seguimos esa línea de conducta trazada con tanta prudencia.

Por desgracia, durante mucho tiempo fue difícil encontrar ese tipo de jurados y de ahí proviene una de las quejas. Hoy se han reglamentado algunas de esas premisas, lo cual es digno de aplauso, pero los problemas no se han acabado.

He aquí algunas de las quejas.

Al parecer, algunos sinodales se irritan si el sustentante muestra poco conocimiento de la materia que ellos dominan, pues preguntan solo de su especialidad, como si fuese obligación de todo mundo saber lo que ellos saben. Tampoco se excusan cuando tienen obvios conflictos de intereses ni toman en

<sup>3</sup> Tuvimos a mano un resumen de cada expediente y se sabía así dónde había estado adscrito el sustentante.



cuenta factores personales que pueden incidir en el rendimiento coyuntural del candidato.

Aunque acreditar la capacidad necesaria para ascender no significa complacer al jurado en turno por lo menos en teoría, ya que en la práctica se vuelve requisito. De esta guisa subsiste la percepción de haberse cambiado solo la superficie del mecanismo, sin modificar su esencia, es decir, sigue estando en manos de unos cuantos la decisión.

Y no hablemos de la facultad exclusiva, personalísima, del canciller, de autorizar graciosamente la celebración de exámenes. Hace poco, en un momento de irritación, el titular en turno amenazó con suspender el proceso por decisión unilateral, porque estaba de malas. Al menos antes no se percibían intenciones ocultas, solo estaban disfrazadas en apariencia; se sabía a ciencia cierta cómo era y nadie se llenaba de falsas expectativas.

En todo esto hay una sorprendente omisión o contradicción.

Los miembros del SEM son parte de un gremio, con afinidades e identidades aglutinadoras. Incluso, se agrupan en una asociación (la ASEM) y aparentan integrar un ente cohesionado. Muchos se refieren a sus colegas como compañeros, lo cual refrenda ese sentido de pertenencia. Pero sujetar los ascensos a examen por oposición conlleva poner a competir a esos compañeros entre sí, en un proceso eliminatorio en el que los ganadores lo son a costa de los perdedores.

Más aún, los sinodales son también compañeros, con frecuencia percibidos como desleales por los motivos señalados, en especial cuando interrogan de manera agresiva, impaciente y petulante a sus colegas, los que salen de esa inquisición sintiéndose comprensiblemente lastimados, resentidos. En muchos casos el problema no es la negativa, sino la forma.

Nada de raro tiene, pues, que esa supuesta fraternidad solo sea de papel. Por el contrario, con gran virulencia se acusan unos a otros, no hay lealtades generacionales y a menudo el peor enemigo de un funcionario de carrera es su propio compañero. A ello se suma la sospecha, muy generalizada, de la existencia de favoritismo en los exámenes, así como de una deliberada intención de golpear al servicio para debilitarlo, para evitar la formación de un frente común, para restar fuerza política a sus planteamientos. Incluso cuando el mando ha estado en manos de compañeros.

Fórmulas van y cambios vienen, se modifican las normas y se sujetan a consenso —el término está usado con largueza—, surgen nuevos enfoques, pero el margen de maniobra es mínimo y las comisiones de estudio y trabajo solo pueden maquillar lo existente, ya que no tienen poder suficiente para proponer modificaciones de fondo.

La realidad suele ser muy obstinada: si resulta posible reconocer un patrón en los resultados, el cual parece apuntar al rezago sistemático de cierta categoría de funcionarios con su correlativo beneficio para los de otro perfil, entonces debiera ser obligado revisar la bondad del método, máxime cuando el grupo marginado es mayoría y representa el prototipo.

Por añadidura, una y otra vez se ha caído en la inveterada costumbre de cambiarlo todo cada sexenio, sin modificar nada de fondo.

El sistema recién instaurado trae varias novedades, resultado de un largo estudio que pretendía crear la reforma final al asunto. Sin embargo, de nuevo hubo inmediatas protestas. Hoy se ha creado otro examen, llamado de media carrera, especie de filtro que medirá el grado de avance del funcionario y tratará de detectar si no se ha anquilosado. Muchos alegan que es evidencia de la desconfianza en los exámenes de ascenso, pues se supone que estos pretenden demostrar si los concursantes ameritan subir al siguiente grado. Pero el nuevo examen es independiente y adicional, ni siquiera se puede presentar el de ascenso a consejero sin antes pasar el de media carrera. Por cierto, en ninguno de estos casos se pagan pasajes para acudir a presentar los exámenes, de tal suerte que un primer secretario adscrito a Australia tiene que cubrir de su peculio dos viajes a México en un mismo año, peor aún si se trata de alguien cuyo domicilio no es el Distrito Federal, por lo que deberá gastar en alojamiento y alimentos, circunstancia rara vez considerada.

Además, se creó la figura del ingreso paralelo, que en la práctica es institucionalizar el acceso directo a una categoría superior, sin tener que pasar por el examen de ingreso ni los de ascenso a tercero, segundo y primer secretario. En otras palabras, como elemento de valoración la antigüedad pasa al archivo muerto. Asimismo se les exime del requisito, válido para los demás, de haber servido en una plaza consular durante su carrera. Ciertamente que no se ha echado mano de este recurso, lo cual demuestra que se instauró de manera irreflexiva y solo para complacer a alguien.

Para comprender mejor el tamaño de la irritación que esto ha provocado trate usted de imaginar que fuese posible ingresar a las fuerzas armadas con el grado de coronel, sin haber sido capitán ni mayor.

El problema de combinar de manera justa el valor de un expediente de trabajo, de la experiencia vital con el resultado del examen, ha probado ser insoluble.

Cuando al fin las circunstancias son propicias, al alcanzar personal de carrera los más altos cargos de la Cancillería, simplemente se deja sin positividad la norma, sin modificar la ley, pero sin aplicarla tampoco. Esto es, sin duda,

paliativo para los lastimados sentimientos de los compañeros, pero se sigue evitando cumplir la ley, o peor aún, se continúa con la práctica de adecuar el cumplimiento de la norma a los criterios del titular en turno.

El hecho de que en este caso sea para bien, no significa que esté bien.



## LOS EMPLEADOS DE CARRERA

Aunque el concepto empleados de carrera suene extraño, hay un considerable número de ellos. Su integración, clasificación y sistema para promoción deja mucho que desear. Como se explicó, los empleados forman parte de una rama especial llamada administrativa, a la que se puede aplicar con justeza el refrán: «ni son todos los que están, ni están todos los que son».

En efecto, la connotación administrativo puede mal interpretarse y llevar a pensar que en el SEM hay contadores y administradores encargados de esa función específica, lo que no es cierto. De hecho, todos los administradores en las diversas misiones lo son por la vía empírica, es decir, son personas elegidas para hacerse cargo de esa cada vez más técnica labor sin conocimientos previos, sin preparación alguna.

Cabe señalar que a diferencia de otros países, los administradores solo lo son de nombre, pues en nuestro sistema el responsable de la administración es el titular, es decir, el cónsul, cónsul general o embajador; los administradores, que no son necesariamente de la rama administrativa, solo lo auxilian con el trabajo manual. Volveremos sobre esto cuando tratemos las sugerencias para cambios y adecuaciones.

La categoría fue producto de una medida *ad hoc*, no del todo compatible con la situación actual. Sin duda hay un gran número de empleados de carrera —hoy llamados técnicos—, cuyo reclutamiento no fue por razones administrativas.

En la amorfa calificación se amalgaman lo mismo secretarías que abogados bajo un mismo rubro. Incluso, en el sistema existe la posibilidad de ascender a la categoría de funcionario administrativo, lo cual implicaría emparejar al interesado con ciertos niveles del SEM, pero sin ser miembro del SEM

propiamente dicho. Esto significa que los funcionarios administrativos nunca podrán llegar a ser ministros y mucho menos embajadores.

Para acabar de nublar el panorama, de forma eventual se han publicado convocatorias para el ingreso de empleados especializados, es decir, técnicos en materias de interés para el servicio. En este caso se encuentran los encargados de protección. La protección es, a grandes rasgos, el auxilio brindado a nuestros connacionales en el exterior. En la concepción clásica se distinguía entre protección consular y diplomática de conformidad con el nivel de la gestión y la autoridad requerida, pero toda protección implicaba siempre una reclamación ante actos de alguna autoridad.

Las otras acciones de apoyo o auxilio se clasificaban de la siguiente manera:

- a) Buenos oficios. Que igual podía ser ante una autoridad, pero sin implicar reclamación; por lo general consiste en la formalización de una solicitud, llenado de formularios, traducción, aclaraciones o explicaciones.
- b) Paraderos. Con frecuencia se reciben peticiones para localizar a familiares, sea con el objeto de constatar su estado de salud o por otras razones concretas (notificarles algún suceso, por ejemplo).
- c) Sucesiones. Cuando fallece un mexicano en el extranjero se representa automáticamente a los herederos y el abogado consultor del Consulado realiza las gestiones o trámites judiciales, haciéndola de amigable componedor y mediador entre particulares.

La práctica fue modificando esa clasificación, de tal suerte que hoy se denomina protección a toda la gama de acciones que en auxilio de compatriotas realiza México en el exterior. Tal vez podría decirse que esa protección *lato sensu* acepta una división en: a) protección *stricto sensu*, es decir, la que se traduce en una reclamación ante autoridad y, a su vez, queda dividida en diplomática y consular; y b) asistencia consular, o sea, ayuda o auxilio a nuestros connacionales en el extranjero (buenos oficios, paraderos, etc.).

En la actualidad la protección constituye una de las más importantes prioridades de nuestra diplomacia, de ahí que se haya decidido reclutar una nueva categoría de empleados, capaces en el ámbito técnico, preparados para defender a cabalidad los derechos de nuestros paisanos. Nadie pone en tela de duda la importancia de esta actividad ni la justificación del proceso de reclu-

tamiento de técnicos en la materia; sin embargo, suponer que los jóvenes así incorporados al servicio van a considerar su destino y rango original como permanentes, es pecar de miopía.

Muchos problemas se han ido derivando de esa situación. En primer lugar, los muchachos llegan muy entusiasmados a sus adscripciones, pero se encuentran con que su situación laboral es igual a la de la secretaria o del escribano, a pesar de que la responsabilidad asignada incluye proteger vidas y patrimonios, por lo que siempre están de guardia, los llaman a cualquier hora en caso de emergencia y no pueden contar con la seguridad de tener fines de semana libres. En segundo lugar, por natural inquietud profesional buscan familiarizarse con las diversas áreas de la función consular, no solo de protección, e incluso resultan más hábiles que los otros empleados cuando se les da la oportunidad de desarrollarse.

A nadie debe sorprender lo anterior, pues se trata de egresados de universidades, con una preparación formal muy superior a la de los cancilleres o secretarías de siempre. Empero, sus horizontes son muy limitados de conformidad con su nombramiento, el cual es como técnico dedicado en exclusiva a la protección, aunque lleguen a manejar todos los despachos.

Un tercer problema es que la carga de trabajo se les vuelve abrumadora porque los titulares descubren en ellos un rico filón, es decir, recursos humanos capacitados que manejan bien el idioma y saben de computación. Así, muchos terminaron desempeñando responsabilidades de funcionario sin la adecuada compensación o reconocimiento.

Por último, como es lógico suponer, la mayoría empezó a ambicionar el salto a la categoría de funcionario de carrera, pero se encontraron con un enorme obstáculo: no tenían tiempo para estudiar. He ahí la terrible paradoja: ser los encargados de la más importante labor y por dedicar a ella todo su tiempo pierden la oportunidad de progresar profesionalmente. En otras palabras, se les pidió todo y se les negó también todo. Y si acaso lograban aprobar el examen, se topaban con otro problema: cómo llenar la plaza vacante. Obviamente, el proceso de incorporación había sido único, especial; no era posible convocar a un concurso para cubrir una sola posición.

Hasta hoy no ha habido solución a esa anomalía.





## POLÍTICOS CONTRA PROFESIONALES

A estas alturas ya habrá quedado clara la profunda confusión imperante, valga la paradoja. Por supuesto que hay confrontaciones entre los integrantes del SEM, sobre todo por esa añeja distinción entre los de consular y los de diplomático. Sin duda se observa un notable deterioro en la cohesión intergremial; los exámenes para ascenso han enfrentado a los compañeros, tanto sustentantes como jurados, y varias desafortunadas —por decir lo menos— decisiones siguen siendo una herida en el ánimo de los diplomáticos.

Pero la verdad es que el más grande conflicto, la peor causa de irritación, es la invasión de nombramientos políticos y los intentos por convertirlos en permanentes. No hace falta saber mucho de historia de la diplomacia para percatarse de este conflicto. Siempre hubo nombramientos por razones políticas y en el ejercicio de atribuciones perfectamente legales, aunque por lo general son mal vistos por los profesionales de la diplomacia, si bien el rechazo no sea uniforme ni unánime.

Durante mucho tiempo se recurrió a ese expediente para exiliar a ciertos personajes, para becar escritores e incluso para premiar a algunos militares. Todo ello coexistió con la designación de verdaderos emisarios, enviados especiales del gobernante en turno que fueron seleccionados por su perfil o por el grado de confianza del jefe de Estado. Basta revisar el caso de la embajada en Washington para ilustrar esta última práctica.

En el ánimo de los profesionales de la diplomacia al principio hubo una especie de resignación, poco a poco convertida en autodevaluación. Se reconocía como inevitable que hubiera designaciones de afuera, se aprendió a trabajar con ellos y a reconocer el valor superior, el interés del país, que los impulsaba a cooperar con esos funcionarios por el bien de México. Pero también

se fue arraigando la convicción de no estar preparados para asumir ciertos puestos. Dicho de otra manera, para poder ser embajadores en determinadas plazas tenía que haber una relación directa con el titular del Poder Ejecutivo, gozar de su confianza y poder acordar con él, todo lo cual está muy lejos del alcance de los diplomáticos de carrera.

La ruta a seguir en busca de los apoyos indispensables para el buen desempeño de una misión —fueran de naturaleza presupuestal, de recursos humanos o materiales— ilustra la notable desventaja de los profesionales. Un diplomático de carrera debe seguir el camino ortodoxo, el cual inicia con una solicitud al director general del área correspondiente y este se encarga de elevar la petición a acuerdo de su superior (oficial mayor o subsecretario), quien trata de conseguir la aquiescencia del canciller.

Un diplomático de nombramiento político, en cambio, se comunica con el presidente o con el secretario, quien dicta instrucciones a su inferior jerárquico para que se otorgue lo solicitado.

¿Cuál cree usted que sea el camino más eficiente?

No en balde se volvió regla de ponderación destacar las mejoras materiales logradas por determinado embajador —nuevas oficinas, renovación de mobiliario, equipo de cómputo, etcétera—, así como la movilización de recursos culturales y misiones comerciales, entre otros. Si los diplomáticos de carrera tuviesen acceso a recursos similares, tanto políticos como materiales, con certeza la evaluación de su desempeño sería mucho más positiva.

Año con año se pide a los titulares mandar un anteproyecto de presupuesto en julio, mas rara vez se obtienen resultados más allá de los incrementos programados en servicios, por razones de inflación o tipo de cambio. Por lo común, los funcionarios de carrera reciben a principios de año un atento recordatorio sobre la normatividad vigente y las limitaciones impuestas por la austeridad y que impiden aprobar aumentos sustantivos.

Pues bien, en una ocasión se presentó una situación digna de un relato de Franz Kafka.

Como de costumbre, a medio año se recibió un perentorio ultimátum respecto a la elaboración del citado anteproyecto, mensaje que contenía la amenaza de autorizar el mismo presupuesto del año anterior, es decir, sin aumentos en ningún rubro. Uno de los jefes de oficina revisó los antecedentes y descubrió que en los últimos cinco años no habían aprobado ningún incremento en las partidas. Sin motivos para suponer que ese año las cosas serían diferentes, el funcionario decidió evitar el engorroso trabajo de preparar un anteproyecto destinado al archivo y dejó pasar el tiempo. Pero al no recibirlo

en la fecha señalada, la superioridad se molestó sobremanera y exigió no solo la elaboración de la propuesta, sino además hacerla llegar de inmediato, so pena de que la dotación que se asignara fuese automáticamente similar a la del ejercicio anterior. El funcionario así amenazado respondió que aceptaba el castigo por incumplimiento, de suerte que ya no sería necesario enviar el plan, sin embargo la molestia se multiplicó y terminaron suplicándole que mandara una copia del período previo, solo para evitar el precedente.

Pocos, en verdad pocos funcionarios de carrera pueden evitar esos obstáculos. Con resultados tan favorables y ante la evidencia de otras ventajas adicionales que disfrutaban los diplomáticos a la carrera, no es de extrañar que los profesionales hayan ido menguando sus expectativas.

El siguiente paso fue automático: eliminaron de entre sus expectativas un buen número de embajadas. Por ejemplo, ningún funcionario de carrera pide ser nombrado embajador en España, a la luz de la desmoralizadora evidencia de que no ha habido ni un solo embajador de carrera en la madre patria desde que se reanudaron las relaciones diplomáticas en los años ochenta.

Con ello se consolidó el perverso ciclo: ya no se consideraba a los diplomáticos de carrera para ciertas embajadas y ellos mismos se excluían de la competencia, facilitando el proceso. No es esto uniforme, las cosas han variado dependiendo del titular que, todopoderoso, dicta las políticas a seguir en materia de nombramientos.

Pero no acabó allí la debacle.

Hasta hace algunos años el fenómeno descrito se limitaba a vedar el acceso a algunas embajadas, las más atractivas, pero no incluía a los consulados. Ni las labores ni tampoco las propias oficinas, menos los recursos disponibles hacían atractivas esas misiones. El trabajo era intenso, con grandes multitudes de impacientes solicitantes apilados en las estrechas instalaciones, sin la posibilidad de hacer lucir la labor política, dada la prohibición no escrita de hacerse propaganda —salir en la prensa—, y por añadidura sin prestaciones propias de los embajadores como, por ejemplo, el derecho a disfrutar de una residencia a cuenta del erario.

Como muestra de las circunstancias imperantes en otros tiempos, el autor ideó cierta vez<sup>1</sup> un programa de promoción de la imagen de México, consistente en la realización de un concurso de ensayos sobre la figura de un cónsul para alumnos de las escuelas preparatorias de su circunscripción consular. Se trataba de describir las labores consulares y distinguirlas de las diplomáticas. El

<sup>1</sup> Fue allá por 1984, en el condado de Cameron, Texas.

ganador sería nombrado cónsul honorario de México por un día. Aquello fue un rotundo éxito, pues los participantes fueron numerosos. Hubo muy buenos ensayos y la ganadora fue entrevistada por todos los medios escritos y electrónicos de la región, mientras despachaba en la oficina del cónsul. Por supuesto, sus labores fueron meramente ceremoniales y a lo más que llegó fue a expedir una tarjeta de turista al alcalde, documento disponible hasta en las agencias de viajes. La difusión fue espectacular y llovieron ofertas de donativos para aumentar el atractivo en la siguiente contienda. Pero la aprobación y el aplauso no fueron unánimes: a la Cancillería no le gustó. Resignadamente hubo que suspender el programa porque, de acuerdo con el criterio prevaleciente en la Secretaría, aquello «podía prestarse a malas interpretaciones».

No mucho tiempo después connotados políticos empezaron a aceptar nombramientos como cónsules generales en la Unión Americana, con un efecto impresionante en dos sentidos: pudieron romper las limitaciones impuestas por la Cancillería en materia de actividad política y consiguieron los recursos para dignificar las oficinas —léase cambiar automóviles, computadoras, etcétera—, mejorar las percepciones, así como tener derecho a una residencia adecuada a su cargo. Con el peso de su estatura política pudieron reubicar la labor consular y tornar aceptable, casi obligatorio, lo antes prohibido. Ya no fue cuestionada la idea del cónsul general en Chicago en los años setenta de llevar los servicios consulares al barrio, al corazón del área residencial de la colonia mexicana.

Incluso hubo recursos para adquirir y adaptar, con el apoyo de la comunidad, un vehículo equipado *ex profeso*. Ya no estaba vedado establecer vínculos con los alcaldes, gobernadores, legisladores, concejales, entre otros; de hecho ya no estaba mal visto hacerse publicidad, sino que hasta era alentado.

El evidente éxito de la gestión de estos pioneros abrió la puerta a nuevos aspirantes, tanto porque ya era redituable desde el punto de vista político, como porque no implicaba sacrificar comodidades habituales en oficinas y residencias.

Una vez más se dio el efecto circular: los consulados se volvieron atractivos porque hubo forma de mejorarlos; los consulados ocupados por políticos mejoraban, y ya mejorados se reservaban para otros políticos. A pesar de todo, ese pesimista panorama parecía mostrar una corrección de rumbo. En realidad, no es esta la peor etapa sufrida, pues hasta hace muy poco el número de consulados generales en manos de designados era mucho mayor. De hecho, a partir de 2006 son más los titulares de carrera que los políticos.

Sin embargo, en 2011 se dieron cuatro nombramientos de cónsules generales en algunas de las más importantes plazas de Estados Unidos, todos los

cuales recayeron en personas ajenas al SEM. Paradójicamente, a poco más de un año de que termine un sexenio en el que la titularidad de la Cancillería ha estado siempre en manos de una compañera del SEM, los principales consulados generales en Estados Unidos ya no tienen como titulares a diplomáticos de carrera. Los Ángeles, Chicago, Nueva York, Houston, Denver y San Diego se cuentan entre esas plazas.

Por otra parte, el fundamento de la irritación prevaleciente en el SEM no se limita al número o características de las plazas perdidas, sino que encuentra sustento adicional en la personalidad de los seleccionados.

En efecto, el perfil tradicional de los invasores fue siempre, como ya quedó establecido, el de conspicuas personalidades de la política nacional, escritores —intelectuales— de renombre y militares de alto rango. Empero, pronto las cosas tomaron otro cariz y las designaciones empezaron a recaer en simples recomendados —lo de simples es tal vez una simpleza, valga la redundancia—, en personas sin trayectoria política o con solo un cargo de elección popular en su haber, por lo común exdiputados de poco nivel intelectual, civiles desconocidos por completo hasta que se ubica la legislatura en la que tuvieron la fortuna de servir.

En muchos casos recientes, al anunciarse la designación y darse a conocer el currículum del favorecido, los diplomáticos se hacían cruces tratando de dilucidar por qué había sido seleccionado. Hubo por ahí varios nombramientos de embajador que eran la primera experiencia del interesado en el sector público. El mensaje implícito en toda esta tendencia parecía claro: en verdad se cree que cualquiera puede ser diplomático. Y la correlativa conclusión es asimismo inevitable: en ciertas adscripciones cualquiera puede ser diplomático, menos los de carrera. Con mucha justificación los funcionarios de carrera ven desplomarse su autoestima: no son suficientemente apreciados como para encargarles la titularidad de algunas codiciadas plazas, y los seleccionados para cubrir las son cada vez más ajenos al tradicional ámbito de origen (político, cultural o militar).

Ahora, como en todo, hay otra cara de la moneda.

Si a través de esta narración se ha proyectado una imagen positiva del SEM, es menester calificar nuestro dicho. No es posible ocultar su lado pernicioso ni las distorsiones intrínsecas o derivadas.

En primerísimo lugar, debe reconocerse la falta de cohesión en el gremio, tanto desde el punto de vista material como del formal. Permítanme recurrir a un ejemplo para mejor ilustración.

Hace poco un cónsul de extracción política trataba de integrar su equipo de trabajo y andaba en busca de buenos elementos; desconocedor del

medio, y consciente de ello, recurrió a un funcionario de carrera con quien mantenía una ya añeja amistad. Le pidió a su amigo nombres de compañeros capaces, con disposición para el trabajo, bilingües, de trato amable y proclives a laborar en equipo. Después de la sonora carcajada que se escuchó al otro lado de la línea, el solicitante se enteró de la triste realidad: los funcionarios con esas características eran un puñado, casi una especie en peligro de extinción.

Claro, a los destacados los cooptan de inmediato y tratar de cambiarlos es tomado como ataque personal por su afortunado jefe. El común denominador es, por desgracia, todo lo contrario. Numerosos elementos se saben intocables y por tanto se llenan de desgano, quieren recibir todos los beneficios sin reciprocidad: se niegan a trabajar un minuto más del horario establecido, exigen secretaria, asistente, reconocimiento de rango y estatus, así como prestaciones y privilegios.

Tan negativo es que se deteriore la autoestima con golpeteos exógenos, como constatar que en las filas del SEM hay ineptos, perezosos, conformistas y además imprudentes.

Conocida es en corrillos la sagaz maniobra de quien adoptó legalmente a su joven «amigo» para obligar a la Secretaría a pagarle pasajes en cada traslado. Se sabe de aquel segundo secretario ducho en brujería y magia negra que llenaba de colgajos la embajada para combatir el mal de ojo. También hay numerosas y tristes historias de escándalos bajo la influencia del alcohol.

Parecerá difícil de creer, pero varias veces hubo problemas de comunicación telefónica, no por razones técnicas, sino porque los interlocutores no eran de la misma jerarquía; era usual escuchar a uno de ellos preguntar por el rango del otro y después desdeñar la conversación porque al no ser de niveles similares, no se justificaba tomar la llamada.

Incluso, existe una curiosa ambivalencia muy generalizada entre los compañeros. Servir a las órdenes de un embajador o cónsul general de carrera ha acarreado a muchos amargas experiencias, sus propios colegas los maltratan, desprecian o, en el mejor de los casos, ignoran.

En cambio, si se tiene la buena fortuna de colaborar con un funcionario de nombramiento político, su esfuerzo será debidamente recompensado, habrá reconocimiento en la Secretaría y hasta será posible acceder a oportunidades de desarrollo profesional muy satisfactorias.

Hay compañeros que se han pasado toda su carrera de malas, maltratando a sus subalternos —nunca escupen hacia arriba—, otros acostumbran apropiarse los méritos ajenos, hay envidias generalizadas y la falta de reconoci-

miento a los esfuerzos dignos de estímulo proviene casi siempre de los propios «compañeros».

Permítanme poner un ejemplo de inconcebible falta de sensibilidad por parte de la Secretaría.

Hace unos años, cuando estalló el conflicto que terminó con la salida del notorio Milosevic en Yugoslavia, cierto ministro fue acreditado como embajador<sup>2</sup> en el aquel país. Se trataba de alguien que ya había fungido como embajador en más de una ocasión, sin lograr dar el codiciado salto al rango superior. En esa oportunidad le tocó cumplir con una de las más difíciles tareas de los últimos tiempos, en una ciudad donde a diario llovían misiles y bombas sobre el área urbana, pero jamás dejó de cumplir con su deber y hasta enviaba sin falta los informes de rigor.

Por si eso fuera poco, también le encargaron los asuntos de otros países —España y Canadá—, los que sí evacuaron a su personal. Haber cumplido con su deber en esas terribles circunstancias, sin queja y con serio riesgo para su vida no fue suficiente mérito como para acceder al rango de embajador. Ni siquiera le valió una llamada de reconocimiento de su jefe superior. Su premio fue mandarlo al consulado en Osaka, que abrió y cerró en breve lapso.

Paradójicamente, la madre patria sí reconoció el valor de la gesta y condecoró al titular de nuestra embajada, pero el esforzado diplomático de carrera continuó disfrutando del rango de ministro en su propio ámbito; ni felicitaciones ni reconocimientos ni ascenso alguno recibió. Como pueden ver, también la madre secretaría aporta su granito de arena.

En otro orden de ideas, puedo asegurar sin temor a equivocarme que para cualquier observador interesado hay ciertos aspectos que son inherentes a la carrera, que por obvios no hace falta ni mencionarlos: el Servicio Exterior se desarrolla fuera de México, los diplomáticos sirven en muchos países y son trasladados de conformidad con un programa de rotación y por lo general no se repite en la misma adscripción; la adscripción mínima es de dos años, el máximo de estancia en cada lugar es de cuatro años y nadie puede aferrarse a una determinada adscripción ni permanecer fuera del país por más de siete años consecutivos.

Bueno, no necesariamente.

<sup>2</sup> Sí, también se da el caso de que el embajador (titular de la misión) sea el ministro (rango) fulano.

Algunos compañeros han hecho la carrera entera en la Cancillería o en otras dependencias del gobierno federal o estatal. La rotación<sup>3</sup> tiene más excepciones que reglas y se hacen traslados por igual dentro y fuera del programa. Se dan casos de reincidencia —retorno a la misma adscripción— con distinto rango, lo que es aceptable pues la experiencia puede ser muy distinta, pero también se han dado casos de regreso con la misma categoría. Hay quienes han sido embajadores en un mismo país hasta tres veces. El límite de estancia es muy impreciso, diga lo que diga la normatividad.

El período presidencial 1994-2000 vio varios casos de titulares posesionados de su puesto los seis años, mientras otros apenas cumplían dos y ya iban de salida. En un mismo sexenio tuvimos cuatro titulares en un mismo país centroamericano; el de la voz, por ejemplo, laboró en el exterior por dieciocho años consecutivos.

La moraleja de la historia es «desmoralizadora», sobre todo para los funcionarios de carrera que dependen de la valoración de sus compañeros, pues o carecen de influencia en decisiones de esa importancia o, peor aún, no les importa.

Por otro lado, la deprimente realidad es que si hoy se pusieran a disposición del servicio todas las plazas acaparadas por «incorporados», haciendo realidad uno de los más caros sueños del gremio, tal vez no sería posible cubrirlas, menos aún de manera cabal, profesional y capaz. Sería irresponsable pretender poner al frente de determinadas misiones a funcionarios de carrera por el solo hecho de serlo.

Hasta los mismos miembros del SEM reconocen este hecho. En pocas palabras, no todos los diplomáticos de carrera son recomendables; de hecho, los que sí lo son no constituyen mayoría y algunos incorporados enriquecen las filas del servicio, aunque cada vez sea más difícil justificar su designación. El panorama resultante de la anterior radiografía muestra cuarteaduras mayores en el sistema del servicio.

En resumen, los primeros y desiguales campos de batalla se dan entre funcionarios de carrera y diplomáticos a la carrera. Estos tienen una clara ventaja cuando se trata de obtener recursos, lo que les permite mejorar de manera general las condiciones de una plaza. Como los de carrera no pueden hacer

<sup>3</sup> Por mucho tiempo se trasladaba a despecho de ciclos escolares u otras consideraciones familiares. Luego se diseñó un razonable programa para hacer los traslados de preferencia en el verano, excepto los incidentales.



otro tanto, son las oficinas en manos de los incorporados las que primero se adecuan y por eso mismo se vuelven atractivas para otros recién llegados.

La atribución de plazas es marcadamente favorable a los políticos, aunque tal vez ese título deba cambiarse por el de recomendados o influyentes, ante la evidencia de sus cada vez más escasos méritos. En efecto, trate de imaginar a un político que aceptara ser cónsul en Tecún Umán, Guatemala, o en Presidio, Texas; en cambio un miembro del SEM tiene que aceptar o renunciar.

Los profesionales han ido perdiendo autoestima y poco a poco eliminan de sus aspiraciones ciertas plazas, casi siempre las más glamorosas. Es lógico que al verse impedidos para aspirar a esos cargos sienten que no los consideran capacitados para ello. En el otro extremo vemos que el perfil necesario para que un incorporado pueda ser designado embajador o cónsul se ha vuelto laxo en términos generales; entonces, el mensaje parece ser que cualquiera puede ser diplomático, en cualquier plaza, excepto si es de carrera.

Hay que reconocer, empero, que las filas del SEM están pobladas de ineptos, incultos, imprudentes y contestatarios. La Secretaría ha dado bandazos en ocasiones a favor de verdaderas lacras y en otras se muestra ciega ante méritos evidentes, objetivos, incluso reconocidos por otros gobiernos. También aplica normas de manera selectiva y vuelve elásticas las reglas del juego.

Como comprenderá cualquiera, es del todo irritante que se apliquen normas de cumplimiento esporádico, casi caprichoso, y que casi siempre se cumplen de manera estricta solo en los miembros del SEM.

Ahora que, si hemos de ser justos, concluiremos que la aplicación —o no— discriminada de las normas no se adapta necesariamente a líneas de división entre diplomáticos de carrera e incorporados. Por ejemplo, mandar tres veces al mismo embajador a un país es irregular, inusual, pero tal privilegio no recae en un político.

Parecería ser potestativo de los recomendados permanecer en una plaza varios años, pero igual se han dado casos de profesionales fijos en su adscripción, y no siempre por voluntad propia, todo un sexenio. Puede uno estar de acuerdo o no con ciertas medidas tomadas en un momento dado, sin embargo lo que nunca debería ser aceptado es el desprecio por la ley.

No, no estoy exagerando. Cualesquiera que hayan sido los motivos, los siguientes ejemplos ilustrarán a qué me refiero.

La ley aprobada el año 2002 pretende ser, como todas, la mejor. Nadie dirá que es perfecta, pero presupone un cuidado especial en el proceso de su creación. Más allá de sus defectos técnicos, como confundir el servicio exterior en general con el servicio exterior de carrera, o definir este como cuerpo

permanente de «funcionarios» solo para que un poco más adelante se incluyera en él a empleados; de todos modos, es explicable el orgullo de sus creadores, pues era, a sus ojos, el mejor instrumento para la coyuntura.

No obstante, de inmediato se puso entre corchetes el cumplimiento de una de sus disposiciones. El artículo 17 expresa:

El rango en el Servicio Exterior de carrera será independiente de la plaza o puesto que ocupen sus miembros en el exterior o en las unidades administrativas de la Secretaría en México.

Cuando los miembros del personal de carrera sean designados para ocupar un puesto en la Secretaría o en el exterior, se les cubrirán las remuneraciones que correspondan a la plaza asignada [...].

La evidente intención del legislador era que cuando a alguien con el rango de ministro, por ejemplo, se le designara para cubrir un puesto de cónsul general o embajador, se le cubrieran las remuneraciones correspondientes a la plaza, al puesto, no las del rango. Recuérdesse el caso del suscrito, acreditado en Sao Paulo, Brasil, como cónsul general, pero con sueldo de cónsul de primera.

De inmediato se dieron varios casos de excepción a esa norma, jurídicamente inexplicables, por más que se tratara de justificar con referencias presupuestales. Donde la ley no distingue no se puede distinguir, no es posible elegir cuándo se debe cumplir una norma y cuándo no. En otras palabras, el hecho de que necesitaran las plazas para acomodar a los incorporados no justificaba de manera alguna violar la ley.

El otro caso que llamó la atención fue el de la titularidad del Instituto Matías Romero. Definido como el órgano desconcentrado que preparará los recursos humanos, la ley señala en el artículo 1 BIS que su titular será un embajador de carrera. Ni en el reglamento de la ley ni en el reglamento interior se determina si el titular será un coordinador, un presidente, un director o un director general. La ley misma, al fijar la estructura de la Comisión de Personal, se limita a señalar que uno de los miembros será el titular del Instituto Matías Romero. Pero en el artículo 11 BIS, al enlistar a los integrantes de la Subcomisión de Rotación de la Comisión de Personal, solo se menciona al director general de la institución como equivalente de titular.

Ahora bien, durante la primera administración de la Secretaría de Relaciones, en el régimen 2000-2006, se designó como directora general a una persona que no era embajadora de carrera, pero se nombró también a un «presidente» que sí lo era, pero era embajador de carrera... retirado.

De ninguna manera se trata aquí de reprobar la selección de presidente ni siquiera de argumentar en contra de la estructura orgánica del Instituto, pero sí quedó claro que para muchos se eludieron las limitaciones legales con la finalidad de apoyar un nombramiento determinado, de alguien escogido por razones políticas, con la astuta maniobra de duplicar los cargos.

El Instituto puede tener un presidente y hasta un vicepresidente, pero los principios generales del derecho son muy claros al distinguir entre la situación de los gobernados, la denominada sociedad civil, para quienes todo lo que no está expresamente prohibido queda entonces permitido de forma tácita, y la del poder público, para el que solo lo expresamente autorizado es permitido.

Si se pretendía modificar la hipótesis legal, lo que procedía era presentar al Congreso una iniciativa de reforma, no sacarse de la manga una solución *ad hoc* con los deseos del jefe en turno. En la actualidad ya no se da esa dualidad, cosa que parece confirmar el verdadero propósito de la maniobra.

Ese ha sido uno de los grandes problemas en Relaciones Exteriores a través de los años. Me refiero al deseo de complacer al titular, a despecho de leyes, normas y reglas.

Todo lo que tiene que hacer un secretario es expresar sus intenciones y todo un equipo de colaboradores se dará a la tarea de adecuar las reglas, hacer flexibles las normas, usar la imaginación y la creatividad para encontrar una fórmula que responda a los deseos del poderoso. Todo menos decirle al jefe que no.

Huelgan los comentarios.



## EL PODER DEL SECRETARIO

Como comenté en el capítulo anterior, siempre ha habido una estructura alrededor de los titulares dedicada *ex profeso* a hacer realidad todos sus deseos. En ocasiones ha sido porque se trata de advenedizos cuya efímera presencia los libera de toda lealtad institucional o gremial, sabedores de que cuando el jefe se vaya se irán con él; mas tampoco han sido extraños los encargados de adecuar la realidad a la visión del secretario, pues muchos han sido de casa, de hecho, han sido la mayoría.

En alguna administración se quejó el titular de la flaca caballada que le tocó cabalgar, al tiempo que dejaba constancia del valor profesional de sus muchachos, que había traído a colaborar a la cancillería porque, a su juicio, eran brillantes. La maquinaria al servicio del canciller preparó en aquel entonces un esquema que permitiría incorporar a esos valiosos elementos a la estructura del SEM, pero sin que tuvieran que servir a las órdenes de esos burocratas llamados diplomáticos de carrera. No, de ninguna manera. Se trataba de elevar a los así reclutados a la categoría de funcionarios lo más pronto posible.

Obviamente, había varios obstáculos en el camino, tanto desde el punto de vista legal, como del reglamentario y del administrativo; incluso, se corría cierto riesgo político, pero este resultó ser el menor de los problemas.

Primero, había que contar con la materia prima: las plazas, por lo que un grupo se abocó a conseguir que Hacienda autorizara un buen número que se concursarían para ingreso al SEM. Luego, se convocaría a concurso y se presentarían los previamente seleccionados, quienes no solo aprobarían el examen, sino que además ocuparían los primeros lugares. Tal vez deba decir que «acapararían» los primeros sitios. Sin embargo, aprobado el examen, serían

nombrados agregados diplomáticos, rango que en cualquier embajada o consulado los colocaría al final del escalafón interno, lo cual no era tolerable. Se hacía indispensable ascenderlos con rapidez, antes de que terminara el sexenio y viniera otro canciller tal vez con sus propios favoritos. Eso era muy complicado, pues cada ascenso tenía que sujetarse a examen, y de conformidad con la reglamentación vigente nadie podía presentar una prueba sin que hubiera cumplido un mínimo plazo en la categoría actual.

¿Qué se podía hacer? Cambiar las reglas, claro. Así, se logró que se presentaran exámenes de ascenso en cascada, contrarreloj, porque son seis escalones a subir y el sexenio ya estaba avanzado. Se lanzaron en veloz carrera que los llevó del menor al mayor rango, el de ministro, en cuatro años, lo que a otro común mortal le hubiera significado por lo menos quince años y varias adscripciones complicadas. Varios alcanzaron a recorrer todo el escalafón en ese lapso mientras desempeñaban funciones de mando medio o superior en la Secretaría, pero el esquema solo se completaba si una vez instalados como ministros lograba el canciller que los ascendieran a embajadores, situación que no se logró porque el secretario no terminó ese sexenio como tal.

El peculiar dispositivo se conoció entonces como *fast track*, parafraseando el proceso usado en el Congreso de Estados Unidos para la aprobación por vía rápida de la iniciativa del TLC.

En otra ocasión, el titular en turno consideró su deber acercarse a su jefe —el presidente— a intelectuales, políticos de oposición, etcétera. El enfoque trajo como consecuencia que se invistieran embajadores y cónsules de la más diversa geometría política y orientación artística. Se comentaba con sarcasmo que si era adecuado que un cineasta fuese cónsul, ¿por qué no hacer que un cónsul fuera cineasta?

Los métodos usados para justificar nominaciones se tornaron surrealistas. ¿Cómo explicar congruentemente haber mandado de embajador a un restaurantero, a un vecino del titular, o bien a políticos de muy escasa resonancia? Pues porque de esa manera los cooptaban, y quizá en algunos casos desactivaban su postura contestataria.

En otra administración se adoptó un novedoso enfoque de igualdad de género, en un intento por equilibrar la representación femenina en las filas de los embajadores, sin duda desigual. En el haber de esta moda debe anotarse que favorecía a compañeras del SEM, de suerte que no hubo protesta por la usual *invasión* de políticos o recomendados; pero en el renglón del debe tiene que apuntarse que relegó a embajadores experimentados y violentó reglas no escritas del sistema.

En efecto, es de conocimiento público que la primera adscripción como embajador se cumple en lugares pequeños, alejados y nada glamorosos, a guisa de pago de inevitable y muy razonable cuota, excepto, desde luego, en los casos de elementos de reconocida y muy valorada brillantez. De esa suerte, nadie espera que su primera responsabilidad a ese nivel sea en Brasil, Canadá, Portugal, Japón, por ejemplo. Más bien, se sabe que hay que empezar en Trinidad y Tobago, Honduras, Etiopía, Argelia, Vietnam y así por el estilo. No menciono España, Francia o Italia por razones obvias.

Pero durante el sexenio de marras se llenó de embajadoras el panorama, en muchos casos sin pagar la cuota, con descomunales saltos que dejaban muy atrás a elementos con grandes merecimientos. De hecho, empezó a destinarse a los embajadores a delegaciones de los estados de la república, donde llegó a haber hasta doce, mientras en importantes embajadas actuaba como titular una respetable dama y de modo inexplicable con rango de ministro, es decir, reconocida como capaz para desempeñar el cargo de embajadora pero no para acceder al rango correspondiente. El secretario subrayaba la importancia que para él tenían las delegaciones, equiparables a sus ojos con cualquier embajada.

Sin duda, había casos en los que la relegación a una delegación tenía fundamento; nadie ignoraba que se trataba de castigos, no obstante en las reuniones de delegados se escuchaba una y otra vez la voz del canciller diciendo que no era así, que era un gran privilegio ser delegado.

Claro, los embajadores así favorecidos no paliaban su malestar con esas declaraciones; más bien, susurraban con gran frustración que si de verdad eran intercambiables, ¿por qué no traer a algunos embajadores de países europeos (de Francia o Italia) y cambiarlos por los delegados en Tapachula, Tijuana o Iztapalapa?

Muchas decisiones se tomaron de manera impulsiva, visceral, incluso caprichosa, sin importar lo que pudiera pensar el gobierno del país amigo de donde se retiraba violentamente a un embajador. Por supuesto, es derecho del canciller dar por terminada la comisión de alguien si fue nombrado por razones políticas, sin ser funcionario de carrera. Pero retirar al embajador de un día para otro sin mayor explicación no es solo arbitrario e irrespetuoso con el funcionario, sino también con la nación que lo aceptó, por cierto a petición nuestra.

¿Qué se esperaba que dijera el suspendido emisario al despedirse del jefe de Estado?

Esto me lleva a comentar otro aspecto de las atribuciones en materia de designaciones diplomáticas. En particular me atrevo a postular que ya es

tiempo de revisar los fundamentos del proceso legal para el nombramiento de embajadores y cónsules generales.

El artículo 89, fracción III, de la Constitución faculta al presidente para nombrar a los ministros, agentes diplomáticos y cónsules generales, con aprobación del Senado. En ningún lado se habla de los embajadores. Habrá quien diga que los ministros citados en dicho precepto son equiparables a embajadores, o bien que los agentes diplomáticos incluyen a los embajadores. Si así fuese se tendría que aceptar que los ministros son el primer nivel, los agentes diplomáticos (los embajadores) el segundo y los cónsules generales el tercero, lo cual no es congruente con la realidad.

De todos modos persiste la confusión respecto a quiénes son esos agentes, así como en relación con la laguna legal creada al omitir a los embajadores y llamarles ministros, sin mayor explicación.

La imprecisión en el enunciado de la norma deja abierta la posibilidad de una aclaración en la ley secundaria, tal vez con base en una aplicación analógica de las reglas de la carrera militar, pues en este último caso el presidente no puede designar a generales, coroneles, almirantes, vicealmirantes o contralmirantes a su libre albedrío.

Con el riesgo de ser aventurado, me atrevo a sugerir que tal vez se buscaba precisar quién debía nombrar a los diplomáticos de más alto nivel, pero no necesariamente crear una facultad arbitraria, exclusiva, personalísima. Contrástese la absoluta libertad que tiene el presidente para nombrar y remover a los secretarios de su gabinete, con el caso de diplomáticos y militares de alto rango, donde la facultad está sujeta a la aprobación del Senado. Ni se trata de la misma facultad ni de la misma libertad de designación. Más aún, esa facultad presidencial se deriva de la Constitución, sin embargo los requisitos para aspirar a ciertos cargos no se encuentran de modo obligado en la norma suprema.

Por ejemplo, la fracción V del mismo artículo 89 de la Constitución faculta al presidente a nominar a los demás oficiales del Ejército, Armada y Fuerza Aérea *con arreglo a las leyes* (cursivas mías). Asimismo, la Constitución lo autoriza a designar al procurador, si bien los requisitos que debe llenar un aspirante a ese cargo están en una ley secundaria, no en la Carta Magna. En otras palabras, el presidente no puede nombrar libremente, sino que se tiene que sujetar a lo que diga la ley del ramo en materia de requisitos. No puede nombrar a un economista como procurador ni a un cineasta como almirante.

Es bastante aceptable que ciertos nombramientos sean concretados de entre una categoría, como sucede en el caso de los militares. ¿Por qué no res-



pecto a los diplomáticos? Tal vez habría que atacar el mal de raíz, es decir, proponer una reforma a la fracción III del artículo 89 constitucional.

Ya es hora de aclarar ese confuso texto, de actualizarlo y llamar a las cosas por su nombre.

Además, existen en el ámbito internacional numerosos ejemplos de sistemas donde solo los miembros de la carrera pueden ser embajadores; no se trata de algo inusitado, y sobran evidencias de que eso funciona y funciona bien. Entonces, sí se podría modificar el primer párrafo del artículo 20 de la LSEM, de conformidad con la propuesta de algunos legisladores, y señalar como requisito, para ser embajador, ser miembro del SEM.

En otro orden de ideas, en la actual ley, a diferencia de anteriores, la carrera escalafonaria no termina en el rango de ministro, sino que se extiende hasta el de embajador (artículo 4). En este sentido, se entiende que deba haber ascenso de ministro a embajador, como parte del proceso normal de movimiento vertical en la carrera. Sin embargo, el nombramiento de ministro no lo da el presidente, a pesar de que así se establece en el artículo 89 de la Carta Magna, mientras que designar embajadores sí es facultad del Ejecutivo, aunque ello no se exprese en el multicitado texto constitucional.

De conformidad con el enunciado del artículo 21 de la LSEM, cuando hubiera vacantes de embajador o cónsul general, el secretario someterá al presidente los nombres de los ministros más meritorios —se supone que para ser designados, es decir, ascendidos a esos rangos. Esto acaba por confundir las cosas. Si se trata de un ascenso, como parece apuntar el hecho de que se hable de los ministros con más méritos, ¿por qué subrayar que los así designados no perderán su carácter de miembros del SEM si la carrera termina en embajador y no en ministro? Peor aún: no puede haber ascenso a cónsul general, pues no existe tal rango de acuerdo con el artículo 4. ¿Qué son, entonces, los cónsules generales? ¿Se trata acaso de un nombramiento separado de las categorías (rangos) señalados en la LSEM? En todos los demás casos hay equivalencias entre cargo y rango. Es posible detentar ambos: tener rango de embajador y ser titular de una embajada, o ser titular de una embajada, pero con rango de ministro, aunque siempre se dan esas equivalencias, excepto en los nombramientos de cónsules generales.

Veamos. Si se tratase de una acreditación, solo los miembros del SEM podrían aspirar a ser cónsules generales, pues primero debe tenerse un rango —de ministro, según el artículo 22. Sin embargo, hay plazas autónomas de cónsul general, de manera que no es una simple acreditación.

El artículo 22 abre la posibilidad de acreditar como embajadores o cónsules generales a los ministros. En estos casos, ¿hablamos de una designación que

requiere aprobación del Senado? Solo si esa acreditación significa titularidad; en teoría pueden acreditarse como embajadores o cónsules generales a funcionarios que no sean titulares, es decir, que ocupen una posición secundaria en el escalafón interno de la misión. A *contrario sensu*, si una persona con rango de embajador es nombrado segundo de a bordo en una embajada, no será necesario que esa investidura la apruebe el Senado. Entonces, ¿en qué casos se requiere aprobación del Senado?

A raíz del incidente provocado por la designación de dos embajadoras especiales en régimen reciente, se ha vuelto impostergable aclarar algunos aspectos del sistema. En aquella ocasión se adujo que era innecesario contar con la aprobación del Senado cuando no se asumía la titularidad de una embajada o consulado general, insinuando que, en efecto, una cosa es el rango y otra la titularidad de una misión diplomática. De hecho, la actual ley parece basarse en esa premisa.

A diferencia del defectuoso sistema del artículo 21, el enunciado del artículo 23 confirma expresamente, y sin verdadera necesidad para ello, la disposición constitucional relativa a las facultades del Senado —que, por cierto, son de aprobar, no de ratificar— en materia de nombramientos, pero solo habla de jefes de misiones diplomáticas permanentes «ante estados y organismos internacionales, embajadores especiales y cónsules generales». De ser cierta esta suposición, se entendería que los ascensos no pasen —y en la práctica no pasan— por el Senado, cuando sea solo un movimiento de escalafón y el beneficiado no vaya a hacerse cargo de una embajada o consulado general, no obstante no hay declaración expresa y debería haberla.

Además, hay que aclarar si existe el rango de cónsul general, pues la categoría está en la Constitución, pero la ley no lo menciona. Tampoco es obligatorio que ese rango exista, pues que la Constitución señale cómo deben hacer esos nombramientos no es equivalente a la creación de un rango ni de un cargo. Lo único que precisa la norma constitucional es que el presidente designará a los titulares de ciertos altos cargos diplomáticos, entre ellos una categoría que no existe, la de los agentes diplomáticos, y una que existe, pero no es mencionada, la de los embajadores.

Todo este problema se deriva, en efecto, del poder de los cancilleres, que hasta hoy ha sido ilimitado y capaz de violentar la ley sin consecuencias. Ahora bien, es de justicia señalar que no todos los cancilleres han abusado de ese poder, ni lo han usado para imponer su propio criterio o desahogar sus frustraciones. Lo lamentable es que no se puede distinguir entre cancilleres miembros

del SEM y secretarios de nombramiento político. Se entiende, sin justificarlo, que los políticos tradicionales pretendan doblar la institución a su voluntad, traer a su equipo de trabajo en masa, teñir las atribuciones de su particular tinte, pero los de casa no tienen excusa y el comportamiento de varios de ellos ha sido idéntico.

La dificultad a la que se enfrentan los políticos cuando encabezan Relaciones Exteriores consiste en que es la única secretaría que tiene una planta inamovible de servidores públicos, con derecho a ocupar cargos de alto nivel aunque no sean del mismo partido del nuevo jefe, ni los conozca ni le simpaticen.

Como remate, hay allí funcionarios de cuarto nivel que dialogan con el presidente y tienen su permanente atención —como es el caso de los embajadores— que, en el mejor de los casos, están por debajo del secretario, los subsecretarios y el oficial mayor, y aun así tienen acceso a Los Pinos.

Por supuesto, esto frustra a quienes están acostumbrados a ser factótum indiscutible en todos los niveles de su secretaría, de suerte que terminan intentando tomar por asalto el SEM —por medio de métodos como el *fast track*—, o relegan a los embajadores a las capitales de las entidades —como delegados— y nombran libremente a los titulares de embajadas.

No me hago ilusiones, mi interpretación jurídica solo encontrará eco entre los miembros del SEM, y ni siquiera en todos. Es práctica inveterada en nuestro gremio mirar solo para sí mismo, procurar aprovechar el sistema como ha quedado descrito con la finalidad de ascender hasta el rango mayor, sin importar principios, congruencia, menos aún lealtades y afinidades profesionales.

Obviamente, el hecho de que haya tantos exlegisladores en cargos diplomáticos se constituirá en formidable impedimento para debatir mis propuestas; si un diputado o senador sabe que tendrá abierta la posibilidad de refugiarse en una embajada o consulado general al término de su encargo, es fácil suponer que no verá con simpatía la posibilidad de cortarse las propias alas. No sucederá porque no es conveniente, no porque no sea correcta la postura.



## ANATOMÍA DE UNA REPRESENTACIÓN

Ya habíamos comentado que las oficinas de México en el exterior son denominadas genéricamente representaciones. Pueden ser embajadas, delegaciones permanentes —oficinas ante organismos internacionales— o consulados, sean estos generales, de carrera o secciones consulares.

La estructura interna es diferente en cada caso y la nomenclatura a veces es confusa. El titular de una embajada es el embajador; difícilmente puede haber duda al respecto, pero el representante permanente ante la ONU, por ejemplo, también es embajador.

A su vez, el titular de un consulado general siempre será el cónsul general, mientras que a la cabeza de un consulado de carrera estará un cónsul. Esto obedece a la necesidad de distinguir entre uno y otro, pues no significa que una de las oficinas sea de carrera y la otra no. Solo las personas caben en esa clasificación.

El resto de la estructura depende del tamaño de la oficina, aunque en general obedece a un patrón uniforme. El segundo funcionario en la estructura interna de una embajada es el jefe de cancillería y puede haber tantos agregados —funcionarios adicionales— como se requiera. La categoría más común es la de los agregados militares y navales, designados siempre por sus secretarías.

Igualmente, puede darse el caso de que haya agregados culturales, comerciales, agrícolas, legales, entre otros, pero aquí la diferencia es que las funciones deben desempeñarse de cualquier modo, haya o no un agregado especial, mientras que en el caso de las fuerzas armadas solo un miembro de estas puede hacerse cargo.

Así, en caso de ausencia de un agregado específico, cualquier funcionario o incluso empleado del Servicio Exterior puede desahogar esas funciones, a

menudo de manera acumulativa, pues se da el caso de agregados comerciales, culturales y de cooperación que se encargan de esas labores, aunque no provengan del sector correspondiente. Debe entenderse que muchas embajadas apenas tienen personal mexicano para cubrir lo indispensable y ello obliga a multiplicar las atribuciones de cada elemento.

Cuando la plantilla total se limita a tres personas, de forma obligada uno será titular, agregado comercial, agregado cultural y a veces jefe de la sección consular, mientras que otro será jefe de cancillería, administrador, encargado de asuntos políticos, de cooperación y prensa, y el restante se ocupará de inventarios, valija diplomática, correo electrónico, archivo y lo que surja por ahí.

Todas las embajadas contratan personal local, es decir, nativos del país donde se halla la misión y muchas veces ellos son los pilares de la oficina, pues representan la memoria institucional ante la evidencia de una nómina siempre cambiante. Claro que algunas embajadas tienen una compleja estructura, con innumerables funcionarios, cada uno dedicado a su especialidad. Incluso las más grandes misiones se dividen en áreas o secciones, en las que hay más de una persona. En estos casos, al hablar de agregado cultural puede estarse refiriendo a todo un equipo, al mando inmediato del agregado y, por supuesto, mediato del embajador. Pero eso es la excepción, no la regla.

Los consulados también son grandes y pequeños. La nomenclatura es distinta, pero la estructura es similar. En los grandes consulados generales hay un titular, el cónsul general, un segundo de a bordo llamado cónsul adscrito, otros cónsules encargados de los diversos temas y despachos usuales, así como un número de empleados que puede llegar a ser cuantioso.

No obstante allí se trata más bien de asuntos como expedir documentación a mexicanos —pasaportes, matrículas consulares, cartillas del SMN, actos del registro civil, etcétera—, documentación a extranjeros —visas y permisos para internarse a territorio nacional—, trámites que pueden ser solicitados por unos u otros —poderes, legalizaciones— y sin olvidar la más trascendental labor consular: la protección.

Desde luego, en todos los casos hay labores internas de tipo administrativo o contable, pues el ejercicio del presupuesto, así como el manejo y concentración de los ingresos, es muy delicado. De hecho, una considerable parte del trabajo de las misiones y representaciones es informar, reportar, rendir cuentas y, en general, documentar cada operación.

Asomarse a una embajada y observar las labores que realiza cada elemento debe haber despertado su curiosidad en alguna ocasión. Permítame contarle cómo funcionan.

Antes de designar a un embajador en determinado país, o al menos antes de hacerlo público, se consulta al gobierno del mismo a través de una discreta nota entregada por nuestra embajada. Esto se llama solicitar el beneplácito. Si la respuesta es positiva, el presidente lo designa, aunque deberá comparecer ante la Cámara de Senadores —durante los recesos se presenta ante la Comisión Permanente con la finalidad de que su nombramiento sea aprobado.

La Secretaría de Relaciones prepara una carpeta informativa, integrada por la embajada correspondiente, cuya información será la base para la preparación del candidato previo a su comparecencia, pero esta no agota el tema. Las carpetas son tan diferentes como los titulares de las embajadas, de tal suerte que el recién nombrado embajador debe abreviar de otras fuentes. Los legisladores escuchan una breve presentación del compareciente, que sirve para mostrar sus conocimientos del país de destino y describe su plan de trabajo para el caso de que fuese aprobada su candidatura. Luego lo interrogan para cerciorarse de su capacidad y preparación para el cargo.

Una vez aprobado el nombramiento, y tras una formal ceremonia de toma de protesta en el mismo Senado, se traslada a su destino y por lo común toma posesión de la embajada en lo interno, es decir, recibe formalmente las instalaciones, bienes, vehículos, etcétera, e inicia funciones sin operar aún de manera oficial, pues para que su encargo surta efectos en relación con el país receptor, primero hay que presentar credenciales.

El presidente de la república envía con el nuevo embajador una comunicación al jefe de Estado correspondiente, en la que anuncia la llegada de su enviado y solicita que se le acredite con el cargo que se le designó, que en el lenguaje diplomático es embajador extraordinario y plenipotenciario.

Por lo general, primero se entrega la copia de esas credenciales —que lo acreditan como embajador— al canciller y más tarde el original del documento se da al jefe de Estado. Los plazos y las formalidades de este proceso tienen grandes diferencias en un lugar y otro. A veces hay que esperar meses para la cita, en algunos casos se acostumbra recibir a los embajadores en grupo; ciertas ceremonias revisten un protocolo palaciego y otras son en realidad simples encuentros en privado.

Aunque la presencia del embajador sea extraoficial y mientras espera el momento de esa entrega, su trabajo empieza desde el primer día. Recibir la oficina es un acto complejo, muy elaborado, con levantamiento de actas, verificación de inventarios, cambio de registro de firmas en las cuentas oficiales, revisión de archivos y formas oficiales, etcétera.

Luego, hay que esperar la llegada del mensaje de casa y gestionar su liberación en aduanas, abrir cuentas bancarias personales, mandar imprimir tarjetas de presentación; en fin, todas esas inevitables minucias que implica una mudanza a otro país.

En muchos destinos es posible, antes de presentar credenciales, hacer una ronda de visitas al Cuerpo Diplomático, empezando por el decano. Este es el embajador con más antigüedad en la plaza, salvo en algunos países católicos donde se reserva siempre el cargo al nuncio papal, aunque no sea el más antiguo.

Eso de las visitas en realidad no es una obligación y poco a poco se va perdiendo la tradición; de hecho hubo un tiempo en el que los rancios diplomáticos de antaño se negaban a reconocer la presencia de un nuevo embajador hasta que este los visitara formalmente.

Esto ya casi no sucede, sobre todo cuando el Cuerpo Diplomático es muy numeroso, pues visitarlos a todos ocuparía un excesivo tiempo, así que se entiende y acepta que uno procure primero a los colegas de su región. La costumbre descrita no es solo un remanente de antiguos ceremoniales, sino que sirve también para recibir una impresión sobre el país, tanto en lo relativo a la situación política y económica, como en usos y costumbres.

Los embajadores aconsejan y apoyan al recién llegado, así que las visitas tienen valor práctico. Imagine que en algún país no es bien visto cruzar las piernas, o en aquel otro un hombre nunca debe tocar a una mujer. Por supuesto, sus compañeros en la oficina ponen al nuevo titular al tanto de muchas de estas peculiaridades, por lo que nunca está de más escuchar otra opinión y contar con otro enfoque.

Después de presentar credenciales empieza un largo peregrinar por las oficinas de los secretarios, subsecretarios —no todos—, empresarios destacados, intelectuales, educadores, directores o editores de los más importantes diarios, etcétera. Se supone que el embajador debe tener diálogo y fluida interlocución con los formadores de opinión.

Muchas veces la imagen de un diplomático es dibujada con tintes frívolos, tal vez porque muy seguido se les ve en recepciones, es decir, fiestas oficiales o formales. En efecto, se asiste a gran número de actividades de esa índole, pero no son diversión, ni disipación: son trabajo. Para empezar, existe una regla no escrita que dice: si quieres que vaya a tus reuniones, asiste a las mías. Debido a que todos queremos conmemorar nuestra fecha nacional con gran concurrencia, así como presentar a los más importantes funcionarios públicos y privados a quien nos visite, lo más conveniente es acudir cuando se es invitado.



Tan solo con eso puede llenarse la agenda.

Si se considera que en algunos lugares hay un centenar de embajadas, estar presentes en la conmemoración de su día nacional significa ocupar una gran parte del año solo para ese efecto. Puedo asegurar que, después de las primeras veinte visitas, aquello se vuelve casi un sacrificio.

Además, hay actividades culturales propias del gobierno local y de las demás embajadas cuya apertura o inauguración también toma la forma de recepción. Ese formato de recepción —también conocido como *coctel party*—, consiste en recibir un numeroso grupo de invitados durante un tiempo limitado, casi siempre de dos horas. En ese lapso la gente no se sienta, circula y forma grupos, mientras los meseros reparten bebidas y hay por ahí mesas con comida muy diversa. Vale la pena señalar que no es obligación beber ni comer en esas ocasiones; lo que importa es la presencia, así que no debe ser excusa para caer en la dependencia del alcohol ni para subir de peso. En esas recepciones procura uno tratar algunos asuntos que difícilmente pueden desahogarse durante las horas de oficina.

Conseguir una entrevista con ciertas personalidades puede demorar semanas, mientras que en las recepciones uno conversa con ellos sin mayores formalidades. Tan es considerado esto como trabajo que muchos diplomáticos se niegan a aceptar invitaciones de tal naturaleza los fines de semana. Aunque a veces no hay forma de escapar, ciertas conmemoraciones nacionales no son movibles; en esos casos la recepción será en la fecha exacta, así se trate de un domingo.

Por otro lado, el embajador debe ser la persona mejor informada de su país acerca de la nación donde se encuentra adscrito. Se supone que deberá leer diarios, libros y publicaciones en general, ver noticieros, entrevistar a expertos, acudir a conferencias, ser asiduo de las universidades y visitar museos. También debe ser la persona más enterada de los sucesos de la nación que representa, cosa que aunque parezca obvia, por desgracia no siempre es así.

La otra cara de la moneda es la obligación de difundir una imagen positiva de nuestro país, para lo cual se deben promover actividades culturales, publicar comentarios en periódicos, dar conferencias, mantenerse cerca de la comunidad mexicana, etcétera.

Claro, hay sitios donde el idioma es el primer problema a resolver, pero si no se domina la lengua se recomienda comunicarse a través de intérpretes, o bien por medio del cada vez más generalizado uso del inglés como *lingua franca*.

Es claro que la anterior descripción es un poco general y supone que todos los embajadores están al mismo nivel, lo cual, sin duda, es cuestionable. Hay factores objetivos que inciden en esto, pero también los hay subjetivos.

Ser jefe de misión en una nación donde el peso específico de México es notable facilita mucho las cosas: ver al jefe de Estado es actividad casi cotidiana, no se diga al canciller y otros funcionarios; los medios se ocupan de los más diversos acontecimientos y las universidades tienen cátedras o centros de estudios dedicados a nuestro país.

En cambio, estar adscrito en lugares muy apartados física o culturalmente, donde no somos socios destacados, es muy distinto. A veces uno solo tiene interlocución con subsecretarios, o incluso funcionarios de menor jerarquía, mientras que los diarios solo se acuerdan de México cuando hay noticias sensacionalistas. Ahí se rema contracorriente y cuesta mucho trabajo promover la imagen, sobre todo porque lo mismo pasa en territorio nacional, es decir, pocos se interesan en acudir a esos mercados o en llevar actividad cultural hasta allá.

Por cierto que desde la época del presidente Luis Echeverría se ha hablado de que la principal función y responsabilidad de las embajadas —y de sus titulares— es promover los intereses económicos y comerciales del país. Inclusive se llegó a afirmar que los embajadores debían ser primordialmente vendedores.

No hay duda de que esa labor es trascendental y no debe descuidarse, sin embargo la Ley del Servicio Exterior deja muy en claro que la principal función de las embajadas es política. En efecto, son y deben ser la representación política de México ante el gobierno de una nación amiga.

Tal vez la mejor forma de asomarse a ver la actividad cotidiana en una embajada sea describir un día típico. Las labores empiezan entre las 8:00 y 8:30 am, y la jornada normal es de ocho horas, con una hora intermedia para la comida, más bien almuerzo (*lunch*), cosa que sucede en casi todo el mundo, excepto en México, entre las 12:00 y las 13:00 horas. La primera actividad es revisar la correspondencia que llega por varios medios:

- Correo local —ya casi no hay internacional—, usualmente oficios o notas de las dependencias gubernamentales; cartas y comunicados de instituciones educativas, culturales o de empresas, invitaciones, convocatorias, circulares del Cuerpo Diplomático,<sup>1</sup> consultas, preguntas sobre despachos consulares (cómo obtener una visa), etcétera.

<sup>1</sup> Se acostumbra informar la llegada o salida de los funcionarios diplomáticos, aunque la segunda sea temporal, así como convocar a reuniones de trabajo o bienvenidas o despedidas de

- Publicaciones periódicas como diarios, semanarios y revistas.
- Correo electrónico de todo tipo: institucional, es decir, instrucciones de Relaciones Exteriores o información de otras representaciones; oficial, comunicados de otras dependencias federales, estatales o municipales —no es el mismo domicilio virtual, el institucional solo se usa para asuntos internos de Relaciones—, o bien, solicitudes de informes de la naturaleza más variada.<sup>2</sup>

Por otro lado, también se recibe y envía abundante y valiosa información a través de la valija diplomática, pero no se acostumbra hacer envíos más de dos veces al mes. De todos modos, la llegada implica procesar un considerable volumen de correspondencia en un mismo paquete.

Después de registrar cada oficio, nota, comunicado, circular, carta, etcétera, el jefe de cancillería hace una primera revisión y asigna a cada área lo que le corresponda, incluyendo al titular. Cada uno procesa su asignación —también el jefe—, prepara respuestas, si es el caso, pero el embudo se cierra al enviar todo ese material, pues la firma debe ser del embajador, así que cada día su mañana inicia con la firma de la correspondencia despachada la jornada previa y la atención a lo recibido esa fecha.

Eso de las notas a veces confunde, sobre todo la llamada nota verbal. Un amigo me decía que si era nota estaba escrita y no podía ser verbal, pero si era verbal, entonces no era nota. En estricto sentido, es cierto, algunos usos y costumbres nacieron hace muchos años y eso de enviar un recadito, como lo bautizó mi ingenioso amigo, debe venir de tiempos cuando el mensaje no iba escrito y firmado, sino que solo se expresaba de viva voz. Así, como un mensajero no siempre se apegaba con fidelidad a sus instrucciones o no las recordaba por problemas de memoria, el receptor podía alegar haber escuchado algo distinto de lo enviado. Por ello se empezó a mandar con el mensajero el texto escrito, sin firma, para ser leído como comunicación informal, entre amigos.

Los países usan esa nota semi-formal para tratar asuntos no reservados ni confidenciales, misma que en efecto no lleva firma, sino solo una rúbrica y el sello. De todos modos, hay ciertas reglas sobre el tipo de papel, la redacción que siempre empieza con un saludo,<sup>3</sup> la descripción del asunto a tratar en lenguaje

colegas.

<sup>2</sup> Estos mensajes procuran datos sobre el país, sobre la embajada misma, sobre ciertos trámites e incluso sobre la forma de ingresar al SEM. Lo ideal es que todos reciban respuesta.

<sup>3</sup> Por ejemplo: la Embajada de México saluda respetuosamente a la Secretaría de Relaciones Exteriores de Honduras, y tiene el honor de comunicar que el embajador fulano de tal estará

muy comedido y respetuoso, así como una despedida de rigor que reitera las seguridades de la más atenta y distinguida consideración de la embajada.

Este instrumento de comunicación oficial se ha vuelto el más común, incluso para asuntos sensibles. A mí me tocó vivir, por ejemplo, una tensa situación cuando el vicepresidente de un país amigo y secretario además de Relaciones Exteriores, sufrió un inexplicable desaire en una reunión internacional de la que México era sede. Al parecer hubo una lamentable confusión de los organizadores de una comida para los jefes de Estado presentes en aquella ocasión, pues le mandaron invitación al citado vicepresidente, que si bien era el jefe de la delegación de su país, no era el jefe de Estado, pues solo podía actuar como tal durante las ausencias temporales o definitivas de su presidente, lo cual no era el caso.

Malo que lo hayan invitado y peor aún que lo hayan desinvitado. En efecto, cuando llegó al evento le indicaron muy cordialmente que no le correspondía estar allí, y desde luego abandonó irritado el lugar e informó lo sucedido al canciller en funciones en su país, quien de inmediato me convocó a sus oficinas y me reclamó airado la ofensa sufrida.

En estos casos, en privado pueden denunciar y condenar lo sucedido, pero el carácter de la protesta se imprime en una nota verbal, se entrega al enviado y a partir de ahí, en los términos insertos, adquiere oficialidad. La respuesta va en el mismo sentido; es decir, se pide una cita con el mismo funcionario y se explica lo acontecido, en este caso la penosa confusión sufrida y la peor solución dada a aquella, así como el pesar que todo ello causa al pueblo y gobierno de México. Al final se entrega una nota similar con las sentidas disculpas, así como la seguridad de que todo fue involuntario, que de ninguna manera implica un juicio de valor con el funcionario ofendido y mucho menos para la nación amiga.

Pero volvamos al día laboral de un diplomático.

La correspondencia con regularidad genera una serie de acciones automáticas.

La cancillería puede instruirnos para que acudamos a entrevistar a algún funcionario para consultas sobre asuntos de mutuo interés, o negociaciones en proceso —puede estar en discusión un acuerdo o tratado—, incluso para procurar el voto de aquel país a favor de alguna causa o candidatura. Aquí puede pesar a favor o en contra el tipo de relación que el embajador haya construido

fuera del país del 10 al 20 de marzo. En su ausencia fungirá como encargado de negocios meneguito.

con el funcionario en turno, así como la imagen profesional de nuestro enviado. El respeto institucional, profesional e intelectual ganado ayudan mucho, aunque ni siquiera se conozca personalmente al interlocutor, como sería en el caso de nombramientos recientes.

El dilema de muchos titulares radica en el ejercicio de atribuciones mutuamente excluyentes. Toda la correspondencia, más los cheques, deben ser firmados por él, pero también se espera que acuda a realizar ciertas gestiones, sin contar con los compromisos académicos (conferencias) y de protocolo (días nacionales); algunos días en verdad son complicados.

Hay que reconocer que, por añadidura, la atención de la cancillería no es uniforme. Conseguir apoyos para algunas acciones, o siquiera respuesta a consultas, puede ser muy tardado. No es culpa de los directores y jefes de departamento; les cargan tanto la mano que por fuerza tienden a dar prioridad a ciertas áreas geográficas.

¿Cómo puede esperarse que un director general atienda todo lo siguiente? Lectura de, por lo menos, media docena de informes directos diarios, más los reglamentarios mensuales (de hasta veinte cuartillas cada uno), seleccionar la información valiosa para ser entregada a sus superiores, redactada de manera sucinta y clara; además leer y procesar mensajes y respuestas sobre la más amplia gama de temas, así como enviar instrucciones sobre un similar universo a numerosas representaciones. Por ende, hay acuerdos, viajes, visitas de Estado, foros multilaterales, etcétera. Todo ello en relación con más de cuarenta embajadas. Tampoco puede ignorarse la inefable burocracia.

En otros tiempos la contabilidad de cada representación se llevaba a mano, a lo más con ayuda de una calculadora. Los actos, recaudaciones, gastos, sueldos, etcétera, debían ingresarse en el libro después de hacer una entrega diaria al encargado de la administración. Con el advenimiento de las computadoras esa labor se simplificó notablemente, o al menos eso creíamos, hasta que tuvimos que aprender el sistema computarizado de contabilidad. Y que el control sobre el ejercicio del gasto corriente se optimizó es inobjetable, pues con él es más fácil y rápido cerrar cada ejercicio mensual. Antes se tenía que enviar, en los primeros diez días de cada mes, un enorme paquete con todos los recibos, facturas, cédulas, notas de remisión, etcétera, cada una de ellas rubricada por el titular. Toda esa información se tardaba mucho en llegar y la revisión empezaba ya avanzado el mes, con los consiguientes retrasos en las cuentas generales de la Secretaría.

En este sentido, la informática agilizó el proceso y hoy podemos reportar los resultados y enviar el balance con solo oprimir algunas teclas. Sólo que

también tenemos que mandar el paquete con las notas y recibos rubricados por el titular, es decir, seguimos haciendo lo mismo que antes, pero hoy, además, hay que hacer el reporte electrónico. No solo eso. En algunos rubros se tiene que mandar un pre-reporte, es decir, un reporte por computadora, el reporte original por valija y copias de todo a medio mundo.

Hablando del mundo, el problema de los horarios viene a sumarse a todos los problemas anteriores. Cuando es lunes en Japón, en México es domingo, por lo que para poder encontrar por teléfono a alguien en la cancillería en ocasiones hay que desvelarse, llamar cerca de la medianoche o madrugada.

Pero estas dificultades no son las únicas. En estados árabes los viernes son el día de descanso semanal, de tal suerte que esas embajadas deben estar disponibles los domingos, pues su cancillería está laborando con normalidad, pero si su adscripción es en una nación cristiana todo estará funcionando el viernes y la oficina de Relaciones Exteriores del país sede espera encontrarlos en sus oficinas y habrá público que acudirá en busca de servicios.

Para los mexicanos solo hay complicación cuando el sábado en la mañana todavía están trabajando en Relaciones —noche del viernes—, pero se compensa cuando es lunes en Asia y en territorio nacional todavía no termina el fin de semana.

En fin, falta señalar que después de una de esas prolongadas jornadas aún hay que asistir a alguna función ceremonial o a una de las inevitables recepciones, para después esperar a que sea hora de llamar a México.

No pensará usted que todo es trabajo, ¿verdad? La recreación es indispensable para rendir debidamente en el desempeño de esas polifacéticas atribuciones. Ahí cada uno favorece su propia inclinación, que en mi caso es escribir.

Del otro lado del mundo están los consulados, dicho esto en más de un sentido.

Por razones demográficas, la abrumadora mayoría de nuestras oficinas consulares está en Norteamérica, así que si alguien trabaja en un consulado las probabilidades de que esté en esa región son muy altas. Incluso, el prototipo de un cónsul se ajusta a las tareas habituales en Estados Unidos, donde se encuentra más del 80 % de los consulados.

El proceso para la designación de un cónsul general es muy similar al de embajador, pero no son idénticos. En ambos hay comparecencia ante el Senado, pero el requisito de conocimientos es, en el caso del primero más específico, limitado a la región donde servirá y no a todo un país. El caso de los cónsules de carrera, aunque sean de nombramiento político, es diferente, pues

la designación es responsabilidad directa del secretario de Relaciones Exteriores y no es necesario contar con la aprobación del Legislativo.

Las diferencias entre ambos —los de carrera y los generales—, además de la citada obligación de estos de comparecer ante el Senado, básicamente radica en el territorio bajo su responsabilidad, que es mayor en el caso de los segundos. Incluso, los consulados generales suelen tener varios consulados de carrera en su área y que deben coordinar, como ellos se coordinan con la embajada.

Solo puede haber una embajada por país, siempre ubicada en la capital, pero los consulados pueden ser varios y de preferencia en otras ciudades importantes. Por este motivo los cuerpos consulares más numerosos del mundo están en lugares como Nueva York y Sao Paulo, que si bien son las más populosas urbes de sus respectivos países, no son las capitales.

Las embajadas tratan asuntos de gobierno a gobierno y los consulados se encargan de los de las personas, individuales o colectivas, pero a pesar de esa esencial diferencia hay también cimientos básicos con un común denominador. Sin duda, todos los diplomáticos tienen las mismas obligaciones en cuanto a la defensa de los intereses de México y de los mexicanos, así como de su conducta oficial y personal. Pero un cónsul es responsable por servicios al público a través de los despachos, así como por ciertos aspectos de la relación bilateral en su ámbito, llamado circunscripción, sobre todo en sistemas federales como el de Estados Unidos.

Por mucho tiempo estos despachos fueron menospreciados por los verdaderos diplomáticos, es decir, aquellos que laboraban en embajadas o misiones ante organismos internacionales. Algunos de nosotros tratamos de apuntar que la expedición de ciertos documentos clave a compatriotas era equivalente a la labor de asistencia consular, pero la actitud de deprecio por los «pone sellos» no cambiaba.

Un cónsul es también notario público, oficial del Registro Civil, presidente de la Junta de Reclutamiento, secretario de Juzgado, actuario, auxiliar del Ministerio Público, incluso hasta cierto punto abogado defensor, sin embargo lo único que ha trascendido es la imagen de una oficina llena de gente haciendo fila para obtener algún documento. La situación ha venido cambiando con el tiempo, aunque me temo que en algunos casos el péndulo se fue hasta el otro extremo.

Ya se reconoce la importancia de la expedición de un pasaporte a compatriotas en apuros, por ejemplo si perdieron o les robaron todo, más aún cuando es el paso final para lograr la soñada regulación migratoria, no obstante la expedición de la matrícula consular es un caso distinto.

La historia de este peculiar instrumento va más o menos así: en los viejos tiempos el reglamento de la Ley del Servicio Exterior señalaba como obligación de los cónsules llevar la matrícula de los mexicanos avecindados en su área. Se pretendía llevar un registro de ellos y sus domicilios, algo muy útil en casos de emergencia. También la ley decía, sin mayor explicación, que el paisano matriculado podía solicitar un comprobante, aunque el uso que este pudiese tener no quedaba claro. Lo que sí era transparente era que el cónsul tenía la obligación de buscar a sus compatriotas —quienes no tenían ningún deber— para registrarlos.

En sucesivos cambios normativos el citado comprobante fue tomando otras características. Para empezar se le agregó una fotografía del interesado, con lo que se convirtió en identificación y en una prueba de nacionalidad, pues si el cónsul le expedía este documento debía ser porque se había cerciorado de que era mexicano. Más tarde, ya convertido el documento en una credencial, surgieron de pronto espacios para refrendo, cual si fuera pasaporte. Así, la validez de una matrícula —así se le conoce desde entonces— era de dos años, más dos refrendos de la misma duración para hacer un total de seis años.

La demanda de matrículas se incrementó en demasía cuando en la frontera empezaron a pedirla como evidencia de que la persona estaba emigrada, pues solo los emigrados podían internarse a territorio nacional con sus vehículos. Muchos paisanos se quejaban de que no llevar la matrícula les costaba caro, pues había que «arreglarse de otro modo». La gente le denominaba el permiso «pal mueble» y acudían a solicitarlo casi siempre a última hora, ya para salir de viaje. La labor se volvió abrumadora, hubo que reforzar la plantilla de personal y alguien ideó cobrar por esa expedición, que tan costosa estaba saliendo al erario, tanto en materiales como en nómina.

Por esos tiempos la Secretaría reparó que nuestras autoridades migratorias y aduanales daban al documento el valor probatorio de un estatus que no le constaba al consulado. Con el objeto de corregir esa anomalía, se modificó de nuevo el formato y se le agregó un renglón donde debía escribirse el número del carné de emigrado, popularmente conocido como «tarjeta verde» (*green card*).

Para los paisanos resultaba mucho más simple, rápido y barato solicitar la matrícula que un pasaporte, pues para este era exigida hasta la cartilla del servicio militar. En cambio, con un acta de nacimiento —que no se le retiraba— y la tarjeta verde bastaba para obtener un documento que lo identificaba como mexicano y como residente permanente —emigrado—, documento que de todos modos necesitaba para importar temporalmente su vehículo. Lo malo



era que ya no podía expedirse la matrícula a todos los mexicanos, sino solo a quienes hubiesen adquirido el estatus de emigrados.

Cuando el autor trabajaba en el Consulado General de México en Chicago, alrededor de 1975, al titular se le ocurrió la idea de llevar los servicios consulares hasta el barrio, es decir, trasladar una parte del Consulado General al corazón de la comunidad mexicana para ahorrarle a los compatriotas un viaje al centro, con los gastos y complicaciones que ello implicaba. Eran tardes maratónicas, ya que después de haber terminado las labores habituales, donde en verdadero tumulto la gente se arremolinaba en busca de su permiso. En ocasiones llegamos a expedir —todos participábamos— 160 documentos en tres horas, con un terrible calor y un completo agotamiento al final.

Poco después, en Relaciones se quejaron de que se estaba incumpliendo la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares, pues se estaba integrando otras sedes fuera del domicilio oficial, pero hasta ahí llegó el experimento. Muchos años después se redescubrió la pertinencia y valor de esa idea, ya sin resistencia ni protestas de la cancillería.

Lo importante de todo esto es señalar que más del 90 % de los trámites eran expediciones de matrículas, no por promoción oficial ni convencimiento colectivo, sino por verdadera necesidad de nuestros connacionales.

Una ulterior revisión del marco reglamentario dio como resultado que se diera marcha atrás y se eliminara del formato el renglón relativo a la tarjeta verde, de tal modo que cualquier compatriota pudiese solicitar el documento; sin embargo la situación en la frontera no varió, pues se había creado ya un requisito adicional para la internación.

Hoy este ubicuo documento ha sufrido una nueva transformación. Se procuró darle valor real para quienes no pueden identificarse oficialmente, es decir, para los indocumentados. Se negociaron acuerdos con dependencias gubernamentales, federales, estatales y locales de Estados Unidos, así como con instituciones bancarias y de servicios, con la finalidad de que aceptaran la matrícula consular como identificación válida, oficial, sin importar la situación migratoria del portador. La idea es buena, y cualquier paso a favor de esa desprotegida masa de connacionales es digna de aplauso. No obstante, hay que tener presentes algunos datos hasta ahora poco conocidos.

En primer lugar, la cantidad de matrículas expedidas no es equivalente al número de paisanos favorecidos, aunque así parezca. Como ya expliqué, muchos documentos son solicitados —o más bien exigidos— por mexicanos ya emigrados. En segundo lugar, no siempre es posible identificar con certeza a un indocumentado, pero es aún más delicado negarle la matrícula.

Me temo que los consulados podrían quedar en posición vulnerable ante procesos judiciales. Me estoy refiriendo exclusivamente al proceso de identificación, no a la presunción de nacionalidad, pues esta acepta diversos recursos bastante conocidos en los consulados. Cuando un paisano se presenta a solicitar ayuda documental para regresar al país, los cónsules pueden recurrir a ese también ubicuo documento conocido como «la presunción». El proceso consiste en interrogar al solicitante para tratar de determinar la probable nacionalidad mexicana, aunque se carezca en absoluto de pruebas; los que laboran en el departamento de protección desarrollan un instinto muy peculiar para olfatear a los paisanos, aún en casos difíciles. No es raro que se topen con alguien que apenas sabe leer y cuya única referencia sea el pueblo natal, es decir, que sean incapaces de contestar las más elementales preguntas respecto a su propio país. En esos casos de nada sirve pedir que canten el himno nacional, trillado recurso de los bisonños.

Cabe señalar que no siempre se llega a tener certeza de que se trata de un mexicano, pero la premisa básica debe ser que siempre será preferible repatriar por error a un salvadoreño, que negarle el retorno a un paisano.

En vista de que los enemigos de siempre ya empiezan a cuestionar la aceptación de la matrícula, es menester mantener la guardia en alto y no dejar flancos descubiertos. Por cierto, los factores que inciden en la capacidad de respuesta de los consulados a la demanda de los paisanos son muchas veces por completo ajenos. Permítame explicar el fenómeno que se viene dando a últimas fechas.

La más importante labor que puede realizar un consulado, ni duda cabe, es la protección de sus compatriotas, sin embargo la imagen positiva o negativa del desempeño consular coincide con su capacidad de atención a los cientos de solicitantes que acuden a diario a las oficinas. De cierta manera esto también es protección, debido a que la situación de un mexicano en el extranjero cambiará para bien en la medida en que pueda demostrar su identidad y su nacionalidad. La matrícula consular coadyuva a lograr esa meta, al igual que los pasaportes y otros documentos de similar trascendencia.

Por desgracia, la calidad del servicio se había visto afectada por dos sucesos impactantes. Por una parte, en Estados Unidos se ha dado una explosión demográfica de tal magnitud que ningún consulado estaba preparado para atender la creciente demanda de servicios de nuestros paisanos; mientras el ritmo de crecimiento del personal consular obedecía a preceptos y planes diseñados para enfrentar miles, la nueva realidad empujó a las puertas de las oficinas a decenas de miles.

Por otra parte, la recaudación consular se elevó de manera estratosférica sin que la participación presupuestal creciera de manera paralela. Los líderes comunitarios empezaron a reclamar un mejor servicio, desde el triste aspecto de las instalaciones, sumamente deterioradas, hasta el número de ventanillas disponibles, que obligaban en temporada alta —en verano y en diciembre— a hacer fila desde una noche antes para poder alcanzar ficha y ser atendidos el mismo día.

La presencia de diputados migrantes en el Congreso de la Unión hizo resonar la voz de los paisanos, que con justicia hacían ver la incongruencia entre las elevadas sumas recaudadas por la red consular y los recursos que regresaban a esta. En los últimos años se empezó a dar un saludable cambio que vino a atender ambos problemas.

En primer lugar, se resolvió devolver los recursos recaudados a las representaciones consulares, empezando por el diseño de un sistema de citas por teléfono que garantizara al solicitante su lugar y no tuviera que pernoctar en la acera del consulado.

Poco después se puso en marcha un programa de renovación de instalaciones, lo que hizo posible adquirir edificios dignos, decorosos, con espacio suficiente para atender a cientos de paisanos a la vez, y con reserva de espacio para prever el crecimiento normal de la demanda.

Sin embargo, no solo hay buenas noticias. La capacidad de atención sigue siendo limitada en casi todas las oficinas consulares, de suerte que el número de citas manejable a diario es relativamente pequeño. Ni el personal se ha multiplicado a la misma velocidad que la población ni cuentan los consulados con espacio para crecer en las actuales circunstancias.

Por si eso fuera poco, los módulos de documentación se diseñaron bajo la premisa de que la proporción entre matrículas consulares y pasaportes era de tres a uno a favor de aquellas, sin contar con que una nueva disposición del gobierno norteamericano vendría a distorsionar ese esquema.

En efecto, por razones de seguridad, como tantas otras medidas recientes en el vecino país, se resolvió exigir pasaporte a todos los viajeros que pretendieran internarse, incluso a los provenientes de Canadá, México y el Caribe, hasta hace poco exentos de tal requisito. En otras palabras, los paisanos residentes en Estados Unidos ya no podrán viajar a México portando solo la matrícula, sino que tendrán que obtener pasaporte.

En cuanto se puso en vigor la nueva medida, la demanda de pasaportes se disparó y tomó a los consulados no solo desprevenidos, sino incapacitados para aumentar la oferta. Como resultado, la fecha de la cita para pasaporte se

fue extendiendo hasta llegar en algunos casos a un año de espera. Claro que la incorporación de los nuevos locales consulares permitirá contar con el espacio físico necesario, pero no solo se trata de abrir nuevas ventanillas: hay que contratar al personal que las atienda y hay que dotarlas del equipo computacional adecuado, todo lo cual implica una inversión de magnitud no prevista.

El problema está ahí. La solución se busca de forma desesperada.

## LOS CONSULADOS MÓVILES

Esta curiosa figura sin duda es necesaria y muy apreciada por los paisanos, aunque tenga algunas aristas de complicada resolución. Primero, habría que señalar que la idea no es nueva, pues viene desde los años setenta, cuando el titular del Consulado General de México en Chicago decidió llevar el consulado al barrio, fuera de las horas de trabajo, con el propósito de evitar que los paisanos perdieran una jornada laboral para acudir a obtener su matrícula.

El experimento fue todo un éxito desde la perspectiva de los beneficiarios, pero ni el personal aceptaba con facilidad el sacrificio adicional ni entendían que no se les compensara por las horas extra. Tampoco la cancillería vio con buenos ojos el experimento y ordenó que se descontinuara, alegando que se violaban los preceptos de la Convención de Viena, así como el convenio bilateral con Estados Unidos en materia consular. Sin embargo, en la actualidad la práctica ya se ha generalizado, incluso con autorización para cubrir una compensación al personal participante, dado que las jornadas son los fines de semana.

La mecánica acepta variantes. La generalidad de los consulados programa en el año visitas de trabajo, en un sábado, a los asentamientos de mexicanos ubicados a más de dos horas de distancia por carretera, mientras que en otro sábado se abren las oficinas del consulado para, a través del sistema de citas, atender a centenares de compatriotas que de esa manera no tienen que perder una jornada laboral, ni sacar a los niños de la escuela.

El lector empezará a aquilatar el tamaño de la entrega que se requiere para servir debidamente en un consulado en el vecino país, pero hay mucho más aún.

La tarea de protección es, sin duda, la espina dorsal del Servicio Exterior. Dar ayuda, asistencia, orientación y auxilio a nuestros compatriotas debe estar siempre a la vanguardia de las funciones consulares.

Ahora bien, habrá quedado en claro ya mi postura en relación con las diferencias entre el servicio diplomático y el consular; sin duda he remachado hasta la saciedad que hay enormes desventajas para los que prestan sus servicios en un consulado, y notables beneficios para los que pueblan nuestras embajadas. El asunto es complejo, pues sin duda muchos compañeros pasan las de Caín cuando son enviados a naciones remotas, cuando se enfrentan con problemas para llevar a sus familias a vivir a dichos países; no ignoro ni niego nada de eso, lo viví en carne propia en más de una ocasión, pero si comparamos la situación de cualquier cónsul con la de cualquier embajador, la balanza se inclinará sin duda hacia este último.

Probablemente esas diferencias puedan ilustrarse mejor si pensamos en un hipotético caso de vidas paralelas. Me explico. Pensemos en dos miembros del SEM de carrera, ambos con el rango de embajador, uno comisionado en la embajada en Indonesia y otro enviado como cónsul general a Nueva York. De ciudad a ciudad no hay comparación posible: Yakarta poco tiene qué presumirle a la Gran Manzana, así que a simple vista esto sería punto a favor del cónsul.

Sin embargo, hay que empezar por decir que el embajador tiene residencia oficial en la que ningún gasto corre por su cuenta, disfruta de un verdadero ejército de empleados que van desde conductores para sus vehículos, ama de llaves, mucamas, cocineras, jardineros, secretaria social, etcétera. Como ya expliqué, en esencia su trabajo será de enlace con autoridades indonesias, promoción comercial y cultural, protocolo en relación con sus colegas de múltiples orígenes, escaso contacto con la cancillería y oportunidad de viajar a fin de conocer toda la región del sudeste asiático, aprovechando los fines de semana largos resultantes de la diferencia en horarios (el lunes allá es todavía domingo en México).

Mientras que el cónsul tiene que lidiar con medio centenar de funcionarios y empleados, pero ninguno a su disposición, excepto tal vez el chofer. Su oficina está siempre abarrotada de paisanos en busca de servicios y de la prensa local en inglés y en español, a la cual hay que tratar con especial cautela, sin ignorarla, pues eso significaría ser criticados con dureza en ambos lados de la frontera, pero sin dar muchas declaraciones tampoco, pues ello sería mal visto en la cancillería. Los asuntos álgidos son diarios, sobre todo los relacionados con la precaria y vulnerable situación de nuestros paisanos y la notable proclividad de muchos estados a legislar en su contra. Asimismo, los casos

de protección son especialmente delicados: no se puede estar al margen de lo que pasa hasta en los más recónditos sitios de la circunscripción a su cargo, pues si la prensa se entera antes habrá problemas. El contacto con las diversas áreas de la cancillería es diario y hay que mantener en equilibrio los temas de documentación consular, de protección, del Instituto de los Mexicanos en el Exterior (IME), sin olvidar los problemas de personal, de recaudación y de gasto programado.

Además, tómesese en cuenta que solo el cónsul general puede firmar actas de nacimiento, de matrimonio, poderes notariales, toda la correspondencia dirigida a la cancillería, los cheques del gasto corriente, los informes de toda índole, los reportes mensuales de ingresos, formas valoradas, gastos, entre otros. Con todo eso, todavía se espera que atienda las visitas oficiales, que en Nueva York son constantes y del más alto nivel, mantenga contacto con autoridades locales, instituciones educativas y culturales, cámaras de comercio y otras agrupaciones similares. Pero lo que más exige de su tiempo es la comunidad mexicana. No solo se trata de conocer y atender personalmente a las principales asociaciones, clubes, casas de oriundos, líderes mexicanos y de origen mexicano, sino que, además, las más emblemáticas actividades de todos ellos siempre son en fin de semana, dado que sus trabajos no les dejan tiempo para programar nada de lunes a viernes. Allá irá el cónsul a tomar protestas, coronar reinas, lanzar la primera bola o dar la patada de arranque, servir de testigo de honor en innumerables actos, acompañar a los gobernadores de los estados con más representación local cuando visiten a sus comunidades, y así por el estilo.

No omito mencionar que los diputados y senadores de esos estados con numerosa presencia mexicana siempre están encima pidiendo apoyo para resolver los problemas de sus electores, no siempre coordinados con las oficinas de atención a migrantes, pese a que ya están muy generalizadas en las estructuras gubernamentales estatales.

Ya como remate, hay que confesar que no siempre se cuenta con la comprensión de la superioridad. Cada palabra declarada por el cónsul será minuciosamente diseccionada, tanto por las áreas operativas como por la de comunicación social, aunque estas tienden a preferir el silencio absoluto, sin contexto alguno. Por ejemplo, es común que se ordene a los cónsules abstenerse de hacer declaraciones hasta nuevo aviso, impidiéndose hablar sobre cierto tema, sobre sus labores regulares y cotidianas. La prohibición es tajante. Allí la disyuntiva para el titular que no quiere perder la difícil relación con los medios estriba en ignorar la instrucción si la pregunta es inocua (¿cuántos pasaportes

se expidieron este mes?), o bien recurrir al ubicuo *no comment* que será indefectiblemente criticado por los medios, ávidos de información y reacios a recurrir a los departamentos de comunicación social oficiales.

La comunidad presiona al cónsul para que sea muy firme en sus críticas de las autoridades locales cuando estas se muestran intolerantes, mientras la superioridad insiste en dictar línea a larga distancia. Con alguien se va a quedar mal, con quién suceda depende de la personalidad de cada titular.

Tal vez sería procedente explicar algunas de las complicaciones que enfrentan los cónsules, las que son desconocidas del todo para los embajadores. Cuando menciono a los titulares de consulados estoy usando como ejemplo a los que están acreditados en los Estados Unidos, pues es ahí donde se manifiestan los problemas que a continuación describo.

La población mexicana es tan numerosa y crece de tal modo, que todos los despachos encargados a nuestras oficinas consulares están siempre bajo presión, aunque no solo causa de las multitudes que acuden a diario en busca de servicios. Usaré a guisa de ilustración el trámite más delicado que se ofrece a los paisanos, es decir, el de traslado de restos mortales.

Por razones culturales, cuando fallece en el extranjero un mexicano es prácticamente obligatorio realizar las gestiones necesarias para trasladar el cuerpo a su última morada, no las cenizas, sino los restos mismos. Aunque es mucho más sencillo y barato cremar y enviar las cenizas, es raro que se acepte tal procedimiento, en parte por razones religiosas no siempre bien entendidas, y en parte porque se espera que los deudos vean por postrera vez a su pariente o amigo, sin importar las condiciones en que se encuentren los restos.

Durante muchos años los consulados se limitaban a negociar con las casas funerarias el mejor precio para el servicio completo, es decir, tramitar el certificado de defunción, el permiso de traslado, proceder a embalsamar el cuerpo, ubicarlo en un féretro que cumpliera con los reglamentos de las líneas aéreas y cubrir el costo del envío, todo por un precio único. Dada la creciente incidencia de esos casos, algunas funerarias aceptaron proporcionar el más esencial de los servicios al más bajo costo, de suerte que los consulados podían orientar a la familia del occiso para que no gastaran de más.

Si no había recursos para ayudar a solventar ese gasto, se efectuaban colectas en la comunidad. Años más tarde se creó un fondo que permitiera completar la suma necesaria, siempre en el entendido de que si se usan recursos públicos debe seleccionarse el servicio más barato disponible y sin pagar la totalidad de la factura. Ello significa, obviamente, que el consulado sepa quién ofrece el menor costo.



Pues bien, cuando el negocio alcanzó niveles atractivos, muchas funerarias empezaron a cuestionar por qué el consulado no les mandaba clientes, incluso atacando en la prensa una supuesta componenda económica con los «favorecidos». Más aún, algunos políticos locales han intervenido a favor de funerarias que los apoyaron en sus campañas e intentan doblegar al consulado con insinuaciones de corrupción, de tal modo que el cónsul tiene que invertir un considerable tiempo para contestar los ataques, en dar entrevistas que expliquen la situación y a no perder la compostura, a pesar de que las invectivas pongan en entredicho su honorabilidad y la de sus colaboradores.

Una situación parecida sucede con los accidentes que involucran a mexicanos en los Estados Unidos. Como son tantos los paisanos, la incidencia es frecuente y, por ende, el posible negocio para los abogados es jugoso. Ahí se presenta otro problema. Mire usted, es tradición inveterada que los consulados adquieran asesoría legal a través de un procedimiento para elegir un despacho confiable a fin de extenderle, previa autorización de la cancillería, el cargo de abogado consultor, totalmente honorario. Los así seleccionados proporcionan asesoría legal gratuita al consulado, muy útil en un país donde por todo se demanda, pero sobre todo donde las relaciones laborales con los empleados locales provocan frecuentes conflictos.

La ventaja para esos abogados es que pueden anunciar que pertenecen al consulado, lo que, amén de incrementar su prestigio, les permite captar casos de compatriotas que confían en ellos por tener esa relación y porque saben que su caso será revisado y vigilado por su cónsul. No se trata de nombramientos incidentales que dependan de cada titular, es decir, la mayoría de los cónsules encuentran ya establecida la figura del abogado consultor y trabajan con ellos sin prejuicio, pero se tropiezan con presiones de otros despachos, que una vez más insinúan que la elección se debió a la corrupción y tratan de que se expulse a los designados y en su lugar los nombren a ellos.

Más allá de la obvia contradicción que significa acusar de corrupción a un cónsul y luego querer trabajar con él, no es posible designar a todos los abogados de todas las ciudades —ni son todos recomendables—; de hecho la mayoría de los que presionan son aquellos que la conseja popular denomina «perseguidores de ambulancias», es decir, dedicados a sorprender a todo accidentado a fin de que les firme un contrato de representación, sabedores de que se llevarán el 33% de cualquier indemnización lograda.

Por último debe quedar claro que esos abogados jamás aceptarán un caso que no signifique grandes ganancias y que los asuntos de paisanos pobres son indeseables. Pero igual atacan al cónsul, sin importar quién sea ni

de qué ciudad, lo que se convierte en un verdadero dolor de cabeza para los titulares, los que en ocasiones han renunciado de forma intempestiva debido a los constantes embates de la prensa, siempre dispuesta a creer *a priori* que la corrupción es la regla general.

Si después de esta explicación no es evidente la ventaja a favor de los embajadores, estén donde estén, me declaro incapaz de explicar el problema.

Ahora bien, es imposible asegurar que este capítulo cubra todos los aspectos y particularidades del trabajo en una representación, máxime cuando yo no tuve la experiencia de estar adscrito a una misión ante algún organismo internacional, pero el atisbo permitirá, eso es lo que espero, conocer un poco mejor la vida de los diplomáticos.

Faltaría solo describir lo que pasa al llegar el momento del retiro.

## LA TRISTE REALIDAD DEL RETIRO

El pasado mes de diciembre de 2010 alcancé la edad de retiro obligatorio, los 65 años de edad. En el SEM esa fecha es fatal, no admite posposición ni excusa ni pretexto. Todos, hasta el más reconocido y admirado embajador, tiene que retirarse a esa edad. Si se tiene la fortuna de haber escalado hasta el rango de embajador, puede decirse que la separación del cargo es el culmen de una exitosa carrera y puede asegurarse que se cumplieron las metas y se logró el objetivo ambicionado. Así, llega el momento de disfrutar de un merecido descanso de tantas presiones y tensiones y de gozar los frutos de tantos esfuerzos. Ahora sí podrá uno escribir, dar clases, jugar con los nietos.

Si cree usted que esa idílica situación es la realidad en nuestro caso, le vendo una torre de metal que está en París. No, la verdad es que si no se prepara uno con muchos años antes, si no se adquiere la habitación donde pasará sus «años dorados», si no ahorra a fin de complementar la pensión o si tiene deudas cuantiosas, se va a topar con la triste situación de tener que buscar un empleo. La jubilación del nivel más alto, el de embajador, merece una pensión equivalente a 10 salarios mínimos, es decir, menos de 17 000 pesos mensuales.

En mi caso me preparé con mucho tiempo y por fortuna no tengo deudas, soy propietario de mi casa, no debo el auto y aun así tengo que generar algún otro ingreso si pretendo mantener el nivel de vida al que me mal acostumbraron. En otras palabras, pasa uno de residir en una mansión con todo tipo de servicios, con gastos de ceremonial, buen sueldo en divisas, a tener apenas lo suficiente para pagar los gastos más esenciales. Mi pensión es menor que la de casi cualquier funcionario que haya prestado sus servicios para el gobierno de mi estado y ni para qué compararla con las del Poder Judicial de la Federación.

Pero no solamente este ángulo es el que considero reprochable.

La Ley del Servicio Exterior que fincó las bases para determinar la edad de retiro data de 1934, cuando el promedio de vida era menor a sesenta años. En ese tiempo parecía razonable situar la jubilación unos años arriba de la expectativa de vida, y durante años ese criterio fue acertado y confiable, pero en los tiempos actuales esa expectativa de vida se ha incrementado de manera considerable y no se ha ajustado la normatividad. No estoy limitando mi crítica al mero aspecto de injusticia laboral implícito en la falta de actualización mencionada, sino que hay por lo menos otras dos razones que justificarían una revisión de esa regla.

En primer lugar, se desaprovechan talentos y experiencias adquiridas precisamente vía el SEM, es decir, se capacita y profesionaliza a los diplomáticos de carrera y luego se tira por la borda esa experiencia por inercia, por no revisar a tiempo las normas obsoletas. En segundo lugar, es de todos sabido que el sistema de pensiones sufre un serio deterioro, que no es combatido al pensionar a personas cuya esperanza vital rebasa ya los veinte años, dicho de otra manera, al jubilar obligatoriamente a los 65 años de edad, el sistema tiene que producir suficientes recursos para pagar veinte años de pensión en promedio.

Ya hay por ahí una iniciativa que modificaría la ley a fin de incrementar la edad de retiro por vejez a los setenta años, de suerte que se prorrogue, al menos por cinco años, la carga sobre el sistema de pensiones. Habrá quien prefiera retirarse al cumplir los treinta años de servicio, habrá también quienes tengan problemas de salud, pero la mayoría de los miembros del SEM con seguridad seguirían laborando, tengo total certeza de ello.

Mi advertencia, por ahora, debe seguir vigente: ¡preparense compañeros! Hasta ahora con el retiro no dan inicio los años dorados.

## CONCLUSIONES Y PROPUESTAS

En el servicio exterior de carrera hay personas cuyo camino ha sido pavimentado, expedito o, como decían burlescamente en un sexenio anterior, *fast track*. Estos funcionarios se incorporaron al escalafón de carrera por medio de una solución *ad hoc*, hecha a su medida. Ni han sufrido las penurias de los profesionales ortodoxos, ni cumplen con los plazos obligados para estos, ni recorren el circuito CTM.<sup>1</sup>

Los ejemplos están ahí.

No pueden —o por lo menos no deben— considerarse iguales los casos de funcionarios obligados a recorrer todo el escalafón, paso a paso, por añadidura en adscripciones poco atractivas, con los de quienes esperan los exámenes cómodamente instalados en plazas de embajadores o cónsules generales.

Ello no implica que todos los que recorrieron la ruta corta sean malos elementos; en realidad hay excelentes funcionarios en esa categoría. Me consta. Pero a un funcionario cualquiera le lleva casi veinte años llegar a la cúspide de su carrera, en el mejor de los casos, mientras otros recorren esa ruta en cinco o seis. Salta a la vista la disparidad imperante.

Si se les pregunta a los funcionarios de carrera tradicional cuál debe ser el grado de importancia de su expediente, en comparación con el resultado del examen, no será sorprendente encontrar una absoluta mayoría inclinada a favor del primero.

<sup>1</sup> Tradicionalmente se ha identificado las plazas más deseables, entre otras, París, Londres, Madrid o Roma, como el circuito Revlon, mientras que la ruta de trabajo más duro es llamada circuito CTM.

¿Quién va a preferir debilitar su posición e igualar a los desiguales en perjuicio propio? Y si se atiende a sus razonables demandas, es decir, si el peso del expediente se hace determinante, ¿de qué sirve el examen? ¿No es eso volver a la fórmula anterior? Obviamente, hay quienes defienden el sistema; de hecho yo creo en su sinceridad, pero un sistema de exámenes solo puede funcionar cuando los concursantes están en igualdad de condiciones, no cuando unos llevan años de servicio y otros llegan por la proverbial puerta del fondo.

Parecería más lógico sujetar a los funcionarios a cursos de capacitación cuyo expediente se considere meritorio, con la finalidad de complementar una experiencia laboral muchas veces parcial por causas atribuibles a «las necesidades del servicio», como se acostumbra justificar las adscripciones y su duración. Sin embargo, ello dejaría a los de nuevo arribo en desventaja, pues tendrían que esperar a integrar su expediente y construir una trayectoria, mientras hoy cuentan con la fórmula igualadora: el examen.

Como es de suponer, hay argumentos en contra de este acotamiento. La Secretaría está consciente de los muchos casos de funcionarios de carrera rezagados, debido a diversas razones. Ello prohija vacíos en la disponibilidad de recursos humanos imposibles de ignorar. Incluso la gente del SEM sabe quiénes de sus compañeros se han retrasado, quiénes han mostrado incapacidad profesional o deterioro anímico —a veces ambos— y se reconoce el impedimento para otorgarles posiciones de responsabilidad.

Para hacer frente a esas crisis se busca tener la libertad de reforzar las filas del SEM con sangre nueva, con una verdadera y saludable inyección de talento, sin sujetarse a las restricciones implícitas en el dispositivo de ingreso y promoción establecidos; los refuerzos, se ha alegado, urgen.

Más allá de que esas crisis debieran ser imputables a quienes manejan el sistema, no vemos nada malo en esto, excepto que la decisión respecto a quiénes están capacitados queda en manos de unos cuantos, lo cual supuestamente se trataba de evitar.

Los seleccionados llegan con la bendición de las autoridades en turno, designados así para ocupar los vacíos señalados, lo que solo se logra si escalan con celeridad los diversos niveles del escalafón hasta llegar al estadio donde son requeridos. Sin duda rebasarán a otros estancados en el camino, lo cual no está necesariamente bien, aunque de eso se trata, el método es congruente; sin embargo, también alcanzarán a muchos cuya ruta fue tradicional, sacrificada, larga. En ese caso no puede haber justificación. De forma tácita se pide a estos aceptar lo inevitable «por el bien del servicio».

Es una verdadera ingenuidad pedir confianza a quienes se sienten víctimas de maniobras, intrigas, engaños y un aparente desdén hacia la carrera. Una y otra vez se le ha pedido comprensión al sufrido gremio, apoyo, y sobre todo silencio. Vale la pena rescatar y conservar la idea central, la de que debe capacitarse a los futuros diplomáticos y reforzar las filas de los funcionarios de carrera, siempre y cuando sea sincero el deseo de apoyarlas.

Un ejercicio válido sería comparar los sistemas de otros servicios de carrera, aun si no son civiles. por ejemplo, en el ámbito militar también hay un dispositivo de ingreso que pasa por la selección, capacitación e incorporación, cuentan con fórmulas para la especialización y, por supuesto, manejan un sistema de ascensos escalafonarios. Además, a diferencia de la carrera diplomática, no hay decenas de colegios militares o navales diseminados por el país y aquel que es admitido en el Colegio correspondiente sabe cuál será su destino en caso de graduarse. En otras palabras, de hecho la carrera empieza cuando ingresan a la escuela.

Ahora bien, dado que solo sus propios elementos pueden ocupar los puestos de la estructura, el número de recursos humanos será muy considerable, mucho más que el de los requeridos para cubrir todas las posiciones del servicio exterior, dentro y fuera. Es decir, la existencia de numerosos candidatos no es obstáculo para que funcione su sistema, más bien es requisito. Aunque el mayor incentivo, el de saberse parte del dispositivo desde el ingreso a la escuela, sería determinante.

Tal vez podría considerarse, como sucede en el caso de las fuerzas armadas, que quien terminara el curso básico sería empleado, quien se especializara llegaría a ser funcionario administrativo y quien aprobara en los primeros lugares el nivel de maestría, sería quien ingresara al SEM propiamente dicho. Como es notorio, la idea no está detallada, mucho menos pulida; en realidad ni siquiera alcanza a ser una iniciativa. Más bien es una provocación. Después de todo, la abundancia de fórmulas ha sido el patrón en esta materia.

En cuanto a la organización de nuestras misiones, en relación directa con la existencia de una rama administrativa, valdría la pena considerar un cambio de fondo, en emulación del sistema usado cada vez por más países y por la complejidad creciente de las labores contables y de control. Debería integrarse una verdadera carrera administrativa, de tal suerte que en cada misión hubiese un administrador, con su propio personal de apoyo —local, si se quiere—, encargado de la administración general de la misión.

Pretender que el titular sea el responsable directo e indirecto de esas funciones significa atarlo al escritorio, pues tiene que firmar todos los cheques que

se expidan y tomar decisiones que impactan la labor de la oficina; además, en la práctica ningún titular lleva la administración personalmente.

En otras naciones es el administrador el que responde a las oficinas centrales sobre el día a día de las operaciones, sobre la rendición de cuentas, etcétera. Es una persona capacitada, no un empleado al que se improvisa y quien muchas veces ni siquiera sabe de computación, menos aún de contabilidad.

Por añadidura, en nuestro sistema se exige, no sin justificación, que el encargado directo, a guisa de auxiliar del titular, sea miembro del SEM o por lo menos de carrera administrativa (técnico), no obstante innumerables misiones apenas cuentan con personal suficiente para el desahogo de sus funciones esenciales, así que terminan por incorporar a esas labores a un empleado local y convalidan su producción documental con la firma de algún funcionario.

Mi propuesta permitiría tener en cada oficina una persona capacitada, concedora, responsable y además integraría esa desenfocada carrera administrativa.

No puedo terminar este bosquejo sin referirme al proceso de evaluación recién creado para todos los miembros del Servicio Exterior de carrera. El método propuesto para ponderar la capacidad, eficiencia, preparación y criterio de los funcionarios de carrera responde, sin duda, a esa preocupación reiterada sobre el pobre nivel de las filas del SEM.

Abundan los casos de personal atrapado entre su propia incapacidad y la rigidez del servicio, imposibilitados para desempeñar las mínimas tareas inherentes a su cargo, aunque protegidos contra una hipotética degradación o la más drástica remoción. Además, ocupan plazas que se requieren para incentivar a los buenos elementos. Nadie cuestiona esto.

Sin embargo, la solución propuesta admite varias lecturas, no todas positivas. Se pretende sujetar a un minucioso análisis cada caso, por períodos de cinco años, para estar en posibilidad de apreciar si el funcionario es todavía capaz, si merece el rango y puede desempeñarlo a cabalidad. El resultado puede ser la convalidación o el cese.

Hay quienes alegan que la evaluación ya se hace, y que ocurre cada vez que el funcionario acude a los exámenes de ascenso, pero se responde que, como no es obligación presentarlos, algunos no los hacen y podrían —de hecho pueden— quedarse allí en el mismo rango por tiempo indefinido. No obstante, con sujetar a evaluación a aquellos que no han presentado examen en cinco años se solventaría el problema y no sería necesario evaluar a todos.

Otro alegato es el relacionado con la aplicación retroactiva. En vista de que cada sexenio se pretende modificar el sistema, los problemas constitucio-



nales abundan y provocan una buena cantidad de amparos, casi siempre ganados por los quejosos. La querrela se basa en el supuesto siguiente: si yo ingresé al SEM bajo la vigencia de cierta ley, no se me deberían aplicar las normas supervenientes. Sin embargo, sucede.

Por cierto, la primera evaluación se lanzó al ruedo a menos de un año de la entrada en vigor de la nueva ley, situación que parecía contradecir directamente la prohibición constitucional. Esa primera evaluación, a mi juicio, debería ser cinco años después de la entrada en vigor de la ley que la crea. Más aún, si ha de aplicarse el novedoso método a los embajadores, se topará con otra encrucijada: su nombramiento es hecho por el presidente de la República con base en un artículo de la Constitución, y ese nombramiento es aprobado por la Cámara de Senadores en ejercicio de facultades también constitucionales. Ninguna ley puede ir en contra de eso.

Se dice que en realidad habría que distinguir entre el rango y el cargo, es decir, lo que he venido explicando desde el principio: los funcionarios de carrera tienen y mantienen el rango de embajadores aunque no se encuentren al frente de una embajada (cargo). Mientras que los de nombramiento político tienen un cargo, pero no el rango, de tal suerte que si se les separa de aquel dejan de ser embajadores.

La famosa evaluación aplicada solo a los embajadores de carrera podría arrojar como resultado la remoción del rango, no del cargo, pues este lo acordó el presidente con aprobación del Senado, de tal modo que seguirían siendo embajadores donde se encuentren adscritos, pero con un nombramiento equivalente al de los políticos, es decir, removibles en cualquier momento.

Traducción: se acabó la carrera para ellos. Mas esa es la interpretación que yo le doy y no necesariamente coincide con la intención del legislador, que en este caso es más bien de quienes redactaron el proyecto.

Tal vez se trata de liberar plazas de embajador ocupadas por funcionarios de carrera que no están —ni se pretende poner— al frente de una embajada, supongo que porque su incapacidad es manifiesta por muy diversas razones. Pocos defenderán a estos, pero una vez más se trata de hacer tabla rasa de lo que no es de manera alguna parejo.

En primer lugar, ¿para qué incurrir en el enorme gasto que este complejo proceso significa, si lleva dedicatoria específica? Fincar responsabilidades a unos cuantos sería infinitamente más fácil. ¿Que podrían recurrir al amparo? ¡Claro! Es su derecho, aunque al menos se estaría mandando el mensaje correcto, se estaría develando a los que fallaron, no disfrazando todo dentro de un engorroso y muy subjetivo proceso de evaluación quinquenal general.

No debe olvidarse que, incluso entre los otros, aquellos cuyo expediente saldrá de la revisión incólume, también hay quiénes consideran inconstitucional la sujeción al proceso; igual pueden recurrir al amparo.

Muchos de los evaluados comparecieron hace poco ante el Senado, donde se les practicó una evaluación para aprobar o no su nombramiento. ¿Como justificar que los reprobaran en un proceso distinto? ¿No sería eso poner en evidencia a los senadores? Y si el resultado es negativo, si hay que retirarles el rango, ¿se equivocó el presidente al designarlos? ¿Qué no es el canciller quien le lleva a acuerdo al Ejecutivo esos nombramientos? ¿Acaso lo engañaron? Trato de imaginar, sin éxito, el caso de una persona declarada inepta para ostentar el rango de embajador de carrera, pero apta para recibir ese mismo nombramiento por consideraciones políticas.

Por si eso fuera poco, hay razones suficientes para dudar de la evaluación misma. Mire usted, tal vez podría alegarse que un embajador puede evaluar a un ministro, que este a su vez podría ponderar la capacidad de un consejero y así sucesivamente. Pero, ¿quién está capacitado para evaluar a los embajadores? Con paciencia nos explicaron que se hizo un minucioso estudio, con apoyo de una consultoría internacional, para diseñar el dispositivo. Pregunto si ese acucioso proceso fue dirigido por embajadores, pues no se me ocurre quién más podría estar capacitado para tan delicada y especializada labor.

¿Con base en qué parámetros puede calificarse bien o mal a un embajador? O como respondía cierto comediante cuando le preguntaban cómo estaba su esposa: «¿Comparada con quién?». ¿Me podría dar alguien el prototipo de un buen embajador? Las variables son tantas que no podríamos ponernos de acuerdo. Incluso puede darse el caso de que alguien sea buen embajador en un sitio y no tan bueno en otro, sin embargo la adscripción no depende de él; lo nombran, no se nombra a sí mismo. Cuando pregunté algunas de estas cosas me respondieron con un escueto: «¿Y tú de qué te preocupas?», denotando que la expectativa no es que vaya a darse una criba de embajadores. Pero si ese es el caso, ¿cuál es la justificación de todo esto?

Con un poco de suspicacia parecería confirmarse el rumor de que la meta es debilitar al SEM, dejar solo a algunos de los actuales embajadores en sus cargos, tal vez sin que sean ya de carrera. Resulta difícil creer tal posibilidad, sobre todo a la luz de las tendencias actuales, impulsoras de los servicios civiles de carrera. Las evidencias no son alentadoras.

Esa es mi opinión, mi perspectiva. No sangro por ninguna herida, ni guardo resabios contra nadie. La mejor prueba de mi sentir por este verdadero

apostolado es que no traté de desalentar a mi propio hijo cuando decidió seguir mis pasos.

Muchos de mis compañeros llegan resentidos al final del camino, con sorda amargura, producto de experiencias sin duda decepcionantes. No las descalifico, aunque tampoco concuerdo con quienes recorrieron un camino pavimentado y consideran, por tanto, que esto es sencillo, que sin mucho esfuerzo se puede llegar a la meta. Todo lo contrario. Me siento privilegiado porque mi carrera se desarrolló en los plazos y condiciones que debieran ser el patrón, no la excepción, para bien y para mal.

Recuerdo que un buen amigo se presentó un día a plantear su caso ante el subsecretario en turno. Después de una larga perorata llena de argumentos y reclamos fue interrumpido por el funcionario, quien le dijo: «Estará usted consciente, compañero, de que ha rebasado ya a muchos». Mi amigo reflexionó por breves instantes antes de responder: «Estará usted consciente, señor subsecretario, de que me han rebasado muchos más». Tal vez ese debiera ser el corolario de esta narración: el autor rebasó a muchos, pero lo rebasaron muchísimos más. Así es la carrera, así es la Secretaría.



## OTROS SISTEMAS

### LEY DE SERVICIO EXTERIOR DE VENEZUELA

Artículo 44.- Para ascender se requiere:

1. Haber servido no menos de cinco años en el rango inmediato inferior.
2. La recomendación favorable del Jurado Calificador, que se basará en la evaluación de los siguientes factores.
  - a) Eficacia en el cumplimiento de las funciones.
  - b) Conducta y moralidad observada por el funcionario o funcionaria.
  - c) Servicios especiales e iniciativas provechosas al país.
  - d) Misiones cumplidas por el funcionario o funcionaria en condiciones difíciles, peligrosas o severas.
  - e) Estudios y actividades académicas realizados.
  - f) Idiomas que domine.
  - g) Trabajos, monografías, tesis, artículos especializados, publicaciones y conferencias presentados por el funcionario o funcionaria sobre asuntos vinculados con las relaciones internacionales.
3. Aprobar los requerimientos académicos establecidos por el Instituto de Altos Estudios Diplomáticos

## REGLAMENTO DE LA LEY DEL SERVICIO EXTERIOR DE ARGENTINA

Artículo 14.- La Junta Calificadora elevará a la consideración del MINISTRO DE RELACIONES EXTERIORES Y CULTO la nómina de los funcionarios propuestos para ser ascendidos a las categorías A, B o C antes del 31 de julio de cada año, y antes del 20 de septiembre de cada año para las restantes categorías.

Los méritos que deberán considerarse al formularse las propuestas de ascenso serán aquellos que surjan de las funciones y misiones cumplidas, de sus calificaciones, de su foja de concepto, de los idiomas que domine, de los títulos obtenidos y cursos aprobados, de las menciones especiales y de toda otra actividad del funcionario, inherente a su carrera, y relevante para la obtención de los objetivos del Servicio Exterior de la Nación. El ascenso por antigüedad en la categoría recaerá entre los funcionarios que tengan mayor permanencia en ella, cuando hayan obtenido un promedio mínimo de OCHO (8) puntos en las calificaciones anuales correspondientes a los TRES (3) últimos años.

Artículo 17.- Ningún funcionario podrá ascender en la carrera si no es a la categoría inmediata superior y una vez llenados los siguientes requisitos: a) Haber estado en servicio activo y continuo por lo menos dos años en la categoría de la que se trata de ascender, o tres años en casos de servicios no continuos; y b) Estar en el desempeño de un cargo en alguno de los servicios de la carrera.

También se tomarán en cuenta los datos registrados en el expediente personal que llevará la Comisión Calificadora referente a la conducta, capacidad, méritos y antigüedad del aspirante en su categoría, la importancia de sus servicios y el lugar y condiciones en que éstos fueron prestados.

## LEY DEL SERVICIO EXTERIOR DE HONDURAS

### De los ascensos

Artículo 88.- Las categorías en la carrera diplomática, desde su ingreso hasta la más alta del escalafón diplomático, serán cubiertas por riguroso ascenso.

Artículo 89.- Los ascensos en el Escalafón Diplomático sólo se efectuarán cuando el funcionario llene los requisitos establecidos en las disposiciones de esta Ley y sus Reglamentos.

Artículo 90.- Para ser promovido de una categoría del escalafón diplomático a otra, se necesitan por lo menos tres años de servicio en la categoría desde la cual se efectúa el ascenso.

Artículo 91.- Cuando dos o más personas llenaren los requisitos de tiempo establecidos, con el fin de ascender en la categoría superior inmediata, tendrá preferencia quien, a juicio de la Secretaría de Estado en el Despacho de Relaciones Exteriores, hubiere demostrado mayor eficiencia en el desempeño de sus funciones, tomándose en cuenta los méritos, experiencia y antecedentes personales. **En igualdad de circunstancias se optará por quien tenga mayor antigüedad en el servicio.**





## SERVICIO EXTERIOR MEXICANO

El Servicio Exterior Mexicano es un cuerpo permanente de profesionales mexicanos (diplomáticos) que trabajan para el Estado mexicano dentro de la Secretaría de Relaciones Exteriores en México y en las embajadas, consulados, misiones y oficinas de México en el exterior. Cuenta con su propia ley y reglamento.

Son seleccionados a través de un concurso de oposición que se convoca de forma regular y deben cumplir requisitos estrictos de probidad, disciplina, conocimientos muy amplios sobre México (historia, cultura, sociedad, política, economía) y dominio de varios idiomas.

El cuerpo es gestionado directamente por la Secretaría de Relaciones Exteriores, tanto por la Dirección General del Servicio Exterior y Personal, como por la Comisión de Personal de la SRE.

A diferencia de la percepción del público general, los integrantes del Servicio Exterior Mexicano no dependen directamente, para sus asignaciones, de los cambios de gobierno, ya que constituyen un servicio permanente. De igual forma, los miembros del Servicio Exterior no seleccionan personalmente el lugar o tipo de sus adscripciones en el extranjero sino que se limitan a cumplir las órdenes recibidas por parte de las autoridades de la SRE en términos generales, los diplomáticos mexicanos permanecen en sus puestos un promedio de tres a cuatro años para luego asumir otras responsabilidades en un destino diferente de trabajo, normalmente supervisando temas o realizando tareas diferentes al cargo anterior.

Su creación fue casi inmediata a la formación del gobierno, una vez consumada la Independencia. Fue el primer Servicio Civil de Carrera y prácticamente el único que existió dentro de la Administración Pública Federal durante los dos primeros siglos de vida nacional.

El Servicio Exterior Mexicano siempre ha sido parte intrínseca del proyecto mismo de nación. Con el Reglamento para el Gobierno Interior y Exterior de las Secretarías de Estado y del Despacho (8-nov-1821), al crearse la Secretaría de Relaciones Exteriores e Interiores, se dispuso que debiera contarse con «oficiales de cancillería y diplomáticos». Al año siguiente (7-may-1822) se expedía un decreto con reglas para los nombramientos, instrucciones y sueldos del personal diplomático. En octubre de 1829, Vicente Guerrero promulga la primera Ley del Servicio Exterior.

En sus orígenes la meta del Servicio Exterior Mexicano fue lograr el reconocimiento del México independiente por parte de los estados más importantes y, además, por su peso religioso, de parte del Vaticano. Después, preservar la integridad del territorio, la defensa de la soberanía y la legitimidad del gobierno propio. Más adelante se consagró a mostrar una imagen de un México reorganizado, con visión de justicia social y con proyectos de desarrollo.

Un siglo después, derivadas de la doctrina Carranza y preocupados por no condicionar el reconocimiento de gobiernos a cambio de concesiones omnisos y de reivindicación de los derechos soberanos del Estado sobre sus recursos naturales, la diplomacia mexicana se consagró a postular principios de manera perseverante hasta lograr convertirlos en norma internacional dentro de la constitución de la Organización de las Naciones Unidas, así como de la Organización de Estados Americanos. Estos principios terminarían quedando establecidos en nuestro texto Constitucional.

Siendo un órgano del Estado mexicano dedicado a la diplomacia, queda sujeto al diseño o conceptualización e instrucciones de política exterior que le marque el titular del Ejecutivo Federal. A este último corresponde el privilegio exclusivo de formular la política exterior de conformidad con nuestros principios constitucionales y nuestro proyecto de Nación en su enfoque externo; al Servicio Exterior Mexicano, contribuir a lograr esos objetivos a través de una Diplomacia activa, responsable, honorable e inteligente.

No quiere decir esto que el diplomático mexicano no vislumbre objetivos de política exterior, de hecho prepara análisis, recaba información y diseña propuestas, los cuales son insumos con los que la cancillería mexicana informa al presidente de la república. Corresponde a éste tomar las decisiones. Y éstas, aun y cuando no sean enteramente coincidentes a la opinión elaborada por los diplomáticos mexicanos, son ejecutadas por éstos de manera institucional y eficaz, sin objeción alguna.

La diplomacia es un oficio que busca primeramente establecer relaciones constructivas, persuasivas, discretas, de confianza, que sumen y hagan avan-

zar los intereses del Estado mexicano, para lo cual se requieren perseverancia, paciencia, arduas negociaciones, fineza y mucho tacto. Para estos propósitos se comisiona a los miembros del Servicio Exterior Mexicano a vivir y trabajar en otros países.

Después de agotada la primera década del siglo XXI, y permaneciendo el Servicio Exterior Mexicano comprometido con el proyecto de nación, conviene preguntarse ¿En qué situación se encuentra el órgano?, ¿cumple a cabalidad con sus propósitos? ¿Puede ser optimizado? Revisemos.

El Servicio Exterior Mexicano cuenta con una plantilla de alrededor de 1270 plazas de diferente nivel. En 1953 era de únicamente 478: en 1975, de 844, y en diciembre de 1987, de 1226 plazas, las cuales ocupaban 1074 miembros de carrera y 152 por designación político-administrativa.

Al igual que nuestras Fuerzas Armadas, se trata de una carrera jerarquizada; en la rama diplomático-consular empieza por el rango de agregado diplomático y concluye en el de embajador. En la rama técnico-administrativa empieza con el rango de técnico administrativo “C” y concluye con la de coordinador administrativo.

En cuanto a plazas ocupadas por miembros de carrera, al 10 de marzo de 2011 había 74 plazas de embajador, 100 de ministro, 119 de consejero, 135 de primer secretario (incluye al cónsul de primera), 156 de segundo secretario (incluye 4 cónsules de segunda), 178 de tercer secretario (incluye a 3 cónsules de tercera) y 3 de agregados diplomáticos: éste número de plazas se estableció a fines de los años 80 y no ha aumentado pese al crecimiento exponencial de los intereses de México en el mundo, el cual se refleja en el número de embajadas y consulados con el que México los atiende.

En diciembre de 1987 había 60 embajadas, 59 consulados y 7 misiones diplomáticas ante organismos internacionales, lo cual daba un total de 94 representaciones. Actualmente hay 73 embajadas, 70 consulados, 3 oficinas de enlace y 5 misiones ante los organismos internacionales, lo que arroja un total de 151 representaciones. Un dato que sirve para contextualizar esta cifra, en relación con los intereses del Estado mexicano y su peso específico dentro del contexto internacional, es que el promedio de representaciones en el mundo de los llamados países del BRIC (Brasil, Rusia, India y China) es de 209 por país.

Cabe destacar que del número de plazas asignadas al Servicio Exterior Mexicano no todas llegan a cubrirse con diplomáticos de carrera, puesto que existe la posibilidad de nombramientos temporales por designación, que podríamos llamar político-administrativa, por el privilegio con que cuentan los

ejecutivos federales, con lo cual ocupan parte de esas plazas en cualquiera de los rangos, y que generalmente se mantienen de manera indefinida. Debido a que hay un número finito de plazas, dichos nombramientos temporales constituyen un costo de oportunidad para el ascenso y promoción del personal de carrera.

El desfase actual entre el número de diplomáticos mexicanos -similar al de finales de los años 80- en relación con el número de representaciones existentes en el exterior invita a reflexionar con responsabilidad sobre si es menester crear nuevas plazas entre el personal del servicio exterior de carrera; los desafíos y oportunidades que el contexto internacional presenta hoy en día, y la necesidad de tener mayor presencia de México en el mundo para enfrentarlos y capitalizarlos, demandan contar con recursos humanos suficientes y de excelencia.

Para ingresar a la carrera se requiere la aprobación de exámenes rigurosos, buenos antecedentes y entrevistas que permitan valorar que se trata de una persona con cualidades y adaptabilidad a las condiciones de la vida diplomática.

El personal de carrera del Servicio Exterior Mexicano, además de la preparación exigida para aprobar el concurso de ingreso, debe presentar exámenes para ascender, así como otro llamado de media carrera que lo vuelve a valorar para determinar si está, o no, en aptitudes profesionales de continuar y asumir mayores responsabilidades. No obstante esa serie de exámenes, complementariamente la Ley del Servicio Exterior prevé la evaluación quinquenal para que se revise si en ese período de 5 años el personal cumple, o no, con las expectativas que de él se tienen y puede continuar la carrera.

En congruencia con los principios constitucionales de una política exterior de Estado, es necesario preguntarnos si conforme a ella tenemos el Servicio Exterior que necesitamos o, en su caso, hacer los ajustes correspondientes. Hablamos de una política exterior de Estado que está por encima de la alternancia política y con objetivos de largo alcance, la cual se enriquece con las aportaciones de cada administración conforme a su visión de gobierno, y los retos y oportunidades de coyuntura internacional.

Acorde con la visión de política exterior de Estado se tiene que hacer una reflexión profunda y responsable de los intereses del Estado mexicano en el mundo, para optimizar el número de representaciones de México en el exterior. Para ello habrá que precisar cuántas embajadas y consulados México debe tener establecidos, y cuantos más deberían reubicarse o abrirse. Aunado a esta proyección debe analizarse cuál sería la plantilla ideal para cada una de

esas oficinas. De esta manera podríamos determinar el número de plazas y de rangos con los que debiera actualmente contar el Servicio Exterior Mexicano de carrera.

A fin de cuidar y potenciar el recurso humano, debe tenerse en consideración que el personal del servicio exterior de carrera queda sometido a cambios frecuentes, como por ejemplo al de adscripción de un país a otro, variaciones de cultura, costumbres, idioma, diferentes organizaciones políticas y disímolas condiciones socioeconómicas en cada lugar. Esto puede producir, con el tiempo, un desgaste y, en ocasiones, una presión familiar. Para que ello no impacte negativamente en su rendimiento e imagen es menester conocer estos problemas y saberlos conducir de una manera constructiva. Por ello mismo, el personal del Servicio Exterior requiere también de una eficiente y eficaz administración.

Por otro lado, además de los exámenes constantes, el trabajo diplomático demanda horarios largos y flexibles, implicando a veces múltiples husos horarios para la atención de toda la agenda bilateral, delegaciones y personalidades, o el reto de atender a algún migrante en situación de desamparo; así también atender al público durante el día, y al final asistir con buen ánimo a múltiples reuniones o eventos culturales; un diplomático lo es las 24 horas del día. Esto trae consigo una presión que con el tiempo puede afectar el rendimiento del miembro del Servicio Exterior. Aquí la pregunta es ¿cuenta la Secretaría de Relaciones Exteriores con los elementos necesarios para paliar ese desgaste y presión sobre su recurso humano?

Con todo ese bagaje de presiones y de retos, le queda uno más a los miembros de carrera del Servicio Exterior Mexicano: prepararse y competir en los exámenes para lograr su ascenso contra sus pares; no avanzar en la carrera lo conduce a la exclusión. Y aquí se cuestiona si la normatividad para el ascenso es equitativa, si puede mejorarse, si cumple el propósito de ampliar la capacitación de esos miembros para responder a las exigencias presentes y futuras de la diplomacia mexicana.

Se ha dicho que la diplomacia es la primera trinchera de defensa de la soberanía e integridad del país; ocuparse, pues, del Servicio Exterior Mexicano como organismo ideal del Estado mexicano no puede menos que ser de interés público para mantenerlo en debida forma a fin de que responda efectivamente a su cometido.



*Diplomático de carrera. El ignoto mundo  
del Servicio Exterior Mexicano,*  
de Enrique Hubbard Urrea,

se terminó de imprimir y encuadernar en ---- de 2012  
en los talleres de [la Imprenta Pandora SA de CV,  
ubicados en Caña 3657, La Nogalera, CP 44470,  
Guadalajara, Jalisco]. La edición, al cuidado de la  
Dirección de Editorial de la UAS,  
consta de ---- ejemplares.

