



**UNIVERSIDAD POPULAR AUTONOMA
DEL ESTADO DE PUEBLA**

ESCUELA DE CIENCIAS POLITICAS

**"DIPLOMACIA POLITICA MEXICANA: MECANISMOS
DE SELECCION Y DESIGNACION DE EMBAJADORES
EN MEXICO, CRITERIOS A CONSIDERAR"**

TESIS

**Que para obtener el título:
LICENCIADO EN CIENCIAS POLITICAS**

Presenta:

ADOLFO SOLIS HERNANDEZ

H. Puebla Zaragoza, 22 de Agosto 1997



UPAEP – Secretaría General

Dirección General de Apoyos Académicos

Dirección del Centro de Recursos para el Aprendizaje y la Investigación.

Biblioteca Central - **Karol Wojtyla**

Tesis Digitales Restricciones de uso:

DERECHOS RESERVADOS ©

PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

El uso de textos, imágenes, gráficas, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente de donde la obtuvo mencionando el autor o autores involucrados en el documento.

Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

AGRADECIMIENTOS

A Dios, por darme la vida y permitirme seguir viviendo.

A mi padre: su sabia orientación me ha ayudado a salir adelante en situaciones difíciles; su total apoyo me permitió concluir una de mis aspiraciones profesionales.

A mi madre: su fé y devoción religiosa enriquece nuestra vida espiritual familiar.

A ambos les expreso todo mi cariño, admiración y respeto.

A mis hermanas y hermanos:

Gloria	Arturo
Josefina	Raúl
Beatriz	Luciano
Magdalena	

Por vivir y compartir el sublime valor de la solidaridad familiar.

Al resto de mi familia: mi tia Vicky, mis sobrinas y sobrinos, por su completo apoyo y aliento moral.

60551

INDICE

INTRODUCCION	1
CAPITULO I: EL SISTEMA POLITICO MEXICANO	6
1.1 La Presidencia de la República	8
1.2 El Partido Oficial	14
1.2.1 Referencia Histórica	14
1.2.2 El Partido Nacional Revolucionario (PNR)	16
1.2.3 El Partido de la Revolución Mexicana (PRM)	19
1.2.4 El Partido Revolucionario Institucional (PRI)	24
1.2.5 La Conservación del Poder	27
1.3 El "Tapado"	28
1.4 Los Grupos de Presión al Poder Oficial	31
1.5 Los Medios de Comunicación ante el Poder Oficial	32
1.5.1 El Libro	32
1.5.2 Cine y Teatro	33
1.5.3 La Prensa	33
1.6 Crisis y Reforma del Sistema Político Mexicano	34
CAPITULO II: ANTECEDENTES HISTORICOS DE LA DIPLOMACIA	
2.1 Definición de Diplomacia	37
2.2 La Diplomacia en la Antigüedad	38
2.3 Durante el Renacimiento	38
2.4 El Congreso de Viena de 1815	39
2.4.1 La Convención de Viena de 1961	40
2.5 Panorama de la Historia Diplomática de México	41
2.5.1 Independencia y Lucha por el Reconocimiento	41
2.6 Primera Definición de la Política Exterior de México	42
2.6.1 Unión y Separación de Centroamérica	43
2.6.2 La Guerra de los Pasteles	43
2.6.3 Pérdida de los Territorios	44
2.6.3.1 Independencia de Texas	45
2.6.3.2 La Guerra con Estados Unidos	46
2.6.3.3 La Compra de Gadsden o Tratado de la Mesilla	48
2.6.4 La Intervención Francesa	49

2.6.5	El Porfiriato	52
2.7	Las Relaciones Internacionales en la Revolución	54
2.7.1	Etapa Maderista	54
2.7.2	La Ocupación Norteamericana de Veracruz	55
2.7.3	La Intervención llamada Expedición Punitiva	57
2.7.4	Los Convenios de Bucareli	58
2.7.5	La Política Internacional del Presidente Cárdenas	60
2.8	Participación de México en la Segunda Guerra Mundial	62
2.9	La Política Exterior de la Revolución Institucionalizada	64
2.10	La Política Exterior de México Durante el Sexenio de Carlos Salinas	66

CAPITULO III: EL PERFIL DESEABLE DEL DIPLOMATICO EN LOS UMBRALES DEL SIGLO XXI

3.1	Cualidades que Debe Poseer un Diplomático	72
3.2	Cualidades Innatas	73
3.2.1	Patriotismo	73
3.2.2	Franqueza	74
3.2.3	Dedicación	74
3.2.4	Vocación	75
3.2.5	Modestia	75
3.2.6	Sobriedad	76
3.2.7	Criterio	76
3.2.8	Dignidad	77
3.2.9	Discreción	77
3.2.10	Paciencia	78
3.3	Cualidades Adquiridas	79
3.3.1	Lealtad	79
3.3.2	Sociabilidad	80
3.3.3	Adaptabilidad	83
3.3.4	Habilidad para Negociar	84
3.3.5	Espíritu de Observación	86
3.3.6	Facilidad de Redacción y de Expresión Oral	87
3.3.7	Sensibilidad Política	88
3.3.8	Conocimiento de Idiomas	88
3.3.9	Inquietud Intelectual	89

CAPITULO IV: LA CARRERA DIPLOMATICA EN MEXICO Y EL INGRESO AL SERVICIO EXTERIOR MEXICANO

4.1	Contexto Histórico	92
4.2	Organización de la Secretaría de Relaciones Exteriores	98
4.3	El Servicio Exterior Contemporáneo	105
4.3.1	Organigrama Rama Diplomática	107
4.3.2	Organigrama Rama Consular	107
4.3.3	Organigrama Rama Administrativa	108
4.4	Nombramiento de Embajadores y Cónsules Generales	110
4.5	Ingreso Oficial al Servicio Exterior Mexicano	111
4.6	Requisitos de Antigüedad para Ascensos del Personal de Carrera	112
4.7	Evaluación y Promoción del Personal del Servicio Exterior	113
4.8	Obligaciones de los Miembros del Servicio Exterior Mexicano	115

CAPITULO V: LOS REPRESENTANTES DIPLOMATICOS DE MEXICO EN EL EXTRANJERO: EMBAJADORES POLITICOS Y EMBAJADORES DE CARRERA

5.1	Políticos Diplomáticos, Tendencia Recurrente	119
5.2	Los Embajadores Políticos	124
5.3	Los Embajadores Corporativos: Aportaciones de Televisa	127
5.4	Los Embajadores Regularizados	129
5.4.1	Los Diplomáticos Experimentados	130
5.5	El Nombramiento del Secretario de Relaciones Exteriores Durante el Sexenio de Carlos Salinas de Gortari	132
5.6	Criterios Divergentes sobre Nombramiento de Embajadores	134
5.7	La Embajada de México en los Estados Unidos y su Jefe de Misión	138
5.8	Jorge de la Vega Domínguez, Nombramiento Diplomático Escandaloso	141

5.9 Embajadores Exclusivamente de Carrera ¿La Mejor Opción? 142

CONCLUSIONES 145

BIBLIOGRAFIA CONSULTADA 151

INTRODUCCION

¿A quien no le gustaría o quien no ha soñado en un momento de su vida con viajar en aviones oficiales del Gobierno Mexicano, comer en los mejores restaurantes, vestir bien, convivir con personas de los más altos niveles públicos y empresariales de otro país, además de poseer unas placas diplomáticas para gozar de inmunidad de tránsito en el extranjero y en suelo nacional?! Estas son algunas de las actividades que la mayoría de la gente relaciona con la diplomacia., y también parte de las funciones que desarrollan nuestros diplomáticos fuera de nuestras fronteras, la parte "bonita". Sin embargo, las funciones no se agotan en este esquema; hay serias viscosidades a las que se enfrentan y que son desconocidas para varios.

Los funcionarios diplomáticos de cualquier país ejecutan una parte muy importante dentro de los objetivos de las política exterior del país que representan. Conocer sus funciones, derechos y obligaciones es no sólo un ejercicio intelectual, sino también una imperante necesidad cultural.

Los nombramientos de los diplomáticos en México, particularmente los de embajadores, se han visto seriamente cuestionados en los últimos años porque no ha habido preferencias para los diplomáticos de carrera y ésto ha provocado consecuencias negativas en las actividades de nuestros representantes en el extranjero por desconocer las funciones a las que fueron asignados.

A través del presente trabajo de investigación, pretendo demostrar (objetivo general) las irregularidades que se observan en los nombramientos del personal diplomático en México bajo la siguiente hipótesis primaria o principal: "El Servicio Exterior Mexicano, en su proceso de reclutamiento, se ha visto afectado por el viciado círculo del Sistema Político Mexicano", situación cuya consecuencia lógica es que la carrera diplomática en México se ha visto atropellada por la carrera política, particularmente en el nombramiento de embajadores. Las hipótesis secundarias que me auxiliarán a soportar dicha premisas son: "El Sistema Político Mexicano provocó la pérdida de calidad en el desempeño de funciones de los embajadores políticos de México en el extranjero", "La falta de oportunidad para ingresar al Servicio Exterior Mexicano en forma convincente se explica en gran parte al deterioro del Sistema Político Mexicano", y finalmente: "La ausencia de cualidades y aptitudes necesarias para el desempeño eficiente de las labores de los jefes de

misión de México en el exterior se puede explicar por los vicios que se presentan en un sistema político largamente establecido”.

Por ser un tema extenso y profundo, he delimitado su estudio al nombramiento de embajadores, pues es en éstos en los que más se ha visto irregularidades, preferencias e injusticias en sus nombramientos.

La exposición que planteo se divide en dos partes: generales el “ser”, y el “deber ser” de la diplomacia, cuyo elemento más importante es sin duda sus protagonistas; es decir, señalaré lo que debe ser un diplomático, las funciones que debe desempeñar y la preparación que debe tener, también hablaré de los requisitos de ingreso al Servicio Exterior Mexicano y la preparación que deben llevar los aspirantes. Por la otra parte, señalaré lo que es un diplomático nombrado “improvisadamente”, su desempeño como embajador desconociendo sus funciones (daré ejemplos de ello) y el procedimiento de su nombramiento.

Para ello, hablaré en el primer capítulo sobre “El Sistema Político Mexicano”, capítulo éste que nos dará el fundamento teórico e histórico para la demostración de mis hipótesis; en los “Antecedentes Históricos de la Diplomacia” (capítulo II) haré un esbozo de la evolución de la diplomacia desde sus primera expresiones hasta el desarrollo de la misma en nuestro país. El “deber ser” de la diplomacia y la carrera diplomática los abordaré en los capítulos III y IV. Finalmente el capítulo V será una muestra representativa de las consecuencias negativas que produce un sistema político viciado después de permanecer durante largo tiempo en el poder un mismo partido político.

Estoy consciente que no agotaré el tema ni que mi investigación corrija en forma inmediata los vicios que se han detectado en la política de nombramientos de embajadores. Sin embargo, valga mi trabajo para hacer una denuncia de injusticia para quienes tienen toda una formación diplomática sólida y no son tomados en cuenta para representarnos en el extranjero.

Diplomáticos de carrera, los que escalan desde abajo, o “diplomáticos a la carrera”, los políticos que nombra el presidente, han tenido una pugna tradicional por ocupar un espacio en el servicio exterior que, dicen los primeros, se ha deteriorado en los últimos sexenios por designaciones hechas a la ligera.

Los “hombres del presidente” llegan a una embajada como premio o castigo y, en casiones, como concesiones, y no es remoto que desconozcan la función que desarrollarán y les aliente con frecuencia, el deseo de volver a la patria en busca de un puesto mejor.

La facultad constitucional -artículo 89- que se otorga al jefe de la nación para designar embajadores, se ha aplicado lo mismo como estrategia en países con relaciones más complicadas, donde es necesaria la astucia de un político -como es el caso de Estados Unidos-, que para favorecer a un amigo o mantener lejos a alguien a quien se juzga “peligroso”.

México, por medio de su historia de vida independiente, ha adquirido prestigio internacional por la política exterior que desarrollaron en su momento hombres como Genaro Estrada, Luis Padilla Nervo, Rafael de la Colina, Alfonso García Robles o Antonio Carrillo Flores, entre otros, quienes ascendieron paso tras paso dentro de la Cancillería, hasta llegar a titulares de la misma.

Sin embargo, en los tiempos modernos, los diplomáticos de carrera reconocen que ex secretarios políticos, como Emilio O. Rabasa, Santiago Roel o Bernardo Sepúlveda, “han hecho más por el Servicio Exterior que los propios miembros del mismo”.

También aseguran que ha sido importante para México la labor desarrollada por embajadores políticos como Hugo B. Margáin, Augusto Gómez Villanueva, quien tiene el título de licenciado en Relaciones Internacionales; Horacio Flores de la Peña, Moya Palencia -quien hizo examen para ingresar al SEM por la vía diplomática, después de ser embajador-, José Juan de Olloqui, Fausto Zapata, Jesús Silva Herzog, entre otros, designados por el Ejecutivo.

Nuestro país tiene representaciones diplomáticas a nivel de embajadas en 69 países, de las cuales 10 carecen de embajador, 23 tienen embajador político y 37 embajador diplomático.

“La diplomacia ya no es una carrera, se volvió una lotería y depende de los amigos que tengas, no muchos porque hay una terrible dispersión y en ocasiones estamos profundamente solos”, señala un profesional de la Cancillería en activo, quien se queja de que antes los embajadores de carrera se formaban con 15 ó 20 años de esfuerzos y ahora los favorecidos se hacen “al vapor”, agotan el camino en cuatro años, y muchas veces carecen de licenciatura.

La Ley del Servicio Exterior Mexicano establece que para tener derecho a tomar los cursos que imparte el Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos de la Cancillería, primer paso para ingresar al SEM, es necesario haber cursado cuando menos una licenciatura y, sin embargo, hay casos de personas con estudios incompletos, que ocupan dentro de la Secretaría altos cargos. Ejemplos de ello son, según informan los libros de Escalafón del

Personal de Carrera del Servicio Exterior, José Ignacio Piña Rojas, Margarita Diéguez, Eduardo Ibarrola y otros, quienes paradójicamente influyen en la Comisión de Personal que se encarga de los ascensos.

Fuera del país se encontraban por ejemplo Carlos de Icaza, ex-embajador de México en Argentina y Sandra Fuentes Berain, ex-embajadora en Canadá, quienes tenían "profesión incompleta" durante su desempeño como diplomáticos, según el mismo documento.

Los cargos ejecutivos no son ajenos a los "arribismos" ni a los "nepotismos", en los actuales, por ejemplo, se ubican al secretario, dos subsecretarios, llegados de la política y sólo contados diplomáticos como Sergio González Gálvez, quien ha sido subsecretario anteriormente y ha sido embajador en Japón en dos ocasiones, que por cierto, no respondió a la solicitud de ser entrevistado.

Tema espinoso es la controversia de diplomáticos vs políticos en el nombramiento de embajadores, que se negaron a tocar también ex secretarios de Relaciones Exteriores, Bernardo Sepúlveda y Fernando Solana.

Ricardo Valero, ex sub secretario de Relaciones, ha hablado ampliamente del tema y remarca que el Servicio Exterior Mexicano es el único profesional y de carrera dentro de la administración pública mexicana -aunque en el Ejército y el Clero se dan situaciones similares.

La política exterior atraviesa en el país por una crisis muy vasta que se da en todas las dimensiones de la vida nacional, se han perdido las referencias y los referentes, que hace unos cuantos años apoyaban a la política exterior en un conjunto de principios, hoy incluidos en la Constitución.

Dichos postulados, básicos para la convivencia pacífica, han surgido de la historia, pero dejaron de ser el punto de partida de las relaciones internacionales de México, especialmente en los últimos tiempos.

Los mencionados principios fueron sustituidos en la práctica por una actitud supuestamente pragmática, derivada de una visión estrecha y de un pensamiento tecnocrático que sólo reacciona y tiene respuestas ante lo inmediato.

Valero cita el ejemplo del Tratado de Libre Comercio y afirma que con él se profundizó la subordinación de México frente a Estados Unidos, ya que no se midieron las asimetrías que existen entre los países firmantes y no se tuvo en cuenta mecanismos compensatorios y puntos de partida para un proceso de desgravación, que fue concebido de manera unilateral.

En los últimos años a la Secretaría de Relaciones Exteriores se le ha dado funciones burocráticas marginales y secundarias, según el ex

subsecretario, y surgen incongruencias, porque se carece de un proyecto que defienda la soberanía y la integridad del país.

Asegura que no se trata de hacer ataques personales a José Angel Gurría, actual titular de la SRE, pero su labor ha sido de defensa a ultranza de Salinas, desplazamiento de personal de servicio diplomático y se ha convertido en el segundo secretario de Hacienda o negociador de asuntos económicos, a la vez que descuida su misión de titular de la Cancillería.

Ni el Servicio Exterior de carrera, ni la conducción de la política exterior, precisamente por políticos resuelven automáticamente cuestiones importantes en la vida internacional de México, como tampoco representa una garantía de éxito en sus funciones el hecho de que diplomáticos de carrera encabezan misiones en el extranjero. No se trata de despreciar la experiencia que pueda aportar gente que ha ocupado puestos políticos, ni de exaltar visceralmente la formación y el desempeño de los diplomáticos de carrera. No es sano absolutizar juicios, pues siempre hay excepciones a la regla. De hecho, comentaré en esta tesis los pros y contras que sendos casos representan. Sin embargo, lo que sí tengo muy claro es que quien ocupe la titularidad de un puesto diplomático y no ubique su tarea en la solución de los problemas nacionales, sino como función meramente burocrática, continuará enviciando el círculo de los nombramientos, lejos de volverlo virtuoso.

CAPITULO I: EL SISTEMA POLITICO MEXICANO

El propósito fundamental de mi tesis es la demostración de las anomalías que se presentan en el nombramiento de embajadores. La anomalía más frecuente e injusta, a los ojos de los diplomáticos de carrera y mía propia, son los nombramientos políticos. Nombramientos que obedecen a distintos factores y circunstancias, como veremos en los siguientes capítulos. Sin embargo, podemos identificar al largamente establecido, y ahora agotado, Sistema Político Mexicano como una de las raíces de estas anomalías. Para abundar sobre este punto examinaremos en este primer capítulo los orígenes, formación, consolidación y debilitamiento de nuestro actual sistema político.

De 1911 a 1928 la política es tan abierta, y en ocasiones tan ruidosa, que sus conflictos más escondidos llegan a dirimirse a balazo limpio. Esto ocurre en parte como una reacción natural contra la política a puerta cerrada del antiguo régimen, y en parte mayor porque, como el país se ha embarcado en un camino nuevo, cada uno de los caminantes grita para que se le reconozca algún descubrimiento. Por añadidura, de la contienda armada brotan muchos héroes que reclaman honores y compensaciones proporcionados a lo que ellos juzgan una contribución decisiva a la victoria. Y claro que estas reclamaciones no se presentan en un documento escrito y razonado, sino con el apoyo de las armas o del grito de los secuaces políticos. Así se forman las facciones y se entabla entre ellas una lucha que resulta imposible mantener en secreto, pero que ni siquiera dentro de un orden tolerable. La sucesión presidencial da la mejor oportunidad para que las maniobras facciosas se agudicen hasta ser el pan cotidiano del comentario público. Las desavenencias de Madero con Orozco y los hermanos Vázquez Gómez; las de Carranza con Villa, Zapata y los convencionistas y más tarde con Obregón; las de éste con De la Huerta y las de Calles con Cárdenas, no podían ser sino hechos públicos, como que conmovían a toda la nación.¹

A partir de 1928 esta política abierta, ruidosa hasta la violencia, comienza a modificarse, en parte porque un buen número de los líderes

¹Los caudillos revolucionarios son, casi en su totalidad, elementos civiles que se convierten, por las circunstancias, en jefes militares como Obregón, Calles, etc. Véase al respecto el interesante artículo de Alvaro Matute, "Del ejército constitucionalista al ejército nacional", en Estudios de Historia Moderna y Contemporánea de México, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Históricas, vol. VI, 1977 6 153-183.

sobresalientes de la Revolución ha sido eliminado de un modo o de otro, y en parte por la creación del partido único de la Revolución, cuyo fin inmediato fue el de confiar a la lucha cívica y no a las armas la solución de los conflictos políticos. Por primera vez desde 1911 se introduce un mínimo de disciplina entre los miembros de la familia revolucionaria y entre los muchos aspirantes a pertenecer a ella. Esta etapa de organización y de disciplina dentro del Partido, y en general dentro del grupo gobernante, lo mismo el federal que los locales, avanza con tanta prisa, que puede decirse que tal vez para 1940, pero ciertamente en 1946, llega a un grado de perfección increíble: desde entonces la política mexicana, sobre todo en cuanto a lo que los politólogos gustan de llamar el *decision-making process*, se convierte en un misterio poco menos que impenetrable.

La organización política de México ha llamado mucho la atención en el extranjero (el mexicano la da por concedida) desde hace unos veinte años. Sobre ella se han escrito más de una docena de libros, un buen número de artículos eruditos e incontables crónicas periodísticas. Es más, tras independizarse, algunos de los países africanos enviaron en su momento misiones que estudiaron de modo discreto su posible adopción.

No es difícil dar con la causa principal de esa curiosidad. México, que vive en frecuentes convulsiones durante los primeros sesenta años de su vida independiente, goza de treinta y tres de paz y estabilidad durante el régimen porfiriano; pero en 1910 vuelve a las andadas del levantamiento militar y de la revolución, que sólo concluyen en 1929. En ese entonces dio un espectáculo sorprendente de sucesiones presidenciales hechas pacíficamente, y una vida pública en que no había habido una conmoción perceptible hasta 1968 primero, en 1971 después, en ocasión de la rebeldía estudiantil y finalmente la ruptura entre el grupo radical de la familia revolucionaria y los tecnócratas.

La Constitución de 1917 le dio a México una organización política democrática, muy a la occidental (o si se quiere, muy a la norteamericana), el poder para decidir no reside en los órganos formales de gobierno prescritos por la Constitución, digamos los cuerpos legislativos y municipales. Es también comprobable que la independencia de los poderes legislativo y judicial respecto del ejecutivo es mucho menos que en una verdadera democracia. Y asimismo signo de una organización democrática impura o sui generis, la existencia de un partido político oficial o semi-oficial, no único, pero otrora abrumadoramente predominante.

Por eso puedo concluir que las dos piezas principales y características del sistema político mexicano son un poder ejecutivo -o, más específicamente,

una presidencia de la República- con facultades de una amplitud excepcional, y un partido político oficial todavía predominante.

1.1 La Presidencia de la República

Las amplísimas facultades que tiene el presidente de México proceden de la ley y de una serie de circunstancias del más variado carácter.

Es un hecho histórico notable, y hasta ahora insuficientemente explicado, que de la Constitución revolucionaria de 1917 salió un régimen de gobierno en que el poder ejecutivo tiene facultades visiblemente superiores a las de los otros dos poderes, sobre todo el legislativo. Los constituyentes del 56 hicieron de éste el poder principal por dos motivos: primero, porque les obsedía el recuerdo de los cincuenta años anteriores, en que repetidamente el jefe del ejecutivo se transformaba en dictador; y segundo, porque considerando inconclusa la obra de la Reforma, quisieron confiar su prosecución a una cámara única de diputados con cierto aire de asamblea nacional revolucionaria a la francesa. Cualquiera diría que esas dos mismas consideraciones se repitieron en 1917. Justamente la Revolución había derribado al régimen dictatorial más prolongado que México había tenido hasta entonces, y parecía incuestionable también que los constituyentes revolucionarios dudaban mucho de que su obra legislativa (como lo demuestra la amplitud y el detalle con que redactaron el artículo 123) aseguraba la victoria definitiva de sus ideas.²

El amplísimo poder del Presidente³ proviene no sólo de las facultades que acertada o desacertadamente le dan las leyes, sino de otras fuentes. Desde luego una de carácter geográfico: el asiento de los poderes federales está en la Ciudad de México, que se halla más o menos en el centro del país, pero en todo caso, y como ocurre con París, en una posición "radial". Esto quiere decir, por ejemplo, que las mercancías europeas desembarcadas en el puerto de Veracruz tienen que pasar por la ciudad de México para llegar al consumidor de todos los estados de la República, excepto los de Puebla y Tlaxcala, que están de paso. Este simple hecho geográfico ha determinado con el tiempo una concentración demográfica, económica, cultural y política que ha convertido al

² Lorenzo Meyer, *La etapa formativa del estado mexicano contemporáneo (1928-1940)*, en *las crisis del sistema político mexicano (1938-1977)*, El Colegio de México, Centro de Estudios Internacionales, 1977, p. 25.

³ José María Calderón, *Génesis del presidencialismo en México*, México, El Caballito, 1972, pp. 86-87.

Distrito Federal en el órgano vital de toda la nación. Es decir, México, a despecho del régimen federal de gobierno establecido por la constitución, es un país gobernado en la realidad por una autoridad central incontrastable. El Distrito Federal tiene hoy más habitantes que el más populoso estado de la República; los recursos fiscales del gobierno federal son superiores a los de todos los estados juntos; la mayor concentración bancaria, comercial, industrial, se halla también en el Distrito Federal, y en él, por supuesto, se encuentran las instituciones educativas y culturales mejor dotadas.

El Distrito Federal es, pues, el órgano director del país; en él están los poderes federales, que son, a su vez, el foco de poder y de actividad de esa pequeña zona geográfica, y en la cima de todo se encuentra el presidente de la República. Escasa sorpresa puede causar que éste tenga una fuerza tan grande.

México ha cambiado mucho desde la época porfiriana; pero aun así, sigue siendo una sociedad insuficientemente diferenciada. En los viejos tiempos, el mejor porvenir posible para un joven de mediana instrucción y de algunas ambiciones era una carrera pública, es decir, un empleo administrativo o como miembro del congreso o la magistratura judicial. Las otras dos posibilidades, el clero y el ejército, focos muy vivos de atracción durante la época virreinal y la primera mitad del siglo XIX, habían dejado de serlo. Se dio así en la época porfiriana la situación curiosa de que los negocios estuvieran en manos de extranjeros, no por las razones habituales de competencia técnica o por ser ellos dueños del capital, sino porque no pudiendo dedicarse a la política, tenían que desenvolverse dentro de los negocios privados. Hoy las cosas han cambiado mucho, de modo que las empresas privadas (industriales, bancarias, comerciales y agrícola-comerciales) ofrecen un buen campo de actividad a los jóvenes deseosos de enriquecerse y de encumbrarse socialmente. Aun así, la vida pública sigue siendo la atracción más seductora, y claro que aquí se abre un nuevo campo de influencia del presidente de la República, puesto que él determina en buena medida el curso de esa vida pública.

Quizás valga la pena señalar otra razón que ayuda a explicar el origen extralegal de algunas de las muy amplias facultades del Presidente. En la escala del poder civil, oficial, el último peldaño lo ocupa el presidente municipal, el gobernador del estado el intermedio, y el superior el presidente de la República. Jurídicamente, cada una de esas autoridades ejecutivas tiene un campo de acción propio e independiente, de modo que, en principio, una resolución dictada por el presidente municipal no puede ser modificada, y menos anulada, sino por el fallo de una autoridad judicial competente. En la

realidad ocurren las cosas de un modo distinto. Subsiste mientras no sea objetada por nadie, sea porque los miembros de la comunidad respectiva la encuentran justa o ventajosa, sea porque los que la desapruaban no se resuelven a acudir a la autoridad más fuerte del gobernador para inducirlo a que de algún modo intervenga cerca del presidente municipal y logre que la medida se revoque o se modifique. Igual ocurre en el ámbito del gobernador para inducirlo a que de algún modo intervenga cerca del presidente municipal y logre que la medida se revoque o se modifique. Igual ocurre en el ámbito del gobernador de un estado, con esta agravante: como la Constitución general declara con mucho énfasis que los estados de la República son "libres y soberanos en su régimen interior", jurídicamente debiera ser imposible la intervención de cualquier autoridad federal, como no fuera la judicial, y eso en casos muy restringidos. Pero en la realidad ocurre que los inconformes con una disposición, sea del ejecutivo, sea del legislativo de un estado, acuden al presidente de la República para que sea modificada por la vía de la "persuasión". En esta forma el presidente resulta ser el juez de última instancia o el árbitro final de los conflictos entre los gobernantes y los gobernados de las comunidades municipales y estatales.

"Teóricamente, la subordinación del poder legislativo al presidente es explicable, pues la mayoría parlamentaria está compuesta de miembros del partido oficial, cuyo jefe supremo es el presidente de la República, aun cuando formal o abiertamente no aparezca como tal. La verdadera razón, sin embargo, es de otra naturaleza. Los candidatos a diputados y senadores desean en general hacer una carrera política, y como el principio de la no-reelección les impide ocupar el mismo lugar en el Congreso por mucho tiempo, se sienten obligados a distinguirse por su lealtad al Partido y al presidente para que, después de servir tres años como diputados, puedan pasar en el senado otros seis, y de allí, digamos, otros tantos de gobernadores de sus respectivos estados o alcanzar un puesto administrativo importante."⁴ Esto quiere decir que después de los tres años de su mandato, el porvenir de un diputado no depende en absoluto de los ciudadanos de su respectivo distrito electoral, sino del favor de los dirigentes del partido y en última instancia de la voluntad presidencial.

En todo caso, el mexicano, por lo visto ha acabado por creer que ha caído en desuso la independencia de criterio, sin contar con que una

⁴ Daniel Cosío Villegas, *El sistema político mexicano*, México, Joaquín Mortiz, 1979, pp. 22-23.

experiencia larga y hasta ahora no desmentida enseña que la sujeción es mucho más lucrativa que la independencia.

Y no deben descartarse los efectos puramente psicológicos que estas situaciones producen, pues basta que la gente crea que un hombre es poderoso para que su poder aumente por ese solo hecho. Si una persona supone que la fortuna personal de un banquero es de cien millones de pesos cuando en realidad sólo llega a cincuenta, la equivocación no le agrega al banquero un solo peso. En cambio, aumenta mucho el poder del presidente la creencia de que puede resolver cualquier problema con sólo querer o proponérselo, creencia general entre los mexicanos, de cualquier clase social que sean, si bien todavía más, como es natural, entre las clases bajas y en particular entre los campesinos. Éstos, en realidad, le dan una proyección divina, convirtiéndolo en el señor del gran poder.

No han faltado, por supuesto, observadores que sostengan que, contrariamente a las apariencias, el poder presidencial ha acabado por ser muy restringido. Apuntan desde luego al principio de no-reelección, que lo limita, si no en cantidad, por lo menos temporalmente a los seis años de su mandato. Después, a que el caudillo militar⁵ fue sustituido desde 1946 por gobernantes civiles, eliminándose así el poder adicional de las armas. Señalan en tercer lugar que la creación de la secretaría de la Presidencia refleja no tanto el deseo como la necesidad de "institucionalizar" las dádivas presidenciales, sujetándolas a ciertas normas generales, y no, como antes, que quedaban libradas al capricho circunstancial del dispensador. Por último, razonan que el hecho mismo de haber tenido un poder tan exorbitante que prácticamente todo dependía de él, ha convertido al presidente en objeto de fuertes y múltiples presiones que le impiden actuar conforme a sus opiniones, gustos e intereses personales.

Es incuestionable que el principio de no reelección ha ejercido una influencia decisiva en nuestra vida pública, y así lo confirma el que su única violación tuviera el trágico desenlace del asesinato de Obregón. Del mismo modo, si bien en una escala menor, la suspicacia acogida que tuvo la idea de prorrogar el mandato del presidente Alemán y la más reciente de excluir del principio a los diputados federales. Esto no ha impedido, sin embargo, que todos los presidentes, con excepción de Ortiz Rubio, hayan tenido un poder

⁵ Para una relación más detallada, véase Guillermo Boils, *Los militares y la política en México, 1915-1974*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales-El Caballito, 1975, pp. 175-182.

enorme durante su respectivo periodo. Por eso se ha dicho que la mexicana es la única república del mundo que se da el lujo de ser gobernada por una monarquía sexenal absoluta, o como lo expresara Vargas Llosa en su momento y le costara la expulsión de nuestro país: el sistema político mexicano conforma una "perfecta dictadura". Y la circunstancia de que para ser presidente era preciso pertenecer a la Familia Revolucionaria, ha llevado a afinar la definición anterior diciendo que se trata de una Monarquía Absoluta Sexenal y Hereditaria en Línea Transversal.

Como cada uno de los sumandos es siempre menos que la adición de todos ellos, parece matemáticamente exacto que el presidente civil tenga menos poder que el presidente militar, ya que éste añade al de la ley el de las armas. Aquí, sin embargo, también conviene puntualizar un poco las cosas. Quizás no sea muy aventurado suponer que, salvo en el caso de una crisis mortal, digamos el levantamiento militar de Obregón para oponerse al sucesor elegido por Carranza, o al ocurrir la rebelión delahuertista, las armas han tenido que ver en la política nacional bastante menos de lo que generalmente se supone. El único presidente que puede considerarse como un gran caudillo militar es Obregón, pues nadie tomó nunca muy en serio los hechos de armas de Ortiz Rubio, Avila Camacho, Abelardo Rodríguez y aun de Calles, siendo los de Cárdenas más bien oscuros. A Obregón pudo favorecerlo políticamente su aureola militar, pero el poder que tuvo como presidente, y el que tuvieron los otros, se debió ante todo a la destreza para usar la enorme suma de facultades "civiles" que la ley y los hábitos políticos le ofrecían. Un modo convincente de comprobar lo anterior lo demuestra nuestro proceso electoral. Al destaparse, el "tapado"⁶ es una figura política sumamente frágil, pues aun cuando ha sido durante los seis años anteriores secretario de estado, la nación apenas sabe de su existencia. A esa debilidad original corresponde la necesidad y la urgencia de una campaña electoral prolongada, extensa y costosa, durante la cual el candidato, al mismo tiempo que se da a conocer físicamente, establece un contacto personal con los grupos políticos de cada lugar visitado para crear en ellos esperanzas e intereses con el conocido doble sistema de alabar al héroe local y sobre todo prometiendo el oro y el moro. Una vez hechas las elecciones, su fuerza basta para que el Congreso en cuya composición apenas ha intervenido, facilite y apresure la declaración de haber sido electo. Y el día mismo en que toma posesión de su puesto, está ya en

⁶ Persona escogida, generalmente por el presidente en turno, para recibir el mayor cargo político de nuestro país.

pleno uso de sus amplísimas facultades. Parece cosa de magia, pues sólo en un mundo imaginado podría verse el espectáculo de que en sólo ocho meses un hombre pase de la indigencia política más cabal a tener un poder casi absoluto sobre un país, una nación y un estado. Revela también cuán grande es el hecho de que, salvo un caso conocido, el ejército no haya puesto en duda la autoridad presidencial. Y eso a pesar de que ningún presidente civil se ha desvivido por halagarlo, dotándolo, por ejemplo, de armas modernas y costosas.

Sabemos perfectamente que los beneficios del progreso material⁷ de los últimos cincuenta años se han distribuido del modo más inequitativo posible e inimaginable. La mayor parte, mucho mayor, ha ido a los empresarios, razón por la cual se ha dicho que si en el partido oficial estuvieran representados de verdad los intereses de los obreros y de los campesinos, el reparto hubiera sido muy diferente. Así, no puede haber duda alguna de que los grupos opresores existen y de que han tenido la fuerza suficiente para desviar de su cause natural los propósitos originales de la Revolución Mexicana. Es de presumirse, además que aparte de esos grupos opresores "privados", el Presidente también es objeto de continuas y fuertes presiones de los miembros de la Familia Revolucionaria y que cada uno de ellos alegará que pretenden ganarse su beneplácito, no para engrandecer su propia persona, sino por abogar en favor de los intereses "superiores" de unos representados más o menos imaginarios.

1.2 El Partido Oficial

Tres importantes funciones fueron las que desempeñó inicialmente el partido oficial al fundarse en 1929 con el nombre de Partido Nacional Revolucionario: contener el desgajamiento del grupo revolucionario; instaurar un sistema civilizado de dirimir las luchas por el poder y dar alcance nacional

⁷ Hay que tomar en cuenta que la "política económica del presidente", así como todos sus demás actos, no es elaborada unilateral y voluntariamente. Dicha política está vinculada con las crisis del sistema, con los conflictos entre capital y trabajo y en general con las condiciones internas y las coyunturas internacionales que tienen que ver con el desarrollo del capitalismo en México. Un quiebre significativo en la historia de la formación del aparato económico del estado está representado por la política de liquidación y la venta de empresas paraestatales y del reajuste de la burocracia central puestas en marcha en la presidencia de Miguel de la Madrid, que tuvieron efectos importantes para todo el sistema político mexicano, amparado en una enorme burocracia económico-política.

a la acción político-administrativa para lograr las metas de la Revolución Mexicana.

1.2.1 Referencia Histórica

Algunos recuerdos históricos pueden ayudar a medir la magnitud de la primera tarea. Cuando la República y el liberalismo triunfaron en 1867 sobre la intervención y el partido conservador, quedó al frente de los destinos nacionales el grupo gobernante más experimentado. Sin embargo, ese grupo fue incapaz de mantenerse unido para recoger los frutos de su victoria: pronto se dividió en facciones personalistas cuyas luchas hicieron estéril el triunfo logrado, y acabaron por abrir la puerta a la dictadura porfiriana. A los cuatro meses de esa victoria, en las elecciones de diciembre de 1867, Porfirio Díaz contendió contra Juárez, formándose así las facciones juarista y porfirista. En las elecciones siguientes de 1871, surgió una tercera facción, la de Sebastián Lerdo de Tejada; y en las de 1876, desaparecido Juárez, a las facciones supervivientes, la lerdistista y la porfirista, se agregó la de José María Iglesias. Tanto descalabro hizo surgir una y otra vez el anhelo de reconstruir el "Viejo Partido Liberal", y para ello se hizo un esfuerzo aparatoso en 1880, en ocasión también de una elección presidencial en la que participaron como candidatos nada menos que seis figuras destacadas de ese añorado partido. Se hizo otro intento en 1893, mediante la Unión Nacional Liberal, nombre significativo, porque, en efecto, se quería unir nacionalmente a los liberales. Este intento, como el último de 1903 fracasó.

El movimiento revolucionario estuvo todavía más expuesto al desgajamiento ya que, salvo el grupo de Chihuahua que conservó inicialmente una cierta unidad bajo la jefatura de Madero, en muchos de los estados de la República brotaron como por generación espontánea núcleos rebeldes que apenas habían oído hablar del programa y de los líderes anti-reeleccionistas. Aun dentro del grupo de Chihuahua, apenas iniciado el movimiento rebelde, Pascual Orozco y Francisco Villa pretendieron desconocer la autoridad de Madero. Triunfante ya la revolución, durante el interinato de León de la Barra, se hizo manifiesta la disidencia de Emilio Vázquez Gómez. El hermano de éste, Francisco, fue descartado como candidato vicepresidencial en favor de José María Pino Suárez, y apenas llegado Madero al poder, se levantaron contra él Pascual Orozco y los hermanos Vázquez Gómez. La situación empeoró al renacer el movimiento revolucionario, pues desde los comienzos el grupo carrancista estuvo amenazado por el bando villista, para no hablar de la

desconfianza con que el último vio siempre la participación de los rebeldes sonorenses. Esta primera etapa de divisiones fue poca cosa al lado del rompimiento ya declarado de villa, del grupo convencionista y la actitud separatista del zapatismo. Electo carranza como presidente constitucional, el grupo revolucionario que había sobrevivido a las primeras divisiones apenas se conservó junto, pues desde el comienzo de esta presidencia constitucional se planteó el problema de la sucesión, a la que aspiraban figuras militares tan sobresalientes como Álvaro Obregón y Pablo González. Al inclinarse Carranza por un candidato civil, el grupo obregonista acudió a una de las rebeliones más sangrientas que hasta entonces había habido. Una peor aún se repitió al plantearse en 1924 la sucesión de Obregón. Y en 1928 la lucha facciosa concluyó con la muerte de los tres candidatos revolucionarios: los generales Serrano y Obregón, asesinados, y Arnulfo R. Gómez, fusilado.

Este hecho inesperado planteó una serie de problemas. Ante todo, había que nombrar un presidente interino que iniciara el periodo para el cual Obregón había sido ya electo. Ese presidente tenía que satisfacer al grupo obregonista, deseoso de asegurar su acceso al poder (frustrado transitoriamente por el asesinato de su líder) en la próxima elección de presidente constitucional. Al mismo tiempo, el presidente interino debía darle garantías a Plutarco Elías Calles, el mandatario a punto de salir y, desaparecido Obregón, la personalidad más hecha del grupo revolucionario, si bien en ese momento no parecía contar con un apoyo mayoritario. Cosa aún más importante, era necesario seleccionar al mejor candidato para las elecciones de presidente constitucional, que debían celebrarse en plazo breve. Parecía, pues, que la única manera de evitar una reacción violenta del bando obregonista, que incluso podía desembocar en un levantamiento militar, era que Calles mismo lanzara y apoyara la candidatura de un obregonista declarado y conspicuo. Pero eso habría significado su propia desaparición del escenario político, ya que, primero, los obregonistas no lo hubieran aceptado en sus filas sino como simple soldado, y segundo, ya que los obregonistas por una razón o por otra, llegaron a sospechar que Calles no era enteramente ajeno a la desaparición de Obregón. Semejante arreglo resultaba, pues, poco menos que imposible, pero apenas cabía esperar algo mejor de una negociación de Calles con los obregonistas para convenir en un candidato "neutral", es decir, ni amigo ni enemigo de ellos. En una forma o en otra las figuras más conspicuas del momento se hallaban comprometidas con algún bando; pero sobre todo, esta segunda solución resultaba todavía menos aceptable para los obregonistas; puesto que convertía la posibilidad inmediata de hacerse de la

presidencia en una probabilidad remota.

1.2.2 El Partido Nacional Revolucionario (PNR)

El asesinato de Obregón en 1928 abre una nueva etapa de la Revolución Mexicana. Con él se mostraban con claridad los enfrentamientos entre el grupo gobernante y se iniciaba, a la vez, el declive de la primera organización sindical de carácter nacional, la Confederación Regional Obrera Mexicana (CROM). Posteriormente se agregaban los efectos de la crisis económica mundial de 1929⁸ y la progresiva interrupción del reparto agrario. En ese escenario general se inició la etapa conocida como "maximato".⁹

La trágica muerte de Álvaro Obregón puso en la mente de Plutarco Elías Calles y los revolucionarios mexicanos, junto con la impresión de una angustiada situación política, la necesidad de delegar en un partido nacional, de una vez por todas, los destinos políticos de la Revolución mexicana y no hacerlos depender de las actividades y del prestigio personal de los hombres fuertes.

En realidad, hasta la muerte de Obregón el gobierno no había creado los mecanismos políticos adecuados para evitar que las distintas fuerzas políticas tanto en un nivel nacional como regional, dirimieran sus conflictos. Éstas seguían resolviéndose por la vía de las armas. La amenaza que significaban los conflictos armados obligaron a la creación de un órgano político que los unificara en un frente común.

El proyecto no era fácil: se pretendía que todas las fuerzas que habían participado en la lucha revolucionaria estuvieran representadas. La idea era que estos grupos dialogaran entre sí y dirimieran sus desavenencias dentro de un partido, a la vez que brindaran su apoyo al gobierno para enfrentarse a las fuerzas representativas de intereses contrarios a la revolución. En fin, el partido surgiría como una coalición de todos los grupos revolucionarios, cuya meta principal era seguir realizando los postulados de la Constitución de 1917, particularmente los artículos 3º, 27, 123, 130.

La preocupación principal de sus impulsores era crear y mantener un vínculo real entre los distintos sectores de la sociedad a través de la realización

⁸ Miguel Angel Calderón. El impacto de la crisis de 1929 en México, Mex., Facultad de Economía, UNAM, 1976, tesis de Licenciatura.

⁹ Ricardo Pozas "El maximato: El partido del hombre fuerte (1929-1934)", en Álvaro Matute (editor) Estudios de Historia Moderna Contemporánea de México, UNAM, 1983.

de sus demandas y aspiraciones y, sobre todo, desterrar el eterno fantasma de la violencia como método para resolver pugnas internas. En la necesidad de la conciliación nacional entre grupos y clase, el estado fue colocado como el órgano central. En síntesis, se buscaba sentar las bases de la estabilidad del estado posrevolucionario.

Con el surgimiento del Partido Nacional Revolucionario (PNR) se institucionaliza la vida política del país. El PNR culminó una larga experiencia negativa, de nueve años por lo menos (1920 a 1929), durante los cuales hubo una serie ininterrumpida de intentos fallidos para formar un gran partido político. El nombre mismo que se le dio fue acertado, pues los dos calificativos de "nacional" y de "revolucionario" indicaban sus principales aspiraciones. Era, en primer lugar, una organización "nacional", o sea algo más que una agregación de pequeñas unidades políticas aisladas. Es verdad que en la Convención misma, y en los documentos que de ella salieron, se insistió en que el nuevo partido respetaría la autonomía de esas agrupaciones locales, pero el designio de asimilarlas era la condición misma del éxito de la nueva organización. Además, a diferencia de los viejos partidos Agrarista, Laborista, Cooperatista y socialistas, el Partido se llamaba simplemente "revolucionario". Esto quería decir que su programa era más amplio o más completo que el de los tres primeros y menos radical o menos comprometido que el de los "socialistas", o sea más apto para seguir un curso medio y cambiante, según lo dictaran las circunstancias.

México no se había recuperado del desgaste físico y de la desorganización que necesariamente trajeron consigo la revolución maderista, el golpe reaccionario de Huerta, el movimiento constitucionalista y las rebeliones de Obregón y de Adolfo de la Huerta. Además, la acción encaminada a lograr las metas revolucionarias apenas se había iniciado. Enderezar todo esto y comenzar a construir la nueva sociedad que se había propuesto la Revolución, exigía una gran unidad en el grupo dirigente y una aquiescencia general de parte de los gobernados, condición que no podría conseguirse sino mostrándoles a todos ellos los resultados prácticos de la acción renovadora de la Revolución. Es verdad que ésta no tuvo nunca un "programa" propiamente dicho, ni siquiera el que presentaba la Constitución de 1917; pero sus tendencias principales eran inequívocas: un nacionalismo marcado, un "populismo" visible y la elevación no sólo económica y social, sino concretamente política, de los sectores de la población menos favorecidos, o sean los campesinos y los obreros. De aquí una de las grandes ventajas del Partido: si conseguía asegurarse como "base" suya a esos dos

grandes sectores de la sociedad mexicana, y si lograba organizarlos, contaría no sólo con un gran número de ciudadanos, sino con los votantes más organizados y activos. Esta última función iba a ser una de las de mayor importancia y duraderas que desempeñaría el partido: legitimar las elecciones de todos los candidatos a puestos de elección popular, quitándole a ésta el aire que en buena medida había tenido hasta entonces la repartición y ocupación de los puestos por derecho de conquista, o sea, por el simple hecho de que un movimiento militar se había apoderado del gobierno.

Y también se vio con gran claridad una última circunstancia que hacía imperativa la organización política de la nación. Durante el primer siglo de la Independencia, el caudillo, así se llamara Santa-Anna, Juárez o Porfirio Díaz, había sido el principal sostén de esa organización, y dentro del mismo periodo revolucionario, Madero, Carranza y Obregón desempeñaron ese papel necesario. Pero para 1929, no ya esos tres caudillos mayores, sino muchos de los que los seguían y podían, en consecuencia, reemplazarlos, habían desaparecido, física o políticamente. Calles mismo, entonces ya con cincuenta y dos años a cuestas, no debió ver muy lejano su fin. Dada esta situación, se imponía un sustituto institucional que reemplazara al caudillo, especie a punto de extinguirse.

Calles y el Partido fueron afortunados por una razón más. El Gral. había dejado de ser presidente de la República, lo cual le daba un margen de maniobra más amplio y un tanto invisible para guiar al Partido en sus primeros pasos. Por otra parte, logró que la convención nominara, no a un candidato presidencial obregonista, sino a un "viejo revolucionario", es decir, a un elemento neutral. En fin, Calles se hizo el sucesor de Obregón, o sea el líder revolucionario de mayor fuerza. Y no ha de descuidarse una circunstancia más que favoreció los primeros años del Partido. Puede decirse que a la Revolución le tomó diez años, de 1911 a 1920, destruir el antiguo régimen porfiriano; pero como la obra acabó por ser total, la Revolución se quedó en 1920 sin enemigo al frente, dueña indiscutida del campo. Esto quiere decir que las posibles oposición y división estaban dentro del grupo vencedor y no fuera de él. Si al fin, con el Partido, se unificaba, la Revolución no tendría enemigo exterior, y, en consecuencia, contaría con vía libre para caminar a sus anchas.

Cabe, pues, concluir que la creación de un partido político nacional, revolucionario y aun "oficial" o semioficial, correspondió a genuinas y grandes necesidades generales. Desde luego, se proponía ser, como decimos los politólogos, un aglutinador de los intereses opuestos de personas y de grupos, de manera de evitar, no ya la guerra civil, pero incluso la escisión

natural dentro del partido mismo. Buscaba dar coherencia a la acción político-administrativa de las autoridades oficiales, sobre todo, claro, las federales, viendo y tratando de resolver los principales problemas del país en su conjunto, y no como casos locales aislados, independientes unos de los otros. Adoptando lo que vino a llamarse "el programa" de la Revolución Mexicana, trataba de crear e imponer un consenso general acerca de las reformas de mayor importancia y urgencia, evitando así la esterilidad de los parlamentos en que no hay una fuerte mayoría gobiernista. Viendo las ventajas con cierta perspectiva de tiempo, podía también esperarse que el partido sirviera para capacitar, con prédicas y experiencia, a los jóvenes deseosos de hacer una carrera política y, ya formados, darles en el partido una oportunidad real para ejercerla.

1.2.3 El Partido de la Revolución Mexicana (PRM)

Frecuentemente, se ha afirmado que con la incorporación de los sectores militar, campesino, popular y obrero al partido del Estado, Lázaro Cárdenas realizó su objetivo corporativo fincado en una "política de masas". En realidad, la transformación del PNR en PRM superó con mucho los límites de una decisión personal y, más que haber sido la culminación de un proyecto de política de masas, fue el resultado de un proceso histórico de alianzas y coaliciones muy complejo.

La fundación del PRM respondió a la lógica de movilizaciones y organización de diversos sujetos sociales que participaron políticamente en el escenario nacional, en el cual se estaban reestructurando la hegemonía y el poder político en un contexto general de alianzas y coaliciones.

El 18 de diciembre de 1937, el Gral. Cárdenas se presentó en la sede del Comité Ejecutivo Nacional del PNR para leer un proyecto de manifiesto a la Nación en el que se anunciaba la reorganización de ese partido. Cárdenas planteó en ese documento los principios que deberían de regir al Instituto Político de la Revolución para adecuarlo a las reformas sociales y a los procesos de movilización y organización protagonizados en esos años por obreros y campesinos.

En el manifiesto de Cárdenas se sintetizaban los procesos de organización, transformación y acercamiento mutuo, que habían tenido en los últimos años las organizaciones populares del país, y se sentaron las bases para su articulación política en una nueva organización. En el documento se afirmaba:

"...fundado el Partido Nacional Revolucionario, es bien sabido cuáles han sido sus intereses históricos que ha representado y es también conocida la misión que ha sostenido en el transcurso de los años con relación al ejercicio del poder revolucionario: desprendiéndose de estas circunstancias la necesidad de analizar ciertas fases de su misión y algunos detalles de su estructura para poner ambos a tono con la evolución de nuestras reformas y concordancia con variados elementos sociales que nacidos al impulso de la Revolución Mexicana tienen ahora vida fecunda, personalidad definida y tal afinidad con la doctrina de nuestra lucha, que ameritan incorporarse ellas mismas al instituto político siempre que éste se transforme y modifique."¹⁰

En esta forma se planteaba la articulación de los grupos que tradicionalmente habían compuesto al PNR con las nuevas organizaciones sociales. Los elementos en los que ponía énfasis eran los obreros y los campesinos cuyas representaciones vendrían a unirse -con la reorganización del Partido, a los grupos que hasta entonces habían monopolizado la actividad política del país: los militares y los políticos profesionales. La base de la transformación era la adecuación del Partido a las fuerzas que habían sostenido al régimen y lo habían impulsado para realizar las reformas. Era el Partido el que se acoplaba a la sociedad y a sus movimientos sociales más importantes y no a la inversa; con ello se rectificaba la relación sociedad-Partido "para tranquilidad de nuestras masas y para fortalecimiento de nuestra vida política".¹¹ Como se afirmaba en el Manifiesto:

"... que el PNR se transforme en un Partido de trabajadores en que el derecho y la opinión de las mayorías sean la norma fundamental de su propósito, y el bienestar general y el engrandecimiento de la patria la liga que los una al poder público, haciendo de éste la prolongación de las determinaciones de la colectividad organizada."¹²

La formalización de este vínculo entre el poder público y la "colectividad organizada" sólo fue posible en la medida en que esta última estuvo constituida por organizaciones sociales representativas y hegemónicas en sus

¹⁰ Proyecto de Manifiesto a la Nación del Gral. Lázaro Cárdenas, citado en Héctor Fix Zamudio, Juan Rebolledo Gout, et al., México, setenta y cinco años de revolución III, Desarrollo Político 2, FCE 1988, p. 512.

¹¹ Ibid., p. 513.

¹² Ibid., p. 515

respectivos ámbitos; ése fue el fundamento de la reestructuración no sólo del PNR sino del propio Estado surgido de la Revolución Mexicana.

La propuesta de Cárdenas fue apoyada por todos los grupos involucrados e interpretada prácticamente como la formación de un nuevo partido. A instancias del Comité Ejecutivo Nacional del PNR se formó en el Bloque Nacional Revolucionario de la Cámara de Diputados una comisión para colaborar en el estudio de las reformas a los estatutos del Partido. En esta comisión participaron, entre otros miembros, dos diputados que habían sido impulsados por el Frente Electoral Popular: Alfonso Sánchez Madariaga y León García, ambos destacados dirigentes de los sectores obrero y campesino, respectivamente, y participantes directos en el proceso de vinculación política entre sus organizaciones y el PNR. En el Senado, al comentarse la iniciativa del presidente de la República, destacó la intervención de Ernesto Soto Reyes, quien después de glosar el Manifiesto afirmó que la nueva estructura que se daría al Partido hacía innecesaria ya la creación del Frente Popular que desde hacía tiempo se pretendía formar.

Por su parte la Confederación de Trabajadores de México¹³ interpretó la propuesta de reestructuración del PNR en el mismo sentido que el senador Soto Reyes, como la realización de un Frente Popular en las condiciones de México, y se volcó de inmediato a la tarea de preparar sus lineamientos de participación. Con los objetivos principales de definir la participación de las organizaciones obreras en el nuevo Partido y de tomar acuerdos que involucraran a toda la CTM, ante la gravedad del conflicto petrolero, la Confederación llevó a cabo en 1938 un Consejo Nacional Extraordinario.

Durante el mes de enero de ese año se definieron las formas de participación de los sectores y las características esenciales de la nueva

¹³ Los rumores de un rompimiento entre el jefe máximo de la revolución -Calles y el Gral. Cárdenas pusieron en aviso a los trabajadores que se aprestaron a apoyar al presidente Cárdenas. Cuando el 11 de junio de 1935 se hizo pública la opinión de Calles sobre lo desastroso que sería para el futuro del país la continuación de las huelgas, la Confederación General de Obreros y Campesinos de México (CGOCM) en unión con otras organizaciones formaron el Comité Nacional de Defensa Proletaria para apoyar a Cárdenas. El apoyo no brotó de un momento a otro, fue fraguándose desde tiempo antes y ahora la crisis les daba oportunidad de cerrar filas en torno al Gral. Cárdenas quien había prometido luchar por sus reivindicaciones. De este comité, que agruparía a las principales organizaciones obreras bajo el liderazgo de Vicente Lombardo Toledano, surgiría en febrero de 1936 la Confederación de Trabajadores de México (CTM) que volvería a unificar el movimiento obrero organizado.

organización. La comisión designada por el CEN del PNR para elaborar el proyecto de reformas a los documentos del partido (pacto político entre los sectores, estatutos y programa de acción) quedó integrada por Luis I. Rodríguez, ex-secretario particular de Cárdenas y en ese momento gobernador de Guanajuato; Esteban García Alba, secretario general del CEN y representante del "sector popular" en formación; el general Edmundo M. Sánchezcano, como representante de la Secretaría de la Defensa Nacional; y además los representantes del sector obrero y campesino, Alfonso Sánchez Madariaga y León García.

Fue a partir de los trabajos de esta comisión que comenzó a hablarse abiertamente de la formación de un nuevo partido más que de la reforma del PNR. En la composición de sus miembros destacó, por un parte, la presencia de Luis I. Rodríguez, por su relación directa con el general Cárdenas; y, por otra, el desplazamiento de los nombres más sonados de la burocracia del PNR a cambio de representantes de los sectores.

El 18 de enero de 1938 se publicó la convocatoria para la asamblea constituyente del nuevo Partido. En ella se retomaron como antecedentes la transformación de la línea política establecida en el "Manifiesto de las clases proletarias" del 4 de septiembre de 1937, y los procesos internos de elección de candidatos que se venían siguiendo a partir de 1937. Se afirmaba que por estos medios se habían mejorado "en posición de avance permanente" las condiciones de existencia del Partido; sin embargo, los dirigentes del PNR consideraban que era necesario "ratificar los factores que aún hacen estrecho el contenido político-social del PNR".¹⁴ Por ello, se afirmaba, "...se impone la necesidad de transformar radicalmente la organización y funcionamiento de este Instituto para lograr una más completa identificación con el régimen y con las masas laborantes del país."¹⁵

Los sectores convocados se componían de la siguiente manera: el sector agrario incluía a los trabajadores del campo, ligas de comunidades agrarias y los sindicatos campesinos que habían ido organizándose por medio del Comité Nacional de Unificación, con la colaboración de la Confederación Campesina Mexicana. Los tres secretarios de estas organizaciones en cada entidad federativa serían los delegados de este sector en la asamblea. Por lo que se refiere al sector obrero, se convocó a todas las organizaciones (CTM, CROM, CGT, etc.) y se estipuló que los 96 delegados a los que tenía derecho

¹⁴ Héctor Fix Zamudio., op.cit., p. 518.

¹⁵ Ibid.,p. 520.

este sector serían distribuidos entre las centrales y sindicatos conforme lo estipulara el Comité Ejecutivo Nacional después de analizar el contingente de cada una. Al mismo tiempo, en la convocatoria se facultó a las centrales y sindicatos para reglamentar la elección de sus delegados; sin embargo, añadía que en ello deberían consultar la opinión de todas las organizaciones, elegirían delegados provenientes de todos los estados de la República y procurarían que tengan representación también las mujeres. En el sector popular se integraría "a los miembros actuales del PNR que no estén incorporados en algunos de los sectores", además de agrupaciones como las mujeres jóvenes, profesionistas y comerciantes en pequeño; sus delegados serían elegidos en convenciones municipales y estatales. Por último, el sector militar incluiría a los miembros del Ejército, quienes tendrían un delegado por cada corporación militar y cinco delegados por las dependencias superiores de la Secretaría de la Defensa Nacional.

Con una representación social y política que quizá no se reunía en el país desde los días del Congreso Constituyente de 1916-1917, y la concurrencia efectiva de las fuerzas organizadas que protagonizaron los procesos fundamentales del cardenismo, como fueron la reforma agraria, la unificación de los trabajadores, el incremento de la organización campesina, la aplicación de la Ley Federal del Trabajo y las nacionalizaciones de los ferrocarriles y de la industria petrolera, dio comienzo en el Palacio de Bellas Artes, el 30 de marzo de 1938, La Asamblea Constituyente del "Nuevo Instituto de la Revolución".

La fundación del PRM fue uno de los momentos cruciales de la Revolución Mexicana; ahí se expresaba la evolución del pacto político que daba cuenta de la estructuración de un poder fundamentado en una política de alianzas y coaliciones. Los grandes actores sociales le daban un perfil y particularidad al Estado mediante la implementación de la política del "frente popular".

La interrupción de las reformas sociales de Cárdenas a partir de 1938, y concretamente después de la expropiación petrolera, resultó de los problemas creados por la misma y de las presiones extranjeras que obligaron al Gobierno a actuar con cautela.

No fue casual que durante esa etapa de grandes movilizaciones populares¹⁶ se produjera una situación idónea para que organizaciones de

¹⁶ Un buen ejemplo lo constituyó la profunda división dentro del movimiento obrero durante el IV Consejo Nacional de la CTM, Vid. Futuro, Méx., No. 16, junio de 1937.

extrema derecha, de carácter abiertamente reaccionario o fascista, surgieran y echaran raíces en la conciencia de sectores medio atemorizados.

El primer gran acontecimiento político que afrontaría el Partido de la Revolución Mexicana sería la elección presidencial de 1940, con Manuel Avila Camacho como su candidato apoyado por los sectores obrero y campesino y por otro lado Juan Al Almazán, apoyado por un frente político heterogéneo, y cuya campaña se mantuvo más como una oposición a Cárdenas y al cardenismo que al enfrentamiento con Avila Camacho. Avila Camacho tomaría posesión de la presidencia en diciembre del mismo año después de las elecciones bajo un clima de franca tensión debido a la polarización de las fuerzas políticas.

1.2.4 El Partido Revolucionario Institucional (PRI)

El 18 de enero de 1946 se inició la II Convención Nacional del Partido de la Revolución Mexicana, que da origen al Partido Revolucionario Institucional. El nacimiento de éste fue fruto de múltiples cambios: aplicación de la política de unidad nacional, supresión del sector militar dentro del PRM, importancia progresiva de los sectores medios, creación de la Confederación Nacional de Organizaciones Populares (CNOP, en 1943), la nueva ley electoral promulgada el 7 de enero de 1946. Todo ello significó una nueva correlación de fuerzas que iba a conformar una nueva composición política. La Convención se tornó en constituyente del PRI.

Las principales reformas en los documentos básicos del partido fueron: 1) el Consejo Nacional se integraría por tres miembros de cada sector, por cada uno de los estados, territorios y Distrito Federal; 2) El Comité Nacional Ejecutivo contaría con tres nuevas secretarías: Acción Política, Acción Femenil y Acción Juvenil; 3) las organizaciones juveniles elegirían a un secretario por cada estado y formarían parte del Comité Ejecutivo Nacional; en la misma forma se integrarían las organizaciones femeniles; 4) cada comité ejecutivo regional contaría con la representación de las tres secretarías mencionadas en el punto 2, 5) los comités municipales deberían contar por lo menos con siete representantes.

Todas esas medidas tendieron a concentrar el poder en los funcionarios del partido, en su comité ejecutivo y en su secretario general. De

Otro caso fue la imposibilidad de la alianza obrero-campesina. Cfr. Samuel León e Ignacio Marván, En el Cardenismo, Méx., Siglo XXI Editores, 1987.

acuerdo con los nuevos estatutos , fueron anulados los sectores y sustituidos por las delegaciones de los Estados.¹⁷

El nuevo partido abandonaba el lema de "Por una democracia de los trabajadores" y era sustituido por el de "Democracia y Justicia Social" y dejó la defensa de la "educación socialista" en favor de una "educación avanzada y nacionalista".

En esa misma convención se nominó a Miguel Alemán Valdés como precandidato a la presidencia de la República por el mismo partido.

Desde 1945 los escenarios políticos se habían transformado con gran intensidad; se iniciaba la posguerra y nuestro país tenía una relevancia significativa en términos geopolíticos. La expansión económica que México había experimentado durante los años de la guerra guardaba cierta relación con un nuevo proceso político que se gestó durante esa época: la disminución paulatina y franca de la importancia de la Secretaría de Guerra, y con ella del sector militar, con la consiguiente ganancia relativa de otras instancias del Estado en la regulación de la política. Esas instancias fueron la Secretaría de Gobernación y el partido oficial, aunque sin restar ningún poder a la Presidencia de la República.

Sin embargo, el proceso de selección del candidato oficial fue complejo. Desde 1943 se inició una infinidad de enfrentamientos entre grupos de la clase política identificados como de derecha e izquierda; los que intentaron influir prematuramente sobre la elección del candidato. En un principio apareció como un posible dirigente de la izquierda oficial el general Miguel Henríquez Guzmán, y progresivamente una infinidad de nombres donde se perfiló también el secretario de Relaciones Exteriores, Ezequiel Padilla, como candidato de los derechistas.

Progresivamente los candidatos se fueron eliminando por la vía de un proceso de auscultación muy compleja que a la postre sería la primera elección moderna en nuestro país. La presencia del bloque de gobernadores como una multiplicidad de poderes regionales, los grandes sectores del Partido como, el caso de los obreros con sus federaciones estatales y sindicatos de industria, la

¹⁷ Como lo señala Alejandra Lajous, uno de los rasgos más importantes del nuevo partido es que: "...se definen las funciones de los sectores del partido, lo cual significa que en la nominación de los candidatos a puestos de elección tendrá mayor peso el criterio geográfico. Esto implica una limitación de la autonomía de las asociaciones en su capacidad de decisión sobre sus miembros y el fortalecimiento de los órganos directivos del partido. El cambio implica un debilitamiento de los sectores..." Los partidos políticos en México. Méx., Premiá, 1985, p. 129.

CNC, CNOP, e inclusive el caso del Partido Comunista. En ese proceso Vicente Lombardo Toledano jugó un papel fundamental en la auscultación; en mayo de 1945 Alemán contaba ya con un apoyo de los grupos oficiales mayoritarios.

La idea de los grupos progresistas en ese momento seguiría siendo la de los años treinta, es decir, la implementación del frente popular para lograr la industrialización del país.

El gobierno de Miguel Alemán tendría que buscar su "fortaleza política" con representantes populares y revolucionarios en las cámaras legislativas y en el propio gabinete; se trataba, según Lombardo, de un apoyo con reservas.

Para el 7 de julio de 1946 se llevo a cabo la primera sucesión presidencial que tenía lugar en un marco donde sólo intervinieron decisivamente mecanismos políticos institucionales y no militares. Una elección precedida de una importante reforma política que asimilaba la experiencia de 1940 y que no iba a permitir la división dentro de la clase política.

Sin embargo, en septiembre de 1945 Ezequiel Padilla, viejo callista y secretario de Relaciones Exteriores, lanzaba su plataforma política para la presidencia de la República, y el 25 de noviembre del mismo año las agrupaciones que lo habían apoyado llevaron a cabo la asamblea constitutiva del Partido Democrático Mexicano que lo postularon como candidato a la presidencia. Esta candidatura significó un desprendimiento del grupo gobernante.

El Partido Acción Nacional se quedó sin candidato cuando Luis Cabrera declinó la postulación que este partido le hiciera en febrero de 1946, y apoyó posteriormente a Ezequiel Padilla.

El 30 de marzo de 1946 los partidos políticos que cubrían los requisitos de la nueva Ley Electoral se registraron; estos fueron: PRI, PAN, FPPM y PDM. Ello permitió que las elecciones del 7 de julio fueran pacíficas, a diferencia de las de 1940.

Con la victoria de Miguel Alemán se incia en el país la etapa civilista. Fue difícil para los actores políticos de aquel entonces prever lo que sería el proyecto económico y político de esa administración. Cambió radicalmente lo que se había entendido por Reforma Agraria, inició un ataque a las organizaciones sindicales, reformó el artículo 3° de la Constitución, con lo que la educación dejaba de ser socialista. La administración buscaba golpear a tres frentes: primero, iniciar una verdadera centralización política disciplinando a

los gobernadores de los estados; el segundo era la de eliminar a la izquierda, a los neocardenistas y a los dirigentes obreros disidentes del terreno sindical. Por último, lograr una reorientación ideológica ajustando el nacionalismo anticomunista en el PRI.

El sistema político conservaría su preponderancia pero en su alianza social tendrían mayor peso los propietarios del capital nacional. Se iniciaba la afluencia de capital estadounidense y el país se abría más al exterior.

1.2.5 La Conservación del Poder

El partido de estado había llegado a imponerse a todos sus constructores. Se había convertido en un factor esencial de la unidad de la burocracia política y del sistema en su conjunto. En 1950, a dos años de haber nacido el PRI, sólo funcionarían las reformas que afinaran y ajustaran un sistema que ya no varió en su esencia. Desde entonces no sólo había terminado la forja del PRI sino la del sistema político mexicano, tal y como funcionaría por lo menos durante los siguientes 35 años.

Entre 1940 y 1976 la escena política del país estaría cubierta fundamentalmente por un partido hegemónico, un partido que establecería el monopolio del poder político. Todos los demás partidos pasarían a actuar a través de presiones e influencias mediadas por el estado.

Durante esta etapa desaparecen definitivamente todos los antiguos partidos políticos caudillistas. También aquellos "partidos del poder", como el ejército y el clero, pasan a ser controlados por el estado. Todo el período queda sellado por el funcionamiento relativamente estable de un sistema de partidos, con su derecha, centro e izquierda. La oposición dentro y fuera del ámbito estatal es controlada. Los partidos que actúan bajo el signo de la oposición legal quedan inmersos en la política oficial. La fuerza de estos partidos es mínima. Pero el estado se encarga de reproducir a la débil oposición como instancia de legitimación. En especial, se favorece electoralmente a los candidatos a diputados y a uno que otro presidente municipal de los partidos del Partido Acción Nacional (PAN), Partido Popular Socialista (PPS) o el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM). En cambio, los grupos y partidos que quedan fuera de la lucha electoral son marginados, sometidos y combatidos por el gobierno y todos sus partidos. No formaban parte del sistema ni conformaban la legitimidad estatal.

1.3 El "Tapado"¹⁸

El obstáculo mayor para democratizar los procedimientos del Partido y, en general, la actividad pública del país, es, por supuesto, lo que se llama el "tapadismo", es decir la selección oculta o invisible de los candidatos del PRI a los puestos de elección popular, sobre todo los superiores y particularmente el de presidente de la República. Tomando este último caso como el más ilustrativo, recuérdese que según una tradición no contrariada en el sistema político mexicano, el elegido sale del círculo cercano al Presidente, más concretamente de sus doce secretarios de estado. Desde el punto de vista del público, esa selección así de apretada se hace dentro de una oscuridad tan impenetrable, que el mexicano ha renunciado a entender cómo ocurre, y se conforma con rogar a Dios que sea tolerablemente acertada.

Desde el día mismo en que reciben sus nombramientos, los secretarios de estado comienzan a taparse, a cerrarse, a ocultarse, a disimular y callar, pero no totalmente, porque entonces serían olvidados, inclusive por el presidente de la República, que es quien al final rasga el velo que cubre al tapado. Este juego resulta endemoniadamente difícil, si bien su esencia consiste en hacerse presente, pero de ninguna manera omnipresente. El personaje debe situarse en el fondo del escenario político, pero jamás al pie de las candilejas, y caer allí como el ángel alado, posándose tan suavemente que incluso pueda dudarse de si su presencia no es, después de todo, mera ilusión óptica. El juego consiste en musitar, en hablar entre dientes y a medias palabras mientras no se aluda al "Señor Presidente", porque entonces han de escucharse estas palabras distinta y rotundamente.

Por supuesto que en cualquier país, Francia, Inglaterra o Estados Unidos, la figura sobresaliente es la del jefe de gobierno, llámese presidente o primer ministro; pero esto no impide que la opinión pública conozca la conducta de los secretarios de estado y tenga un juicio bien formado sobre cada uno de ellos. El juego del tapadismo, por el contrario, impide conocer a los colaboradores cercanos del presidente de México, de modo que cuando se destapa el "tapado", el público poco o nada sabe sobre sus méritos y habilidades. A lo más que se atreve es a suponer que el elegido debe tener una

¹⁸ Gastón García Cantú, "Del tapadismo utópico al tapadismo científico, en Excélsior, 25 de Julio de 1975, citado en Patricio El Marcos, Jacqueline peschard y Carmen Vázquez, "El presidencialismo mexicano como fábula política", en Estudios Políticos, vol. I, núm. 3-4, septiembre-diciembre de 1975, pp. 5-44.

que otra prenda positiva y muchas negativas. De entre las positivas, la principal y la más segura es una lealtad inquebrantable hacia el Presidente; una cualidad incierta, en realidad una simple esperanza, es su capacidad de despertar cierta simpatía popular. Las prendas negativas son más numerosas: no haber cometido un disparate garrafal en su gestión administrativa, pero, sobre todo, no tener enemigos y no suscitar fuertes antipatías; en suma, ser lo menos objetable posible.

La última fase del largo proceso del "destapamiento" es -según se ha creído siempre- el sondeo que hace el presidente saliente acerca de su elegido, sobre todo -se asegura- con los ex presidentes. Nadie ha probado hasta ahora si se hace de verdad o no semejante sondeo, si se limita en efecto a los ex presidentes o si se amplía a otros círculos y cuáles son ellos. Lo que sí sabemos por los medios es la existencia de una regla no escrita¹⁹ en el sistema y que se refiere a cubrir el presidente entrante las "espaldas" de su antecesor, es decir, el presidente saliente no debe involucrarse en política a cambio de no recibir molestia alguna, ya retirado del ejercicio del poder.

Respecto de los ex-presidentes, hoy disponemos de algunos de sus testimonios. Uno de ellos, por ejemplo, es el de Miguel Alemán: según él, jamás se les consulta sino "respecto de algún problema especial en relación con el puesto que ocupan". Emilio Portes Gil aseguró que los ex-presidentes estaban obligados a "disciplinarse a la resolución que en su oportunidad tomara el Partido", lo cual equivale, no sólo a negar que se les consulta, sino a afirmar que si no les place la persona escogida por el Presidente, tienen que aguantarse y conducirse, además, como si ellos mismos hubieran participado en la selección. Adolfo Ruiz Cortines aseguró que recae sobre el presidente en turno "la enorme responsabilidad de interpretar qué es lo que quiere y necesita nuestro pueblo". Esto significa que el Presidente puede y debe escoger libremente a su sucesor, si bien ha de hacerlo consciente de la que se le espera si desacierta. El Gral. Cárdenas²⁰ no fue interrogado por los periodistas, de

¹⁹ Regla que dejó de observarse con las declaraciones de los ex-presidentes Luis Echeverría y Salinas de Gortari en tiempos recientes; este último acusaba al primero de ser un obstáculo a la democratización del país y aquél lo culpaba de ser el responsable de la crisis económica que vivimos desde diciembre del '94.

²⁰ Durante el periodo cardenista hubo transformaciones sociales y políticas de gran alcance para todo el sistema político. Se consolidaron los grupos empresariales, a quienes también se dio cabida en el nuevo sistema de relaciones; el PNR sufrió una gran transformación estructural cuando, en 1938, pasó a ser el Partido de la Revolución Mexicana (PRM).

modo que nos quedamos para siempre sin sus opiniones. Sin embargo, cuando sus colegas hicieron estas declaraciones, Cárdenas exhortó a un grupo de estudiantes a participar en la vida política nacional presentándose como candidatos a diputados y senadores para que en el Congreso defendieran fielmente los intereses de sus mandantes. Tal vez expresara esa incitación cierta inconformidad con algunos de los candidatos seleccionados por el PRI y aun con los métodos que éste usa para escogerlos.

En cambio, algunos de sus colegas se animaron a hacer una especie de "retrato hablado" de un buen candidato a la presidencia de la República. Retrato no muy inteligente o muy sutil, pero que, aun así, da motivo a alguna reflexión. Alemán sostuvo que debería tener "las mejores cualidades cívicas y políticas", además de haber desempeñado "un puesto público". Tal vez valga la pena preguntarse si hay alguna diferencia entre las cualidades "cívicas" y las "políticas". En cuanto al requisito de haber ocupado un puesto público, explicó que, de otra manera, "es muy difícil poder calificar sus aptitudes, sus conocimientos, sus experiencias, su actuación". Evidentemente este antiguo mandatario juzgaba necesario que el candidato perteneciera a la "Familia Revolucionaria, pues sólo sus miembros desempeñan los cargos públicos superiores; pero la falla mayor es que con el sistema del tapado la actuación de un secretario de estado a lo sumo puede servir para que el presidente, que lo mira de cerca e internamente, se aventure a suponer que sería un buen sucesor suyo, pero jamás bastará para justificar ante los ojos del público la selección hecha. Emilio Portes Gil fue más explícito, aunque menos útil. Tras pedir que el candidato fuera "revolucionario a toda prueba", honesto, capaz, experimentado y ecuaníme, aseguró que en el gobierno había "muchas gentes" que llenaban tan exigentes requisitos.

Desde un punto de vista racional, es difícil entender cómo ha podido subsistir durante tanto tiempo este método del "tapado". No, desde luego, porque no parezca humano que un presidente, cualquier presidente, cuyo mandato concluye inexorablemente a los seis años de haber iniciado su reinado, desee prolongarlo escogiendo un hombre dócil que siga sus "consejos". También es perfectamente comprensible que procediendo así, quiera protegerse contra la crítica y aun contra la denuncia pública de los desaciertos de su gestión. Pero varios años de experiencia han enseñado que el sucesor se libera de la influencia de su antecesor en brevísimo tiempo, digamos dentro del plazo máximo de los seis primeros meses de su gobierno. El nuevo presidente asume pronto una actitud de plena independencia, y no sólo él, sino también sus colaboradores inmediatos. Se han dado muchos casos

de que el nuevo presidente hereda del anterior dos o tres secretarios de estado, a quienes, según se supone, el segundo ha recomendado insistentemente. Pues bien, hasta ahora ninguno de ellos ha cometido el error de creer que debe actuar como representante y defensor de los intereses, opiniones o gustos del anterior. En esa forma, todas las largas y complicadas maniobras encaminadas a asegurarse como sucesor a un testaferro resultan pronta y absolutamente inútiles.

El Partido, Familia Revolucionaria y hasta los tecnócratas se han esforzado siempre en negar que existan el Tapado y el Destapamiento; en cambio, poco han dicho acerca de la sustitución de las convenciones seccionales, distritales, por lo que el Partido llama tan seductoramente "auscultación popular". Se supone que la hacen los representantes locales del Partido, o tratándose de los candidatos a la gubernatura de un estado, el propio presidente del Comité Ejecutivo Nacional. Aparte de que este método de la auscultación es y será siempre un pobre sustituto del democrático de la convención abierta, nunca se ha explicado cómo se hace, y nadie ha visto hacerla. Lo más grave, sin embargo, es que declaraciones de importantes personajes del propio partido apuntan en el sentido de afirmar que el partido no recoge propiamente el sentir popular, sino que lo interpreta, es decir, lo inventa.

1.4 Los Grupos de Presión al Poder Oficial

Ciertos grupos de presión han llegado a tener la fuerza suficiente para limitar el poder oficial. No son los campesinos, los obreros y las clases más bajas del país, sino los banqueros, los comerciantes, los industriales y los agricultores que explotan la agricultura comercial. Desde luego, la inversión del llamado sector privado viene representando desde hace algún tiempo un tanto por ciento superior a la del sector oficial. Al gobierno le preocupa enormemente que las inversiones privadas disminuyan o desaparezcan porque, convencido de que no puede suplirlas, sabe, por el contrario, que la responsabilidad de una detención del avance económico caerá sobre él, ya que la opinión pública cree, y no sin razón, que puede inducir, y aun forzar en caso necesario, al capitalista privado a seguir invirtiendo más y más. Por otra parte, estos grupos de presión tienen en la exportación de sus capitales un arma de oposición de suma eficacia, pues el gobierno no podría contenerla aplicando el conocido recurso del control de cambios, que resulta imposible por la enorme extensión de la frontera con Estados Unidos, a lo largo de la cual se haría un

contrabando ilimitado de divisas. Que el uso de estos dos instrumentos, la abstención de la inversión y la fuga de capitales, no es una mera posibilidad sino una realidad.

No es que al gobierno le falten otras armas para combatir una oposición decidida y prolongada de los capitalistas, pero la verdad es que no está hoy en la posición que alguna vez tuvo de elegir libremente un camino determinado para su acción. Por otra parte, sobra decir que estos grupos de presión no tienen interés alguno en que se democratice la vida pública del país, pues para ellos el gobierno ideal sigue siendo el que no interfiere para nada en sus actividades. Asimismo, sobra decir que el halago que debe prestar a estos grupos de presión le quita al gobierno ciertas posibilidades de conseguir un "desarrollo económico con justicia social", meta que, sin embargo, proclama como principal y aun como única.

1.5 Los Medios de Comunicación Ante El Poder Oficial

Examinemos ahora la fuerza de contención al poder oficial ilimitado que representa lo que se llama "la opinión pública". Desde luego se supone que ésta tiene manifestaciones visibles, y aun mensurables, en los llamados ahora medios de comunicación masiva o de masas: el libro, el cine, el teatro, la radio, la televisión y la prensa.

1.5.1 El Libro

El que se mueve en México con mayor libertad es el libro, pues, en principio, no existe la censura, ni previa ni *a posteriori*; pero su alcance como orientador de la vida pública nacional es sumamente limitado. Primero, porque lo es toda actividad editorial en un país donde la porción de analfabetos sigue siendo muy alta, y la de analfabetos políticos aún más; donde la educación, a pesar de que sus innegables progresos, guarda una situación precaria; donde no hay comunicaciones suficientes y donde el comercio librero, confinado a los centros urbanos de bastante importancia, está en manos de gente ignorante y rutinaria. Más que nada, sin embargo, las casas editoriales, incluso las que tienen una orientación política discernible, no cuentan con escritores que examinen seriamente los problemas políticos nacionales, de modo que buen número de sus publicaciones son meras traducciones, que se refieren a otros países y a otras circunstancias bien distintas a las de México. En fin, porque no está en la naturaleza del libro producir una conmoción tan grande que arrastre

a los lectores a una acción política que corrija la conducta de un gobierno.

1.5.2 Cine y Teatro

El teatro y el cine, en cambio, están sujetos a una censura previa que se ejerce con un rigor tan to más sorprendente, cuanto que varias disposiciones constitucionales la prohíben de modo terminante. A esta situación de hecho debe agregarse que un buen número de las salas de espectáculos, así de teatros como de cine, pertenecen al gobierno o a instituciones semi-oficiales, y que buena parte del financiamiento para hacer películas procede de empresas oficiales de crédito. La radio y la televisión no son objeto de censura previa, si bien se han dado casos de sanciones a actores y locutores que se han permitido alguna pequeña libertad. Pero son empresas privadas, que viven y medran gracias al anuncio comercial, y éste, en buena medida, es pagado por empresas extranjeras, a las cuales, como es lógico y natural, nada les importan los problemas políticos del país. Así, la radio y la televisión de México no han sido ni son medios para expresar opiniones de ninguna naturaleza, y menos, por supuesto, opiniones políticas. Ni siquiera son órganos informativos que puedan dar ocasión a que, partiendo de esas informaciones, se forme una opinión pública. Aun cuando la mayoría de las salas de espectáculo, teatros y cines son administrados por particulares (inversión privada), la presentación de obras y películas políticas se hace generalmente bajo la anuencia del gobierno.

1.5.3 La Prensa

En el caso de la prensa, podemos decir que el número de publicaciones sobre este género ha crecido de modo señalado en los últimos años; también ha subido el tiro de la mayor parte de ellas. Aun vista así, con la simpleza de los números, la situación es un tanto engañosa. El número de diarios acusa ya su debilidad, pues es claro que no todos cuentan con las instalaciones, el equipo humano y el capital que requiere un diario moderno. Más aún: gravitan sobre un grupo limitado de anunciantes, formado en gran parte, además, por empresas extranjeras que prefieren medios publicitarios distintos de la prensa periódica, sobre todo la radio y la televisión. Por eso puede dudarse de que la mayoría de estos diarios tenga una base económica tan sólida que les permita ser independientes aun si lo quieren y lo intentan. Hasta hace algunos años, el gobierno tenía el control sobre la importación del

papel que usaban todas las publicaciones periódicas, diarios y revistas. Estaba en manos del gobierno vender o no el papel. Y si una publicación "rebelde" que pretendiera importarlo ella misma, directamente, hubiera seguido estando su destino en manos del gobierno, ya que la importación requería un permiso, y éste podía negarse sin explicación alguna. Aunque este esquema ha cambiado, la presión del gobierno con los diarios del país aún se mantiene.

1.6 Crisis y Reforma del Sistema Político Mexicano

La ola de represión de fines de los años cincuenta y la realizada sobre todo durante el sexenio del presidente Díaz Ordaz, anunció los síntomas de una crisis que repercutiría en todo el sistema político mexicano; en especial se vio un agotamiento para seguir gobernando con los tradicionales medios políticos. Con ello acabaría el ensueño de la "democracia de la revolución mexicana". Todos los partidos de la "oposición leal" y todas las organizaciones políticas partidos marginados de dicha oposición entran en una fase de descomposición política. La sociedad mexicana es sacudida de norte a sur. Para muchos especialistas la crisis abarcó sólo al sector gobernante, a sus aparatos ideológicos y políticos de dominación, y a sus débiles organizaciones que fueron capaces de influir en los movimientos y las acciones espontáneas de diversos sectores sociales.

La liquidación de los principales movimientos (obrero, estudiantil y profesional) había sido la garantía de un modelo de crecimiento económico y de la consolidación de grupos sociales beneficiados con tal modelo, a expensas de un deterioro en la participación política. Así, se conformó un sistema político orientado a fortalecer a los sectores beneficiados por el crecimiento acelerado, convirtiendo al aparato político en una vasta red dedicada a administrar el conflicto. Una de las principales consecuencias de este proceso fue la despolitización de todos los niveles de la sociedad, incluyendo a los partidos y grupos políticos cuya vocación profesional era la de participar en la política nacional. En cambio, para los grupos empresariales y financieros esa época representó un salto cualitativo en sus pretensiones políticas. La crisis que enfrentaba a los detentadores del poder político con los movimientos populares, en el pasado inmediato la fuente de su poder, hacía aumentar indirectamente el peso de ese sector en la vida política nacional.

Más que una pérdida de poder real de la burocracia política, la crisis plantea la incapacidad de la dirigencia estatal de llevar adelante un estilo de desarrollo basado cada vez más en la explotación de los trabajadores urbanos y

agrícolas, provocando tensiones y conflictos que atentaron inmediatamente contra el control y la legitimidad estatal.

Los hechos más significativos de la crisis del sistema político mexicano se manifestaron en la abstención -expresada en la cada vez más aguda problemática de la participación político-electoral- y en la pérdida del carácter arbitral del estado mexicano sobre las masas y grupos sociales, especialmente en lo referente al control de los movimientos populares. La abstención, que aún hoy en día y pese a la reforma política, continúa siendo uno de los principales obstáculos a la participación política ciudadana, fue una abierta expresión de las limitaciones de la lucha de partidos establecida y la dificultad del electorado de encontrar opciones políticas reales, más allá de lo convencionalmente estipulado. El desarrollo del abstencionismo marcó un camino que cuestionaba la legitimidad del sistema político, que no expresaba sino a una parte de las fuerzas sociales en juego. La abstención funcionaba luego como un poderoso ácido que corroía las redes de legitimación de todo el sistema y desgarraba la autoridad estatal.

Frente a la crisis político-ideológica del sistema aparece, o forma parte de ella misma, la agudización de la crisis económica. La más reciente de estas crisis, lo recordamos y la seguimos viviendo, fue en diciembre del '94.

A un evidente deterioro en las condiciones económicas de vastos sectores obreros y agrícolas, corresponde un enriquecimiento de los monopolios. Situación particularmente observada durante el sexenio Salinista; para muestra baste mencionar la venta -muy sospechosa- de TELMEX.

En la perspectiva más global del sistema político mexicano, puedo afirmar que los planteamientos gubernamentales de la reforma política no son contrarios a factores exógenos, tal es el caso del fenómeno de la globalización, que acorta fronteras y condiciona su membresía a gobiernos menos poderosos. La comisión Trilateral es un grupo que no es ajeno a este movimiento.

Las tendencias políticas actuales indican, ante todo, la crisis de la clase dominante en México, basada en la debilidad y pérdida de legitimidad del PRI y en la erosión de los viejos métodos de articulación política, y representada a la vez por la fuerza renovadora que el PAN significa ya para el sistema en su conjunto. Son partidos, que por otro lado, cuentan con el apoyo de los grupos que tienen un peso político-económico regional, nacional e internacional.

Nos encontramos frente a una transición en la estructura hegemónica del país, y la transición implica opciones y riesgos para la clase dominante. La opción más importante consiste tal vez en la transformación gradual del

sistema que pudiese garantizar cambios importantes a corto, mediano y largo plazo sin grandes alteraciones para la sociedad. El mayor riesgo consiste en el hecho de que las transformaciones se dan en el marco de una formidable crisis económica y social, cuyo manejo, control y direccionalidad pudiesen implicar un campo de batalla mucho más amplio para todas las fuerzas políticas del país, y que por tanto los cambios fuesen de una mayor importancia y envergadura y que transformaran de una manera radical las bases y principios ideológicos del sistema político mexicano.

Todo grupo o partido político que se establece en el poder durante largo tiempo crea y fomenta círculos viciosos que afectan todos los ámbitos de su influencia. El renglón de la política exterior no es ajeno a estos vicios, ni tampoco lo es el proceso de selección y reclutamiento del personal que aspira pertenecer al Servicio Exterior Mexicano. Sendos renglones han reflejado falta de consistencia e incluso de coherencia; basten dos botones como muestra: por un lado somos celosos del principio de autodeterminación de los pueblos y por otro nos entrometemos en asuntos internos de países de centroamérica; por un lado se habla de seleccionar al personal mejor preparado para el desempeño diplomático y por el otro se nombra a personas con tanta falta de preparación que han puesto en ridículo el nombre de nuestro país en el extranjero.

Para ahondar un poco más sobre ambos tópicos, veremos en el capítulo II “el ser” de la diplomacia desde sus orígenes hasta la historia diplomática de México, y en el capítulo III el “deber ser” del perfil deseable de un diplomático y las características peculiares de sus funciones.

Todo grupo o partido político que se establece en el poder durante largo tiempo crea y fomenta círculos viciosos que afectan todos los ámbitos de su influencia. El renglón de la política exterior no es ajeno a estos vicios, ni tampoco lo es el proceso de selección y reclutamiento del personal que aspira pertenecer al Servicio Exterior Mexicano. Sendos renglones han reflejado falta de consistencia e incluso de coherencia; basten dos botones como muestra: por un lado somos celosos del principio de autodeterminación de los pueblos y por otro nos entrometemos en asuntos internos de países de centroamérica; por un lado se habla de seleccionar al personal mejor preparado para el desempeño diplomático y por el otro se nombra a personas con tanta falta de preparación que han puesto en ridículo el nombre de nuestro país en el extranjero.

Para ahondar un poco más sobre ambos tópicos, veremos en el capítulo II “el ser” de la diplomacia desde sus orígenes hasta la historia diplomática de México, y en el capítulo III el “deber ser” del perfil deseable de

un diplomático y las características peculiares de sus funciones.

CAPITULO II: ANTECEDENTES HISTORICOS DE LA DIPLOMACIA

Para conocer y entender a la diplomacia, debemos hablar el mismo lenguaje, en este sentido la definición de términos y conceptos es importante para comprender su significado. No menos importante es abordar un tema en su contexto histórico general y aterrizarlo en la expresión particular que involucre directamente a nuestro país.

2.1 Definición de Diplomacia

La palabra Diplomacia deriva del griego diploma, del verbo diplom , que significa plegar. El diploma era un acta, un documento oficial emanado del soberano, y que confería ciertos privilegios a su destinatario. Este documento se entregaba plegado como su nombre lo indica, de donde se ha conservado la palabra pliego para designar ciertos papeles oficiales.

En los escritos antiguos se emplea la palabra diploma en el sentido de recomendación oficial para aquellos funcionarios que se dirigían a una provincia con determinados poderes. Venía a ser lo que actualmente llamamos una credencial. El portador de un diploma era pues, un diplomático.

La diplomacia ha sido definida como la ciencia de las relaciones exteriores, el arte de negociar, el manejo de las relaciones internacionales, la ciencia de las relaciones que existen entre los diversos Estados, la forma de concretar una política internacional determinada.

De cualquier manera como se la defina, la diplomacia lleva implícita la idea de relaciones de Estados entre sí con la comunidad internacional, la de negociar y la de orientar los intereses de sus gobiernos en su vida de relación.

No puede haber en la diplomacia, entonces, otro propósito que el de unir a los pueblos, acercando a sus gobernantes y a sus políticas, atenuando las dificultades que surjan entre ellos. La actitud de quienes participen en ella debe ser, entonces, tan constructiva como los principios que guían el arte que profesan.

Simultáneamente, la diplomacia contiene elementos de política interna, al estar vinculada estrechamente a los objetivos perseguidos por un gobierno,

constituyéndose así en la manera de obtener apoyo para una determinada política en el mundo internacional, a través de la acción organizada de especialistas llamados diplomáticos. En este sentido, se habla de diplomacia de un determinado país en un cierto momento histórico.

El fin último de la diplomacia es la búsqueda de la paz en sus dimensiones regional y mundial. La representación de un Estado ante otro, el servicio de sus intereses, la negociación, deben ser realizados con miras a alcanzar ese gran objetivo, donde se funden en un solo todos los esfuerzos de la diplomacia mundial

Si bien la diplomacia en su acepción más simple de forma de negociar es tan antigua como el hombre mismo, pueden distinguirse cuatro etapas históricas, con características bien determinadas.

2.2 La Diplomacia en la Antigüedad

Desarrolló una diplomacia episódica, con emisarios enviados a cumplir negocios específicos, especialmente en materias comerciales y de formación de alianzas políticas, incluso para organizar matrimonios y que, una vez cumplida su comisión, regresaban a su lugar de origen. Se consideraba que tal emisario representaba exclusivamente a la persona de su Soberano.

Como los extranjeros eran considerados portadores de influencias perniciosas, fue necesario dotarlos de ciertos privilegios especiales que les permitieran cumplir con sus funciones. Surgió así el heraldo, ya sea de la ciudad o de la tribu, que gozaba de una autoridad semi religiosa. Tales tradiciones pasaron, a través de los griegos, a los romanos.

2.3 Durante el Renacimiento

En Occidente, fue en Italia donde surgió una nueva forma de diplomacia, debido a la creatividad natural del hombre italiano y a la particular estructura política de la península, en esa época dividida en pequeños Estados independientes, lo que exigía una situación de equilibrio político.

Especialmente en Lombardía, Saboya y Venecia, va surgiendo la revolucionaria idea de designar Misiones de carácter permanente las que, además de una función negociadora, cumplan una tarea informativa. Nacen así los oradores, como respuesta a los requerimientos e imperativos de mantenerse informado, especialmente en lo económico, acerca de los sucesos que se desarrollaban en las otras repúblicas.

Los Estados italianos comienzan acreditando tales misiones entre sí. A comienzos del siglo XVI las habían establecido, así mismo, en Londres, París y ante la corte de Carlos V. Luego fueron estos países los que las crearon y aceptaron.

Cuando Carlos VIII de Francia cruzó los Alpes en 1494, el equilibrio político logrado en la península se destruye, pero los métodos, los procedimientos y las reglas de la diplomacia italiana se salvan, para pasar a constituir el patrón básico de las relaciones entre los estados. Es en esa época cuando el jurista holandés Hugo Grocio expresa que esos vínculos se deben mantener "a través de la justicia y de la recta razón".²¹

En 1626, el Cardenal Richelieu obtiene de Luis XIII la creación de un Ministerio de Asuntos Exteriores, destinado a centralizar el manejo de tales materias, lo que fue imitado posteriormente por toda Europa. En su *Testament politique*²², se convierte en el gran impulsor de la negociación permanente.

Surgió así una diplomacia estructurada, reconocida en los Tratados de Westfalia de 1648.

2.4 Congreso de Viena de 1815

Este Congreso constituye un hito histórico en la evolución de la diplomacia y las relaciones diplomáticas, y significa el primer esfuerzo internacional -aún cuando fue efectuado sólo por algunas potencias, entre ellas las principales de la época- para reglamentar el régimen y el funcionamiento de las relaciones entre los Estados.

La diplomacia pasó a constituir, desde entonces, una parte del servicio público de los países. Así surgió una profesión especial, la del diplomático, la cual emerge como una actividad muy distinguida, cuyos miembros pertenecen a las elites sociales y económicas de sus países.

Sin embargo, es preciso tener presente que cuando el Congreso de Viena acordó normas para la diplomacia, estaba legislando para ratificar prácticas existentes más que para elaborar disposiciones nuevas.

Este período duró hasta la primera guerra mundial y se caracterizó, a pesar de algunos conflictos regionales (como la guerra franco-prusiana), por su tranquilidad y paz relativas. Ello se debió, en parte importante, a los acuerdos

²¹ Sir Harold Nicolson. *The Evolution of Diplomatic Method*. Constable and Co., 1954 pp. 420.

²² Op. Cit. p. 289.

adoptados en este Congreso, que reglamentó la vida de relación de los más importantes países de esa época. No hay que olvidar que el objetivo central era la estabilidad europea, y ello se cumplió casi plenamente.

Sus normas entraron en crisis a comienzos del siglo XX, período cuando comenzaron dos cruentas guerras que involucraron directa o indirectamente a casi todo el planeta.

En efecto, la Primera Guerra Mundial terminó con el equilibrio de poderes existentes en Europa. Simultáneamente, fueron surgiendo nuevas ideas y nuevos Estados, los que encontraron en la Sociedad de las Naciones un foro de encuentros e intercambios. El Presidente de los Estados Unidos, Woodrow Wilson, se manifestó por la libre y pública negociación de los tratados internacionales, pero luego fue el primero en no aplicarlo. El clima no era propicio para la negociación que perseguía encontrar las soluciones a las graves diferencias a través de medios pacíficos y equitativos.

Los gobiernos comienzan a delegar muchos de sus asuntos políticos exteriores a entidades internacionales de carácter cultural, administrativo o humanitario; con esto se va alterando la participación de la diplomacia tradicional. Estas entidades concentran la atención de los problemas, en cuyos trabajos participan especialistas de diverso tipo, pero extraños a los servicios diplomáticos de los países.

2.4.1 Convención de Viena de 1961

Al terminar la Segunda Guerra Mundial, la comunidad internacional comenzó a comprender la necesidad de reglamentar más sistemáticamente la vida internacional. Así había sido planteado a la Sociedad de las Naciones, pero la tentativa fracasó a pesar de haberse alcanzado a discutir el tema y lograr conocerse el acuerdo unánime de los países por desechar el hasta entonces sacrosanto principio de la extraterritorialidad, para que sirviera de fundamento de los privilegios e inmunidades diplomáticas.

En el ámbito regional latinoamericano, sin embargo, debe recordarse el éxito obtenido por la Sexta Conferencia Internacional aplicable a los jefes de misión, los deberes de los agentes diplomáticos, sus inmunidades y el fin de la misión diplomática. Este Convenio fue ratificado por 15 países latinoamericanos: Brasil, Colombia, Costa Rica, Cuba, Chile, Ecuador, Haití,

México, Nicaragua, Panamá, Perú, República Dominicana, El Salvador, Uruguay y Venezuela.²³

Desde el año 1949, las Naciones Unidas comenzaron a su vez a preocuparse del tema, a través de la Comisión de Derecho Internacional. Sin embargo, no fue sino hasta 1961 cuando pudo concretarse tal preocupación, durante una conferencia especial que tuvo lugar en Viena, destinada al estudio del tema. El 18 de abril de ese año logró suscribirse un acuerdo internacional, denominado Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas,²⁴ que constituye actualmente la base jurídica de la actividad diplomática bilateral. La necesidad de convocarla y de que alcanzaran acuerdos concretos surgió como una necesidad de adecuar antiguas normas a la problemática política del mundo moderno. Al ratificarlo, los países han conferido a sus disposiciones el carácter de ley interna obligatoria que tiene, dado el alto número de países que lo han hecho, un carácter casi universal.²⁵

2.5 Panorama de la Historia Diplomática de México

El marco histórico de referencia sobre el desarrollo de la diplomacia lo proyectaré ahora al caso de nuestro país en sus etapas más significativas.

2.5.1 Independencia y Lucha por el Reconocimiento

La firma de los Tratados de Córdoba, entre el Jefe político y Capitán General, enviado por España, Juan O Donojú y Agustín de Iturbide, aceptando la independencia de México y asumiendo, en términos generales el Plan de Iguala, no terminó con el problema del reconocimiento oficial de la independencia de México por parte de España, pues las Cortes españolas desconocieron, el 12 de febrero de 1821, los Tratados de Córdoba.

Los numerosos esfuerzos realizados por México para obtener el reconocimiento español de la independencia, unos más o menos de forma directa y otros a través de terceros países, no habían tenido éxito; hasta que, unos meses después de la muerte de Fernando VII, España cambió de actitud y

²³Convención relativa a los funcionarios diplomáticos adoptada por la Sexta Conferencia Internacional Americana. La Habana, 20 de febrero de 1928.

²⁴Convention de Vienne sur les Relations Consulaires en Les Affaires étrangères et le Corps Diplomatique français. Tome II 1870-1980. Editions du Centre National de la recherche scientifique 15, quai Anatole-France-Paris 1984, p. 19-38.

²⁵Hasta 1987 había sido ratificado por 149 países.

con la firma del Tratado de Paz y Amistad del 28 de diciembre de 1836, se normalizaron las relaciones. De cualquier manera, pasarían tres años antes de que llegara a México el primer embajador español, el marqués Calderón de la Barca.

Los primeros países que reconocieron al México independiente fueron Chile, Colombia y Perú. El de Estados Unidos sería transmitido el día 23 de enero de 1823. El de Inglaterra estaba decidido en principio desde finales de 1824 y encontraría su expresión en el Tratado de Amistad y Comercio del 6 de abril de 1825. Las relaciones con Francia fueron sumamente confusas, y se dio el caso curioso de un acuerdo firmado el 8 de mayo de 1827, en el que, sin embargo no se reconocía expresamente la independencia de México. El rey Luis Felipe, la reconocería en 1830, aunque el tratado respectivo, que se redactaría en 1831 y de nuevo en 1832 chocó con serias dificultades, igual que otra convención firmada en 1834. Las divergencias entre México y Francia llevarían a la guerra de 1838.

Otro de los reconocimientos de gran significación, que México buscó afanosamente fue el del Vaticano, finalmente conseguido el 29 de noviembre de 1836²⁶

2.6 Primera Definición de la Política Exterior de México

La soberana Junta Gubernativa del Estado Mexicano, constituyó una comisión, encargada de analizar las perspectivas de la política exterior mexicana para formular las recomendaciones adecuadas.

La comisión estuvo integrada por Don Juan Francisco de Azcárate, el Conde de Casa de Heras, y Don José Sánchez Enciso, los cuales redactaron su informe, que fue presentado el 29 de diciembre de 1821 a la Junta.

El informe clasificó las relaciones exteriores de México en función de: a) la naturaleza, b) la dependencia, c) la necesidad y d) la política. En el primer grupo incluyó a las naciones limítrofes en toda la extensión de la América, de mar a mar, es decir, tribus de indios, anglo-americanos, Guatemala y Rusia. En la segunda categoría quedaban Cuba, Puerto Rico, Filipinas y las Marianas. En la tercera, la Santa Sede; y en la cuarta, España, Francia y los países hispanoamericanos.

²⁶Gómez Ciriza Roberto, México ante la diplomacia vaticana. El período triangular 1821-1836. Fondo de Cultura Económica, México, 1977, p. 368.

El documento es curioso, ya que permite asomarse a las concepciones que entonces se tenían acerca del papel de México en el mundo, un papel que quedaba reducido, según los autores del informe, a una serie de relaciones de vecindad y otras que tenían un origen histórico.

Este intento de planeación de la política exterior mexicana no tendría posibilidades de convertirse en medidas prácticas, ya que las realidades de la política iban a arrojar enseguida a México en una serie de torbellinos internacionales y nacionales, en los que no tendría más opción que tratar de capear el temporal, en lugar de escoger el propio rumbo.

2.6.1 Unión y Separación de Centroamérica

En el impulso del movimiento independentista, Iturbide consideró que México debía convertirse en el centro de una agrupación política que llegara hasta las fronteras centroamericanas, y así, mandó el 19 de octubre de 1821 una carta a Gabino Gainza, Capitán General de Centroamérica, llamando su atención sobre las dificultades que Centroamérica tendría para seguir un camino independiente, y sugiriendo la necesidad de una integración con México, al mismo tiempo que se señalaba la intención de enviar unidades del ejército de México a Centroamérica para protegerla.

El 2 de enero de 1822 una junta provisional tomó la decisión de unir la Capitanía General a México, siguiendo otra votación favorable a esa medida, que había sido tomada previamente por los cabildos centroamericanos.

La unión duró hasta 1823, cuando Guatemala se separó de México, constituyendo las Provincias Unidas de Centroamérica.

2.6.2 La Guerra de los Pasteles²⁷

Este conflicto tuvo una primera fase diplomática y luego la armada. La causa fueron varias reclamaciones de comerciantes franceses que pidieron a su gobierno que apoyara ante el de México, una serie de exigencias de indemnización por daños que habrían sufrido a manos de ciertas personas, que habían saqueado sus establecimientos. Uno de los reclamantes era pastelero, y de ahí el nombre con el que se conoce ese conflicto.

²⁷La primera guerra entre México y Francia (Prólogo de Antonio de la Peña y Reyes), Archivo Histórico Diplomático Mexicano, SRE, México, 1927.

En la primera fase, las reclamaciones, que se habían ido acumulando, desde 1837 y muy principalmente las derivadas del saqueo del Parián, un edificio comercial de la Ciudad de México, dieron lugar a una explicación del Secretario de Relaciones, Luis G. Cuevas ante el Congreso, el 13 de septiembre de 1837, señalando que en las condiciones particulares que vivía México, los actos de saqueo no podían dar lugar a una reclamación internacional si no cuando ha tenido (el gobierno) con ellos (los que han procedido al saqueo) alguna conveniencia, al menos por no haberlos impedido, pudiendo ²⁸. Esta intervención de Luis G. Cuevas fue mal recibida por Francia y la tensión entre los dos países aumentó en junio de 1837, con un intercambio de cartas de tono bastante fuerte.

El 16 de enero de 1837, el representante francés, el barón Deffaudis abandona la capital y el 21 de marzo, desde uno de los barcos franceses que habían llegado en marzo frente a Veracruz, redacta un ultimátum al gobierno de México, con la exigencia del pago de indemnización, despido de ciertos funcionarios y derechos especiales para los comerciantes franceses. El 16 de abril Francia rompe las relaciones con México y la flota francesa inicia el bloqueo de las costas del Golfo. Fracasadas otras negociaciones, llevadas a cabo en Jalapa, el 21 de noviembre, Francia envía un nuevo ultimátum, con la amenaza de desencadenar las hostilidades el día 27 si no obtiene satisfacción. La flota francesa, de 26 barcos lanza el ataque a mediodía del mismo 27 y desembarca tropas.

Con el apoyo de Gran Bretaña, se celebraron finalmente negociaciones que permitieron la firma, a bordo de la fragata inglesa La Madagascar, de un tratado y una convención, el 9 de marzo. El 21 de marzo el Tratado fue firmado por el presidente interino Antonio López de Santa Anna, en nombre de México y por el rey de Francia el 6 de julio. Acababa así el conflicto, obligándose México a pagar la cantidad reclamada, pero rechazándose los otros puntos previamente incluidos en el ultimátum francés. La guerra de los pasteles, fue por un lado, una prueba de la desorganización interna en que comprensiblemente se encontraba México en aquel momento; y por otro lado fue un ejemplo flagrante de la política de las cañoneras, práctica común de las grandes potencias, hasta unas décadas más tarde.

2.6.3 Pérdida de los Territorios

²⁸Op. Cit. p. 110.

México pierde a manos de Estados Unidos una gran parte de su territorio nacional; primero, con la independencia de Texas, luego, tras la guerra con Estados Unidos, que concluye con el tratado de Guadalupe Hidalgo, y finalmente con la venta realizada en el Tratado de la Mesilla.

2.6.3.1 Independencia de Texas

El expansionismo norteamericano había preocupado ya a España, que trató de frenarlo mediante una concesión, la venta de las Floridas y la fijación de las fronteras en el Tratado Adams-Onís de 1819, y también mediante ciertas medidas preventivas, consistentes en fomentar el establecimiento de colonos, en las vacías tierras limítrofes, política ésta que tuvo escaso éxito, y no sólo no frenó la infiltración de colonos anglosajones, sino que la facilitó.

El gobierno del México independiente prosiguió la misma política, de fomento del establecimiento de colonos, sin tomar las debidas precauciones, y ello fue sentando las bases del movimiento secesionista, cuya realización era ya sólo cuestión de tiempo. La tendencia se reforzaba con las insinuaciones, más o menos explícitas, del gobierno de Estados Unidos, acerca de la posibilidad de comprar Texas. Cuando finalmente se tomaron medidas de control, con la ley del 6 de abril de 1830 y se hizo a Texas dependiente de la federación en estas cuestiones, al mismo tiempo que se prohibía en principio la entrada de nuevos colonos norteamericanos, la medida resultaba tardía, y su eficacia iba a quedar todavía más mermada por la relativa desorganización que privaba en el gobierno central. Al tratar de complementar esa ley de 1830 con otra en 1832, que preveía la expulsión de extranjeros estalló la rebeldía, que al combinarse con el levantamiento en contra del gobierno de Bustamante, dejó el camino abierto para la independencia. Primero se buscó el objetivo inmediato de crear un estado separado de Coahuila, en la Convención de San Felipe, del 7 de noviembre de 1835, ya se proclamó la independencia, con el pretexto del rechazo por el gobierno mexicano de las previas pretensiones texanas. El 2 de marzo de 1836, en la convención de Washington, en el Brazos, fue proclamada la independencia de Texas, y se eligieron a David L. Burnet como presidente y a Lorenzo de Zavala como vicepresidente.

El intento de Santa Anna de recuperar el control del territorio, tras algunas victorias iniciales, terminó con la derrota de San Jacinto y los Tratados de Velasco del 14 de mayo de 1836 que aunque fueron desconocidos por el Congreso mexicano ya no pudieron ser efectivamente cambiados en sus efectos, ni pudo tampoco el gobierno tener más éxito que Santa Anna en los

esfuerzos por controlar los acontecimientos. La independencia se impuso de facto, y los reconocimientos que obtuvo por parte de Estados Unidos en 1837, Francia en 1839, e Inglaterra en 1840 sellaban definitivamente la suerte de esa parte del territorio mexicano. La integración en la Unión Americana era el último paso lógico en el proceso de despojo a México, y vendría después de una resolución conjunta del Congreso norteamericano, del 1 de marzo de 1845 en favor de la anexión, que sería ratificada por Texas el 21 de junio de 1845. Una última tentativa de salvar la situación, tratando de que Texas no se uniera a Estados Unidos a cambio del reconocimiento de México, falló también. Al final, Esteban Austin y Samuel Houston consiguieron lo que se había propuesto, como artífices de la independencia y anexión de Texas a Estados Unidos.

2.6.3.2 La Guerra con Estados Unidos²⁹

El no reconocimiento de la independencia de Texas y su incorporación a los Estados Unidos sirvió a este país como pretexto para mantener la situación conflictiva que justificaría luego la guerra entre los dos, y la oportunidad de arrebatar a México otras partes de su territorio.

Ni el gobierno de José Joaquín Herrera ni el de Mariano Paredes Arrillaga podían aceptar el restablecimiento de relaciones diplomáticas, aunque sí habían consentido en recibir al enviado del gobierno norteamericano, para negociar el problema de Texas, a pesar del ambiente belicista que prevalecía entre el medio intelectual mexicano. La insistencia norteamericana en darle al envío de su representante la apariencia de una normalización de relaciones impidió que esos contactos se celebraran.

En enero de 1846, las fuerzas de Estados Unidos avanzan hacia México y llegan hasta Matamoros, produciéndose poco después el primer enfrentamiento armado entre México y Estados Unidos, que aprovechó el presidente Polk para conseguir del Congreso una declaración de guerra a México, el 13 de mayo de 1846.

Autorizado por el Congreso, el 6 de julio, el gobierno mexicano empezó a organizar la resistencia, pero las rivalidades políticas y el estado de desorden imperante en el país, impidieron que fuera eficaz. Ni siquiera Santa Anna, que había vuelto a México y había conseguido levantar un ejército, pudo conseguir

²⁹José María Roa Bárcenas, Recuerdos de la invasión norteamericana, 1846-1848. Porrúa, 1947, 3 vols.

el éxito, y el 22 de febrero fue derrotado en la batalla de Angostura, por el general Taylor al mando de un ejército mejor organizado y con aprovisionamientos y armas de las que carecían los mexicanos.

Al mismo tiempo, otro ejército al mando de los coroneles Stephen W. Kearny y Alexander W. Doniphan, iniciaba la ocupación de Nuevo México, y tras la conquista de Santa Fe, el 18 de agosto, proclamaba su anexión a Estados Unidos. En septiembre, Kearny inició una operación similar de conquista de California y esa acción, complementada por otras, como la del comodoro John Drake Sloat, que ocupó Monterrey el 7 de julio de 1846, o John B. Montgomery que realizó una operación similar con la Bahía de San Francisco y el Comodoro Robert F. Tockton con los Angeles, tendría como resultado final completar el despojo a México transfiriendo la California a Estados Unidos. Ni la escasa resistencia armada ni los levantamientos de la población mexicana pudieron impedirlo.

En el resto del país, México se enfrentaba a la invasión de las tropas norteamericanas³⁰ y el bloqueo de los puertos en el golfo de México. Desde Veracruz, un ejército al mando del general Scott avanzó, desde el 8 de abril de 1847 hacia la ciudad de México y la ocupó tras haber vencido la resistencia de las fuerzas y de la población de México, a lo largo del trayecto y en la misma capital, colocando en Palacio Nacional la bandera norteamericana el día 15 de septiembre.

Tras la derrota, Santa Anna renunció a la presidencia, y el gobierno mexicano que se había establecido en Querétaro acabó aceptando, en enero siguiente, la reanudación de las conversaciones de paz, que ya se habían celebrado y suspendido a fines de agosto y principios de septiembre de 1847. Varias ciudades importantes habían sido ocupadas también por las fuerzas norteamericanas y en Estados Unidos empezaba a hablarse otra vez de una posible anexión de la totalidad de México.

En estas circunstancias se negoció la paz, a lo largo del mes de enero, firmándose el Tratado de Guadalupe Hidalgo, el 2 de febrero de 1848, aprobado por el Senado norteamericano el 10 de marzo y por el Congreso mexicano el 24 de mayo. Las consecuencias territoriales del tratado fueron el reconocimiento por México del río Bravo como frontera con Texas, y la cesión de Nuevo México y la Alta California a Estados Unidos. La única compensación relativa que recibió México fue la suma de quince millones de

³⁰Ramón Alcaraz, et al. *Apuntes para la historia de la guerra entre México y Estados Unidos*, 2a. Edic., Siglo XXI, México, 1974, p. 401.

pesos por los territorios, y el compromiso de pago por el gobierno norteamericano, de las reclamaciones pecuniarias que tuvieran ciudadanos suyos en contra del de México.

2.6.3.3 La Compra de Gadsden o Tratado de la Mesilla

Las pretensiones territoriales norteamericanas no concluyeron con la firma del Tratado de Guadalupe Hidalgo, sino que, apoyándose en la necesidad de precisar la delimitación de las fronteras, Estados Unidos vio la posibilidad de adquirir otras partes del sueño mexicano, que le interesaban, para facilitar la construcción de un ferrocarril que uniera el Este con el Oeste. Dando indicios de que iba a pedir Baja California y parte de los Estados de Sonora, Chihuahua, Coahuila y Tamaulipas, forzó una negociación con Santa Anna, que se dio cuenta de que oponerse a ello podría desatar otra guerra, que México no estaba en condiciones de vencer.

Como negociador, los Estados Unidos enviaron a James Gadsden³¹ (por lo que algunos autores designan este acuerdo como la compra de Gadsden). El primer texto que se adoptó y en el cual los territorios cedidos eran mucho menores que la pretensión original, sería enmendado por el Senado norteamericano, el cual, tras reducir curiosamente los territorios que deseaba adquirir, y tras exigir su rápida firma y ratificación por México, también afirmaba el derecho de Estados Unidos al tránsito por el istmo de Tehuantepec, estableciendo así una servidumbre de paso, cuya vigencia terminaría, al ser derogado el artículo VIII que contenía esa disposición, por el Tratado del 13 de abril de 1937.

En pago del territorio de La Mesilla, México recibió diez millones de dólares, de los cuales sólo se le entregarían efectivamente siete, quedando los otros tres para garantizar el pago de reclamaciones que hubiera en contra de México por parte de ciudadanos norteamericanos.

Con el Tratado de 1853 se cierra el periodo de despojos territoriales, México había perdido casi dos millones y medio de kilómetros cuadrados, 55% del territorio que tenía en el momento de la independencia, en 1821, y que constituyen la totalidad de los estados norteamericanos de Texas, Nuevo México, Arizona, Utah, Nevada y California, además de algunas partes que se añadieron a los de Wyoming, Nebraska, Arkansas, Oklahoma y Colorado.

³¹ Paul N. Garber, *The Gadsden Treaty*, University Of Pennsylvania Press, Filadelfia, 1923, p. 222.

Esto pesa fuertemente en las relaciones entre ambos países y su recuerdo no es fácil que sea olvidado por los mexicanos. Pero además, las consecuencias no son sólo de carácter histórico, ya que si Estados Unidos hubiera mantenido las fronteras originales, habrían limitado el elemento étnico mexicano-norteamericano, que hoy constituye, junto con los demás hispánicos, el fermento de una transformación política y social que, de mantenerse la tasa de crecimiento demográfico tan alta de ese sector de la población, va a tener gran trascendencia y podría significar a plazo más o menos largo, la pérdida de la hegemonía política por parte de la población WASP (White, Anglo Saxon, Protestant).

2.6.4 La Intervención Francesa

La renuncia de Santa Anna a la presidencia de la República, el 12 de agosto de 1855 dejó abierto el camino para el planteamiento de las transformaciones políticas que se conocen como la Reforma.

Sin embargo, el rechazo que hizo la Iglesia a medidas que la perjudicaban y su alianza con los grupos conservadores llevaron a una serie de luchas continuas, hasta el triunfo de los liberales, encabezados por Benito Juárez, que llegó a la capital como presidente, en Enero de 1861. En ese periodo, las dos partes combatientes habían apelado en diversas ocasiones a la ayuda exterior. Así, el intento de asedio naval a Veracruz, realizado por Miramón mediante la compra de dos barcos en la Habana (General Miramón, al que se dio bandera mexicana y el Marqués de La Habana, que conservaba la nacionalidad española) fue desbaratado gracias a la intervención del comandante norteamericano Turner que, a petición de Juárez, apresó a las dos naves.

El punto muerto a que a mediados de 1859 había llegado la confrontación entre liberales y conservadores les hizo mirar hacia el exterior, en busca de los apoyos que rompieran el empate.

Benito Juárez llegó a permitir la firma, con Estados Unidos, del llamado Tratado McLane-Ocampo,³² el 1 de diciembre de 1859, tratado que confirmaba a perpetuidad el derecho de tránsito de los norteamericanos por el istmo de Tehuantepec (previamente concedido ya en el Tratado de 1853) al mismo tiempo que otra vía de paso, de Guaymas a Nogales o por alguna otra

³²Agustín Cué Canovas, El Tratado McLane-Ocampo. Juárez, Estados Unidos y Europa, América Nueva, México, 1956, p. 246.

ruta cercana a la frontera de México con Estados Unidos, concesión agravada por el hecho de que se reconocía a Estados Unidos el derecho de utilizar la fuerza para proteger el paso por esas vías. Este tratado, que parece haber sido concluido bajo presión y como mal menor ante pretensiones más amplias por parte norteamericana, no entraría en vigor, debido a que el senado de Estados Unidos se negó a ratificarlo.

Del lado de los conservadores también hubo otro tratado, el Mon-Almonte, que no sería ratificado, esta vez por México. Fue concluido, por el gobierno Zuloaga en nombre de México, y teniendo como representante en las negociaciones al Gral. Juan Almonte, mientras que por parte de España lo firmaría Alejandro Mon. El acuerdo iba encaminado a asegurar el pago de indemnizaciones a los súbditos españoles perjudicados en las guerras civiles y al castigo de los culpables del asesinato de españoles en las haciendas Chiconcuac, San Vicente y del mineral de San Dimas. En realidad, el tratado constituía una pieza en la política conservadora de buscar el apoyo europeo para su lucha interna contra los liberales. El Tratado Mon-Almonte, concluido en el mes de octubre no sería aprobado por el gobierno de Juárez.

La situación financiera del gobierno mexicano era muy seria, y por ello Juárez, mediante ley del 17 de julio de 1861 decidió suspender los pagos de la deuda exterior, decisión que sirvió como justificación a las potencias europeas, que emprendieron la intervención tripartita, sobre la base de la convención de Londres, de octubre de ese mismo año. España, Francia e Inglaterra, acordaban buscar garantías para el cobro de sus respectivas deudas, y al mismo tiempo proclamaban el respeto a la integridad territorial de México y su forma de gobierno. España y Francia, sin embargo, no ocultaban el propósito último, de establecer la monarquía, para lo que pensaban tener el apoyo de amplios sectores de la población mexicana.

El desembarco de las fuerzas invasoras se hizo sin incidentes, debido a la orden de Juárez, de no oponer resistencia, y se trató de encontrar una solución diplomática, permitiendo incluso el gobierno de México que las tropas intervencionistas penetraran hacia el interior, para buscar sitios menos insalubres. El 9 de enero de 1862 se reunieron en Veracruz los representantes de España (Juan Prim), Inglaterra (Sir Charles Wike) y Francia (Dubois de Saligny), y pronto surgieron diferencias entre ellos, debido a que empezaron a verse las distintas aspiraciones de cada uno. España e Inglaterra las limitaban al terreno pecuniario, de reclamaciones relativamente moderadas, mientras que Francia las elevó excesivamente y las mezcló con maniobras políticas de apoyo a la monarquía, en alianza con algunos mexicanos, punto que había

quedado descartado en virtud de los tratados de La Soledad, firmados entre las tres potencias y México, y en los que se reconocía que México no tenía necesidad alguna de las potencias extranjeras para estabilizar su propio gobierno. Visto el desacuerdo total con Francia, Juan Prim y Sir Charles Wikes deciden retirar sus tropas. Estaba cada vez más claro que el propósito primario de Napoleón III³³ era la imposición de Maximiliano de Austria como emperador de México.

Ante la evidente y clara alianza entre los franceses y los monárquicos, Juárez se preparó para la guerra. El 5 de mayo, las tropas mexicanas, bajo el mando de Zaragoza derrotaron a las francesas, que tuvieron que retirarse y pedir refuerzos a Francia. La nueva confrontación armada en Puebla resultó en una victoria para los franceses, el 19 de mayo de 1863, lo que llevó a Juárez a abandonar la capital y dirigirse a San Luis Potosí, para encabezar la resistencia.³⁴

El 10 de abril de 1864 se firman los Tratados de Miramar, en los que Maximiliano aceptó la corona imperial de México y para asumirla llegó a Veracruz, acompañado de su esposa Carlota,³⁵ el 28 de mayo de ese año.

Mientras Maximiliano iniciaba su gobierno imperial y chocaba con los conservadores y particularmente con la Iglesia, Juárez peregrinaba por diversas partes del territorio nacional, en una lucha que concluiría con la ejecución de Maximiliano, junto con Miramón y Mejía, en la ciudad de Querétaro, el 19 de junio. Francia, para hacer frente a los múltiples problemas internacionales en los que se había metido, debía contar con todas sus fuerzas y así había ordenado la repatriación de las tropas que tenía en México.

A la victoria final de Juárez contribuiría también la oposición norteamericana a la ocupación francesa. Mientras duró la guerra civil, el gobierno de Washington se había limitado a reconocer sólo al gobierno de Juárez, y a formular ciertas declaraciones de principio, acerca de su oposición a las pretensiones de Francia, pero desde 1866 ya pidió en términos vigorosos la retirada de las tropas de Napoleón.

Recuperado el control del país, el gobierno de Juárez se encontró diplomáticamente aislado, pues en el momento en que se había trasladado a

³³ Alfred Jackson Hanna & Kathryn Abbey Hanna. Napoleón III y México. Fondo de Cultura Económica. México, 1973, p. 290.

³⁴ José Fuentes Mares. La intervención europea en México, 1861-1862. México 1962, p. 236.

³⁵ Egon Cesar Clinte Corti. Maximiliano y Carlota. Fondo de Cultura Económica, México, 1944, p. 707.

San Luis Potosí todos, excepto Estados Unidos, le retiraron el reconocimiento, y después se mostraron muy reticentes para otorgarlo, problema éste que se trató de resolver, ya bajo el gobierno de Porfirio Díaz.

2.6.5 El Porfiriato

En el largo periodo en el que Porfirio Díaz³⁶ estuvo al frente del país, las relaciones exteriores de México planteaban varios problemas, que fueron más o menos sorteados. Una de las primeras cuestiones era la del reconocimiento del gobierno mexicano por parte de Estados Unidos, que mantenía una presión constante sobre México, para obtener el máximo de concesiones, exigiéndole el pago de las reclamaciones pecuniarias, y haciéndolo responsable de los incidentes fronterizos provocados por bandas armadas de diferente naturaleza. Estados Unidos pedía que México aceptara el derecho recíproco de cruce de la frontera para reprimir tales bandas armadas. Sobre todo ello planeaba la amenaza latente de nuevos despojos territoriales, que tomaban a veces la variante de la posibilidad de compra de territorios del norte.

A fin de cuentas, y al cabo de año y medio, Estados Unidos terminó por reconocer al gobierno de Porfirio Díaz, sin que éste cediera aceptando el derecho de cruce de la frontera, cosa que, por otra parte, la realizaban tanto las tropas mexicanas como las norteamericanas; pero era importante sostener el principio de soberanía territorial en los términos más absolutos. Motivo también de dificultades fue la negativa de permitir a Estados Unidos que continuara manteniendo un establecimiento en Bahía de Magdalena, problema éste que según ciertas interpretaciones, muy discutibles, llevaría a Estados Unidos a apoyar en un principio la revolución contra el porfirismo.

Con Inglaterra hubo también bastantes dificultades, principalmente originadas respecto al régimen y la delimitación de las fronteras con Belice, resolviéndose con el Tratado de 1883, en el que México cedía algunos territorios. Esto fue en el interregno del presidente Manuel González (1881-1884).

El otro grave problema, que estuvo a punto de crear serias dificultades a México, fue el que se produjo cuando el presidente guatemalteco Justo Rufino Barrios, asumió una política irredentista respecto a Chiapas y Soconusco, que desde 1824 se habían decidido por integrarse en México. Lo más serio de este

³⁶Daniel Cosío Villegas. Historia moderna de México. El Porfiriato, La vida política exterior. Hermes, México, 1960-1963, p. 231.

problema fue que, con el pretexto de mediar en el conflicto, Estados Unidos había decidido intervenir en apoyo de Guatemala. La muerte del presidente Garfield, asesinado, y el subsecuente acceso a la presidencia, de Chester A. Arthur más conciliador para México, facilitaron un arreglo con Estados Unidos, que retiró su oferta de mediación, tras haber sido convencido por el negociador mexicano Matías Romero.

En fin, en esta época también se plantearon dificultades por la cuestión de la pesada deuda externa,³⁷ que había ido aumentando desde la independencia y que había sido una de las causas principales de la intervención tripartita. Con Juárez rebasaba la suma de los 375 millones de pesos, y el ministro José María Iglesias hubo de realizar grandes esfuerzos para reducirla, cosa que consiguió, bajándola a 87 millones, no sin llegar a sostener muchos roces con los países acreedores, entre otros España e Inglaterra.

En el periodo que consideramos, México tuvo ilustres Secretarios de Relaciones, entre los que cabe mencionar Ignacio L. Vallarta e Ignacio Mariscal.

En gran medida, la política exterior del gobierno de Porfirio Díaz fue una continuación de los lineamientos que habían sido fijados ya en la época juarista y de Lerdo de Tejada, en el sentido de tratar de desarrollar las relaciones con Europa como contrapeso a Estados Unidos. Ignacio L. Vallarta, consiguió en ese propósito, significativos triunfos, al obtener el reconocimiento de Alemania, España, Italia, El Salvador y Guatemala, entre otros; triunfos estos que fortalecieron la posición mexicana frente a su vecino del Norte. En los últimos años de la presidencia de Porfirio Díaz, pasaron al primer plano de las preocupaciones en las relaciones bilaterales, para el gobierno mexicano, las actividades de los exiliados políticos en Estados Unidos, que conspiraban en contra de él y que no eran suficientemente reprimidos, para su gusto, por el gobierno norteamericano. En cuanto a Estados Unidos, la perspectiva de una próxima desaparición del presidente Porfirio Díaz les hacía ver una serie de posibles peligros para sus inversiones, que en vísperas de la revolución alcanzaba ya la suma de 2 mil millones de dólares, y de ahí una política crecientemente intervencionista, que rompía la tregua de relativo respeto hacia México, de los años inmediatamente anteriores. En esta política, el embajador Henry L. Wilson tendría un papel

³⁷ Jan Bazant. Historia de la deuda exterior de México, 1823-1946. El Colegio de México. México, 1968, p. 277.

destacado y dejaría una huella difícil de borrar, como embajador de pretensiones imperiales.

2.7 Las Relaciones Internacionales en la Revolución

2.7.1 Etapa Maderista

La situación revolucionaria que vivió México a partir de 1910 iba a traer la atención del mundo, y muy particularmente la de Estados Unidos, que siguieron muy de cerca los acontecimientos, sin llegar a comprenderlos totalmente, y preocupados por la defensa de sus intereses en el país. En algunas ocasiones intervinieron diplomáticamente, en nombre propio o de otros países, y algunas veces su acción constituyó una clara agresión a la soberanía del país, explicable únicamente en función de su fuerza y de la debilidad del México revolucionario, dividido en facciones opuestas que imposibilitaban una resistencia eficaz, aunque en momentos cruciales se manifestara una coincidencia en la condena de las acciones extranjeras, como ante la invasión norteamericana de Veracruz.

En todo el sur de Estados Unidos era evidente el fermento revolucionario, que alentaba en los mexicanos que habían huido de la dictadura porfirista. Estados Unidos adoptaba respecto a ellos, como ya he señalado, una posición ambivalente, resentido con Porfirio Díaz, pero sin disponerse a conceder el apoyo a ninguno de los revolucionarios, atento sólo a ver el modo de manipularlos en contra del régimen establecido en México.

El Plan de San Luis, redactado por Madero en Texas tras su fuga de la cárcel de San Luis Potosí, y fechado el mismo día de su fuga, el 5 de octubre de 1910, da una plataforma reivindicativa al movimiento revolucionario. Madero se mueve cautamente al principio, tratando de que ningún intento de apoderarse de Ciudad Juárez pueda desatar incidentes con Estados Unidos; sin embargo, los acontecimientos escapan a su control y la ciudad es ocupada por Villa y Orozco, lo que precipita la caída del porfirismo. El Pacto de Ciudad Juárez, del 21 de mayo de 1911 acarrea la renuncia de Porfirio Díaz, Presidente de la República, y de Ramón Corral, vicepresidente. León de la Barra asumía la presidencia, con carácter provisional, el 25 de mayo, para organizar las elecciones, mientras que el dictador derrocado emprendía el camino del exilio, el 31 de ese mes, a bordo del Ipiranga, desde el puerto de Veracruz.

Las elecciones llevaron a la presidencia, con gran apoyo popular, a Francisco I. Madero que debió enfrentarse desde el principio a una serie

interminable de desórdenes y revueltas; empezando por las de Emiliano Zapata y Pascual Orozco, Bernardo Reyes y Félix Díaz, y concluyendo tras la decena trágica (9 al 19 de febrero de 1913) cuando Madero es hecho prisionero por Victoriano Huerta y asesinado poco después.

En ese periodo turbulento³⁸ fue propicio a la constante interferencia norteamericana, casi siempre a través de su embajador Henry Lane Wilson, que al fracasar en su intento de establecer una relación cordial con Madero, que prefería mantenerlo a distancia, pasó a una irritante política de protestas constantes, por las decisiones o la falta de decisiones, del gobierno mexicano, unas veces en forma individual y otras actuando como instigador de otros diplomáticos. Por ejemplo, protestó contra el impuesto de tres centavos a cada barril de petróleo, y eso a pesar de que las empresas norteamericanas gozaban en aquel momento de una gran prosperidad y actuaban sin limitaciones por parte de la administración, que tenía cosas más urgentes de las que preocuparse.

Madero terminó por declarar persona non grata a Henry L. Wilson, lo que equivalía a expulsarlo de México; pero ya no pudo imponer su medida. Durante la decena trágica, Wilson insistió varias veces, con modos que no correspondían a los habitualmente utilizados por los diplomáticos, ante el gobierno mexicano, en una petición de garantías para los extranjeros. A veces fue acompañado por los embajadores de España, Inglaterra y Alemania, y en una ocasión llegó a pedir la dimisión de Madero, lo que provocó la reacción de éste, exigiéndole que no interviniera en los asuntos internos del país. Wilson también inició contactos con la oposición, llegando a propiciar la firma, en la propia embajada norteamericana, del llamado Pacto de la Embajada³⁹ o Pacto de la Ciudadela, entre Victoriano Huerta y Félix Díaz, el 18 de febrero.

2.7.2 La Ocupación Norteamericana de Veracruz

El cambio en la presidencia norteamericana, el 4 de marzo de 1913, con la subida al poder de Woodrow Wilson, cambió un poco las cosas, pues el nuevo presidente llamó a consultas a Henry L. Wilson y enseguida le pidió la renuncia. Desde entonces los representantes norteamericanos siguiendo las instrucciones de su gobierno, intervinieron en la política mexicana, tratando de

³⁸Bertha Ulloa. La Revolución intervenida. Relaciones Diplomáticas entre México y Estados Unidos (1910-1914). El Colegio de México. México, 1971, p. 394.

³⁹Op. Cit. p. 409.

mediar en el conflicto. Por un lado, presionaron al gobierno de Victoriano Huerta, al que no reconocieron ni permitieron adquirir armas en Estados Unidos. Por el otro, y a pesar de llevar una política de espera ante los acontecimientos, es evidente que hicieron esfuerzos por acercarse a los constitucionalistas, sin éxito alguno.

Entre tanto, mantenían una constante presión sobre México, manifestada en la presencia de unidades de su flota, en aguas mexicanas, ante Tampico y Veracruz.

Tampico estaba en poder de los federales, comandados por Ignacio Morelos Zaragoza, y la habían sometido a un estrecho asedio las fuerzas de Pablo González y Luis G. Caballero. El 9 de abril de 1914, un destacamento del acorazado norteamericano *Dolphin*, situado frente al puerto, desembarcó, al mando de un oficial y fueron detenidos por las tropas federales, siendo liberados poco tiempo después, al mismo tiempo que el general Morelos Zaragoza presentaba disculpas al almirante estadounidense, H. Mayo. Sin embargo éste rechazó las disculpas por insuficientes, y exigió excusas oficiales, y honores a la bandera norteamericana, pidiendo que se la izara y se la saludara con 21 cañonazos.

Las discusiones en torno al tema (el gobierno federal proponía que se tributaran también honores a la bandera mexicana) no llevaron a nada, y el presidente Wilson, con la autorización del Congreso, ordenó la ocupación del puerto de Veracruz que, previo un bombardeo por la flota, fue ocupado, retirándose la guarnición mexicana, que había recibido orden de no combatir, a Rentería. De todos modos hubo resistencia por parte del pueblo y los cadetes de la Escuela Naval.

El comandante F.F. Fletcher impuso la ley marcial y ocupó los servicios públicos y la aduana, impidiendo el desembarco de armas, particularmente del barco alemán, *Ipiranga*, que traía un importante cargamento de armas para Huerta. Algunos consideran que el propósito de impedir la llegada de estas armas a Huerta habría sido la verdadera causa de la ocupación de Veracruz, para la que se utilizó el incidente de Tampico como mero pretexto.

De cualquier manera, la ocupación no sólo provocó la protesta del gobierno federal, sino también la de Carranza⁴⁰ como Primer Jefe del ejército constitucionalista que, sin embargo, se negó a formar un frente común para combatir a los agresores, lo que seguramente se explica tanto por razones de

⁴⁰Isidro Fabela. La ocupación de Veracruz, e Intervención del A.B.C., en La Política interior y exterior de Carranza. De. Jus. México, 1979, p. 24-28.

política interior (posible consolidación del gobierno de Huerta, que parecía sin embargo difícil en aquel momento) como de política exterior, ya que una guerra con Estados Unidos no ofrecía posibilidades de triunfo para México e implicaba por el contrario riesgos de repetición de experiencias históricas desastrosas.

Los esfuerzos de los representantes de Argentina, Brasil y Chile en Washington llevaron a las conversaciones de Niagara Falls, abiertas el 20 de mayo de 1914 en Canadá, con participación de esos tres países, que formaron el grupo llamado ABC⁴¹, y las partes en conflicto; es decir, el gobierno norteamericano y por parte de México delegados del gobierno Huerta y de los constitucionalistas. Carranza había aceptado la mediación del ABC sólo "en principio", puesto que exigía que las conversaciones se limitaran a la cuestión de la posible retirada de las fuerzas norteamericanas, mientras que Estados Unidos se empeñaba en ligar ese problema al de la renuncia de Huerta y un arreglo entre las fuerzas mexicanas rivales.

Los acuerdos preliminares, del 25 de junio de 1914, no tuvieron gran significación, por la negativa firme de los carrancistas a discutir problemas internos. El 15 de julio concluyeron, sin resultado alguno, las conversaciones y el 14 de noviembre, cuando ya los constitucionalistas controlaban el país, las fuerzas norteamericanas se retiraron, dando fin a su intervención.

2.7.3 La Intervención llamada Expedición Punitiva⁴²

En un principio, el presidente Wilson, que consideraba a Villa como el hombre clave o uno de los hombres claves para la solución del conflicto interno mexicano, había mantenido una buena relación con él, a pesar de las objeciones de otros países, como Inglaterra, que protestaba por el asesinato de su ciudadano Benton,⁴³ a manos de los villistas. Sin embargo, con el tiempo decidió retirar su apoyo a Villa, en favor de Carranza, cuyo gobierno reconoció el 19 de octubre de 1915.

El reconocimiento norteamericano a Carranza, unido a la decisión del gobierno de Washington, de impedir el paso de armas desde su territorio, con destino a Villa, hizo que éste orientara su acción en contra de Estados Unidos,

⁴¹Op. Cit. p. 62.

⁴²Alberto Salinas Carranza. La Expedición Punitiva. Ed. Botas, México, 1936, p. 426.

⁴³Op. Cit. p. 22-24.

seguramente tratando de provocar un incidente internacional que le diera el tiempo y la ocasión para reorganizar a sus huestes dispersas y debilitadas.

Unos ingenieros norteamericanos fueron asesinados en Santa Isabel, y poco después, las fuerzas villistas atacaron el pueblo de Columbus, al norte de la frontera, provocando la muerte de varias personas.

Wilson ordenó entonces que un cuerpo expedicionario de unos 8 mil hombres, al mando del Gral. Pershing entrara al territorio de México, para buscar y castigar a Villa, en marzo de 1916.

Aunque la acción armada norteamericana iba en contra del rebelde Villa, Carranza no sólo no la aceptó, sino que sus fuerzas lucharon en contra de ellos, lo mismo que las de Villa, que fue aumentando el número de sus seguidores. Considerando la invasión, como era lógico, una violación de la soberanía mexicana, a pesar de las curiosas afirmaciones norteamericanas de que la expedición, por ellos denominada punitiva, no tenía como objeto afectar a esa soberanía de México, Carranza insistió en que las tropas invasoras abandonaran el territorio nacional. Hubo enfrentamiento entre ambas partes, e incluso en uno de ellos, en el Carrizal, los norteamericanos sufrieron una derrota, perdiendo un número de hombres que ha sido diferentemente evaluado, entre medio centenar y cerca de un centenar.

A fin de cuentas, e incapaces de capturar a villa, las tropas norteamericanas regresaron a su país.

2.7.4 Los Convenios de Bucareli

Una de las secuelas internacionales de la Revolución había sido avivar las reclamaciones por daños causados a ciudadanos extranjeros. Inglaterra, Francia, Italia, España, Alemania y Estados Unidos, etc. planteaba al gobierno de México la necesidad de reparar daños, reales, exagerados o ficticios, que habrían sufrido sus nacionales.

Por razones evidentes, las reclamaciones norteamericanas eran las que más preocupaban al gobierno de México, particularmente cuando aparecieron ligadas al problema del reconocimiento,⁴⁴ ya que Estados Unidos, desde el asesinato de Carranza, había retenido ese reconocimiento a los gobiernos revolucionarios. La diplomacia mexicana deseaba obtenerlo, tanto para normalizar las relaciones con Estados Unidos y restablecer canales de

⁴⁴E.F. Ladd, *Our Duty to México. Recognition of Mexican Government. Why is México not Recognized by the United States*, Washington, 1922, p. 31.

comunicación regulares, que sirvieran para prevenir un peligro de nueva invasión, como para tener los medios de impedir qué elementos desafectos al régimen del Gral. Obregón pudieran encontrar refugio y apoyo en el territorio norteamericano. Las relaciones diplomáticas con Estados Unidos tendrían además como consecuencia, ayudar a romper el aislamiento diplomático del país, que entre otras manifestaciones había tenido la de la exclusión de México de la Sociedad de Naciones, no incluyéndosele en el Anexo II, en la lista de países invitados, y también había tenido la consecuencia de retraer a los inversores extranjeros, en momentos en que México necesitaba relanzar la economía.

Pasarían dos años del gobierno de Obregón⁴⁵ en conversaciones infructuosas, hasta que se iniciaron las llamadas Conferencias de Bucareli, que de hecho aceptaban las pretensiones norteamericanas, anteriormente rechazadas al no aceptarse una propuesta hecha por el presidente Harding de un Tratado de amistad mexicano-norteamericano.⁴⁶

Los acuerdos de Bucareli fueron negociados por representantes personales de los presidentes de los dos países, Fernando González Roa y Ramón Ross, por parte de México, y J.B. Payne y Charles E. Warren, por parte de los Estados Unidos. Ellos llegaron a un entendimiento y el arreglo recibiría el respaldo de ambos gobiernos, sin que se siguieran los caminos constitucionalmente requeridos de la ratificación. Además del pacto extraoficial se aprobaron en aquellas conferencias la Convención General de Reclamaciones, respecto a las que presentarán ciudadanos de cada país en contra del otro, y la Convención Especial de Reclamaciones, acerca de las que tuvieran ciudadanos norteamericanos en contra de México, por daños sufridos durante la Revolución. Las dos convenciones sí fueron ratificadas, el 1 de febrero de 1924.

Los arreglos convenidos extraoficialmente son los que provocaron el gran debate nacional pues implicaban, por una parte la no retroactividad del artículo 27 constitucional, en cuanto a que todas las personas que hayan ejecutado, con anterioridad a la promulgación de dicha constitución (la de 1917) algún acto positivo, que expresare la intención del superficiario o de las personas capacitadas para ejercer sus derechos al petróleo en el subsuelo...⁴⁷

⁴⁵William E. Walling, *The Mexican Question. México and American-Mexican Relations under Calles and Obregon*. Robins Press, 1927, p. 205.

⁴⁶Op. Cit. p. 286.

⁴⁷Ibidem, p. 345.

Por otro lado, garantizaban el pago de las expropiaciones de tierras de norteamericanos mediante bonos federales.

Un mes después de la ratificación de las convenciones de reclamaciones, es decir, el 31 de marzo, el embajador de Estados Unidos, Charles E. Warren iniciaba su misión diplomática ante el gobierno mexicano.

2.7.5 La Política Internacional del Presidente Cárdenas

Con los acuerdos de Bucareli se inicia la ruptura del aislamiento de México⁴⁸ al eliminar la oposición de los Estados Unidos; mientras que los otros arreglos relativos a reclamaciones con varios países europeos, poco a poco le devolvieron a México el status respetable que le habían arrebatado.⁴⁹ En la presidencia de Ortiz Rubio, México enunciaba la famosa doctrina Estrada,⁵⁰ que iría a convertirse en uno de los instrumentos básicos de su política exterior. Pero fue con Cárdenas cuando México hace su gran entrada en los foros internacionales: primero, consolidando su postura independiente, con la expropiación de las compañías petroleras extranjeras, y después con su papel gallardo en la Sociedad de Naciones, defendiendo Etiopía frente a la invasión italiana, y dando su generoso apoyo a la República Española atacada por los militares rebeldes coludidos con la Alemania Nazi y la Italia Fascista.

Fue la expropiación petrolera el gran acto de política internacional de Cárdenas.⁵¹ Los propósitos nacionalistas de la Constitución de 1917 habían sido en gran manera desvirtuados por los acuerdos de Bucareli, y también posteriormente en virtud del acuerdo Calles-Morrow, que habían llevado a la reforma de las leyes petroleras, el 13 de enero de 1928, en favor de las compañías norteamericanas. Lo más grave era que ni siquiera la legislación vigente se cumplía, pues las compañías extranjeras, norteamericanas, británicas y holandesas actuaban en gran parte al margen de las leyes, evadiendo impuestos y controles del gobierno mexicano.

El camino a la expropiación petrolera se abrió a través de la confrontación obrera con las empresas. Cárdenas había dado impulso desde el

⁴⁸Isidro Fabela. *La Política Internacional del Presidente Cárdenas*, 2a. De., Jus, 1975, p. 279.

⁴⁹En la época de Calles, sin embargo, todavía estuvo a punto de provocarse una guerra entre ambos países.

⁵⁰Luis Roa González. *La Doctrina Estrada*. México, 1952, p. 125.

⁵¹L Kunz. *The Mexican Expropriations*. New York University School of Laws. New York, 1940, p. 64.

comienzo de su mandato al movimiento obrero y a medida que pasaba el tiempo ese impulso se iba acrecentando. Los trabajadores petroleros estaban unificados en el Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana (S.T.P.R.M.), que en un congreso celebrado en julio de 1936, elaboró un proyecto de contrato colectivo, en el que exigía un aumento de los salarios y una mejoría de las condiciones de trabajo. El proyecto fue considerado excesivo por las empresas, que se negaron a aceptarlo.

El gobierno decide mediar, y promueve una reunión obrero-patronal, que prolongó sus trabajos a lo largo de cuatro meses, pero sería incapaz de llegar a una solución. Declarada la huelga, el 31 de mayo de 1937, las empresas alegan su ilegalidad, pero la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje la declara existente.

Ante los perjuicios que la huelga causaba al país, fue suspendida, al mismo tiempo que el Gobierno ponía en pie una comisión de peritos, con el objeto de analizar la situación económica de las empresas petroleras y dictaminar acerca de su capacidad de absorber los aumentos solicitados por los trabajadores. La Comisión dictaminó en contra de las empresas, y lo mismo hicieron la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, que el 18 de diciembre apoyaba el dictamen de la Comisión de peritos, y la Suprema Corte de Justicia, que había fallado en contra de los amparos promovidos por las empresas.

Al rechazar las empresas la orden del gobierno, de que respetaran las decisiones que, dentro de la legalidad mexicana, se había adoptado, llegó Cárdenas a la conclusión de que debía eliminar a las empresas extranjeras, que eran fuente no sólo de poder económico, sino también político, pues pretendían poner en jaque al gobierno, amenazándolo con paralizar sus actividades y llevando a cabo campañas de descrédito en contra de México.

El 18 de marzo de 1938, el presidente Cárdenas, comunicó al país su histórica decisión, expropiando la industria petrolera, decisión que encontró el respaldo de toda la nación.

El decreto expropiatorio tuvo un gran impacto internacional. Las compañías petroleras boicotearon al petróleo mexicano en todo el mundo, y consiguieron el respaldo de los gobiernos, norteamericano y británico principalmente. Entre estos dos había ciertas diferencias importantes: Estados Unidos, que aceptó el derecho del gobierno mexicano a la nacionalización, pedía que las empresas fueran indemnizadas de modo inmediato y adecuado⁵², mientras que el gobierno británico se oponía a la expropiación misma. La

⁵²Op. Cit. p. 78.

tirantez con Gran Bretaña llevó a la retirada del embajador mexicano y a la petición de que saliera de México el británico.

A pesar de todo, el presidente Franklin Delano Roosevelt decidió no llevar las cosas demasiado lejos y eso propició una disminución de la tensión entre los dos países. Las circunstancias internacionales llevaban la atención norteamericana y británica hacia otros problemas más urgentes. La confrontación con las fuerzas nazifascistas, que se adivinaba próxima, recibía la máxima prioridad, y ello dio un respiro al gobierno mexicano, que pudo a fin de cuentas llegar a un arreglo, en el que se comprometía a pagar una indemnización justa en un plazo razonable. A lo largo de los años, los gobiernos de México cumplieron sus compromisos hasta la extinción de la deuda.⁵³

2.8 Participación de México en la Segunda Guerra Mundial

El último año de la presidencia de Cárdenas coincidió con el comienzo de la segunda guerra mundial. La posición oficial mexicana se había ido definiendo como una posición de creciente apoyo a las democracias en lucha contra las fuerzas del Eje. Esta afirmación debe matizarse con la aclaración de que el boicot de las compañías petroleras forzó a México a vender el petróleo a quien estuviera dispuesto a comprárselo, y esto incluyó temporalmente a los países del Eje. Por otro lado, dentro del país, tanto en la época de Cárdenas como en la de su sucesor, el Gral. Avila Camacho, que subió al poder en 1940, había una corriente contraria a que México se viera envuelto en el conflicto e incluso algunos pedían una participación pero al lado de las potencias del Eje. Estos iban desde los grupos de derecha, y particularmente los sinarquistas, hasta los comunistas, los cuales a raíz del Pacto Molotov-Von Ribbentrop habían olvidado al Pacto Antikomintern y no consideraban al Eje como el agresor... hasta que Alemania atacó a la URSS, en cuyo momento volvieron a ser antinazis.⁵⁴

La política mexicana, representada en la Sociedad de Naciones por su último diplomático, Isidro Fabela, había expresado la oposición decidida a las agresiones nazifascistas: en el caso de la guerra civil española oponiéndose a la

⁵³Guillermo Garcés Contreras. México. Cincuenta años de política internacional. Instituto de Capacitación Política, PRI. México, 1982. p.34-47.

⁵⁴Texas Pres Karl Schmitt. Communism in México, a Study in Political Frustration. University of Texas Press. Austin, 1965, p. 290.

asistencia germanoitaliana a los rebeldes de Franco y aceptando la llamada política de no intervención sólo con reticencia (y después de haber expresado sus reservas a algo que preveía que iba a ser burlado) cuando el gobierno de la República española le dio su asentimiento; en el caso de Etiopía, refutando los argumentos polacos que declaraban desaparecido el Estado etiope y llevaban a la lógica conclusión de la expulsión de los representantes del gobierno del Negus, de la Sociedad de Naciones; en la imposición del Anschluss con Austria, en fin, México ya identificaba el preludio de la segunda guerra mundial.

Avila Camacho, calificado como un presidente conservador, sobre todo en comparación con Cárdenas, no dejó duda, sin embargo, desde el comienzo de su mandato, acerca de donde estaban las simpatías de México, denunciando la política agresora del Eje y declarando su apoyo a los aliados, apoyo que reiteró de modo muy especial cuando Estados Unidos decidió, en marzo de 1941, ampliar los beneficios de su Ley de Préstamos y Arriendos a la Gran Bretaña.

Al involucrarse Estados Unidos en el conflicto, el gobierno mexicano también hizo más definida su postura, a pesar de la oposición de algunos sectores internos, que encontraban eco en el sentimiento antinorteamericano, cuyos orígenes históricos son fáciles de entender. México externó su solidaridad con Estados Unidos de modo efectivo cuando se unió a la condena al ataque de Pearl Harbor, en diciembre de 1942 y cuando un mes más tarde, en enero de 1943, en la Conferencia de Ministros de Relaciones Exteriores, la delegación mexicana defendió con decisión la recomendación a las repúblicas americanas de que rompieran relaciones diplomáticas con el Eje.

La marina de México contribuyó al esfuerzo común, hundiendo algunos barcos alemanes que habían violado las leyes del país, y el gobierno mexicano organizó la lucha contra las redes de espías alemanes, que habían encontrado en México, debido a su cercanía con los Estados Unidos, una base de operaciones relativamente efectiva. Finalmente, en mayo de 1942, y tras los hundimientos de los barcos petroleros mexicanos Faja de Oro y Potrero del Llano por submarinos alemanes, México declaró la guerra al Eje.

La contribución de México a la causa aliada fue más efectiva de lo que a veces se considera, y se realizó en el doble frente económico y militar. En el aspecto económico el apoyo consistió en un aumento de la producción de minerales estratégicos: acero, antimonio, arsénico, cadmio, cobre, grafito, mercurio, zinc, etc. y el envío al sur de Estados Unidos, de trabajadores agrícolas, para suplir la falta de mano de obra, proyecto éste en el que se había

acordado la contratación de unos 200 mil trabajadores, aunque según parece, la cifra no pasó de 75 mil. En el aspecto militar la participación directa de México no fue muy amplia: el escuadrón 201 de la Fuerza aérea, compuesto de unos 300 hombres, combatió en el frente del Pacífico, en Filipinas primero y después en Formosa, y luchó con reconocido heroísmo. Pero no fue esa la única contribución militar, pues de los mexicanos residentes en Estados Unidos, una cifra probablemente superior a los 250 mil combatió con el ejército norteamericano en diversos frentes y según ciertos cálculos, de ellos habrían perecido en combate más de 20 mil.

2.9 La Política Exterior de la Revolución Institucionalizada

En 1946, el Partido Nacional Revolucionario (con Calles), que se había transformado en Partido Revolucionario Mexicano (con Cárdenas), pasaría a denominarse Partido Revolucionario Institucional, deseando simbolizar con ello la consolidación del proceso transformador del país, que había encontrado ya la estabilidad política, aunque subsistieran algunos problemas económicos y sociales. Esto tiene también su propio reflejo en la política internacional de México.⁵⁵ Lanzado a un proceso de industrialización acelerado, ello propició el surgimiento de una clase empresarial, que facilitó el acercamiento entre el gobierno mexicano y los empresarios de otros países, interesados en realizar inversiones o conceder empréstitos al país. Las transformaciones que había conseguido la Revolución se daban ya como hechos consumados y eran aceptadas, y se creía en la posibilidad de un entendimiento con el gobierno de México. Por otro lado, la alianza circunstancial de la Segunda Guerra Mundial había clarificado el ambiente en las relaciones con Estados Unidos, que aprendió a convivir con su vecino del sur, a sabiendas de que no podría imponerle sus propias concepciones para convertirlo en un aliado servil, ni las circunstancias económicas y geográficas facilitaban un excesivo alejamiento de las posturas norteamericanas.

Los siguientes presidentes, Miguel Alemán, Adolfo Ruiz Cortines, Adolfo López Mateos, Gustavo Díaz Ordaz, Luis Echeverría, José López Portillo y Miguel de la Madrid, todos mantuvieron una evidente continuidad en la política exterior de México, caracterizada por la reafirmación de una

⁵⁵Guillermo Garcés Contreras, Op. cit; Centro de Estudios Internacionales, Continuidad y cambio en la Política Exterior de México. El Colegio de México. México, 1977. p. 237.

serie de principios como el de la no intervención, que es básico, ya que ello lleva implícito el propósito de mantener la independencia frente a la potencia hegemónica de la región, es decir, Estados Unidos. Hasta Díaz Ordaz, la política exterior mexicana fue principalmente de rechazo a los intentos norteamericanos de envolverlo en problemas que o México consideraba que no eran suyos o tenía en ellos una postura diferente. Sin embargo, y aparte una actividad intensa y afortunada en el medio de la diplomacia multilateral, primariamente en los organismos internacionales, para crear y mantener un prestigio que reforzara su posición internacional, México no tomaba grandes iniciativas. Con Luis Echeverría, empezó a cambiar, al colocarse en la vanguardia de las reivindicaciones de los países en vías de desarrollo. La Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados es un buen ejemplo de ello, así como una activa diplomacia de contactos personales con dirigentes extranjeros. Pero México no tenía medios suficientes para apoyar esa política de aspiraciones globales, y la irritación norteamericana ante posturas adoptadas por México, que se juzgaron inconvenientes, llevó a Estados Unidos a ejercer una presión política y económica brutal sobre el gobierno de Echeverría, en los últimos meses de su gobierno, preparando rumores alarmantes sobre la estabilidad económica del país, alentando la fuga de capitales, etc., y forzó al presidente de México a una devaluación que mostró los resultados palpables de la presión de Estados Unidos.

Con el presidente López Portillo,⁵⁶ el descubrimiento y la puesta en explotación de grandes yacimientos de petróleo, en el momento de mayor agudez de la crisis energética mundial, reforzó la posición negociadora de México, y le dio medios para proseguir en el plano interno una política de relanzamiento de la economía, y en el plano externo le permitió ofrecer una imagen de país potencialmente fuerte.⁵⁷ Poco a poco también, y como consecuencia de una modificación de la situación internacional, con el aumento acelerado de la conflictividad social, que se iba acercando al país por la frontera sur, México fue asumiendo una posición internacional más activa,

⁵⁶La Política Exterior de López Portillo puede darse seguimiento en la publicación de la Secretaría de Programación y Presupuesto. México en el ámbito internacional. México, 1981, 4 vols.

⁵⁷Para la interpretación que en aquel momento se daba a la política exterior de México y sus posibilidades, ver Modesto Seara Vázquez. La política exterior de México hacia los Estados Unidos: la lucha por la igualdad, en Alonso Gómez Robledo (compilador), Las relaciones México-Estados Unidos. Resultados de una Investigación Interdisciplinaria. UNAM, México, 1981.

reconocida y tolerada por Estados Unidos aunque no fuera de muy buena gana. La nueva estatura política y económica de México, que se va acercando a los cien millones de habitantes y que se está convirtiendo en una potencia económica a pesar de los enormes problemas sociales y económicos que tiene planteados, lo obliga a una política exterior activa, de iniciativas, que no puede siempre coincidir con Estados Unidos, excepto en el interés de asegurar la estabilidad de la región, en especial de Centroamérica. La discrepancia, al menos con el gobierno de Reagan es sin embargo total, en cuanto a los medios para conseguir la estabilidad, pues mientras México la ve en una transformación social que resuelva las causas de la rebeldía, Estados Unidos insiste en las fórmulas anacrónicas del apoyo a las dictaduras sin reconocer que la realidad de la década de lo 80 s no es la misma de épocas pasadas.

En algunos sectores, nacionales y extranjeros, se otorga a la crisis económica (descenso del precio del petróleo, elevadísima deuda externa, desempleo, inflación, contracción económica) que coincidió con el último año del gobierno de López Portillo y el primero de Miguel de la Madrid, un valor permanente que no resulta razonable. Desde luego que la crisis es sumamente seria, y de ello dan prueba las drásticas medidas de austeridad que se vio obligado a tomar el gobierno. Pero los análisis de esa crisis son frecuentemente coyunturales. Al problema económico, se le deben agregar los conflictos sociales y la pugna al interior del partido en el poder, mismo que sufre una fractura con De La Madrid, pues éste rompe con la ley del péndulo sobre la sucesión presidencial e inaugura la etapa de los tenócratas al frente del país y se prolongaría con Carlos Salinas de Gortari en el siguiente sexenio (1988-1994).

2.10 La Política Exterior De México Durante el Sexenio de Carlos Salinas De Gortari

En enero de 1989 el Gabinete de Política Exterior⁵⁸ aprobó como objetivos generales para la acción internacional de México:

- preservar y fortalecer la soberanía nacional, que implica la defensa de nuestra integridad territorial, de nuestros mares y plataformas continentales y de nuestros recursos naturales;
- apoyar el desarrollo económico, político y social del país, a partir de una mejor inserción de México en el mundo actual;

⁵⁸Reunión de Planeación de Objetivos sobre Política Exterior de México, 1988-1994, México, Secretaría de Relaciones Exteriores -SRE-, 1989, 56 pp.

- proteger los derechos e intereses de los mexicanos en el extranjero;
- utilizar la cultura mexicana como uno de los principales elementos de identidad nacional y presencia de nuestro país en el mundo;
- ayudar a proyectar una imagen positiva de México en el exterior; y
- apoyar y promover la cooperación internacional en todos sus aspectos, como instrumento esencial para que la comunidad de naciones alcance estadios superiores de paz, convivencia, entendimiento y desarrollo.

Objetivos que reflejan los principios tradicionales de la política exterior de México⁵⁹, aunque con resultados que no siempre fueron los deseados.

Con el derrumbe del sistema soviético, proliferaron las especulaciones acerca de la estructura del poder mundial, que suplantaría a la rivalidad Este-Oeste. Algunas tesis pretendieron equiparar la nueva etapa con el fin mismo de la historia. La supremacía de la potencia victoriosa (Estados Unidos) significaba el triunfo, se dijo, de la economía de mercado y de la filosofía del capitalismo, y con ello la uniformidad de los valores y las creencias de todas las sociedades en torno de los ideales del gobierno democrático al estilo occidental. Las contradicciones del mundo deberían cesar y acomodarse a la nueva realidad dominante.

La tesis milenarista tuvo una vida muy efímera. Aun antes de que sus autores terminaran de elaborarla, afloraron con gran fuerza las profundas diferencias económicas y sociales que separan a los países desarrollados del mundo en desarrollo, así como las añejas rivalidades étnicas, religiosas y de estrechos nacionalismos, que se habían mantenido reprimidas durante el largo periodo de la Guerra Fría.

Sumergido en la confrontación Este-Oeste, el mundo había avanzado aceleradamente hacia la globalización de la economía mundial. En esos años se había dado un fenomenal aumento en la interdependencia de las economías, de los flujos de inversión, de comercio, de corrientes financieras y de

⁵⁹Tradicionalmente, México ha basado su política exterior en siete principios fundamentales que han sido formulados en el curso de su historia, a saber: "La Autodeterminación de los Pueblos"; "La No Intervención"; "La Solución Pacífica de Controversias"; "La Proscripción de la Amenaza o el uso de la Fuerza en las Relaciones Internacionales"; "La Igualdad Jurídica de los Estados"; "La Cooperación Internacional para el Desarrollo", y "La Lucha por la Paz y la Seguridad Internacionales". Para abundar sobre estos principios, se puede consultar la obra: 7 Principios Básicos de la Política Exterior de México, Comisión Nacional de Asuntos Internacionales del PRI, México 1993, 97 pp.

información entre los países desarrollados, con una creciente exclusión de los países en desarrollo.

Desde fines de los años setenta, pero particularmente en la década de los ochenta, ocurrió un cambio dramático en los flujos de las inversiones internacionales. Los Estados Unidos, de ser los principales proveedores de capital internacional, se convirtieron en los principales receptores de la inversión en el nivel mundial. Más de 80% de los recursos recibidos por esta nación proveían de los países de la OCDE⁶⁰. A su vez, más de 60% de las inversiones estadounidenses en el exterior se destinaban a ese grupo de países.

Estos flujos de inversión, efectuados fundamentalmente por las empresas transnacionales, estuvieron crecientemente vinculados al comercio de mercancías, de recursos financieros y de conocimientos, dando como resultado un crecimiento exponencial de la polarización económica entre países ricos y pobres.

En el ámbito nacional, el gobierno de Salinas recibe un país severamente debilitado por la crisis del endeudamiento y sus graves secuelas sociales. Para ese momento había transcurrido ya casi una década de crecimiento nulo de la economía, altos niveles inflacionarios, deterioro en la cotización del peso, parálisis en las inversiones productivas y una pérdida significativa de confianza en el futuro del país.

Sumado a esto, Salinas inicia su mandato bajo fuertes cuestionamientos de legalidad en las elecciones presidenciales, buscando apoyo y reconocimiento internacional para su legitimidad en el poder. Reconocimiento que recibe después de demostrar una ambiciosa y agresiva apertura del mercado nacional. El ejemplo más fehaciente de ello, sin duda, se demuestra con el Tratado de Libre Comercio entre Canadá, Estados Unidos y México.

Para revertir la crisis heredada de sexenios anteriores, se buscó en una primera etapa reanimar las fuerzas internas del país y restablecer la credibilidad de los centros financieros internacionales en el futuro económico de México. La privatización de las empresas públicas, la corrección del déficit presupuestal, el pacto para la estabilidad económica y de precios y el ajuste económico fueron las primeras señales de cambio que envió México al mundo. Se desregularizaron diversos aspectos de la inversión extranjera, que junto con medidas de simplificación administrativa, estuvieron orientadas a eliminar pautas que entorpecían el desarrollo de los negocios y de las actividades productivas.

⁶⁰ Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico

Uno de los rasgos más distintivos de la política del presidente Salinas fue la utilización consciente y deliberada de los vínculos con el exterior para fortalecer internamente al país. Por esta vía, México alcanzaría mayor prestigio, influencia y capacidad negociadora en el ámbito internacional. Y de hecho se logró, sobretudo en los países de Centro y Sudamérica, quienes veían a nuestro país como un modelo a seguir. Algunos llamaron la recuperación de nuestra economía como "El Milagro Mexicano". Sin embargo, esta aparente fortaleza económica e incursión de nuestro país en los países del primer mundo se desplomaba conforme finalizaba el sexenio de Salinas.

La diversificación e intensificación de las relaciones de México con el mayor número de países y regiones se convirtió en piedra angular de la acción externa. Conforme a un orden de prioridades fijado por la vecindad, la naturaleza de los intercambios, las afinidades culturales y políticas, así como las posibilidades de concertación, se revitalizó la presencia de México en América del Norte, en América Latina y la región del Caribe, en Europa y la Cuenca del Pacífico. La intención de fondo fue la de fortalecer los contactos con aquellos países y zonas del mundo que pudieran equilibrar y servir de contrapeso a nuestros nexos con los Estados Unidos y ampliar las opciones de desarrollo del país. Esta estrategia buscó disminuir el riesgo de caer en una posición de vulnerabilidad frente a un país o grupo de países, al concentrar de manera excesiva los vínculos con ellos.

Con América Latina se buscó impulsar acciones de impacto tangible. Se estableció el Grupo de los Tres⁶¹. A su vez, el Grupo de Río creció en membresía y en horizontes. Con Centroamérica se promovieron los programas de cooperación y los vínculos de todo orden. La mediación en las crisis políticas de Guatemala y El Salvador contribuyó a facilitar el diálogo pacífico entre las partes y en este último país apoyó sus procesos de consolidación institucional.

En el plano continental, México ocupa un lugar único. Nuestro país es el punto de encuentro geográfico entre las dos civilizaciones dominantes de América. Por la geografía, el país se ubica en América del Norte y es en esa región donde concentra sus principales intereses económicos, financieros y de población migrante. Es, al mismo tiempo, parte consustancial de América Latina, como lo confirma la historia, la cultura, la lengua y los valores más acendrados.

⁶¹ Organismo integrado por los países: Colombia, Venezuela y México.

Uno de los resultados concretos de la política exterior de México fue su ingreso a foros o grupos económico-comerciales en el mundo: al mecanismo de Cooperación Económica Asia-Pacífico⁶², en Noviembre de 1993. Las relaciones históricas e intensas que existen con Europa debían ser igualmente capitalizadas y expandidas. Con estas premisas se firmó un Acuerdo Marco de Cooperación con la Comunidad Europea y posteriormente se decidió buscar el ingreso a la OCDE⁶³.

Tanta fue la importancia que adquirió el comercio durante el sexenio de Carlos Salinas, que la subordinación de la Política a la Economía -en lo general-, se extendió y confrontó a dos de las Secretarías encargadas -en forma diferente, pero complementaria- de la política exterior de México: la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) y la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (SECOFI).

La creación de la Conferencia Iberoamericana, en julio de 1991, abrió un nuevo espacio para la concertación política y la cooperación entre naciones con raíces históricas y culturales comunes. En momentos en que se debatía la recomposición de las relaciones internacionales, la Conferencia Iberoamericana se significó por sus propuestas constructivas para la reorganización equilibrada de las Naciones Unidas, con base en la participación democrática de los Estados miembros y en la vigencia y desarrollo del derecho internacional.

En otros ámbitos se promovió la concertación entre potencias medias dentro del Grupo de los Quince y se negociaron tratados de libre comercio con Chile, Costa Rica, y se realizaron negociaciones comerciales con Venezuela, Colombia, Bolivia y los países centroamericanos.

La apertura de relaciones diplomáticas con la Santa Sede y con Sudáfrica fueron favorecidos por los cambios en el mundo (aunque a Salinas le ocasionó una fuerte confrontación con la línea dura y radical del partido que lo llevó al poder⁶⁴).

Las propuestas de México para reformar las Naciones Unidas, cuestionando incluso la vigencia del derecho de veto, el rechazo a que la OEA (Organización de Estados Americanos) se arrogara la posibilidad de expulsar países miembros por la vía de calificar sus procesos políticos internos, la convocatoria a replantear desde sus raíces el problema global del narcotráfico,

⁶² APEC, por sus siglas en inglés.

⁶³ El ingreso formal de México a este organismo fue en 1994.

⁶⁴ El Partido Revolucionario Institucional - PRI -

la ofensiva diplomática para cancelar definitivamente los ensayos nucleares y la misma modernización del Servicio Exterior Mexicano⁶⁵ son otros ejemplos de las acciones ejecutadas en política exterior durante el gobierno de Carlos Salinas de Gortari.

Sin duda, en nuestro país durante el sexenio de Salinas vivimos una constante participación en el ámbito internacional, en gran parte debido a una fuerte consigna de grupos poderosos en el extranjero (particularmente de Estados Unidos) para el presidente: insertar a México en el proyecto de globalización como contrapeso frente a los bloques económico-comerciales que se forman en el mundo, sobre todo la gran ofensiva de los países asiáticos y europeos.

Podemos hablar del “ser” de la historia diplomática mundial, desde sus orígenes hasta su actualidad; y en modo más concreto y particular de la vida diplomática de nuestro país, como hasta ahora lo he descrito en forma sucinta. Pero no debemos olvidar hablar del “deber ser” de la diplomacia: de los principios que deben regirla, sobre los cuales debe ser cimentada, y sobre todo las características o el perfil más idóneo que deben tener los estrategas y ejecutores de la diplomacia: los diplomáticos.

⁶⁵Que incluyó el ingreso al Servicio Exterior mediante convocatoria abierta por examen de oposición, elaboración de ensayos sobre cuestiones internacionales y entrevistas con funcionarios de la Cancillería.

CAPITULO III: EL PERFIL DESEABLE DEL DIPLOMÁTICO EN LOS UMBRALES DEL SIGLO XXI

La teoría no debe divorciarse de la práctica, mucho menos confrontarse. Cuando ésto ocurre y el “ser” excluye al “deber ser” los resultados peyorativos saltan a la vista y los errores se pueden contar en plural. Parte del deber ser de la diplomacia lo constituyen sus protagonistas, cuyos valores, cualidades y características deben ser tan sólidos como a continuación se describen:

3.1 Cualidades que debe poseer un Diplomático

Los Estados deben reclutar, formar y perfeccionar acuciosamente a su personal diplomático, porque será éste quien lo represente en el exterior pero simultáneamente por el variado tipo de funciones que debe desempeñar se le exige cumplir con determinadas características.

Los atributos personales de los actores continúan siendo muy importantes en diplomacia. Por muy acertadas que sean las instrucciones que se les impartan y por muy avanzados los medios materiales y tecnológicos que se pongan a su alcance, quien debe actuar sigue siendo determinante para el resultado final. Sin embargo, no hay que olvidar que el diplomático se ve enfrentado a trabajar con conflictos entre Estados y no entre sus representantes, motivo por el cual el poder relativo de los respectivos Estados juega un papel esencial, que a veces supera habilidades y capacidades.

Mucho se ha escrito sobre el tema a través de la historia, y cada autor ha adornado a su diplomático ideal de más y más cualidades, hasta el extremo que parece dudoso poder encontrar en la realidad a seres humanos plagados de tal cúmulo de virtudes. Lo que ocurría es que se veía a cada persona en función de una Corte o un Estado en particular, donde el designado se desempeñaba, señalándose entonces las virtudes que tal diplomático debía reunir para agradar a sus autoridades y poder, de esa manera, alcanzar acuerdos provechosos para su país.

Los tratadistas, antiguos y modernos, se han explayado sobre el particular. No trato ahora de hacer literatura sobre el tema, que ha sido

hecha con prolijidad, sino de presentar las cualidades que debe tener un buen diplomático, en una doble dimensión: primero, aquellas que deben ser innatas, formar parte de sus condiciones personales, y cuya existencia debe ser determinada al momento de seleccionar al candidato para ingresar al Servicio Exterior de su país y, luego, las que deben ser adquiridas a través de enseñanzas técnicas y especializadas, o de ejercicios prácticos.

3.2 Cualidades Innatas

3.2.1 Patriotismo. El diplomático debe amar a su país de manera intensa y sentirse consustancialmente vinculado a él, deseando verlo progresar incesantemente dentro de la comunidad de naciones. Para amarlo realmente, debe conocerlo y comprenderlo, lo cual logrará a través de los viajes y de la lectura de su historia y acerca de quienes la han protagonizado.

Sin embargo, al hablar de su país, hay que hacerlo con prudencia. El diplomático no es propagandista de su país, sino su representante. Si todos los diplomáticos se dedicaran a hablar acerca de las virtudes de sus propios países no solo no habría diálogos, sino que se provocarían enfrentamientos muchas veces por asuntos intrascendentes. Especialmente hay que evitar que los nacionales puedan verse empujados por los valores que pudieran adornar a los países que los diplomáticos presenten en una reunión.⁶⁶

Respecto de su país, hay que aceptar las opiniones de los demás, y reservarse para defender o aclarar lo que sea de real importancia. Jamás hay que defender lo indefendible. Lo bueno es bueno, pero lo malo debe ser malo. Es cierto que el corazón está más inclinado hacia un lado, que es el del propio país, pero es preferible mantener al respecto la mayor objetividad que sea posible. Sin embargo, el afecto por su país se debe mantener en lo bueno y en lo malo, porque sólo lo que realmente se quiere se protege con la firmeza y decisión con que un diplomático debe defender los intereses permanentes del Estado que representa y los valores de su gobierno.

El afán de compararlo con otros países es, entonces, una deformación del verdadero patriotismo. También lo es el "chauvinismo", palabra que se

⁶⁶Satow, Sir Ernest. *Satow's Guide to Diplomatic Practice*, 4th. ed. Sir Neville Bland, Longman, 1968, 246 p.

identifica con la exaltación exagerada de sus virtudes. Más que atraer adeptos, tales características provocan reacciones contrarias de parte de auditores y contertulios.

El patriotismo debe ser sutilmente dosificado y utilizado oportuna y adecuadamente cuando la ocasión realmente lo requiera.

3.2.2 Franqueza. Tanto en la diplomacia bilateral como en los foros internacionales, hay que saber ganarse la confianza de los demás, sobre la base de decir la verdad. Jamás hay que engañar, es posible callar ciertas cosas o algunas partes de algún suceso, incluso a veces es conveniente e indispensable hacerlo, pero no se puede ni se debe mentir. La diplomacia ha pasado a convertirse en franca y directa y son razones de índole política y no sólo moral, las que conducen a hablar con franqueza.

Un diplomático recién llegado a una sede es observado cuidadosamente por sus interlocutores, sean éstos del país o de otras naciones. Si miente, y nunca hay que olvidar que otro diplomático tiene variados medios para verificar la verdad o no de un dicho o de un pretendido hecho, corre el riesgo de no poder lograr la credibilidad que es indispensable para que se convierta en un interlocutor respetado.

El gran diplomático francés Choiseul⁶⁷ solía decir: "La verdadera forma de hacer las cosas es mediante la verdad, dicha algunas veces con fuerza, pero siempre con gracia". Tallegrand por su parte decía: "Hay un arma más terrible que la calumnia, la verdad".⁶⁸

El éxito que se obtiene faltando a la verdad es siempre precario. Además, la sospecha de subterfugios o estratagemas provoca una inmediata desconfianza en el interlocutor.

3.2.3 Dedicación. La función diplomática no tiene una determinación material en el tiempo y se desarrolla a través de las veinticuatro horas del día o los trescientos sesenta y cinco días del año, pudiendo presentarse los

⁶⁷Etienne François duque de Choiseul, Secretario de Estado para los asuntos exteriores bajo el reinado de Luis XV, entre 1758 y 1770 en "Diplomat". Thayer, Charles W. Harper and Brothers, New York, 1959, 271 p.

⁶⁸Op. Cit. p. 156.

problemas más graves en los momentos más inesperados. El diplomático debe cumplir rigurosamente con su horario de trabajo, que puede desarrollarse dentro o fuera de la sede de la Embajada, pero estar alerta para atender con el mismo entusiasmo las situaciones imprevistas que se susciten fuera de él.

Esa colaboración debe ser prestada de la forma más profesional y escrupulosa y en la práctica exige contar con la debida comprensión familiar, cuyos miembros deben estar plenamente informados de las exigencias que en esta materia presenta la función diplomática.

3.2.4 Vocación. El diplomático debe sentirse grato con sus funciones, aceptando de buen grado las características de su profesión y comprender que se trata de representar a su país y de cumplir con las demás funciones que están claramente determinadas. Las facilidades que se conceden a los diplomáticos, tanto en su país de origen como, muy especialmente, donde ejerce sus funciones, tienen por objeto facilitarle el cumplimiento de su misión.

No es un diplomático quien no siente una emoción profunda, en una mesa de negociaciones o detrás de un letrero con el nombre de su país en un Organismo Internacional, al defender orgullosa y desinteresadamente los intereses nacionales.

3.2.5 Modestia. No hay mayor peligro para un diplomático que la vanidad, la suficiencia y la presunción, que puede impulsarle a desoír consejos convirtiéndolo en vulnerable a la adulación. Tal diplomático tendrá una actitud personalista y se irá aislando progresivamente; al jactarse de sus eventuales triunfos, irá creando rencores y odios para sí y para su país y desarrollando el amor propio en su adversario. Además, su altanería puede impedirle reconocer sus errores o inexactitudes, incluso ante su propio gobierno, o bien ocultar sus insuficiencias, evitando por ejemplo, hacerse acompañar de un intérprete cuando debiera ser necesario, afectando así negativamente el fondo de una negociación. Por último, puede llevarlo a cometer errores diplomáticos básicos, uno de los cuales es la ironía.

La modestia implica no ser agresivo, evitar esa especie de prepotencia formal o intelectual de que, por desgracia, suelen rodearse algunos diplomáticos a medida que transcurre su carrera. Esa característica no se

advierte, sin embargo, en los pueblos orientales, ni mucho menos en sus representantes. Jamás hay que demostrar el más leve gesto de superioridad frente al débil, así como tampoco hay que revelar inferioridad respecto del poderoso. Los gobiernos aprecian mucho la modestia de sus agentes diplomáticos, que saben ocultarse dejando el primer plano para sus autoridades.

3.2.6 *Sobriedad.* La moderación, en su vida pública y privada, debe acompañar siempre a un diplomático. No debe caer en la exageración, ni en sus juicios, ni en sus distracciones, ni en el actuar o en el vestir. Al hablar, debe hacer un uso limitado del adjetivo; al escribir, ser prudente y mesurado en sus interpretaciones, y al momento de organizar su residencia, buscar que sea ajustada a su rango y a su situación económica actual.

Ser sobrio no significa ser mediocre o no buscar sobresalir, sólo hay que saber hacerlo, a través de los verdaderos valores de la profesión y no mediante formas equívocas.

3.2.7 *Criterio.*⁶⁹ La capacidad de discernir adecuadamente se tiene o no se tiene. No hay escuelas, por desgracia, donde se aprenda a actuar juiciosamente. Un diplomático sin criterio, es un peligro latente para su país. Ahora, si éste habla varios idiomas, es más peligroso todavía. En cualquier momento puede ejecutar algún acto o efectuar una declaración errónea, que provoquen dificultades irreparables o que pongan en problemas a su país. Para actuar con buen juicio, se requiere reflexionar calmadamente acerca de los efectos que podrían provocar las decisiones que se vayan adoptando, particularmente respecto de las más importantes. Si un diplomático decide economizar dinero, vivir en un barrio inadecuado y amueblar su casa modestamente, al poco tiempo se dará cuenta que no se siente grato invitando a quienes vaya conociendo durante su trabajo, y que éstos y sus colegas de la Misión se resienten a aceptar sus invitaciones. El criterio debe acompañar a las decisiones y cuando se tiene dudas respecto de sí mismo, hay que

⁶⁹Diplomatic Handbook. R.G. Feltham (Sub-Warden of Queen Elizabeth House and Director Oxford University Foreign Service Course). Edit. Longman. London, England 1970.

consultar a los más experimentados. El apresuramiento sólo es fuente de problemas.

Por último, hay que considerar las características del medio local, evitando trasplantar realidades. La decisión adoptada con éxito en un país puede no ser igualmente acertada en otro. La capacidad para discernir adecuadamente está influenciada por elementos locales de cada país, que hay que tener siempre presentes.

La persuasión y la disuasión son dos herramientas de la diplomacia, que deben ser muy juiciosamente empleadas, ya que a través de ellas pueden alcanzarse objetivos difíciles.

3.2.8 Dignidad. Es la consideración que un diplomático debe tener de su propia persona, el respeto que debe tener por sí mismo y obtener hacia su país, la Misión y los miembros de su propia familia. En primer término, debe evitar por todos los medios lograr ciertas metas, por importante que ellas sean, a través de medios que después él mismo pueda reprocharse, que le puedan ser criticados o que pugnen con los valores suyos o los de su país.

Esta característica implica opinar fundado exclusivamente en sus convicciones y con independencia del efecto que esto podría provocar en sus autoridades.

Este respeto por sí mismo jamás debe llegar a la susceptibilidad, esto es, sentirse molesto o ingrato por cualquier acto u omisión que en su concepto se tenga respecto de sí. Esto constituye una característica muy negativa y que afecta severamente las posibilidades de vinculación social de un diplomático tanto internamente como frente a los demás diplomáticos.

Para que un país tenga dignidad internacional, es preciso que sus representantes también la tengan. Sólo así serán respetados ambos, el diplomático y el país que éste representa.

3.2.9 Discreción. El diplomático debe saber guardar reserva acerca de las materias de que conoce o llegan a su conocimiento en virtud del cargo que desempeña. Se desenvuelve de manera tal para obtener la mayor información posible, proporcionando a cambio la menor posible. Naturalmente que un diplomático no debe permanecer siempre silencioso e impasible, intentando solo captar informaciones de un interlocutor eventual, ya que a tales personas se les evita. Pero sabrá discernir entre lo que es importante y lo que no lo es,

evitando sólo transmitir esto último, pero sin limitaciones para compartir cuando sepa acerca de lo primero. Es preferible tener la imagen de ser transparente que de ser reservado porque éstos últimos crean, a su vez, reservas mentales en quienes los rodean, y un diplomático no puede correr el riesgo de que esto ocurra a su alrededor.

Este mismo tacto debe tenerse al interior de la Misión, en el sentido de evitar llevar sus problemas personales o los de sus familiares a la consideración pública. De igual forma, antes de llevar una información hasta sus colegas o superiores, ésta debe ser fundada y cierta, para así evitar que la orientación de la Misión se guíe por hechos falsos, incompletos o inexactos. La dignidad conlleva asimismo la abstención del halago gratuito e infundado hacia sus superiores, manteniendo respecto de ellos una actitud de respeto y profesionalismo y de asesoría cordial y objetiva.

3.2.10 Paciencia. Hay que saber esperar y no apresurar innecesariamente las cosas, hasta que el acuerdo se produzca casi espontáneamente. A través de la paciencia, se resiste mucho mejor las dificultades y hay más posibilidades de alcanzar los objetivos. No hay que apurar declaraciones, hechos, acuerdos. Hay que ir avanzando lentamente y si los resultados no se dan favorablemente seguir esperando hasta que cambien los hombres y la coyuntura que constituyeron los elementos negativos para alcanzar el éxito esperado.⁷⁰

Más importante que ver personalmente los resultados, ser homenajeados por lo dicho o por lo hecho, son los resultados mismos. El tiempo no debe importar. En Asia se tiene una dimensión diferente del tiempo, que va incluso más allá de una generación y que se integra con los objetivos permanentes de una Nación. No importa que pase el tiempo, siempre que éste avance en la dirección correcta.

Se ha convertido en casi una regla que cuando los hechos son apresurados artificialmente, nunca los efectos son favorables. Si logran cumplirse, casi ciertamente serán incompletos y muchas veces sólo darán origen a nuevos puntos de fricción. No hay que apresurarse, sino esperar, con sosiego pero con perseverancia, hasta alcanzar lo que se persigue.

⁷⁰Op. Cit. p. 34.

En diplomacia multilateral, los discursos suelen ser largos, tediosos y no necesariamente inteligentes. En diplomacia bilateral los sondeos, las conversaciones extra-oficiales, las oficiales, las negociaciones, se alargan muchas veces innecesariamente. Sin embargo, hay que escuchar todo, seguir de cerca declaraciones, discursos y comunicados públicos, tomar nota, informar tranquila y adecuadamente. Pero, por sobre todo, hay que saber esperar para que en algún momento se alcancen los resultados perseguidos. No es importante quién ni cuándo se alcancen tales propósitos, lo que sí es trascendental es trabajar en la dirección correcta que permita que el país pueda alguna vez lograrlos.

3.3 Cualidades Adquiridas

3.3.1 Lealtad. Esta característica, que incluye la fidelidad, el honor, la gratitud, debe analizarse cuidadosamente. El diplomático tiene que mantener una serie de lealtades, algunas de las cuales son o pueden ser contradictorias entre sí. Debe lealtad a su país, a su Jefe de Estado, a su gobierno, a su Ministro, a su Ministerio; debe lealtad a sus compañeros de profesión y a aquellos con quienes trabaja al interior de la Misión. Pero también debe lealtad a las autoridades del país donde está acreditado, a los funcionarios del Ministerio de Relaciones Exteriores local, a los miembros del Cuerpo Diplomático y a sus connacionales que viven en el país.

De este conjunto de fidelidades, la primera debe ser hacia su país y hacia su gobierno. El papel del diplomático no es el de enjuiciar las bondades o defectos de su gobierno, sino el de cumplir con los que se le pide. Si alguna vez tuviera un conflicto con sus autoridades, un conflicto ideológico fundamental, el único camino que le queda es el de renunciar, pero jamás incurrir en un acto de deslealtad.

Desde el exterior, un diplomático podría eventualmente cometer actos de deslealtad pasiva, informando voluntariamente en forma errónea, no diciendo la verdad, callando toda la verdad o bien expresando lo que sus autoridades quisieran escuchar en lugar de lo que debieran saber. Todo diplomático sabe que un informe tranquilizador es mejor recibido que uno que provoque tensiones; que transmitir un aplauso puede significarle más provechos que una crítica. Sin embargo, a riesgo de provocar efectos negativos para sí y para su carrera, debe informar la verdad, porque así

orienta correctamente a sus autoridades, las que sólo de esta manera elaborarán una política exterior justa y adecuada.

No hay delito más repudiable, que vender a su país a otra potencia. De ahí entonces que las diversas legislaciones nacionales condenan tal delito con las más altas penas.

3.3.2 Sociabilidad.⁷¹ Si esta habilidad no existe en forma innata, hay que desarrollarla a la brevedad posible. Habrá que impulsarse a sí mismo, a su cónyuge y a su familia, porque todos juega un papel importante al respecto, para crear rápidamente vínculos con quienes radican en su sede, dentro y fuera de la Embajada. Los mayores esfuerzos, naturalmente, deben ser hechos hacia el país donde se está acreditado y de quienes actúan en su respectivo sector de trabajo. Luego vendrán los demás miembros del cuerpo diplomático, los que constituyen una fuente inagotable de informaciones respecto del país sede, desde el momento en que se trata de observadores profesionales del mismo.

Para tal fin, la vida social constituye una actividad indispensable. Un diplomático necesariamente ha de vincularse, para así tener acceso a las fuentes de información del país y saber lo que está ocurriendo y lo que podría ocurrir. Conversaciones aparentemente frívolas ayudarán más para tal fin que serias y profundas discusiones.

Hay que asistir a recepciones, ofrecerlas a las autoridades locales, colegas y amistades y durante las mismas desarrollar una gran actividad aprovechándolas al máximo para consolidar los vínculos ya creados y establecer nuevos. Desde el punto de vista diplomático, una reunión social es un acto de servicio y no una diversión.

Con el objeto de cumplir adecuadamente con las obligaciones que emanan de la vida social, el diplomático debe vivir decorosamente, en barrios adecuados, en residencias convenientes debidamente alhajadas, sin que sean necesariamente lujosas y disponer de ingresos que le permitan cumplir con tales fines. Simultáneamente convivir en una casa diplomáticamente presentable, debe esmerarse porque ésta tenga las características de un hogar, grato para sus familiares y para sí, de tal manera

⁷¹Jara Roncati, Eduardo. La Función Diplomática. PNUD-CEPAL. Santiago, Chile 1989 p. 72.

que los cambios de país no repercutan significativamente al interior de su vida familiar. Esta síntesis de residencia diplomática y hogar ha de constituir el ideal humano y funcional.

El diplomático se debe desenvolver en forma adecuada tanto si es anfitrión como si es visita. Presentará oportunamente a sus invitados entre sí, a fin de que cada uno sepa exactamente quienes son los demás y así orientar adecuadamente su conversación. Los invitados deben corresponder a sectores compatibles, para que así todos se sientan cómodos, y el anfitrión deberá preocuparse personalmente de todos ellos, ya sea a través de una pequeña atención, una conversación o escuchándoles con atención y respeto. Debe darse tiempo para todos, desde el comienzo hasta el fin de la reunión, evitando por todos los medios que las atenciones estén exclusivamente a cargo de un servicio doméstico, despersonalizado y frío.

Preocupación especial será la de integrar a los invitados entre sí, buscándoles temas de interés mutuo, haciendo ver las características de cada uno de ellos, sus éxitos, sus virtudes, convirtiéndolos en personas de interés para los demás.

Aun cuando la reunión tenga un carácter informal, el anfitrión también debe preocuparse de sus invitados, sentándolos adecuadamente, haciéndoles servir con formalidad, ya que ésta no es incompatible con la sencillez y departiendo con todos y cada uno de ellos.

Como invitado, hay que llegar a tiempo y hacerlo con ese mismo cuidado, sociabilizar con los dueños de casa y todos los invitados, lo que permite además crearse nuevos vínculos. Al día siguiente, siempre es grato para un anfitrión recibir un llamado por teléfono, o una nota personal y afectuosa, para agradecer las atenciones recibidas y por las personas a quienes se tuvo el agrado de conocer.

No hay que olvidar que se invita a su casa para que asistan, tengan un momento grato y guarden buenos recuerdos de la forma como se desarrolló la reunión y de las conversaciones que se sostuvieron. El anfitrión y los invitados intentarán que ese objetivo se cumpla plenamente.

El arte de la conversación juega al respecto un papel esencial. Hay que alimentarla inteligentemente, para que se desplace en forma suave a través de los distintos temas hasta alcanzar alguno que se considere de un interés especial. Hay que ser muy cuidadoso con las bromas, las que jamás alcanzarán los asuntos de Estado y de religión, las autoridades propias y del

país donde se reside, los grandes hombres, los asuntos serios, las personas presentes o las desgracias ajenas. Hay que hacerse una distinción muy precisa entre una broma graciosa y una sátira, al igual que entre una frase brillante y un sarcasmo. Cada uno debe hablar a su vez, evitando interrupciones que impidan desarrollar clara y tranquilamente sus ideas, pero impidiendo que alguien se apropie de la palabra por más tiempo y en más ocasiones de lo adecuado. Como anfitrión, hay que interrumpir elegantemente a esas personas, usualmente mediante una pregunta relativa al tema dirigida a otro de los invitados, en lo posible alguien de mayor respeto. Agotado este tema, habrá de continuar buscando el próximo.

Es preciso hablar poco de uno mismo e intentar más bien conocer a los demás. Es tan equivocado alabarse a sí mismo como hacerlo con excesiva modestia. En este último caso, los interlocutores pueden pensar que se sabe mucho más de lo que se dice o que realmente se conoce, y considerarlo un ser peligroso. Además, no es bueno demostrar muchos conocimientos sobre cosas o sobre las personas, ya que ello provoca suspicacias y temores.

En general, una conversación debe constituir un paseo grato por un campo plano, sin escollos, donde todos puedan participar con agrado, entusiasmo e interés, ya sea por conocer los temas o simplemente porque éstos revisten un atractivo general. No hay que entrar en las intimidades de nadie, presentes o ausentes, sino intercambiar ideas acerca de temas seleccionados por novedosos y actuales. La discreción, por último, vale más que la elocuencia, pero ambas reunidas dan origen a un conversador atractivo y elegante.

Obviamente, el nivel de las invitaciones está de acuerdo con la jerarquía de cada gente. El embajador está obligado a recibir elegante y decorosamente, para lo cual generalmente recibe fondos especiales, denominados gastos de representación, que no constituyen una asignación destinada a aumentar sus remuneraciones, sino el medio para invitar a su residencia y tener otros tipos de actividades destinadas a agasajar básicamente a personas del país donde está acreditado. El Ministro Consejero también debe hacerlo, más aún si para ello recibe también alguna asignación especial. Igual ocurre con todos los demás agentes, los cuales naturalmente atenderán de acuerdo a sus medios económicos, sin preocuparse de que sus invitaciones compitan en calidad con las de sus superiores.

Pero lo importante es que todos, cualquiera que sea su jerarquía administrativa, acostumbren a recibir y acostumbren a sus familiares, de tal forma que una invitación constituya un acto normal, fluido, sin nerviosismos, que se manifieste como una actividad normal de su vida diplomática.

3.3.3 Adaptabilidad. El diplomático efectúa un esfuerzo especial para adaptarse lo más rápidamente posible a las diferencias de cultura, idioma, costumbres, religión, alimentación y tantos otros aspectos que presentan los distintos países donde le corresponde desempeñar su actividad. Tal incorporación, y la rapidez con que lo haga, le permitirá comprender más fácilmente al país sede y así sus funciones serán más útiles por los buenos vínculos que puedan crearse para la adecuada orientación de sus informaciones.

El mundo no es indulgente con los recién llegados y un diplomático que asume sus funciones es el centro de atención de la sociedad donde debe penetrar. Debe evitar, especialmente, menospreciar al país que lo acoge sólo porque es diferente al propio o compararlo permanentemente con éste. "No intentará exportar sus propias costumbres y debe aceptar las del Estado receptor, ya que éstas siempre responden a algún motivo lógico que al principio no se comprende y sólo se logra captar después de haber vivido un tiempo en él".⁷² Por desgracia, tal comprensión a veces sólo se obtiene cuando se ha criticado al país, públicamente y frente a sus propios nacionales, olvidando que en el fondo a nadie le gusta que un extranjero critique a su país, mucho menos infundadamente o por falta de conocimientos acerca del mismo. Los errores que se cometan al respecto pueden pagarse, en términos diplomáticos, muy caros.

Esta amplitud de criterio debe tenerla igualmente el cónyuge del diplomático. La esposa y el esposo desempeñarán sus actividades propias pero colaboran conjuntamente en las actividades sociales de la Misión con entusiasmo e interés. Los hijos menores no deben criticar al país donde viven, para lo cual sus propios padres evitarán plantear delante de éstos sus divergencias con las costumbres locales. Una palabra ingrata respecto del país sede, aun cuando provenga del cónyuge o de sus hijos, dicha en un momento complejo o ante un auditorio complicado, puede destruir una

⁷²Op. Cit. p. 131.

destinación diplomática y comprometer seriamente la posición del propio país ante el gobierno local. Y, por supuesto, afectar la carrera del diplomático.

Para facilitar su adaptación al medio, el diplomático y su familia establecerán vínculos sociales, los que se facilitan con el conocimiento de idiomas. Si desean lograr tales vínculos, deben, sobre todo, evitar la confusión entre representar un país y ser sus propagandistas. Nada resulta menos atractivo que conversar con un diplomático extranjero para escuchar solo largos y tediosos monólogos sobre las virtudes de sus autoridades y de sus políticas de gobierno. Hay que saber matizar adecuadamente todos estos elementos, pero no arriesgarse a ser rechazado socialmente, perjudicando a su Misión diplomática, por interpretar erróneamente el papel de un diplomático. El respeto y el interés por su país y su gobierno provienen, en parte importante de la buena impresión que provoquen sus representantes. Lo que ellos digan públicamente de bueno acerca de su gobierno poco aporta, porque se espera que así sea, por su carácter de funcionarios del respectivo régimen. Sin embargo, una conversación sobre asuntos triviales puede permitir traspasar sutilmente determinados valores que realmente interesan a su país. Hay que saber encontrar la oportunidad y el interlocutor adecuados para referirse a los aspectos políticos de fondo.

Esta adaptabilidad supone, asimismo, la habilidad para desempeñar, a través de la carrera, distintos tipos de funciones, así como la buena disposición para cumplir con los diversos requerimientos que exige la función diplomática.

3.3.4 Habilidad para negociar. Para ser un buen negociador, se requiere ser un buen diplomático pero, además, tener otras habilidades propias del difícil arte de negociar. Habrá que ser dúctil para adaptar sus instrucciones a la situación presente y sus argumentos a los de la contraparte, demostrando además en los hechos el deseo por alcanzar realmente un acuerdo. Habrá que ser veraz, preciso en sus planteamientos y claro al transmitir las ideas, verbalmente o por escrito. La serenidad y el tacto, incluyendo el respeto por las formas y las buenas maneras, son indispensables para determinar lo que le es importante y lo que no lo es, para así saber los límites de lo que puede aceptar. Ha de buscar el éxito final y no los parciales, así como los militares persiguen ganar las guerras y no solamente las batallas. Una sonrisa, el buen

humor, saber reconocer un éxito del adversario, son elementos que pueden convertir una negociación desfavorable en positiva.

La precipitación es una mala consejera, como lo es la pérdida de la tranquilidad en situaciones peligrosas. Además, hay que desarrollar la capacidad de aceptar algunos planteamientos de la contraparte para que ésta, a su vez, acepte los propios. Cuando las dos partes obtienen beneficios de una negociación y se sienten identificadas con el acuerdo final, éste tiene más posibilidades de perdurar debido al interés mutuo por impulsar su ejecución. Es erróneo intentar obtener un cien por ciento, porque si ambas partes sólo quisieran obtener eso, no existirían los acuerdos internacionales.

Hay que hacer proposiciones adaptadas a las circunstancias generales y a la coyuntura del momento, pero muy especialmente en la oportunidad adecuada. El negociador no debe llegar a la mesa de negociaciones con planteamientos fijos a imponer, sino a dialogar. Pero simultáneamente debe ser audaz. La audacia, sin embargo, es peligrosa al momento de deliberar. Entonces se considerarán todos los peligros, pero llegado el momento de la ejecución, hay que intentar perderlos de vista.

Como negociador, el diplomático tiene mucho de actor. Debe esconder sus sentimientos, revistiéndose de un aparente desinterés, especialmente cuando están siendo tratadas las materias que más le interesan. Debe ser conciliador, tranquilo y saber escuchar. Hay quienes desean llenarse pronto de éxitos y pretendidos honores, con el fin de mostrarlos luego a sus gobiernos para justificar su designación. Los éxitos demasiado rápidos, o son efímeros en sus resultados, o asustan al interlocutor. O bien, como ocurre la mayor parte de las veces, simplemente no lo son.

Por último, hay que prevenirse contra el regaño. No porque el negociador deba decir siempre la verdad puede tener la certeza de que su interlocutor use sólo esa arma.

Los tratadistas se han esmerado por encontrar las características que ha de reunir el negociador diplomático. En general, lo observan como un hombre modesto, seguro de sí mismo, inteligente y reservado, sereno, que jamás pierde la calma ni el control de sí mismo, estudioso y conocedor de los temas a tratar, firme en los principios básicos, prudente, intuitivo y cauteloso. Asimismo, debe saber aprovechar el momento apropiado, demostrar siempre buena fe y simpatía, franqueza con su contraparte, no ser hostil con ella, no ceder ya que una cesión trae consigo otra, tener criterio,

tacto y paciencia, no dejarse impresionar por la adulación. Y muy especialmente, demostrar que cuenta con respaldo de su gobierno, aprovechar la experiencia propia y saber aceptar la ajena.

3.3.5 *Espíritu de observación.*⁷³ El diplomático informará acerca del país donde ejerce sus funciones, sobre la conferencia a la que ha asistido, sobre el desarrollo de las negociaciones que condujeron a un tratado. Para ello, debe estar permanentemente atento, evitar distracciones, concentrarse en los hechos y en las reacciones humanas. Sin intervenir en los asuntos internos del otro país; ha de estar con sus ojos y oídos bien abiertos cuando los nacionales analicen, aplaudan o critiquen los actos de sus gobernantes y de los demás sectores nacionales.

Hay que saber observar. Distinguir lo útil de lo inútil, lo principal de lo secundario, lo que es importante para su país de lo que no lo es. Puede observarse directamente, pero muchas veces resulta más prudente hacerlo a través de terceros que le merezcan fe. Una conversación tranquila, relajada, con un especialista de un tema, puede valer mucho más que viajes o lecturas de textos profundos y complicados.

Algo esencial es viajar por el país donde se está acreditado y en este caso, siempre hay que observar. Así se conocen las costumbres más profundas, las características reales, sus avances, los sentimientos hacia el que se representa, su cultura, su geografía y se comprende su historia. Pero muy especialmente, se conocerá a su gente. En las capitales, los círculos sociales que rodean a los diplomáticos responden más bien a un pensamiento o a influencias internacionales, sean diplomáticos nacionales o extranjeros, alta sociedad, élites políticas y universitarias, autoridades militares y eclesiásticas y, naturalmente, las autoridades nacionales. Por su mayor grado de sofisticación, no permiten conocer el verdadero sentir y pensar del país. Para conocerlo realmente, hay que viajar por su territorio, llegar a sectores más transparentes y sólo así, imbuido de un desarrollado espíritu de observación, se podrá colaborar con eficacia en la elaboración de las políticas adecuadas respecto de esa nación.

⁷³Para abundar sobre este punto en particular véase Teoría y Práctica de la Diplomacia. Armando Luna Silva. F.C.E. México, 1982, 289 p.

Al hacerlo, el diplomático tendrá el cuidado de informarse previamente acerca de la respectiva región, sus características, sus valores, sus motivos de orgullo, así como respecto de sus autoridades. El protocolo regional suele ser mucho más rígido que el nacional, ya que incluye muchos aspectos subjetivos, y existe una menor amplitud para aceptar situaciones no ortodoxas. Simultáneamente se espera del agente diplomático que se acerque a la perfección y los menores errores son estimados como más graves de lo que objetivamente son.

No hay que confundir una visita oficial a una región con una forma de turismo. Muy por el contrario, exige pronunciar discursos que deben estar bien preparados, participar en recepciones sociales y en entrevistas muy formales. Asimismo, habrá que ir preparado para las declaraciones a la prensa las que, no hay que olvidarlo, pueden tener resonancia nacional o internacional.

A través de estos viajes se logra que la misión diplomática de su país alcance una dimensión nacional y no se limite exclusivamente a la capital del Estado ante el cual se está acreditado.

3.3.6 *Facilidad de redacción y de expresión oral.* Las observaciones que haga un diplomático, sus actuaciones durante el desarrollo de una negociación, las entrevistas que conceda, sólo son útiles para su país en la medida que sean conocidas por su gobierno. Este conocimiento se produce a través de los informes que periódicamente debe enviarle, los que deben cumplir con ciertos requisitos básicos; como ser claros, concisos, atractivos, objetivos y no especulativos. Esto significa que un diplomático ha de tener la capacidad de captar la información, procesarla adecuadamente, en lo posible confirmarla a través de fuentes confiables y luego transmitirla, cumpliendo con las características antes descritas. Sólo así se obtendrá un real provecho de su actividad.

Lo que los diplomáticos dicen y la forma como lo dicen, es tan importante como lo que hacen. La diplomacia moderna exige una atención especial por la selección de las palabras. Esta preocupación debiera atraer más respeto del que generalmente recibe, ya que vocablos mal usados u omisiones pueden provocar efectos políticos muy ingratos. Demóstenes ya lo decía: "Los embajadores no tienen buques a su disposición, ni una fuerte

infantería, fortalezas. Sus armas son las palabras y las oportunidades".⁷⁴ Las palabras empleadas bien y oportunamente pueden mover ejércitos, o detenerlos.

Un diplomático se reúne frecuentemente con autoridades del gobierno local, del Ministerio, de otras Misiones o de su propio país con motivo de visitas oficiales o inspectivas. En tales ocasiones, debe saber expresarse verbalmente cumpliendo con esos mismos requisitos. Sin ser afectado, debe ser claro y modular bien las palabras, expresarse organizadamente con relación de causa y efecto y, sobre todo, en forma breve y modesta. Su interlocutor será el indicado para calificar su actuación como buena o mala, no él mismo. Sólo así aquel podrá satisfacer adecuadamente sus inquietudes.

Esto no constituye un llamado a la retórica, sino hacia la precisión en el uso del lenguaje, verbal o escrito.

3.3.7 Sensibilidad política. Hay que saber interpretar una información o un silencio oficial respecto de un hecho concreto, con criterio político. Para ello se requiere inteligencia, cultura y habilidad para dejar volar libremente su imaginación, preguntándose el por qué de tal declaración o de tal hecho, vinculándolo con acontecimientos anteriores o coetáneos, nacionales o extranjeros. Esto es, intentar descifrar esos hechos, los que en política nunca son simples ni frutos del azar, sino que responden a objetivos precisos y complejos perseguidos por alguien en beneficio o perjuicio de otros. La sensibilidad política consiste en poder desentrañar tales objetivos, sus destinatarios e intentar prever, de acuerdo con ellos, los próximos pasos de unos y otros.

3.3.8 Conocimiento de idiomas.⁷⁵ En el mundo de hoy, tan interrelacionado entre sí, tal exigencia es esencial. El conocimiento perfecto del idioma propio, escrito y hablado, exige un esfuerzo especial, como también son

⁷⁴En *The Evolution of Diplomatic Method*. Constable and Co. New York, 1954, 189 p.

⁷⁵Hebert Butterfield hace una ponderación muy interesante sobre esta habilidad en su ensayo: "The New Diplomacy and Historical Diplomacy" en *Diplomatic Investigations*. Herbert Butterfield & Martin Wight. George Allen & Unwin LTD. London, England 1966, pp. 185-188.

prácticamente obligatorios el inglés y el francés. Además, los otros idiomas oficiales de Naciones Unidas como el ruso, chino y el árabe presentan actualmente un gran interés para los Ministerios de Relaciones Exteriores.

Comprender un idioma permite no sólo comunicar un pensamiento o una idea sino que abre una puerta hacia la comprensión de una nación y de su gente. De ahí que no basta con entender palabras y poder establecer una comunicación básica, sino que el diplomático debe convertirse en un experto en otros idiomas, razonar en ellos y eventualmente estar en condiciones de negociar en los mismos. Sólo así podrá cumplir cabalmente con sus funciones, en la diplomacia bilateral, y muy especialmente en la multilateral.

3.3.9 *Inquietud Intelectual.* Supone el deseo permanente de aprender y perfeccionarse, en todas las áreas, pero muy especialmente acerca del medio en que el diplomático se está desempeñando. No hay que olvidar tampoco que por su actividad social, ésta está en contacto con personalidades de todos los sectores y no sólo con diplomáticos. Con todos ellos debe conversar demostrando conocimientos y si por desgracia no los tiene, adquirirlos. Simultáneamente debe aprovechar esos contactos en beneficio de su formación integral, para lo cual no debe desperdiciar las posibilidades infinitas que la carrera diplomática pone en el camino de quienes forman los Servicios Exteriores para conocer personajes importantes o seres comunes, pero plagados de conocimientos y de interés. Los ojos y la mente de un diplomático deben estar abiertos, porque lo atractivo y lo importante surgen no sólo en los medios oficiales estimados como tales sino que en los más inesperados. El diplomático que tiene algo que decir, muy pronto terminará por hacerse escuchar.

3.3.10 *Puntualidad.* No se trata de una simple manifestación de buenas maneras, sino de una exigencia diplomática. Quien llega tarde a una recepción o a un coctel, ya no ve a los dueños de casa al ingresar y los grupos ya están formados y las conversaciones hilvanadas. Además la puntualidad es una cortesía mínima hacia el anfitrión de una reunión social o la contraparte de una entrevista o una negociación. Un atraso hace que el interlocutor no esté en la misma actitud positiva, sino que su molestia puede manifestarse de alguna manera durante el curso de las conversaciones en un problema de fondo. Esa misma virtud debe ser compartida por el cónyuge

diplomático. No existe el atraso aceptable o permisible, todos son igualmente inaceptables.

Paralelamente, no hay motivos para prolongar su permanencia en un lugar más allá de la hora señalada en la invitación, y si no hubiese, de lo adecuado. Hay que retirarse, en consecuencia, a una hora prudente y siempre el inferior jerárquico debe hacerlo después de su superior.

Hay países, sin embargo, donde la cortesía hacia los anfitriones radica justamente en llegar cierto tiempo después de lo señalado o retirarse a una hora avanzada. En tal caso, hay que adaptarse en cierta forma a los usos locales para no provocar trastornos ingratos. Pero no hay que llevarse consigo esta costumbre a los países donde no existe.

Puede decirse que resulta imposible encontrar en un mismo ser humano tal suma de virtudes. Pero, analizándolas en su conjunto, algunas son inherentes a ciertas personas: se tienen o no se tienen. Las demás, pueden ser objeto de una enseñanza especializada y perfeccionada regularmente a través de la carrera. De ahí la importancia de la selección de quienes son aptos para esta carrera y de su formación posterior.

Esto confirma que un diplomático no puede improvisarse. Los Estados deben reglamentar estrictamente los requisitos que son necesario cumplir para ingresar a través de un régimen adecuado de exámenes que detecten los conocimientos y las habilidades innatas de los postulantes. Luego, deben existir institutos profesionales, al interior de los respectivos servicios, que impartan la formación especializada y se preocupen de su perfeccionamiento permanente, cada vez que regresen al país. En México hay intentos -que ya es un principio- por disminuir los nombramientos políticos en embajadores y captar gente talentosa para incorporarla a la diplomacia mediante convocatoria abierta y examen de oposición. La formación y preparación del nuevo personal está a cargo del Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos (IMRED).

El decreto de nombramiento en un cargo diplomático no confiere el carácter de diplomático; sólo faculta para desempeñar una función. La diplomacia es una ciencia y un arte complejos, que se va adquiriendo paso a paso, a través de los distintos grados y cargos, observando a sus superiores, dialogando con agentes de otros países, viajando, leyendo, estudiando. Es una profesión que debe realizarse en diversos países y que sólo compensa los sacrificios que

exige para el diplomático y para su familia al poder cautelar con dignidad los altos intereses de su país. La retribución está en el honor y la responsabilidad que eso significa, para lo cual hay que prepararse activa y permanentemente. No está ni en el dinero, ni en los bienes materiales que eventualmente pudieran obtenerse. Quienes no lo comprenden así no han captado el alma de la diplomacia.

Contar con personas aptas para desempeñar cargos diplomáticos no basta ni es suficiente si no se cuenta con instituciones adecuadas de formación diplomática.

La carrera diplomática en México se había caracterizado justamente por la ausencia de instituciones que proporcionaran una formación completa en ese rubro. La causa se explica en gran parte a la precaria atención dada por el gobierno en su momento. Dicha falta de atención se debió (y a la fecha no acaba de superarse) a los vicios que produce un sistema político nacido en el poder, acostumbrado al poder y cuyo arraigo al mismo genera desviaciones en el interés de los protagonistas de la política exterior. La falta de estímulos en el personal ocasionaba errores recurrentes en el desempeño diplomático, desde el proceso mismo de selección y reclutamiento al Servicio Exterior Mexicano, como abundaremos en el siguiente capítulo.

CAPITULO IV: LA CARRERA DIPLOMATICA EN MEXICO Y EL INGRESO AL SERVICIO EXTERIOR MEXICANO

Uno de los puntos que me interesa mencionar en este trabajo es el proceso de ingreso, "reclutamiento", al Servicio Exterior Mexicano, desde la convocatoria, hasta los exámenes que se aplican a los aspirantes.⁷⁶, y demostrar que los requisitos solicitados no coinciden con el perfil de los embajadores nombrados arbitrariamente por varios ex-presidentes de la República, ni con el de los embajadores "políticos". Por supuesto, no puedo dejar de mencionar lo que es, lo que significa y las labores que desempeña la Secretaría de Relaciones Exteriores y el Servicio Exterior Mexicano, órganos que suelen confundirse con frecuencia. En otras palabras, en este capítulo expondré el 'deber ser' de la carrera diplomática en México, y haré énfasis en los requisitos oficiales necesarios para ingresar al Servicio Exterior Mexicano. A fin de ir aterrizando estas ideas, comenzaré por abordar un breve contexto histórico:

4.1. Contexto Histórico

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

Sin embargo, los asuntos exteriores no fueron soslayados del temario de las Ciencias Administrativas. Desde los antiguos tratados de administración

⁷⁶Una vez aceptado el aspirante, obtiene su primer nombramiento como "agregado diplomático" ("diplomatic attaché"), primer escalafón en la larga jerarquía de la diplomacia.

pública, que se comenzaron a imprimir a partir de la segunda década del siglo XVIII, la visualización del Estado incluía el natural enlace de sus funciones internas y externas. En la medida en que se concebía desde entonces a la administración pública como la capacidad de incrementar el poder del Estado, esta capacidad era medida y aquilatada esencialmente en comparación con el potencial de otros Estados.⁷⁷

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

Actualmente, en la mayor parte de los países del mundo la formación de servidores públicos dedicados a los negocios interiores es compartida, en proporciones iguales, por los gobiernos y las instituciones de enseñanza superior. Esta situación, tratándose de una profesión de servicio como la administración pública, produce sin embargo cierta incompatibilidad curricular y ocupacional entre los requerimientos del servicio público y la oferta universitaria de graduados. En contraste, la gran mayoría de los países

⁷⁷ En la época referida el concepto de política significaba, *mutatis mutandis*, lo que hoy entendemos en sentido general por Gobierno, y más estrictamente, administración pública. En el más célebre de los libros elaborado entonces, su autor, Juan Enrique von Justi, definió a la política como el proceso por el cual el Estado acrecentaba su poder y expandía sus fuerzas interiores. Estas fuerzas estaban representadas, esencialmente, por la potenciación individual y social de los ciudadanos, tanto en su capacitación para el trabajo, como en su educación y cultura. Así, las fuerzas interiores del Estado se reflejaban en la productividad mercantil, el vigor del comercio, la extensión de las zonas cultivadas, el nivel educativo de la población y el grado de orden público vigente. Su expresión externa consistía en la capacidad del Estado para sustentar su presencia internacional ante otros Estados. Así, su capacidad militar estaba fundada en el vigor de su economía, la potencia de sus niveles educativos y sus capacidades diplomáticas.

han establecido sus propias academias diplomáticas y consulares para, según el interés del Estado, formar allí a los servidores públicos para el exterior, sin descontar las ventajas inherentes de reclutar como aspirantes a los graduados de las instituciones de enseñanza superior.

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

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

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

Esta carrera significa permanencia y estabilidad, y promociones reguladas por un escrupuloso sistema de formación del desempeño en el servicio y por los méritos curriculares acumulados. Asimismo, el Servicio Exterior genera prestigio y reconocimientos. Se puede, luego de largos y valiosos trabajos, alcanzar la categoría de embajador eminente o embajador

emérito.⁷⁸ En suma, el Servicio Exterior representa la esencia del servicio civil modelo: el desarrollo profesional.

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

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

Este movimiento, sin embargo, no corresponde a un proceso biológico, sino histórico; está fraguado en los grandes acontecimientos de la historia de México. En esencia, la política exterior es la prolongación externada de la política interior que, en unidad, expresan la voluntad del Estado mexicano.

⁷⁸ Los embajadores eminentes son diplomáticos conspicuos que han estado en activo desde hace cuando menos 10 años, y que además han desempeñado cargos superiores al de director general. Adquieren esta categoría singular por nombramiento presidencial, a propuesta del secretario de Relaciones Exteriores, y su aplicación únicamente ocurre en asuntos interiores. En contraste, los embajadores eméritos son aquellos funcionarios cuya destacada labor en el Servicio Exterior culmina con esta dignidad en el servicio público. El acceso a esta categoría está reservado sólo a quienes se hayan desempeñado por lo menos durante 25 años en el Servicio Exterior, hayan ocupado cargos relevantes en el mismo o en la Secretaría y sean autores de obras sobre temas internacionales. También pueden serlo los funcionarios del Servicio con una experiencia mínima de 10 años, siempre que hayan sido titulares de la Secretaría. Los beneficiarios con esta categoría pueden estar retirados o en activo, pero sólo pueden desempeñarse internamente, toda vez que quien la disfrute no podrá ser al mismo tiempo embajador eminente, y a la inversa.

También paralelamente, la política exterior es un valioso nutriente de los asuntos internos de gobierno. Una multitud de medidas locales tiene su origen en incentivos que proceden del extranjero. Que de un órgano se desprendan dos diversos, bajo un patrón común, es el efecto de un impulso exterior que le impacta y lo obliga. Es la experiencia y el aprendizaje, no la división mecánica, el incentivo que provoca que un cuerpo administrativo dé vida a otro, y así sucesivamente.

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

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

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

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

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

La política exterior ha sido tratada ya en gruesos y valiosos libros publicados por la SRE y la Cámara de Senadores. Inútil sería repetir esta agotadora aunque fructífera labor.⁷⁹

La posibilidad de que la misión del Estado se realice depende del establecimiento de condiciones que hagan posible la ejecución de su voluntad, es decir, está condicionada por su actividad y el modo en el que se organiza. Así, en tanto la Constitución política encarna a la organización del Estado, la administración pública es su actividad.

Las condiciones dentro de las cuales actúa el Estado están constituidas por una variedad de fenómenos y relaciones sociales complejas y cambiantes, que determinan el modo como la actividad se organiza para actuar en ellos. Esta organización está determinada por la amplitud y variedad de la esfera de acción del Estado, y el grado de desarrollo histórico que tiene. Las funciones primordiales del Estado se han encaminado a patentizar su capacidad de autodeterminación frente a otros Estados, a desarrollar las fuerzas militares para garantizar el ejercicio de dicha autodeterminación, a propiciar los medios económicos para hacer viable la autodeterminación y a ejercitar la justicia para asegurar el derecho. Una función más del Estado moderno consiste en desarrollar los elementos constitutivos de la sociedad y ofrecer las condiciones para su desenvolvimiento.

Para hacer patente su autodeterminación frente a otros Estados, un Estado se ejercita a través de la administración de lo exterior; la administración de lo exterior es, por principio, la función inherente al Estado como tal; es el modo como se relaciona políticamente con otros Estados y la forma como arregla sus intercambios materiales con éstos.

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

⁷⁹Secretaría de Relaciones Exteriores. *Política Exterior de México: 175 años de historia*. Cuatro tomos. México, 1985. Senado de la República. *México y el Mundo: historia de sus relaciones exteriores*. Ocho tomos. México, 1990.

4.2 Organización de la Secretaría de Relaciones Exteriores

La organización de la Secretaría de Relaciones Exteriores vigente está sustentada en la disposición de enero 23 de 1989 que la rige desde entonces.⁸⁰ Dicha organización es, brevemente hablando, un fiel reflejo del proceso incremental que hemos examinado, y que se remonta a 1821. Todavía, en el seno de la Secretaría, están presentes algunos rastros de los elementos primigenios que proceden de la época de su creación, si bien el paso del tiempo y la dinámica de su desarrollo han propiciado su diferenciación y especialización.

Las competencias actuales de la Secretaría de Relaciones Exteriores son las siguientes:

- Promover, propiciar y asegurar la coordinación de acciones en lo exterior, con las dependencias y entidades de la administración pública federal que puedan actuar en materias exteriores.

- Dirigir al Servicio Exterior.

- Intervenir en lo referente a comisiones, congresos y exposiciones internacionales y participar en los organismos e institutos internacionales de los cuales el gobierno mexicano forma parte.

- Conceder a los extranjeros licencias y autorizaciones para la adquisición de dominio de tierras, aguas y sus acciones en la República Mexicana, así como autorizar las concesiones y los contratos; intervenir en la explotación de recursos naturales por parte de extranjeros, así como en su participación en sociedades mexicanas civiles o mercantiles; conceder permisos para la constitución de estas sociedades, así como para reformar sus estatutos, adquirir bienes inmuebles o derechos sobre ellos.

- Llevar el registro de las operaciones que se efectúen de conformidad con el párrafo precedente.

- Intervenir en la materia de nacionalidad y naturalización.

- Guardar y usar el Gran Sello de la Nación.

- Coleccionar los autógrafos de los documentos diplomáticos.

⁸⁰Secretaría de Relaciones Exteriores. Reglamento interior de la Secretaría de Relaciones Exteriores, de enero 23 de 1989. México, 1990.

-Legalizar las firmas de los documentos que produzcan efectos en el extranjero, y a la inversa, de los procedentes del exterior que surtan efecto en México.

-Finalmente, por conducto de la Procuraduría General de la República, intervenir en los asuntos de extradición, exhortos o comisiones rogatorias.

Por tanto, los tres grandes ramos de la Secretaría son: la coordinación con otras instituciones de la administración pública federal, en lo tocante a lo exterior; la dirección del Servicio Exterior, y la intervención en los tratados, acuerdos y convenios de los que forma parte el país.

Estas competencias sirven de sustento funcional y legal a la Secretaría de Relaciones Exteriores, y se traducen en un cúmulo de atribuciones repartidas en un organismo altamente diferenciado. Hoy en día, la SRE está integrada por tres subsecretarías, una oficialía mayor, 25 direcciones generales y tres coordinaciones, además de dos secciones mexicanas de vinculación internacional, la Consultoría Jurídica, la Contraloría Interna y el Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos. Como es tradicional, existe una agrupación de órganos que forman organismos mayores, representados en las subsecretarías y la Oficialía Mayor, salvo algunas dependencias subordinadas directamente al secretario del Ramo. Las unidades funcionales de la Secretaría son direcciones generales, las cuales están constituidas por direcciones de área, subdirecciones y departamentos. Finalmente, continúan activos los directores en jefe, aunque con una variedad de objeto.

El titular de Relaciones Exteriores es asistido directamente por la Consultoría Jurídica, la Coordinación General de Asesores y las Direcciones Generales de Protocolo e Información, además de que de su autoridad depende directamente el Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos. El secretario de Relaciones Exteriores está facultado para conducir la organización en su conjunto, definir sus políticas y asumir su control. Como responsable de la política exterior de México, asiste al presidente de la República en las materias del ramo.

Los subsecretarios fungen, esencialmente, como colaboradores del titular del Ramo para la agregación de tareas y la articulación de organizaciones especializadas, además de asegurar la colaboración con sus colegas de igual rango jerárquico. Estos funcionarios se responsabilizan del desenvolvimiento de las actividades funcionales de la Secretaría.

La Subsecretaría A agrupa a las Direcciones Generales para América del Norte, para el Sistema de las Naciones Unidas, de Fronteras, de Relaciones Económicas Multilaterales y de Relaciones Económicas con América del Norte. Además, bajo su potestad operan las Coordinaciones para Asuntos Migratorios y Narcotráfico, y para el Medio Ambiente y los Recursos Naturales, así como la Sección Mexicana de la Comisión Internacional de Límites y Ríos México-Estados Unidos.

Las Direcciones Generales para Europa, para el Pacífico, para Asia y África, de Asuntos Consulares, de Relaciones con Europa, Asia y África, y para las Comunidades Mexicanas en el Extranjero son agrupadas por la autoridad de la Subsecretaría B.

Por su parte, la Subsecretaría C congrega a las Direcciones Generales de América y el Caribe, de Organismos Regionales Americanos, de Asuntos Culturales, de Cooperación Técnica y Científica y de Relaciones Económicas con América Latina, así como la sección mexicana de la Comisión Internacional de Límites y Ríos México-Guatemala.

Finalmente, la Oficialía Mayor coordina los trabajos de las Direcciones Generales del Servicio Exterior y de Personal; Programación, Organización y Presupuesto; Asuntos Jurídicos; Inmuebles y Recursos Materiales; Delegaciones; Telecomunicaciones e Informática; Acervo Histórico, y Contraloría Interna. En contraste con los subsecretarios, el oficial mayor tiene a su cargo las actividades institucionales y, por tanto, la gerencia de personal y de los recursos materiales y financieros. Bajo su autoridad se desempeña la organización que administra el Servicio Exterior.

Esta panorámica organizativa comprende las innovaciones efectuadas en noviembre 18 de 1991, que repercutieron en la creación de cuatro nuevas direcciones generales.⁸¹

La organización administrativa descrita está contenida en el principio de la descentralización y la desconcentración. En cuanto a la primera, está reflejada principalmente en las direcciones generales y las coordinaciones señaladas. La segunda, por su parte, se desenvuelve bajo el concepto de desconcentración funcional por medio de las secciones mexicanas

⁸¹ Secretaría de Relaciones Exteriores. Oficialía Mayor. Organización y Estructura Funcional de la Cancillería y Representaciones de México en el Exterior. México, 1992.

mencionadas y el Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos, y bajo el concepto de desconcentración geográfica, por medio de las delegaciones en el Distrito Federal y en las entidades federativas.

La Dirección General de Asuntos Consulares, de larga vida institucional, instruye a las representaciones en el exterior sobre la protección de los mexicanos en el extranjero, así como en el intercambio cultural y la cooperación técnica y científica. Es de su competencia expedir pasaportes y documentos de identidad, velar por el adecuado servicio público de los mismos y legalizar firmas y sellos de documentos que surten efecto fuera del país, y del extranjero en México. Como antaño, puede proponer la apertura o clausura de oficinas consulares, además de tener bajo su responsabilidad el programa de capacitación administrativa en materia consular.

También con antiguos orígenes, la Dirección General de Asuntos Jurídicos sigue atenta a los ramos de nacionalidad y naturalización, a la expedición de los certificados correspondientes y a la concesión a los extranjeros para adquirir el dominio de tierras, aguas y accesorios, y para la explotación de minas, aguas o combustibles. Participa en los procedimientos de extradición y tramita exhortos y comisiones rogatorias.

También con una buena cantidad de años de servicio, la Dirección General de Protocolo continúa sirviendo de enlace entre la Secretaría y el Cuerpo Diplomático extranjero; organiza los actos y ceremonias en los cuales participa el presidente de la República y el secretario de Relaciones Exteriores, y las visitas de jefes de Estado al país. Está a su cargo la vigilancia de las disposiciones relativas a las inmunidades y prerrogativas de los Cuerpos Diplomático y Consular, y su registro.

Otra de las instituciones dependientes directamente del Secretario del ramo es la Dirección General de Información. Heredera del antiguo Departamento de Publicidad, tiene a su cargo la promoción y fortalecimiento de la imagen de México en el extranjero, labor que ejecuta por medio de una profusa actividad informativa en las representaciones mexicanas. Además, mantiene contactos estrechos con los medios informativos del país.

Las actividades funcionales tienen un arreglo geográfico, tal como se observa en las Direcciones Generales para América del Norte, para América Latina y el Caribe, para el Pacífico y para Asia y África. Todas ellas, en su respectivo ámbito geográfico, elaboran políticas referentes a lo exterior y

programas de acción internacional. Estas políticas y programas tienen un efecto regional, pero también pueden incidir sobre algunos países en particular, y su diseño alcanza el corto, mediano y largo plazo, toda vez que les toca evaluar sus resultados. Asimismo, para nutrir la política exterior bilateral, estas dependencias de la SRE elaboran análisis e informes, y obtienen información sobre la posición internacional de los países de sus respectivas regiones, o de las regiones en sí. También sirven de conducto para dictar las instrucciones a las misiones de la Secretaría en sus ámbitos correspondientes y, en su caso, pueden proponer el establecimiento o clausura de las mismas. Finalmente, promueven el comercio exterior evaluando la información que se genera a su alrededor y tramitan los permisos para el tránsito o visita de buques militares extranjeros en México, y a la inversa, de México en el extranjero. Igual labor efectúan con relación a las aeronaves militares.

Las fronteras son ámbito de nutrido intercambio político, económico, social y cultural. Toca a la Dirección de Fronteras asegurar la aplicación de los tratados de límites y aguas de los ríos internacionales, así como sus negociaciones; por extensión, formula los lineamientos referentes a la participación de México en las comisiones internacionales de aguas y límites. También le incumbe la supervisión de las labores de las secciones mexicanas de las Comisiones de Límites y Aguas, y participa en el análisis de los problemas del medio ambiente en las zonas fronterizas. Uno de los insumos exteriores que más ha influido en la diferenciación organizativa de la Secretaría es la multiplicación de los organismos internacionales. Dentro de este vasto campo de vínculos con el exterior, la Dirección General para el Sistema de la Organización de las Naciones Unidas contribuye a la elaboración de los lineamientos y directrices que rigen la participación de México en el complejo conjunto de organismos que integran a la ONU, y que comprenden renglones especializados tales como la economía, cultura, ciencia, meteorología, trabajo, turismo, vivienda y otros más. Esta misma labor la realiza con referencia a los organismos gubernamentales internacionales y no gubernamentales. Por consiguiente, interviene en la participación de México en estos organismos y coordina las labores de las misiones establecidas en ellas o nombradas especialmente para trabajos concretos. Por su parte, la Dirección General de Organismos Regionales Americanos realiza una labor similar en el área de su competencia.

Tratándose del ámbito económico, el ramo corresponde a la Dirección General de Relaciones Económicas Multilaterales. Más particularmente, coordina la participación de las delegaciones mexicanas en los organismos de carácter económico y elabora los lineamientos de la política exterior respectiva. En paralelo, la Dirección General de Cooperación Técnica y Científica está especializada en estos ramos, para lo cual participa en la negociación y ejecución de los convenios respectivos, cuyo objeto es poner en operación programas de colaboración bi y multilateral del caso. Igualmente especializada, la Dirección General de Asuntos Culturales mantiene una cercana colaboración con la Secretaría de Educación Pública para fortalecer los lazos culturales y educativos con otros países. Al respecto, participa en la celebración de convenios sobre ambas materias, y está facultada para establecer, dirigir y administrar institutos o centros mexicanos de cultura en el exterior, y para participar en las actividades de entidades similares de carácter multilateral.

El rico patrimonio documental de la Secretaría de Relaciones Exteriores está a cargo de la Dirección General del Acervo Histórico Diplomático, la cual dicta los lineamientos a seguir con respecto a la organización de archivos y bibliotecas de las oficinas que integran a la Secretaría. También es un centro de investigaciones, particularmente explotando como fuente los documentos que atesora, entre otros documentos, el informe de Labores de la Secretaría. La mayor parte de los materiales utilizados para elaborar este trabajo proceden de la Biblioteca José María Lafragua, que depende de la Dirección General del Acervo Histórico Diplomático.

Dentro del conjunto de dependencias dedicadas a las actividades institucionales de la Secretaría adscritas a la Oficialía mayor, se desenvuelve la Dirección General del Servicio Exterior y de Personal. Nacida del legado organizativo y funcional de la extinta Dirección General del Servicio Diplomático, y con el agregado de la administración de la planta de la Secretaría, esta dependencia tiene a su cargo el cumplimiento de las disposiciones que regulan al Servicio Exterior; prepara además las cartas-credenciales a los embajadores y las patentes de los funcionarios consulares, y guarda el Sello de la Nación. Mantiene estrechas relaciones de colaboración con la Comisión de Personal del Servicio Exterior y lleva el registro de los miembros que integran este servicio. Otra de sus funciones relevantes es la organización de los programas de capacitación del personal

de la Secretaría, además que, como lo anoté, tiene a su cargo la gerencia del personal de la dependencia.

También dependiente de la Oficialía Mayor, la Dirección General de Programación, Organización y Presupuesto es responsable de la elaboración del presupuesto de gastos de la Secretaría, en tanto que la Dirección General de Recursos Materiales administra los recursos materiales y los inmuebles de su propiedad.

De antigua fecha de nacimiento, la Sección Mexicana de la Comisión de Límites y Aguas México-USA tiene confiada la vigilancia de los tratados respectivos, y participa en las negociaciones de acuerdos y convenios internacionales sobre estas materias. Se trata, asimismo, de una institución ejecutiva que mantiene y opera presas, estaciones hidrométricas y obras similares localizadas en la frontera norte. La otra sección, referente a México y Guatemala, desempeña una labor similar en su ámbito geográfico.

Toca a la Comisión Consultiva de Política Exterior la concertación de acciones ligadas con asuntos bi y multilaterales, así como de cooperación técnica y científica, y asesora al secretario del Ramo sobre asuntos de política exterior. Por su parte, la Comisión del Servicio Exterior es responsable de la administración de los concursos públicos de ingreso al Servicio Exterior, además de cuidar lo referente a los ascensos, traslados, disponibilidad y separación de sus miembros. La preside el subsecretario A, y está integrada por el oficial mayor y el director general del Servicio Exterior -quien funge como secretario-, además de otras personas.

Finalmente, para aligerar los procedimientos de expedición de pasaportes y otros trámites similares, la Secretaría ha establecido delegaciones en el Distrito Federal y en las entidades federativas.

En noviembre de 1991 fue autorizada por la hoy extinta Secretaría de Programación y Presupuesto una modificación de la estructura "no básica" de la Secretaría, en la que aparecen nuevas direcciones generales.

La primera es la Dirección General de Comunidades Mexicanas en el Extranjero, cuya organización está destinada a colaborar en la configuración organizativa de las comunidades de mexicanos en otros países. Estas organizaciones tienen como objeto incrementar su grado de representatividad ante las autoridades de los países donde residen y con las autoridades mexicanas. Asimismo, está dedicada a mejorar la imagen de estas comunidades y a divulgar los logros de las acciones que emprenden.

Para responder a los retos de la globalización de la economía, y por tanto con miras a expandir el espectro de los vínculos económicos con otros continentes, se creó la Dirección General de Relaciones Económicas con Europa, Asia y África, la cual tiene como misión favorecer la incorporación de México a la economía universal, elaborar lineamientos y directrices sobre cooperación económica bilateral, y mejorar los servicios de carácter económico que prestan las representaciones mexicanas en el extranjero. Un diseño funcional similar tiene la Dirección General de Relaciones Económicas con el Continente Americano, cuyo propósito es fomentar las relaciones económicas con los países americanos, principalmente en el plano de las relaciones bilaterales, y por tanto identificar y recomendar nuevos espacios de cooperación económica, especialmente comercial, industrial y turística, así como con relación a las inversiones y los transportes. Como la anterior, también está empeñada en mejorar los servicios de naturaleza económica que ofrecen las representaciones mexicanas en este continente.

Además de estas dependencias dedicadas al desempeño de actividades funcionales, han sido creadas recientemente otras dos, cuyo destino es el ejercicio de actividades institucionales. La Dirección General de Telecomunicaciones e Informática constituye una respuesta a los modernos progresos de la telemática. Está dedicada al diseño de medidas tendientes a incorporar el uso de la informática y las telecomunicaciones en los procesos de transformación de las actividades internas de la Secretaría, especialmente las relativas a la modernización administrativa, la simplicación y la desconcentración de funciones. Uno de los productos de la actividad de esta dependencia es la instalación del correo electrónico, que ha enlazado a 123 representaciones, y del servicio de telemática que, mediante satélite, comunica directamente a 11 representaciones en el exterior.

La Dirección General de Delegaciones, cuyas actividades consisten en conducir y coordinar a las delegaciones de la Secretaría en el Distrito Federal y en las entidades federativas. Por consiguiente, una de sus actividades fundamentales es promover y coordinar el proceso de desconcentración y simplificación administrativa hacia las delegaciones, además de facilitar las relaciones insitucionales con las autoridades locales y municipales correspondientes.

4.3 El Servicio Exterior Contemporáneo

A finales de 1981, y principios de 1982 adquirió su forma actual y vigente el Servicio Exterior.⁸² Las nuevas disposiciones tuvieron por objeto consolidar la carrera administrativa del Servicio Exterior en sus aspectos de profesionalización y adecuar su organización a los requerimientos de la política exterior, por lo cual se agregaron nuevas categorías y se redefinió el régimen promocional. Al mismo tiempo, se regresó a la noción de cuerpo mediante el restablecimiento de las Ramas Diplomática y Consular, y se realizó una notoria innovación, que consistió en la formación de la Rama Administrativa. En este sentido, el retorno al criterio de cuerpo significó rectificar a favor de sus diferencias específicas; además, y de acuerdo con los nuevos criterios que imponen la idea de diferenciación profesional y ocupacional, se añadió una rama más, relativa a la administración.

En cuanto a las categorías, en la Rama Diplomática la antigua categoría de ministro consejero cambió por la de ministro, en tanto que se añadió la de agregado diplomático en sustitución de la categoría de vicecónsul. Además, se crearon 10 plazas de embajador eminente y 5 de embajador emérito, con la finalidad de estimular y recompensar a los servidores de lo exterior que se distinguieron en el Servicio. En la Rama Consular se extinguió la categoría de cónsul consejero, y en su lugar se creó la de vicecónsul, además de que se reincorporó el cargo de cónsul honorario, dejado a la discreción presidencial en 1967. Finalmente, se introdujo una práctica que ya estaba generalizada en los Servicios Exteriores del mundo: acreditar la calidad de embajador o cónsul general a quienes dentro de la carrera administrativa se desempeñaban como ministros o cónsules de primera.

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

⁸²Secretaría de Relaciones Exteriores. Ley Orgánica del Servicio Exterior Mexicano, de diciembre 30 de 1981, y Reglamento de la misma, de julio 16 de 1982. México, 1990.

Por último, el sistema de ingreso, estabilidad y permanencia así como la promoción se basó en un programa de formación propio de la Secretaría de Relaciones Exteriores, a cargo del Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos, entidad creada en 1974.

Aunque el Servicio Exterior no es propiamente un órgano, sino un cuerpo de funcionarios, puede definirse la esencia de su ser: una entidad permanente a cuyo cargo está, dentro de la Secretaría de Relaciones Exteriores, la custodia y vigilancia de los intereses nacionales en el extranjero y el ejercicio de la representación del Estado mexicano frente a otros Estados y organismos internacionales así como la ejecución de la política exterior. Se adivina en esta idea la confusión entre el Servicio Exterior y la Secretaría de Relaciones Exteriores, pues toca a ésta, y no al Servicio Exterior, que es parte de ella, administrar la política exterior y representar a México en el extranjero y ante organismos internacionales a través del Servicio; éste ejercita una parte de los objetos, no los objetos en sí mismos como un todo.

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

4.3.1 Organigrama Rama Diplomática

- Embajador
- Ministro
- Consejero
- Primer Secretario
- Segundo Secretario
- Tercer Secretario

4.3.2 Organigrama Rama Consular

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

-Vicecónsul

4.3.3 Organigrama Rama Administrativa

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

El personal especial se divide en personal temporal y personal asimilado. Dicho personal es nombrado por el presidente de la República, y desempeña funciones específicas en una adscripción determinada y por un plazo definido, al término del cual sus funciones cesarán automáticamente. Los así nombrados no formarán parte del personal de carrera del Servicio Exterior ni figurarán en los escalafones respectivos.

El personal temporal está sujeto durante su comisión a las mismas obligaciones que el personal de carrera.

El personal asimilado se compone de funcionarios y agregados a misiones diplomáticas y representaciones consulares, cuyo nombramiento haya sido gestionado por otra dependencia o entidad de la Administración Pública Federal u otra autoridad competente, con cargo a su propio presupuesto. Dicho personal será acreditado por la Secretaría con el rango que ésta determine y su asimilación al Servicio Exterior tendrá efectos sólo durante el tiempo que dure la comisión que se le ha conferido.

El personal asimilado está sujeto a las mismas obligaciones que los miembros del personal de carrera del Servicio Exterior. Asimismo, estará comisionado en el extranjero bajo la autoridad del jefe de misión diplomática o representación consular correspondiente, a quien deberá informar de sus actividades y atender las recomendaciones que formule sobre sus gestiones, especialmente por lo que se refiere a las cuestiones políticas y las prácticas diplomáticas o consulares.

La Secretaría determina los casos en que el personal temporal o asimilado debe acudir a cursos de capacitación en el Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos, antes de asumir su cargo en el extranjero.⁸³

La Secretaría vigila que la adscripción en el extranjero y en México del personal de carrera de las ramas diplomático-consular y técnico-administrativa se ajuste a una rotación programada, procurando que ningún miembro de la misma permanezca fuera del país o en la Secretaría más de seis años continuos.

La comisión de Personal recomienda al Secretario de Relaciones Exteriores los traslados necesarios para asegurar el programa de rotación. De igual forma, procura que el personal de la rama diplomático-consular no permanezca menos de dos años o más de cuatro años continuos en una misma adscripción en el exterior.

La rotación para el personal de carrera se establece a fin de evitar dos adscripciones continuas de vida difícil o de pronunciada carestía. Para los programas de rotación, además de las necesidades del servicio y según la ley del Servicio Exterior Mexicano, "...habrán de tomarse en cuenta las especialidades profesionales, los conocimientos de idiomas y la integración familiar del personal del Servicio Exterior."⁸⁴

Las misiones diplomáticas de México ante gobiernos extranjeros tienen el rango de embajadas y ante organismos internacionales, el de misiones permanentes; las representaciones consulares tienen el rango de consulados generales o consulados de carrera. La Secretaría determina la ubicación y funciones específicas de cada una de ellas incluyendo, en su caso, las circunscripciones consulares.

⁸³Al parecer, la Secretaría ha tenido personal temporal y asimilado muy bien preparado -léase embajadores-, pues durante mi estancia en el Instituto Matías Romero (Febrero-Julio 1996) no hubo persona alguna que recibiera capacitación para su desempeño en el extranjero, con todo y los numerosos nombramientos durante ese tiempo (amén de la última generación que ingresó por convocatoria abierta).

⁸⁴Ley del Servicio Exterior Mexicano. Diario Oficial de la Federación. México, D.F. 4 de Enero de 1994.

El Secretario de Relaciones Exteriores puede designar cónsules honorarios con atribuciones específicas, quienes no serán considerados como personal del Servicio Exterior. Dichos cónsules pueden ser acreditados como cónsules generales, cónsules y vicecónsules honorarios.

El Presidente de la República, por conducto de la Secretaría, puede designar misiones especiales para ejercer ocasionalmente la representación de México en el extranjero, durante el tiempo y con las características de la función específica que en cada caso se indique.

En todas las misiones diplomáticas y representaciones consulares, inmediatamente después del titular de las mismas hay un jefe de cancillería o cónsul adscrito, según corresponda; estos puestos los desempeñan los miembros del Servicio Exterior de carrera de mayor jerarquía. Las ausencias temporales de los titulares de las misiones diplomáticas o representaciones consulares, según el caso, son cubiertas por el jefe de cancillería o por el cónsul adscrito.

La Secretaría determina la composición y funciones de las delegaciones que representan a México en conferencias y reuniones internacionales. Durante el desempeño de su comisión, los integrantes de las delegaciones se ajustarán a las instrucciones específicas que imparta la Secretaría. Cuanto la delegación tenga una misión específica que afecte la esfera de competencia de otra dependencia de la Administración Pública Federal, la Secretaría debe escuchar, atender y asesorar a la dependencia que corresponda para la integración e instrucciones de la delegación.

Todos los servidores públicos que se encuentren en el extranjero con carácter de representación o comisión oficial, deben coordinar sus actividades con los jefes de misión diplomática o de las representaciones consulares, según sea el caso.

4.4 Nombramientos de Embajadores y Cónsules Generales

De acuerdo con la Ley del Servicio Exterior Mexicano,⁸⁵ la designación de embajadores y cónsules generales la hará el Presidente de la República, preferentemente entre los funcionarios de carrera de mayor competencia, categoría y antigüedad en la rama diplomático-consular.

⁸⁵Ibidem. pp.12

Para ser designado embajador o cónsul general se requiere: ser mexicano por nacimiento, estar en pleno goce de sus derechos civiles y políticos, ser mayor de 30 años y reunir los méritos suficientes para el eficaz desempeño de su cargo.

En ocasión de una vacante de embajador o cónsul general, el Secretario de Relaciones Exteriores somete a la consideración del Presidente de la República los nombres y antecedentes de los ministros del personal de carrera que, a su juicio, tengan los méritos y antigüedades necesarios. Quienes así resulten designados no perderán su carácter de miembros del personal de carrera del Servicio Exterior.

Las designaciones de jefes de misiones diplomáticas permanentes ante Estados y organismos internacionales y las de cónsules generales son sometidas a la ratificación del Senado de la República o, en sus recesos, a la Comisión Permanente del H. Congreso de la Unión.⁸⁶

Dentro de la categoría de embajador hay un máximo de diez plazas de embajador eminente, como distinción a los miembros en activo de esa categoría por su actuación destacada de servicio a la República en el ámbito de la política exterior.

Para cubrir una vacante de embajador eminente, el Secretario de Relaciones Exteriores somete a la consideración del Presidente de la República los nombres y antecedentes de aquellas personas que tengan una antigüedad mínima de diez años como embajador y que hayan ocupado cargos de Director General o superiores en la Secretaría o desempeñado importantes misiones en el exterior. El Ejecutivo Federal hace las designaciones correspondientes.

4.5 Ingreso Oficial al Servicio Exterior Mexicano

El ingreso como funcionario de carrera a la rama diplomático-consular se realiza por oposición, mediante concursos públicos que son organizados en etapas eliminatorias y debe contemplar los siguientes exámenes y cursos:

I. Examen de cultura general orientado a las relaciones internacionales,

⁸⁶Según lo disponen las fracciones II y VII de los artículos 76 y 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

- II. Examen de español;
- III. Exámenes para comprobar el dominio de un idioma extranjero y la capacidad para traducir otro, ambos de utilidad para la diplomacia;
- IV. Elaboración de un ensayo sobre un tema de actualidad en política exterior, y
- V. Entrevistas con funcionarios de la Secretaría y, en su caso, cursos especializados de un mínimo de seis meses en el Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos y un año adicional de experiencia práctica en la Secretaría.

La Comisión de Personal dará aviso al Secretario de Relaciones Exteriores de las vacantes en la categoría de agregado diplomático, a fin de que convoque a un concurso de ingreso para cubrirlos y designe una Comisión de ingreso que depende de la Comisión de Personal.

La Comisión de ingreso es presidida por el Director General en turno del Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos e integrada por representantes de instituciones de educación superior, legalmente reconocidas, que tengan establecida la carrera de relaciones internacionales y el Director General que tenga bajo su cargo los asuntos concernientes al personal del Servicio Exterior, quien actuará como secretario de la misma.

La Comisión de ingreso verifica el cumplimiento de los requisitos establecidos en la Ley del Servicio Exterior.⁸⁷

Quienes son admitidos en el Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos reciben, durante el tiempo que estudian en el mismo, un nombramiento provisional de agregado diplomático por un año más, sin ser considerado personal de carrera.

Transcurrido dicho año, la Comisión de Personal evalúa su desempeño en la Secretaría para determinar si recomienda su nombramiento definitivo en el Servicio Exterior y, en su caso, el ascenso a tercer secretario y su adscripción en la Secretaría o en el exterior.

4.6 Requisitos de Antigüedad para Ascensos del Personal de Carrera

Los requisitos de antigüedad que debe cumplir los funcionarios de la Secretaría o aquellos que tengan un nombramiento temporal en el Servicio

⁸⁷Ley del Servicio Exterior Mexicano. Diario Oficial de la Federación. México, D.F. 4 de Enero de 1994. Pp.14

Exterior, y las categorías en las que podrá ingresar como personal de carrera, son las siguientes:

I. Ingreso como Tercer Secretario, requiere una antigüedad mínima de dos años y participar en el concurso de ingreso al Servicio Exterior y aprobar todas sus etapas.;

II. Ingreso como Segundo Secretario, requiere una antigüedad mínima de cuatro años, participar en el concurso de ingreso al Servicio Exterior y aprobar todas sus etapas. Asimismo, debe participar en el concurso de ascenso para optar por la categoría de Segundo Secretario y obtener una de las plazas sujetas a concurso;

III. Ingreso como Primer Secretario, requiere una antigüedad mínima de seis años, participar en el concurso de ingreso al Servicio Exterior y aprobar todas sus etapas. Asimismo, debe participar en el concurso de ascenso para optar por la categoría de Primer Secretario y obtener una de las plazas sujetas a concurso;

IV. Ingreso como Consejero. Se requiere de una antigüedad mínima de ocho años, participar en el concurso de ingreso al Servicio Exterior y aprobar todas sus etapas. Asimismo, debe participar en el concurso de ascenso para optar por la categoría de Consejero y obtener una de las plazas sujetas a concurso.

Los servidores públicos de la Secretaría, de las misiones diplomáticas y de las representaciones consulares pueden incorporarse a la rama técnico-administrativa, siempre que cumplan con los requisitos de ingreso previstos en el artículo 33 de la Ley⁸⁸ del Servicio Exterior Mexicano que aprueben los exámenes públicos que determine la S.R.E. Los empleados que tengan una antigüedad de cuatro años pueden ingresar a dicha rama en categoría de técnico-administrativo "B" y los que acumulen siete años pueden ingresar como técnico-administrativo "A".

4.7 Evaluación y Promoción de los Miembros del Servicio Exterior Mexicano

Los ascensos del personal de carrera a Segundo Secretario, Primer Secretario, Consejero y Ministro de la rama diplomático-consular, así como

⁸⁸Ibidem pp. 28

a Agregado-Administrativo "C", y Coordinador Administrativo en la rama técnico-administrativa, son acordados por el Secretario de Relaciones Exteriores, previa recomendación de la Comisión de Personal. Al efecto, la Comisión de Personal organiza concursos de ascenso que comprenden:

I. La evaluación del expediente de los aspirantes a ascenso en función de las siguientes prioridades:

a) Méritos y eficiencia demostrados en el desempeño de sus cargos y comisiones; y

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

II. Exámenes escritos y orales para determinar la preparación académica de los aspirantes a ascenso. Puntuación adicional puede otorgarse por obras o trabajos publicados, estudios realizados y títulos académicos obtenidos con posterioridad al último ascenso, siempre que sean relevantes para las relaciones internacionales de México.

La evaluación de los expedientes personales es dada a conocer a los interesados con anticipación a la celebración de los exámenes, y el resultado final de los concursos es de dominio público.

El Secretario de Relaciones Exteriores acuerda los ascensos del personal de carrera en las restantes categorías del Servicio Exterior, previa recomendación de la Comisión de Personal que, al efecto, evalúa los expedientes personales y formula sus recomendaciones tomando en cuenta los méritos, la preparación académica y las antigüedades del personal.

En ningún caso se puede ascender o participar en concursos de ascenso sin antes haber cumplido un año de antigüedad como mínimo en la categoría en que se encuentre.

Para ascender a la categoría de Consejero se requiere una antigüedad mínima de ocho años como funcionario en el Servicio Exterior o en la Secretaría.

En el caso de ascenso a Ministro se requiere haber estado adscrito tanto en la Secretaría, como en alguna misión diplomática u oficina consular.

En caso de que un Tercer Secretario, Segundo Secretario, Primer Secretario o Consejero del personal de carrera de la rama diplomático-consular no hubiese ascendido a la categoría inmediata superior en un plazo de siete años, la Comisión de Personal rinde un informe al Secretario de Relaciones Exteriores, en el cual expresa si el funcionario ha aprobado los exámenes correspondientes, pero no ha habido plazas suficientes para su ascenso.

De no ser esta la causa de la falta de movilidad escalafonaria, la Comisión determina si se debe a falta de méritos suficientes para ascender, según la evaluación que se hubiere hecho del expediente del funcionario de que se trate, o a que no hubiere aprobado los exámenes de ascenso en tres ocasiones consecutivas.

Si el informe preparado por la comisión de Personal determina que la falta de ascenso se debe a falta de méritos suficientes, el Secretario de Relaciones Exteriores puede acordar una de las siguientes determinaciones:

I. Convocar al funcionario de que se trate al siguiente concurso de ascenso. Esta medida sólo podrá autorizarse por una sola vez durante su carrera. Conforme el resultado que obtenga, la Comisión de Personal rendirá un nuevo informe al Secretario.

II. Otorgar al funcionario una plaza en la rama técnico-administrativa, siempre y cuando tenga un buen expediente. Cuando proceda, se le indemnizará en los términos que señale el Reglamento; III. Separar al funcionario del Servicio Exterior. En todo caso, se le indemnizará en los términos que señale el Reglamento de esta ley.

4.8 Obligaciones de los Miembros del Servicio Exterior Mexicano

De acuerdo con la Ley del Servicio Exterior Mexicano, publicada en el Diario Oficial de la Federación en el capítulo VIII página 16, es obligación de todo miembro del Servicio Exterior actuar con apego a la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que corresponde a todo servidor público en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones, así como coadyuvar al cumplimiento de las mismas y bajo las directrices que fije la S.R.E.

Sin perjuicio de las inmunidades y privilegios que les correspondan, deben respetar las leyes y reglamentos del Estado ante cuyo gobierno están acreditados y observar las costumbres sociales del país y la práctica diplomática internacional.

Los miembros del Servicio Exterior deben guardar discreción absoluta acerca de los asuntos que conozcan con motivo de su desempeño oficial. Esta obligación subsistirá aún después de abandonar el Servicio Exterior, cuando se trate de asuntos cuya divulgación pudiera causar perjuicio a los intereses nacionales.

A los jefes de misión corresponde:

I. Mantener informada a la Secretaría sobre los principales aspectos de la vida política, económica, social y cultural del Estado ante cuyo Gobierno estén acreditados, así como de sus relaciones internacionales, en los términos de las instrucciones recibidas de la propia Secretaría;

II. Representar a México ante los organismos internacionales y en reuniones de carácter intergubernamental y mantener informada a la Secretaría de las principales actividades de dichos organismos o que se desarrollen en esas reuniones. En todo caso, normarán su conducta por las instrucciones que reciban de la propia Secretaría;

III. Requerir, cuando proceda y con las cortesías del caso, las inmunidades, prerrogativas y franquicias que correspondan a los funcionarios diplomáticos mexicanos conforme a los tratados internacionales y especialmente aquéllas que México concede a los funcionarios diplomáticos de otros países; solamente la Secretaría puede renunciar a la inmunidad de jurisdicción de que gozan esos funcionarios en el extranjero; y

IV. Supervisar el funcionamiento de la sección consular de la misión diplomática a su cargo, misma que quedará bajo su responsabilidad institucional.

Corresponde a los jefes de oficinas consulares:

I. Proteger, en sus respectivas circunscripciones consulares, los intereses de México y los derechos de sus nacionales, de conformidad con el derecho internacional y mantener informada a la Secretaría de la condición en que se encuentran los nacionales mexicanos, particularmente en los casos en que proceda una protección especial;

II. Fomentar, en sus respectivas circunscripciones consulares, el intercambio comercial y el turismo con México e informar periódicamente a la Secretaría al respecto;

III. Ejercer, cuando corresponda, funciones de Juez del Registro Civil;

IV. Ejercer funciones notariales en los actos y contratos celebrados en el extranjero que deban ser ejecutados en territorio mexicano, en los términos señalados por el Reglamento. Su fe pública será equivalente en toda la República, a la que tienen los actos de los notarios en el Distrito Federal.

V. Desahogar las diligencias que les encomienden las autoridades judiciales de la República.

VI. Ejecutar los actos administrativos que requiera el ejercicio de sus funciones y actuar como delegado de las dependencias del Ejecutivo Federal en los casos previstos por las leyes o por orden expresa de la Secretaría; y

VII. Prestar el apoyo y la cooperación que demande la misión diplomática de la que dependan.

Los jefes de oficina consular pueden delegar en funcionarios subalternos el ejercicio de una o varias de las facultades señaladas anteriormente, sin perder por ello su ejercicio ni eximirse de la responsabilidad por su ejecución. La delegación se hará en los términos que establezca el Reglamento de la Ley del Servicio Exterior Mexicano.

Es obligación de los jefes de misiones diplomáticas, de representaciones consulares y de unidades administrativas de la Secretaría, informar cada seis meses y con base en las actuaciones desarrolladas por los miembros del Servicio Exterior a sus órdenes sobre su aptitud, comportamiento y diligencia, sin perjuicio de hacerlo cada vez que lo estimen necesario. El personal evaluado tendrá derecho a conocer el contenido del informe sobre su desempeño y de expresar en el mismo la opinión que considere pertinente. Sin perjuicio de lo ordenado por otras disposiciones aplicables, queda prohibido a los miembros del Servicio Exterior:

Intervenir en asuntos internos y de carácter político del Estado donde se hallen comisionados o en los asuntos internacionales del mismo que sean ajenos a los intereses de México.

Ejercer, en el Estado donde se hallen comisionados, cualquier actividad profesional o comercial en provecho propio y realizar, sin la autorización previa y expresa de la Secretaría, estas mismas actividades en otros países extranjeros; y

Desempeñar cualquier gestión diplomática o consular de otro país, sin autorización expresa de la Secretaría.

Lo anterior expuesto es la forma impresa de las buenas intenciones para conducir eficazmente el Servicio Exterior Mexicano, como lo mencionaba al principio de este capítulo, su 'deber ser'. Sin embargo, sabemos que sólo parte de los requisitos se cumplen y la mayoría, desgraciadamente, se ejecutan a discrecionalidad, desde nombramientos hasta el desempeño del

personal (que incluyen sus obligaciones). Baste citar como ejemplo, una de las afirmaciones que hace Omar Guerrero en uno de sus libros.⁸⁹

"Desde 1967, el nombramiento de los titulares de las embajadas y consulados generales, aun cuando continuaban siendo una facultad constitucional del presidente de la República, generalmente recaía sobre miembros destacados de la carrera administrativa del Servicio Exterior. Este principio está vigente hoy en día, pero con el estatuto de preferencia para aquellos servidores públicos de carrera que muestren competencia, categoría y antigüedad suficientes en las Ramas Diplomática y Consular." Afirmación totalmente alejada de la realidad, pues sabemos que en la actualidad, y desde hace mucho tiempo, el presidente de la República nombra a embajadores según tres vertientes que se han marcado como constantes: confianza en la persona, castigo político y/o petición-negociación de la persona nombrada ('destierro temporal voluntario').

⁸⁹Historiador y analista político. Guerrero, Omar. Historia de la Secretaría de Relaciones Exteriores. Secretaría de Relaciones Exteriores. México, 1993 p. 314.

CAPITULO V: LOS REPRESENTANTES DIPLOMATICOS DE MEXICO EN EL EXTRANJERO: EMBAJADORES POLITICOS Y EMBAJADORES DE CARRERA

5. 1 Políticos Diplomáticos, Tendencia Recurrente

La designación de embajadores "políticos" no es una novedad en México ni en círculos internacionales. Finalmente, es una atribución del Ejecutivo elegir, sobre todo en casos particularmente importantes, a quien quiere que lo represente en otros países.

Lo que llama la atención es que precisamente en la administración de Carlos Salinas de Gortari, que se propuso "profesionalizar" el Servicio Exterior Mexicano (SEM), casi la tercera parte de los embajadores y los principales cónsules hayan sido o sean ajenos al ejercicio diplomático.

Esta tendencia se ha visto reforzada al inicio de cada sexenio, con exfuncionarios de alto nivel, para quienes evidentemente no se encuentra mejor salida que incrustarlos en el Servicio Exterior. Ejemplos de ésto sobran, y a lo largo de este capítulo mencionaré algunos de ellos.

Se ha cuestionado la discrecionalidad con la que el Ejecutivo Federal actúa en la remoción de funcionarios de la administración pública federal y los cambios súbitos que se operan sin explicación ni análisis, sin deslinde de responsabilidades de la función pública que desempeñaron y sin una norma en la que se defina un respeto al servicio civil de carrera, en el marco del Servicio Exterior Mexicano, como condición previa para ocupar los puestos de embajador.

Los entendidos en la materia consideran que el problema no reside en si un embajador es "político" o "diplomático", sino en la calificación que tenga para desempeñarse en el cargo, en un lugar y en un momento determinados. Señalan que la designación de elementos al Servicio Exterior afecta inevitablemente su sistema de rangos y jerarquías. Y, mientras mayor es su número, mayor es, naturalmente, el desplazamiento de los elementos de carrera.

Estudios realizados por la Asociación del Servicio Exterior Mexicano (ASEM) y por académicos del ramo coinciden en señalar que lo ideal sería que el artículo 3o de la Ley Orgánica del Servicio Exterior, que prevé el

nombramiento de funcionarios "temporales" y "asimilados", limitara el número de éstos al 5% (actualmente el 30% de los diplomáticos no son de carrera) del total, para evitar que incidan tanto en el movimiento escalafonario normal, como en el proceso de rotación geográfica y temática y, con ello, en la evolución profesional del personal de carrera.

Profesionalizar el SEM fue precisamente una de las metas prioritarias que anunció el excanciller Fernando Solana al tomar posesión de su cargo. El nivel que se encontró en términos generales entre el personal de carrera era francamente "lamentable".

Para superar esta situación se decidió reforzar el área académica. El Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos (IMRED) extendió su convocatoria no sólo al interior del país, sino a mexicanos residentes en el extranjero. Igualmente, se amplió la inscripción a egresados de todas las áreas de formación universitaria, más allá de las tradicionales ciencias sociales. El conocimiento mínimo de dos lenguas extranjeras, más un riguroso examen de oposición sobre la situación internacional en general y los conocimientos del quehacer diplomático en particular, serían la puerta para ingresar conforme a la Ley Orgánica al Servicio Exterior (contemplado en el artículo 28). El mismo procedimiento se haría extensivo a quienes habiendo ingresado al SEM por otra vía desearan regularizar su situación.

Si se considera un período promedio de tres años por rango y se toma en cuenta que la rama diplomática tiene siete y la consular seis, además de que los funcionarios pueden ser asignados indistintamente a cualquiera de las dos ramas, sin que hasta la fecha hayan quedado rigurosamente establecidas las equivalencias, resulta que pueden pasar hasta 20 años para que un diplomático de carrera llegue a ocupar una embajada o un consulado general, que además serán de los menos importantes.

Y no es raro que alcanzado este rango, los embajadores de carrera recorran indefinidamente el despreciado circuito del Tercer Mundo, mientras que los cónsules generales transitan por todas y cada una de las sedes norteamericanas, hasta prácticamente asimilarse al vecino país.

Para la mayoría de las mujeres que ingresan al servicio, este ideal es todavía más difícil de alcanzar, a menos que renuncien, de antemano, a llevar una vida familiar. Pocos son los maridos dispuestos a seguir a sus esposas por los lugares más insospechados del mundo para que, al final, ni siquiera logren el premio de una embajada "grande".

En este marco, la designación de un elevado número de elementos ajenos al Servicio Exterior, la mayoría de los cuales tampoco demuestran ser particularmente brillantes, incide no sólo en una injusticia escalafonaria de coyuntura, sino que afecta a largo plazo toda la "profesionalización" del cuerpo diplomático, al alterar su movimiento normal.

En 1993 la lista de "comisionados" era, paradójicamente, más larga que nunca; de 68 embajadores, 22 eran de procedencia "política"; entre los cónsules, la proporción era menor: trece de 57 no entraron por la vía diplomática, pero ocuparon los consulados más importantes. La mayoría, en ambos casos, fue designada durante el pasado período de gobierno.

Antes, a tres meses y medio de iniciado el gobierno de Carlos Salinas de Gortari, el movimiento en el cuerpo diplomático había sido lento, aunque trajo algunas sorpresas. Entre ellas, tal vez la que más escozor causó en el servicio exterior, fue la llegada de dos hombres de Televisa: Miguel Alemán Velasco y Agustín Barrios Gómez, en momentos en que los funcionarios de carrera abogaban por una racionalización de los nombramientos especiales - que arguyen, "obedecen a presiones políticas"-, basada en un "claro espíritu de democratización, equilibrio, equidad y transparencia".

En 1989 México sostenía relaciones con 145 países y tenía cinco representaciones permanentes ante organismos internacionales. De esos países, solamente en 67 tenía embajadores residentes, de los cuales 37 estaban acreditados en forma concurrente ante otros gobiernos. En la rama consular, sólo existían 17 cargos de cónsul general, el más alto del escalafón. Según un informe del embajador Antonio Dueñas⁹⁰, la distribución geográfica de los países con los que México sostenía relaciones era: 31 en América, 28 en Europa, 44 en África, 37 en Asia y Medio Oriente y cinco en Oceanía.

Esta realidad, que denota una política exterior pluralista tanto en lo bilateral como en lo regional y global, presenta la necesidad de fortalecer los cuadros diplomáticos que constituyen en el órgano de ejecución de la diplomacia mexicana. Pero la cuestión encierra una contradicción: el único servicio civil de carrera que existe en México, ha observado una tendencia a reducir el número de sus integrantes.

⁹⁰En Revista Mexicana de Política Exterior No. 36-37. Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos. Nueva Era. México, 1991.

Según un estudio de Javier Cerritos⁹¹, la rama diplomática se redujo en 335 miembros en 1983 a 325 en 1987; la rama consular bajó de 117 funcionarios a 106 el mismo período y la rama administrativa registró un decremento de 59 personas en esos cinco años. En total, la reducción del número de miembros de carrera en el SEM se elevó, en un quinquenio a 80 funcionarios (7.1%). Además, como señala Cerritos, "contrariamente a las necesidades de nutrir a cuadros del SEM de carrera para afrontar más eficazmente la creciente complejidad internacional, la tendencia ha sido a la inversa".⁹²

Por otra parte, hay interrogantes que sexenio a sexenio rebotan entre diplomáticos mexicanos. Por ejemplo, el personal de carrera del Servicio Exterior debe especializarse o ser generalista, se desempeñan mejor los diplomáticos de carrera o los de extracción política?

El embajador emérito y excanciller Jorge Castañeda, quien representó al gobierno mexicano ante las autoridades francesas hasta 1989, considera que "la carrera diplomática es una carrera técnica que requiere de conocimientos especializados".⁹³ Esto, que según Castañeda parece obvio, no es, sin embargo, "aplicado o siquiera reconocido generalmente en México". Por el contrario, agrega, "se considera que para ser diplomático basta tener una cultura general y una inteligencia mediana".⁹⁴

A su juicio, México carece de un servicio de carrera operativo. Con un agravante: "los 'de afuera' son casi o igualmente numerosos que los de carrera. Esto impide la continuidad, la experiencia acumulativa, así como la estabilidad del Servicio".⁹⁵ La necesidad de contar con un servicio diplomático profesional conlleva, para Castañeda, mejorar el sistema de

⁹¹Miembro del SEM, antes adscrito a la embajada de México en Israel, en "Estudio Sobre la Profesionalización del Servicio Exterior Mexicano". Secretaría de Relaciones Exteriores. México, 1987.

⁹²Op. Cit. pp. 3.

⁹³Proceso, semanario de información y análisis. No. 857. México, Abril 1993.

⁹⁴Op. Cit. pp. 12.

⁹⁵Ibid pp. 12-13.

rotación en las adscripciones y en los ascensos, aprovechando de manera más racional la experiencia adquirida y las calificaciones específicas de los funcionarios, para desempeñar mejor las tareas que se les asignen.

En este sentido, el exembajador ante Alemania, Raúl Valdez Aguilar, planteaba ya desde la época que fungía como presidente de la ASEM la necesidad de "superar o evitar que designaciones políticas, por respetables que sean, menoscaben el sistema de rango o jerarquías, que caracterizan a cualquier Servicio Exterior".⁹⁶ Decía: "Que no haya, hablando en términos familiares, quienes suban por el elevador, mientras otros tengan que hacerlo, paciente y penosamente, por las escaleras".⁹⁷

El tema de los nombramientos de personal especial motivó un editorial de la Carta ASEM, en diciembre de 1987, titulado "El SEM y los enroques sexenales", que atribuía al "clientelismo, amiguismo y nepotismo" mucho de los nombramientos políticos en la diplomacia mexicana.

Un posterior editorial de Proa (publicación oficial de la Asociación del Servicio Exterior Mexicano) abogaba por la unidad del cuerpo, recordaba la "excepcionalidad" del artículo 13 y explicaba que "la eventual repetición de dicha experiencia, claramente implicaría consecuencias muy desfavorables para la institucionalización que pretende ser una de las características fundamentales del Servicio Exterior Mexicano".⁹⁸

El expresidente de la ASEM, Daniel de la Pedraja, propuso ante Miguel González Avelar, entonces titular del IMRED, doce puntos tendientes a la modernización del Servicio Exterior.⁹⁹

Uno de ellos plantea que los nombramientos especiales de funcionarios no de carrera deben ser objeto de una cuidadosa decisión, ya que muchos de ellos obedecen a presiones políticas y no se justifican operativamente. "El impacto

⁹⁶El Universal, primea sección. México, Febrero 27 1995.

⁹⁷Op. Cit. pp. 22.

⁹⁸PROA, publicación oficial de la Asociación Mexicana de Servicio Exterior (ASEM). México, 1987.

⁹⁹Documento-Propuesta de Daniel de la Pedraja -ex presidente de la ASEM- a Miguel González Avelar-entonces titular del IMRED-. Mayo 1988.

que estos nombramientos tienen en el presupuesto regular de la Secretaría de Relaciones Exteriores es considerable y su número incide sensiblemente en una parálisis del normal movimiento escalafonario, además de que deforma el proceso de rotación geográfica y temática de los miembros permanentes del SEM. En este punto, debe decirse que otros gobiernos han establecido porcentajes máximos para este tipo de nombramientos temporales con el loable propósito de consolidar la profesionalidad de su cuerpo de representación exterior".¹⁰⁰

En otro punto, De la Pedraja expuso que los nombramientos de los jefes de misión "deberán tomar en cuenta, de manera prioritaria, como lo señala la Ley Orgánica, los antecedentes curriculares de los miembros de carrera del SEM, para evitar cuellos de botella en la cúspide del escalafón y las consecuentes deformaciones de la pirámide escalafonaria".¹⁰¹

5.2 Los Embajadores Políticos

En este contexto, las primeras designaciones del entonces canciller Fernando Solana no lograron escapar a la tendencia que se había manifestado en los últimos sexenios.

Un ejemplo significativo fue que cinco exsecretarios de Estado durante el sexenio de Miguel de la Madrid estén incorporados a la SRE. Ellos son: el exsecretario de Educación, Miguel González Avelar, extitular del Instituto Matías Romero; el ex Srio. de Hacienda, Gustavo Petricioli, exembajador en Washington; el ex Srio. de Relaciones Exteriores, Bernardo Sepúlveda, exjefe de misión en Londres, y el exsecretario de Agricultura y Recursos Hidráulicos, Eduardo Pesqueira Olea, otrora representante permanente ante la FAO. El quinto, quien fue enviado al exterior por el propio De la Madrid todavía estando en funciones, fue Alfredo del Mazo, extitular de SEMIP y aspirante fracasado a la silla presidencial, mismo que ocupó la representación en Bélgica.

Entre los quince nombramientos de cónsules y embajadores, figuraron varios casos por designación "política". El más destacado, y que incluso logró

¹⁰⁰Op. Cit. pp. 3

¹⁰¹Op. Cit. pp. 5

formar el expediente de los diplomáticos entrantes (en ese momento), fue el del embajador en Washington, Gustavo Petricioli, profesional de las finanzas y la economía, egresado del ITAM y con una maestría en Yale.

Siguiendo una tradición que se verifica con Antonio Carrillo Flores, José Juan de Olloqui, Hugo B. Margáin, Bernardo Sepúlveda, Jorge Espinosa de los Reyes y Gustavo Petricioli; seis de los últimos embajadores mexicanos en Estados Unidos han surgido de filas de la Secretaría de Hacienda. No obstante, en contra de la interpretación generalizada de que esa "extracción" obedece a los estrechos vínculos económicos con Estados Unidos, la realidad hasta ahora ha sido que el representante mexicano en Washington no maneja directamente las negociaciones económicas con el país vecino. Así como la Secretaría de Hacienda administra directamente los tratos financieros con EU -o con cualquier otro país con el que México sostiene relaciones importantes-

En círculos de Tlatelolco se consideró un absurdo el argumento de que la designación de Gustavo Petricioli en 1989 (exdirector de Nafinsa y exsecretario de Hacienda) obedeció a su amistad con James Baker. El sustento del argumento es que pragmáticamente se parte de una realidad: en los vínculos bilaterales con Estados Unidos predominan los intereses, no los nexos de amistad.

El "affaire Petricioli" en la Cámara de Diputados, donde la oposición formuló imputaciones en su contra por omisión y falta de buena atención en el caso del fraude de la casa de bolsa, que concluyó con su exoneración por los diputados del PRI, dejó expuesto moralmente al embajador mexicano ante la Casa Blanca, quien, eventualmente, fue descalificado en su autoridad por miembros de la clase política norteamericana.

Junto con Petricioli y Miguel González Avelar, otro exsecretario de Estado del gobierno de Miguel de la Madrid se incorporó al elenco exterior mexicano: Eduardo Pesqueira Olea, extitular de la otrora Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, y actual cónsul en Los Angeles.

Pesqueira fue ratificado por la Comisión Permanente como embajador ante la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) en 1989. Pero tampoco escapó a las impugnaciones de la oposición, que lo acusaron de haber dejado un desastre en el campo y haber colaborado para llevar a cabo el fraude electoral en 1988. Su designación a la FAO, organismo con sede en Roma, se consideró un "premio de consolación". El

delegado de México ante la FAO, también lo es ante el Fondo Internacional de Desarrollo Agropecuario, el Consejo Mundial de Alimentación y el Programa Mundial de Alimentos. La conocida afición de Pesqueira por la gastronomía de altura, hizo comentar en Tlatelolco que se le había encontrado una misión a su medida.

Otra promoción "de afuera" fue la del economista Alfredo Phillips Olmedo, el exdirector del Banco de Comercio Exterior, quien ocupó el cargo de embajador en Canadá. Con estudios en Londres y Cambridge, Inglaterra, y un posgrado en la Universidad George Washington, Phillips Olmedo hizo carrera en la Secretaría de Hacienda e integró diversos comités del FMI y del Banco Interamericano de Reconstrucción y Fomento.

Por su simbolismo, la designación de Raúl Castellano -en 1989- como embajador en La Habana fue tal vez la más "política". Con 87 años y una vasta experiencia al lado de hombres como los generales Lázaro Cárdenas y Miguel Henríquez Guzmán, Castellano, representante en la Asamblea del Distrito Federal al momento de su nombramiento, tal vez haya vivido en Cuba la culminación de su carrera política. Su edad fue vista por el propio Castellano como un obstáculo cuando Salinas le ofreció el cargo. Hasta su última modificación, la Ley Orgánica del Servicio Exterior fijaba en 65 años la edad para jubilarse, pero después quedó librada a la discrecionalidad del Presidente de la República en la nominación de embajadores y cónsules generales.

Licenciado en Derecho, recorrió distintos puestos dentro del Poder Judicial, entre ellos, los de magistrado del Tribunal Superior de Justicia y Procurador General de Justicia del Distrito y Territorios Federales. En 1939 fue secretario del Presidente de la República y posteriormente se desempeñó como Jefe del Departamento del Distrito Federal. Después siguió su "aventura" con el henriquismo, y en 1981, días antes de iniciar su campaña presidencial, Miguel de la Madrid lo nombró "asesor de asuntos políticos". Fue senador por Coahuila entre 1982 y 1988. Su ratificación como embajador en Cuba, en la Comisión Permanente, contó con el consenso de todos los partidos de oposición.

A Guatemala fue designado como embajador, en el mismo año, a Pedro Vázquez Colmenares, constituyéndose en el segundo exdirector de Investigación y Seguridad Nacional con igual destino: el primero fue Abraham Talavera.

Su nombramiento no pudo soslayar la particular relación bilateral de México con Guatemala, con un ingrediente capital que ha sido motivo de negociaciones cupulares en los últimos años: la presencia de refugiados políticos guatemaltecos en los estados mexicanos limítrofes. En 1982, cuando un militar gobernaba el país vecino y la afluencia de refugiados comenzó a ser masiva por la frontera sur, Miguel de la Madrid envió a Guatemala como jefe de misión al general de brigada Rafael Macedo Figueroa, sustituido luego por Talavera. Fueron los años en que México definió una nueva política de Seguridad Nacional, con énfasis en ambas fronteras. Ahora, la decisión de mandar al exgobernador de Oaxaca, parecía responder a la tendencia de los últimos años.

Al igual que otras ratificaciones de nuevos embajadores, la de Vázquez Colmenares se vio deslucida por la impugnación de los partidos de oposición: legisladores de oposición votaron en contra y otros de plano abandonaron el salón en el momento del voto; Vázquez Colmenares fue entonces ratificado por la mayoría priísta.

5.3 Los Embajadores Corporativos: Aportaciones de Televisa

Otra "golondrina sexenal" en el Servicio Exterior que dió de qué hablar fue Miguel Alemán Velasco,¹⁰² designado por el presidente Salinas como embajador especial, con principal dedicación a la promoción turística de México en el extranjero.

Al respecto, las secretarías de Relaciones Exteriores y de Turismo acordaron establecer una mayor coordinación institucional para fortalecer la promoción turística del país en el mundo. El entonces titular de la SRE, Fernando Solana, ofreció a Carlos Hank González, en ese momento Srio. de Turismo, la infraestructura del sistema consular para intensificar las tareas de promoción y difusión turística y se preparó al personal consular para el desempeño de tales actividades.

¹⁰²De hecho, no había ocupado cargo público o político alguno hasta esta designación especial. Su vida pública se desarrolló en Televisa, como conductor noticioso y como ejecutivo, hasta llegar a la presidencia de esa empresa en 1986.

El propio Miguel Alemán admitió en algún momento que no sería un embajador itinerante ni plenipotenciario, sino que se encargaría de asuntos muy concretos, de duración y circunstancias muy específicas.

Miguel Alemán Velasco, expresidente ejecutivo de Televisa, vicepresidente y subdirector del diario Novedades y actual senador, fue ratificado el primero de marzo en la Comisión Permanente del Congreso, pese a las impugnaciones de las diputaciones del PAN, y los todavía existentes entonces, PMS y PPS, que exhibieron la "incompatibilidad" entre la misión diplomática y la "imagen distorsionada" que de México ha hecho Televisa con los contenidos "mentirosos" de sus noticieros, cargos que Alemán negó. El principal impugnador, Jesús Ortega, en ese entonces subcoordinador de la fracción parlamentaria del PMS, había calificado la designación de Alemán Velasco "como una grave concesión al monopolio de Televisa, y una más, en términos genéricos, a los grandes capitalistas privados".¹⁰³ Ortega dijo que no era posible poner en manos de quien quizá era el principal inversionista privado en el ramo turístico del país, la responsabilidad "del fortalecimiento turístico de México".¹⁰⁴

Quien se autodestapó como un hábil negociador en materia de deuda externa fue Agustín Barrios Gómez, la otra aportación de Televisa al Servicio Exterior Mexicano. En 1985 fue nombrado cónsul general en Nueva York, el consulado con mayor peso político, este hombre amante de las condecoraciones -recibió tal distinción de cinco gobiernos- se inició como cronista de sociales en el periodismo, es dueño de restaurantes y clubes nocturnos, fundador y vicepresidente del Heraldo de México e hizo carrera de consorcio privado de la televisión desde hasta su designación, ejercía la dirección de Opinión de Televisa y la vicepresidencia del Consejo de Administración de Cablevisión S.A. Además entre febrero de 1977 y marzo de 1983 fue embajador en Canadá (su ingreso al Servicio Exterior motivó que el internacionalista Edmundo Hernández Vela comentara que la diplomacia mexicana era "una coladera, a donde entra de todo" y que "la

¹⁰³Informe de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión. H. Congreso de la Unión. México 1 de Marzo 1987

¹⁰⁴Op. Cit. pp. 3

selección de embajadores no sigue un criterio de cálculo, sino de improvisación¹⁰⁵), y luego en Suiza, hasta mayo de 1987.

Personalidad adversa a la fórmula de embajador Valdez Aguilar quien define como propio del carácter de la diplomacia la "discreción" con que se debe actuar en ese ámbito, Barrios Gómez logró escandalizar con frases locuaces, como que en 1982, con la suspensión de pagos, México agarró a sus acreedores "con los dedos en la puerta", o aquella -insólita a juicio de varios diplomáticos-, de que sería el 'peón de brega' del exsecretario de Hacienda, Pedro Aspe, para que luego éste llegara como "matador" a Nueva York a solucionar el problema de la deuda externa. El comentario generalizado era que nadie en Wall Street salía a recibir a Barrios Gómez para hablar de la deuda.

5.4 Los Embajadores Regularizados

Entre los nombramientos de 1989 figuraron varios diplomáticos de carrera o "regularizados" en el Servicio Exterior, que en el último sexenio cumplieron altas funciones en la cancillería de Tlatelolco, empezando por su extitular, Bernardo Sepúlveda, quien fue enviado a Londres.

Miembro del PRI, donde fungió como secretario de Asuntos Internacionales del Comité Ejecutivo, Sepúlveda se formó como funcionario público en la Secretaría de Hacienda, especializándose en inversiones extranjeras y empresas transnacionales. Fue embajador en Washington por un corto período, como preparación para su posterior designación como secretario de Relaciones Exteriores por Miguel de la Madrid. Durante la campaña de De la Madrid fue asesor para asuntos internacionales.

Junto con Sepúlveda emigró al Viejo Continente uno de sus más cercanos colaboradores en la SRE: Manuel Rodríguez Arriaga, nombrado en ese mismo año embajador en Noruega. Rodríguez Arriaga fue secretario particular del excanciller, coordinador general de asesores y subsecretario de Cooperación Internacional, donde sustituyó a Ricardo Valero en un "enroque" muy comentado entonces. Ascendió al rango de embajador, por acuerdo Presidencial, en junio de 1986. Fue consejero de Asuntos Políticos en la embajada de México en Washington.

¹⁰⁵Proceso, Semanario de Información y Análisis. Número 647, Marzo de 1989

Otro promovido desde Tlatelolco fue Jorge Montaña, quien ocupó la representación permanente de México ante la ONU, en Nueva York. Diplomático de carrera, Montaña fue director general para Organismos Especializados y director en jefe para Asuntos Multilaterales de la Cancillería. En 1988 se integró a la Comisión de Asuntos Internacionales del Comité Ejecutivo Nacional del PRI, desde donde ofició como asesor del entonces presidente electo Carlos Salinas de Gortari. Su actuación en el PRI fue cuestionada por la oposición, en el entorno no inmediato posterior al 4 de Julio, cuando lo acusaron de promover los reconocimientos de gobiernos extranjeros a Salinas.

Su exjefe en la Comisión de Asuntos Internacionales del CEN del PRI, Miguel Marín Bosch, fue nombrado delegado permanente ante los Organismos Internacionales con sede en Ginebra, Suiza. Miguel Marín es un experimentado diplomático de carrera con 19 años en el Servicio Exterior, graduado en Historia en Yale, y con una maestría en la Universidad de Columbia. Con rango de embajador fue secretario particular del canciller Jorge Castañeda (1979-1982) y entre 1983 y 1988 fue delegado del gobierno de México ante la ONU.

Otro hombre de Tlatelolco en el sexenio pasado, Ignacio Villaseñor, director en jefe para Asuntos Bilaterales, fue enviado como embajador de México en Ecuador.¹⁰⁶ Graduado en Ciencias Políticas en la UNAM y con estudios de posgrado en Lovaina, Villaseñor ingresó al Servicio Exterior en 1970. La mayor parte de su carrera la hizo en la Cancillería donde fue jefe de los departamentos de Africa, Asia y Oceanía (1970); Europa (1971), y de América (1972-73); subdirector general del Servicio Diplomático y director general de Organismos Internacionales. En el exterior estuvo adscrito a las embajadas en Gran Bretaña y Estados Unidos.

5.4.1 Los Diplomáticos Experimentados

¹⁰⁶ Misión Diplomática que ahora encabeza el exgobernador de Morelos, Antonio Rivapalacio, y cuyo sexenio ha sido calificado, en voz propia de varios habitantes oriundos, como uno de los más grises en la historia de ese Estado por los niveles escandalosos de corrupción y desaparecidos políticos que ocurrieron durante su gestión.

En el elenco de los embajadores con experiencia diplomática que rotaron en sus misiones figuran Manuel Tello Macías¹⁰⁷, Mario Moya Palencia y Jorge Eduardo Navarrete.

Tello, miembro de una familia de sapia diplomática, fue nombrado embajador en Francia. Con un amplio curriculum en la Secretaría de Relaciones Exteriores, donde fungió como subsecretario de Asuntos Multilaterales en la época de Jorge Castañeda, tiene también amplia experiencia como representante mexicano ante organismos multilaterales (OEA, Ginebra, Opanal) y fue embajador en Gran Bretaña. En octubre de 1988 fue nombrado "embajador eminente".

Economista de profesión, Jorge Navarrete, también exsubsecretario de Relaciones Exteriores con Castañeda y durante un corto período con Sepúlveda, hasta que el entonces canciller eliminó la Subsecretaría de Asuntos Económicos, prestó servicios en la Secretaría de Hacienda, en el Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos y en el Banco Nacional de Comercio Exterior. Desde que ingresó al Servicio Exterior, en 1972 -con un posterior examen de "regularización"-, ocupó las embajadas de México en Venezuela, Austria, la ex Yugoslavia y Gran Bretaña, fue representante permanente ante el Organismo Internacional de Energía Atómica, y alturno ante la ONU.

Entre los "experimentados", otro que rotó fue Mario Moya Palencia, quien incursionó como embajador especial hace tres años y medio cuando fue enviado por De la Madrid como representante permanente ante la ONU. El exsecretario de Gobernación de Luis Echeverría y exdirector general de lo que era la cadena de periódicos García Valseca, fue nombrado embajador en Japón, luego de aspirar a la misión en Italia.

Otros dos diplomáticos de carrera recibieron en el mismo año nuevos destinos: Joaquín Mercado Flores, quien fue nombrado embajador en Jamaica, y Raphael Steger Cataño (Arabia Saudita). Mercado, quien ingresó al Servicio Exterior en 1954, fue antes embajador en Nicaragua, ocupó las direcciones generales del Servicio Diplomático en la Cancillería y de Naciones Unidas y desde 1983 fungía como consultor jurídico adjunto en la SRE. Steger, en el Servicio Exterior desde 1975, estuvo adscrito a las

¹⁰⁷Ocupó la titularidad de la Secretaría de Relaciones Exteriores en el sexenio de Carlos Salinas de Gortari durante un breve tiempo, pero lo hizo en forma por demás destacada.

embajadas de México en la exURSS y Gran Bretaña y desempeñó diversas funciones en Tlatelolco.

Entre las mismas designaciones figuraron las de algunos cónsules. El exdirector del ISSSTE, Alejandro Carrillo Castro, fue nombrado cónsul general en Chicago; el exdirector general de la Compañía Mexicana de Aviación, Enrique Loaeza Tovar, fue nombrado cónsul en San Francisco; Francisco Martín Moreno, formado en las filas de la Secretaría de Hacienda fue enviado a Barcelona, y Carlos Manuel Sada, un ingeniero de la Ibero, con carrera en cargos públicos en el gobierno del estado de Oaxaca, ocupó igual cargo en Toronto.

Los primeros movimientos en el Servicio Exterior Mexicano dejaron "desocupados" a varios embajadores, algunos de los cuales se insertaron en otras estructuras del servicio público. Entre los que no siguieron en la diplomacia figuran Jorge Espinosa de los Reyes (exembajador en Estados Unidos); Ignacio Ovalle Fernández (exCuba y luego director de Conasupo); Fausto Zapata Loredó (exChina y luego delegado en Coyoacán); Diego Valadés (exGuatemala); Emilio Carrillo Gamboa (exCanadá), y el almirante Tomás Ortega Beltrán (exNoruega, reintegrándose posteriormente a la Armada de México). Jorge Castañeda, quien representó al gobierno de Miguel de la Madrid ante las autoridades francesas, regresó al país para acogerse a la jubilación, no sin antes encabezar el grupo San Ángel durante la efervescencia política previa a las elecciones de 1994.

5.5 El Nombramiento Del Secretario De Relaciones Exteriores Durante El Sexenio De

Carlos Salinas De Gortari

Fernando Solana Morales, excanciller y político versátil, profesional polifacético, fue designado por el presidente Carlos Salinas de Gortari durante su sexenio como Secretario de Relaciones Exteriores, sin duda, es un hombre preparado.

En su hoja de servicios figuran tres Secretarías de Estado (Comercio, Educación, SRE) y la dirección del Banco Nacional de México (Banamex), lo que junto con sus tres carreras universitarias (Ingeniería, Filosofía y Ciencias Políticas y Administración Pública) lo revelan como un "todólogo".

Considerado un hombre sensato, hábil, negociador por temperamento, se refleja su capacidad de trabajo y pragmatismo.

La decisión de haberlo hecho titular de Tlatelolco se atribuye a una ponencia suya en Taxco, ante la Comisión de Relaciones Internacionales del PRI, durante la campaña electoral, que habría impresionado a Salinas. El tema fue las relaciones México-Estados Unidos. Otra intervención sobre modernización financiera -Salinas habría preguntado qué se necesita para repatriar capitales fugados, y Solana habría respondido "la confianza" - le ayudaron a ganarse una buena impresión en el Presidente electo. Se dice que Solana era, además, un autodidacta en el estudio de las relaciones de México con Estados Unidos.

No obstante estos antecedentes, su inicio de gestión al frente de la Cancillería coincidió con la creación de un gabinete de Política Exterior, presidido en ese entonces por Salinas y coordinado por José Córdoba Montoya, lo que sin duda le restaba exclusividad a su tarea de secretario de Relaciones.

El equipo inmediato de Solana eran los subsecretarios Sergio González Gálvez y Andrés Rozental Gutman, ambos funcionarios de carrera del Servicio Exterior.

Del primero se comentaba que fue una designación personal del presidente Salinas de Gortari. González Gálvez fue embajador en Japón y allí habría entrado en contacto directo con el entonces titular de la Secretaría de Programación y Presupuesto, a raíz de un viaje privado de Salinas. El diplomático causó muy buena impresión en quien habría luego de llegar a la Presidencia de la República. En círculos de Tlatelolco se consideraba a González Gálvez como un hombre idóneo para la función que tenía asignada (la Subsecretaría A de la Cancillería), pues combinaba experiencia y autoridad diplomática con manejo político.

Rozental, nombrado por Solana, era calificado como un hombre muy trabajador, con gran capacidad de organización, pragmático y con experiencia en los menesteres de la diplomacia de Tlatelolco. Con Jorge Castañeda ocupó la Dirección de América del Norte, lo que en la práctica significó el manejo de la relación con Estados Unidos. Enviado a comienzos del sexenio pasado como embajador a Suecia, quiso regresar a México y le pidió a Sepúlveda la Oficialía Mayor en la SRE; el excanciller le ofreció una Dirección General. Rozental le solicitó entonces trabajo a Solana en

Banamex. Llegó a ser uno de los hombres de confianza de Solana. Actualmente encabeza la misión diplomática en Inglaterra (1996).

5.6 Criterios Divergentes Sobre Nombramiento De Embajadores

A principios del sexenio de Carlos Salinas se enjuiciaban las designaciones de embajadores, y al respecto se percibían opiniones encontradas; como el caso del exsubsecretario de Relaciones Exteriores, Ricardo Valero, quien a decir de los políticos designados por el Presidente o diplomáticos de carrera comentaba: "Ese no es el problema". Lo que importa de veras es la ausencia, durante este sexenio, de una política exterior clara, congruente y digna de los intereses nacionales"¹⁰⁸.

Iliana Cid Capetillo, completaba lo anterior: "Es de importancia relativa que un político ocupe una embajada. Lo cuestionable son las contradicciones y el desacuerdo ya evidente en las cuestiones de la política de comercio exterior del país"¹⁰⁹ (sin duda, se refería a los dimes y diretes del entonces incipiente TLC).

José Ignacio González Pita, lo planteaba de otro modo: "Son puestos que obedecen a criterios políticos y no los vamos a cuestionar. El acento y preocupación es fortalecer y profesionalizar el Servicio Exterior Mexicano, sobre todo en momentos en que hay un proceso de regionalización e integración mundial".¹¹⁰

Ricardo Valero, artífice del Grupo Contadora al lado de Bernardo Sepúlveda Amor -canciller durante el gobierno de Miguel de la Madrid- y quien llama "embajadores improvisados" a las designaciones políticas, afirmaba que este fenómeno remarcaban lo bajo del perfil de la diplomacia mexicana, hacia el

¹⁰⁸Proceso, Semanario de información y análisis. No. 748. México, D.F. Marzo 1991.

¹⁰⁹Ex-coordinadora de la carrera de Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. En *Epoca*, semanario de México. No. 227. México, D.F. Octubre 1995.

¹¹⁰Ex-presidente de la Asociación del Servicio Exterior Mexicano (ASEM) y ex-director adjunto de Protocolo de la Cancillería. En *Revista Mexicana de Política Exterior*, No. 39. Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos. Nueva Época. México, 1992

exterior, e internamente la debilidad del entonces Srio. de Relaciones Exteriores, Fernando Solana, opacado por la figura de Córdoba Montoya - exsuper asesor de Salinas-. Solía expresar sin ambages que el abuso o exceso que ejerce el Ejecutivo en los nombramientos de embajadores resultaba inconveniente. Sin embargo, más grave era la actitud y el desdoro de la diplomacia mexicana en el concierto internacional.

A su juicio, el papel que nuestro país ha jugado en materia de política exterior, se reduce a una simple cosa: a competir con otros países por el ser el más grato a la mirada de los Estados Unidos. Esto es, nada que dañara la relación con Estados Unidos era el sello de la anterior administración en relación a la política exterior mexicana.

El punto de partida que marcó el viraje en la otrora actitud más congruente de México en materia de política exterior, fue el desplazamiento del canciller Solana por la figura del exjefe de la oficina de Coordinación de la Presidencia de la República, José María Córdoba Montoya.

La activísima presencia de Córdoba Montoya no se reducía en el exterior, al simple protocolo. Iba más allá: en la relación con Estados Unidos, el abogado francés naturalizado mexicano era una especie de diplomático personal del presidente Carlos Salinas. Dos hechos, entre muchos otros, lo demuestran: la primera reunión, que el gobierno quiso mantener en secreto, de autoridades mexicanas con autoridades estadounidenses, en Febrero del '89, fue encabezada por Córdoba Montoya, quien planteó y lideró la delegación mexicana integrada por el extitular de la Secretaría de Comercio y Fomento (SECOFI), Jaime Serra Puche, y otros funcionarios de esa dependencia. Córdoba se reunió en aquel entonces no sólo con Carla Hills y funcionarios del Departamento de Estado -contraparte de Relaciones Exteriores-, sino con Brent Scowcroft, exasesor de Seguridad Nacional del entonces presidente George Bush. La Casa Blanca, al confirmar la reunión, consideró a Córdoba contraparte de Scowcroft.

Era Córdoba, también quien en las visitas de Salinas a Washington preparaba la agenda. En todas las ocasiones Córdoba llegaba una semana antes y era él quien concertaba entrevistas, encuentros y horarios, con funcionarios estadounidenses, labor que eminentemente correspondía al Canciller de Relaciones Exteriores, al embajador en turno o bien al Departamento de Protocolo de la Cancillería.

De hecho, ante el Congreso y el Ejecutivo estadounidense, Córdoba se había convertido en representante por excelencia del presidente Salinas

Las divergencias públicas en las negociaciones del TLC fueron otro de los signos de indefinición de una política exterior en los asuntos comerciales del país en el extranjero. No hubo acuerdo en la negociación global: cuando Canadá anunció su interés en participar en el acuerdo, por un lado Córdoba declaró oficialmente que entraría y, el mismo día, por otro lado, uno de los negociadores mexicanos, Herminio Blanco, declaró que aún no estaba clara la participación del gobierno canadiense. En el asunto de si se incluiría o no el petróleo en la agenda de negociaciones, el manejo fue todavía peor y culminó con las renunciaciones de, entre otros, Alberto Escofet, en SEMIP, y de Miguel Angel Toro, uno de los negociadores de SECOFI, renunciaciones que estuvieron relacionadas con el equívoco y poco claro manejo interno de la negociación global del Tratado.

Para la Lic. Cid Capetillo, en relación a los nombramientos políticos de embajadores, "la cuestión no está en que los políticos vayan a las embajadas. Esto, ciertamente, ha creado tensión y un relativo descontento en Relaciones Exteriores. Pero en donde hay que poner el acento es en la presencia mínima que ha tenido la cancillería frente, incluso, a la Secretaría de Comercio".¹¹¹

Los primeros tumbos e incongruencias en el manejo de la política exterior los observó Ricardo Valero siendo subsecretario de la Cancillería, en el sexenio anterior. Su resuelta posición respecto a la propuesta de paz de Contadora, que causaba alergia al gobierno de Washington, derivó en su repentino traslado a la embajada de México en Moscú. Y, el colmo, sin siquiera haber presentado sus cartas credenciales, Valero fue cesado por el Presidente doce días después de que la Comisión Permanente de la LIII Legislatura había ratificado su nombramiento.

Diplomático de carrera, cursó la licenciatura y maestría en Relaciones Internacionales en El Colegio de México e ingresó por concurso en la SRE, en la que desempeñó diversos cargos.

"Desde hace algún tiempo la política exterior mexicana se ha venido subordinando a consideraciones económicas que, obviamente, son importantes, pero en las que debería prevalecer un enfoque político. Es claro que el gobierno la ha subordinado a la función de mantener una buena

¹¹¹Op. Cit. pp. 12

relación con Estados Unidos. Así, por ejemplo, ha sido su actuación en el combate al narcotráfico, que México abordó con una lectura y una óptica estadounidense. Así, por igual, tenemos el embargo atunero y lo que se hizo fue acelerar la firma del Acuerdo de Libre Comercio"¹¹².

El punto álgido del sometimiento de la diplomacia mexicana fue la posición adoptada en el conflicto del Golfo Pérsico.

La opinión nacional no conoció ni pudo valorar la posición del gobierno frente a la crisis del Pérsico. No hubo una sola iniciativa, una sola propuesta. Simplemente, generalidades: el llamado abstracto, sin contenido, a la unidad nacional. Una invocación de la tradición pacifista del país, pero sin una posición frente al problema real y concreto. Es cierta esta tradición, pero no tiene sustancia, efectividad, si está ausente una posición. No basta con la declaración verbal. La única respuesta del gobierno mexicano fue el aumento inmediato de su plataforma de explotación y exportación de petróleo, con la paradoja, que así era una broma, de que el conflicto se libraba a muchas millas de distancia del territorio mexicano y que preocupaba, pero no afectaba.

México tendrá credibilidad cuando recobre la dignidad y su política exterior no se subordine a enfoques económicos muy discutibles. Es triste ver el papel de la Secretaría de Relaciones Exteriores, que tampoco está cumpliendo su papel, incluso en aspectos meramente protocolarios. Por eso, para Ricardo Valero, la procedencia, el reclutamiento y designación del personal del servicio exterior mexicano (SEM) resulta secundario: "La personalidad y la capacidad cuentan, pero no son determinantes. Lo determinantes es la dirección de la política exterior".¹¹³

Algunas Designaciones políticas de embajadores han resultado realmente gravosas, como el caso de Jorge de la Vega o Santiago Oñate¹¹⁴, cuyo único

¹¹²Epoca, semanario informativo, No. 248 México, Febrero 1994

¹¹³Op. Cit. pp. 25

¹¹⁴Luego de una incursión diplomática como embajador ante la OEA (dotado de claras atribuciones políticas, ante los empeños de la oposición de trasnacionalizar la querrela electoral), Oñate volvió al lado de Colosio, ya Srio. de Desarrollo Social, como Procurador de Protección del Ambiente. Después del asesinato del candidato presidencial, la designación de Zedillo para reemplazarlo y la salida a Washington de José Córdoba, Oñate fue llamado por el Presidente Salinas para suplir a su jefe de la

motivo o fundamento posible es la compensación política, sin importar el tipo de representación que tiene México. Se han enviado a personas con un pasado bochornoso y que, en todo caso, el Ejecutivo no debería poner de manifiesto.

El expresidente de la Asociación del Servicio Exterior Mexicano (ASEM), José Ignacio Gutiérrez Pita, ha dicho que la razón por la que el Presidente decidió los pasados nombramientos de embajadores (en el sexenio pasado) obedecieron eminentemente a un criterio político.

Gutiérrez Pita tampoco es de la idea de que se desempeña mejor un político o un diplomático de carrera. A su juicio, cualquiera que sea su procedencia o formación, las cualidades básicas, esenciales, importantes, de un diplomático son: la prudencia y la discreción.

5.7 La Embajada De México En Los Estados Unidos y Su Jefe De Misión

Graduado por la Facultad de Economía de la UNAM, con posgrado en la Universidad de Yale, Silva Herzog -exdirector del Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos- no tenía, dentro de su curriculum, experiencia alguna en materia diplomática.¹¹⁵ Pasó por el Banco de México (analista del Departamento de Estudios Económicos, jefe de la Oficina Técnica y gerente general) y por la SHCP (director general de crédito, subsecretario y secretario). Hizo una escala como director del Infonavit y por un breve tiempo formó parte del cuerpo de asesores económicos del presidente de Perú, Alberto Fujimori.

En su época de secretario de Hacienda le tocó vivir los dramáticos momentos de la incapacidad de México para enfrentar sus compromisos de deuda externa. Como negociador principal del gobierno de Miguel de la Madrid llegó a la amenaza de suspensión de pagos ante los acreedores y de la prueba salió bien librado en altos círculos, al grado que la revista Euromoney lo nombró secretario de Hacienda del año en el mundo.

oficina de la presidencia de donde pasó a la Secretaría del Trabajo. Actualmente (1996) ocupa la presidencia del CEN del PRI.

¹¹⁵Hasta que fue designado embajador de México ante el Gobierno Español en 1993.

Por discrepancias con el licenciado Carlos Salinas de Gortari en el gabinete económico renunció el 17 de junio de 1986, en forma desusada, con carácter de "irrevocable". No se lo perdonó el presidente De la Madrid, ni los diputados y líderes priístas. El entonces presidente del PRI, Adolfo Lugo Verduzco, lo acusó de traición.

A partir de ese momento, fuera de las funciones públicas, Silva Herzog hizo duras críticas a las políticas económicas de Miguel de la Madrid y de Carlos Salinas de Gortari, generalmente en foros académicos, científicos y universitarios.

Las diferencias entre Salinas de Gortari y Silva Herzog surgieron cuando el primero era secretario de Programación y Presupuesto y el segundo secretario de Hacienda. El precio del petróleo había caído estrepitosamente a principios de 1986 y no se pusieron de acuerdo para diseñar una nueva política económica. Salinas pedía mayores ajustes al gasto público y Silva Herzog decía que el sacrificio de la población había llegado al límite. No hubo una estrategia común para tratar con la banca internacional y con el gobierno estadounidense, para obligarlos a que fueran más flexibles y concedieran los préstamos que México necesitaba. Tampoco se pusieron de acuerdo sobre la cantidad de divisas que necesitaba el país. Silva Herzog pidió más unidad del gabinete al presidente De la Madrid para enfrentar a los acreedores externos, y le dieron la espalda. Planteó la posibilidad de la moratoria y la banca internacional y el Departamento del Tesoro endurecieron su actitud con México. Las divisas no llegaban y el país se desmoronaba con la caída de los precios del petróleo.

Los dos funcionarios del área económica eran favoritos en la carrera por la sucesión presidencial. La renuncia de Silva Herzog dejó el camino libre a Salinas de Gortari. El primero era el candidato de una fracción del sector empresarial. Alfredo Sandoval, expresidente de la Confederación Patronal de la República Mexicana, relató su experiencia personal con ambos servidores públicos:

El ex-secretario de Programación y Presupuesto "oye, pero no escucha -dijo en junio de 1987-. No hay actitud efectiva de diálogo, pero ese es un defecto de todos los funcionarios. Salinas considera que su interlocutor, sea quien sea, obrero, campesino o empresario, no sabe; de entrada está descalificado y sólo persigue fines egoístas".¹¹⁶

¹¹⁶Proceso, Revista de Información y Análisis, No. 458. México, D.F. Febrero 1988.

En cambio, "Silva Herzog tiene una personalidad muy definida. Es espontáneo y franco en sus comentarios. A diferencia de Salinas, hay soltura en su conversación, es ameno, agradable, brillante. Indudablemente tiene carisma. Sin embargo, no se tenía idea o certidumbre sobre su real manera de pensar o ver las cosas"¹¹⁷.

"Es muy fácil entablar una discusión con Silva Herzog, quien busca coincidencias con su interlocutor. Manifiesta abiertamente sus desacuerdos. Su sinceridad raya en el cinismo".¹¹⁸

"Salinas es esquemático, Silva espontáneo. Carlos pretende tener todo bajo un esquema predeterminado y Jesús es flexible. Para Carlos todo se reduce a su idea, a su programa, llevado a ultranza. Jesús tiene una mayor amplitud. Salinas no es desagradable, simplemente es más seco".¹¹⁹

Como candidato en campaña, Salinas de Gortari se hizo acompañar por Silva Herzog en una gira por San Luis Potosí, en abril de 1988.

Propuesto como embajador de México en España, Silva Herzog criticó de nuevo a Salinas de Gortari por el Tratado de Libre Comercio: "Con el tratado, Estados Unidos quiere, ante todo, prolongar su inversión y aprovechar la mano de obra barata para convertirnos, quizá, en una gran maquiladora"¹²⁰. Respecto a la reprivatización de las empresas del Estado dijo: "Me temo que estamos contribuyendo a un proceso de mayor concentración de la riqueza y del ingreso en México"¹²¹

Agregó que un mes antes de que se supiera que México había iniciado negociaciones para firmar un Tratado de Libre Comercio, del presidente de la República para abajo consideraban imposible la celebración de un acuerdo de esta naturaleza, y muchos se preguntan por qué no se había hecho antes, por lo que es interesante ver cómo cambia la mentalidad de una sociedad en un plazo tan corto.

¹¹⁷ Op. Cit. pp. 10

¹¹⁸ Ibidem pp. 10-11

¹¹⁹ Ibidem pp. 12

¹²⁰ El Financiero, diario informativo. México, Febrero 1993. pp. 23

¹²¹ Op. Cit. pp. 23-24

Silva Herzog comentaba también que con el TLC México obtendría ventajas adicionales para exportar más, pero que no habría que hacerse ilusiones, pues Estados Unidos tiene la política de protección comercial más sofisticada del mundo. Pueden no tener aranceles o permisos previos, pero inventan otros obstáculos como el color del tomate, porque si es demasiado rojo, tiene una connotación ideológica. Por su interesante experiencia político-económica, Jesús Silva Herzog fue trasladado de la embajada de México en España a la de Estados Unidos.

5.8 Jorge De La Vega Domínguez, Nombramiento Diplomático Escandaloso

En 1991 amplió su curriculum: fue nombrado embajador de México en Canadá. Hubo votos en contra de los legisladores de los partidos Acción Nacional, del todavía existente Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM) y de la Revolución Democrática, en la Comisión Permanente, que abandonaron la sesión cuando De la Vega rendía su protesta.

Algunas de las impugnaciones a su nombramiento apuntaban en el sentido de considerarlo (su nombramiento) como una ofensa a los dos países (México y Canadá), de no tener experiencia en el quehacer diplomático y su vida pública estaba muy cuestionada. También se decía representaba lo peor del sistema político y "campeón" del fraude electoral, que era un símbolo de la simulación política y experto en atropellar la voluntad popular...en suma, uno de los responsables del atraso político que ha padecido México.

Durante su "examen" por parte de la Comisión Permanente, hizo primero una exposición general sobre Canadá: donde está ubicado geográficamente, cuántos kilómetros tiene, cuánta población, dónde está concentrada; es decir, muy enciclopédico, sin análisis de fondo. Luego explicó su plan de trabajo, que consistió en una obviedad: fortalecer el intercambio comercial, industrial y financiero entre ambos países.

A ninguno se le ocurrió, sin embargo, preguntarle algo que lo hubiera mortificado: si sabía inglés o francés.

De la Vega fue designado embajador tras un año de desempleo. En enero de 1990 "renunció" como secretario de Agricultura y Recursos Hidráulicos.

La historia de su vida en la política y en la administración pública lo dibuja como disciplinado al Presidente en turno. Y pese a que su labor nunca ha sido brillante, ha sobrevivido cinco sexenios.

En octubre de 1986 De la Madrid lo nombró presidente del PRI para que contuviera a los ansiosos aspirantes pero los precandidatos se golpearon con todo por debajo de la mesa. Tampoco pudo someter a los disidentes del partido, lo que desembocó en la creación y, posteriormente, en la separación de la Corriente Democrática.

El día del destape del candidato presidencial estuvo cerca de perder la designación de Carlos Salinas de Gortari. Minutos antes, el secretario de la SEMIP, Alfredo del Mazo, destapó a Sergio García Ramírez, entonces procurador general de la República, en un fallido madruguet.

Luego de esto ya sólo fue figura decorativa en la presidencia del PRI y quedó al margen de la coordinación de la campaña electoral de Salinas de Gortari.

Ya siendo secretario de Agricultura y Recursos Hidráulicos la producción de alimentos se derrumbó y, de hecho, la dependencia quedó bajo el manejo del subsecretario, Gustavo Gordillo. Desgastado, "renunció" en enero de 1990.

5.9 Embajadores Exclusivamente De Carrera ¿La Mejor Opción?

Miguel González Avelar, exdirector del Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos (IMRED), de la Secretaría de Relaciones Exteriores, considera que no es indispensable ser diplomático de carrera para desempeñar una buena función dentro del Servicio Exterior Mexicano.

Dice que la discusión sobre quiénes deben ocupar los cargos del Servicio Exterior, si únicamente los diplomáticos de carrera o también funcionarios de otras áreas designados por el Ejecutivo, se da no sólo en México sino en muchos otros países:

"Se va de un extremo a otro. Hay países en los que ni siquiera hay una academia diplomática ni un Servicio Exterior de carrera y cuya diplomacia es razonablemente buena. Hay otros, en que absolutamente todos los funcionarios de una cancillería son diplomáticos de carrera. Nosotros estamos, por así decirlo, en una situación mixta, porque tenemos personal de

carrera y un pequeño número (sic) de funcionarios políticos diplomáticos, pero que ya han demostrado en otras tareas capacidad para fortalecer algunos ángulos del Servicio Exterior¹²²

En todo caso, explica, hubo una voluntad clara del gobierno federal y del exsecretario de Relaciones Exteriores, Fernando Solana, de fortalecer el Servicio Exterior Mexicano con diplomáticos de carrera.

Paradójicamente, en los momentos en que se postulaba la necesidad de reforzar el servicio exterior de carrera, precisamente ni el secretario de Relaciones Exteriores ni el director del IMRED fueran diplomáticos de carrera.

González Avelar se defendió diciendo que no era embajador, sino director de una institución educativa y que su experiencia previa (como secretario de Educación Pública) permitía suponer su capacidad para dirigir una institución de esta naturaleza. Señaló convencido de que entre más especializada es una actividad, más necesita de un contexto para cobrar sentido. De otra manera, aclaraba, se podría llevar a cabo un proceso de involución. En el IMRED, decía él, no se enseñan simplemente maneras o usos diplomáticos, sino cuestiones relacionas con otras actividades.

En cuanto al canciller, González Avelar sugería hacer un recorrido por todas las cancillerías del mundo en donde se vería que en la mayoría de los países el responsable de la política exterior es un ejecutor de la política del jefe de Estado o de gobierno, que es quien lo designa y tiene que evaluar, en cada caso, las capacidades de sus colaboradores¹²³

La idea de constreñir a los ministerios a cuadros específicamente capacitados para cada uno de ellos le parece propia de un gobierno escalafonario y burocrático, que no existe todavía y al que personalmente no considera un ideal.

Citando al propio Matías Romero, a Padilla Nervo, a Torres Bodet, a Castillo Nájera, a Rafael de la Colina y a Genaro Estrada, pretende

¹²²Entrevista-comentario del exdirector del Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos (IMRED) durante el desempeño de mi servicio social en dicho Instituto. Marzo de 1995.

¹²³La Ley del Servicio Exterior Mexicano confiere al Ejecutivo la facultad de designar a los embajadores como sus representantes personales.

demostrar que no pasar por una escuela de diplomacia no impide ser buenos 'diplomáticos'. Estima que debe dejarse un rango a la creatividad, a la entrega, al trabajo, en síntesis, "a la vida real", lo cual no implica que se descuide la formación de cuadros especializados.

Fundado en 1974, con más de 16 años de actividades ininterrumpidas y varias generaciones de egresados, el Instituto Matías Romero se encuentra, efectivamente en una etapa de expansión y desarrollo. Según versiones recogidas en la propia Cancillería, el servicio exterior que encontró su entonces titular, Fernando Solana, era un "verdadero caos" y con algunos elementos que "daban vergüenza" por el nivel de preparación que tenían.

En comparación, por ejemplo, con las generaciones anteriores que escasamente contaban con 20 alumnos, la promoción que se ha hecho posteriormente ha incrementado en número comparativamente.

La convocatoria que se lanzó en 1991¹²⁴ se hizo extensiva a todo el país - antes solo a algunos estados- y a todas las misiones diplomáticas mexicanas en el mundo, para que inclusive aquellos mexicanos que se encuentran en el extranjero y que tengan interés en el servicio de carrera pudieran presentar su solicitud de ingreso al Matías Romero.

La otra novedad fue que se abrió el ingreso no sólo a aquellos que tuvieran una formación previa en relaciones internacionales o ciencias sociales, sino a todos aquellos que teniendo una formación universitaria tuvieran vocación para el servicio exterior. González Avelar explicó que se trataba de "captar talentos", porque además "no está garantizado que sólo aquellos que optaron por la carrera de Relaciones Internacionales sean los exclusivamente aptos para el ejercicio de la diplomacia. Entre los abogados, los economistas, los sociólogos, los politólogos, los antropólogos, los periodistas y, por qué no, entre los que han llevado una disciplina en el campo de las ciencias exactas, también puede haber diplomáticos de alta capacidad." -finalizó-.

¹²⁴En 1995 no se lanzó convocatoria por el recorte de presupuesto en la Cancillería, resultado de la severa crisis que vivimos en el país. Se espera que la siguiente convocatoria será hasta el año 1997, según comentario del ex sub-director de formación diplomática, Lic. José Luis Basulto.

CONCLUSIONES

Los capítulos anteriores me permiten formular conclusiones como las que enuncio a continuación:

La diplomacia ha estado presente en la historia de las civilizaciones y ha tenido diferentes manifestaciones. El elemento más importante de la diplomacia es sin duda sus protagonistas, los diplomáticos, cuya presencia y desempeño se justifica desde el momento en que un Estado inicia y mantiene relaciones políticas, culturales y/o comerciales con otros países.

En varios países del mundo los nombramientos de embajadores han sido controvertidos debido a que las personas nombradas muchas veces no llenan los perfiles deseados, o bien son nombrados por nepotismo. Los diplomáticos de carrera en México no son ajenos a las consecuencias de este fenómeno; de hecho, se han visto desplazados en los nombramientos de embajadores por políticos que son premiados, castigados o ignorados. Dicha anomalía se notó mayormente en los dos sexenios anteriores. Las denuncias públicas a ésto nunca faltaron, pero el silencio siempre se obtuvo como respuesta.

La razón de este hecho obedece a varias y distintas causas. Sin embargo, he identificado al Sistema Político Mexicano como factor importante que explica en gran parte el enrarecimiento de nombramientos a embajadores, pues su autoritarismo y exclusión ejercido durante un largo periodo (setenta años) ha provocado un círculo vicioso que afecta todas sus áreas de influencia.

Ser diplomático no es una tarea fácil, ser un buen diplomático multiplica su dificultad. Ni la diplomacia ni la globalidad son conceptos estáticos, sino en evolución constante. A cada época han correspondido necesidades distintas y los teóricos de la diplomacia se han esforzado por delinear el perfil del diplomático ideal. Nicolson cita a Ottaviano Maggi quien, en 1596, afirmaba que:

“... un Embajador debía ser un consumado teólogo, estar versado en Aristóteles y Platón y ser capaz de responder sobre la marcha a los problemas más abstrusos en correcta forma dialéctica; también debía ser perito en matemáticas, arquitectura, música, física y derecho civil y canónico. Debía hablar y escribir el latín correctamente y ser asimismo versado en griego, español, francés, alemán y turco. Aparte de ser un

erudito avezado en materias clásicas, historiador, geógrafo y perito en ciencia militar, tener un gusto refinado por poesía. Y, por encima de todo, ser de excelente familia, rico y dotado de una presencia física hermosa”.

Y eso que la multiplicidad de temas, característica de la globalidad, no complicaba las relaciones bilaterales en el siglo XVI al grado que hoy presenciamos. Bajo ese criterio de Maggi, hoy tendríamos que exigirle a un aspirante al Servicio Exterior ser físico nuclear, ingeniero petrolero, biólogo, químico, abogado, economista, sociólogo, politólogo y perito en cibernética. Tal vez acaso sólo le ahorraríamos la abundancia de idiomas, ya que alguno se está convirtiendo rápidamente en lengua franca, pero si hemos de juzgar por los emolumentos que todas las cancillerías pagan, más le vale que sea rico.

Definitivamente que no podrían existir diplomáticos en nuestro país ni en el mundo con tal cúmulo de exigencias, pero la diplomacia ciertamente se ejercería mejor con personal capacitado sobre este rubro. Con ésto no afirmo que los diplomáticos de carrera garantizan un eficiente desempeño de sus funciones, ni tampoco desprecio la labor de algunos embajadores políticos. Simplemente sostengo que el desconocimiento general de las labores de un jefe de misión entorpece su trabajo.

Una de las características de la evolución de la diplomacia es que ninguno de los prototipos requeridos en alguna época ha sido completamente descartado. En mi opinión, el perfil del diplomático del siglo XXI se debe dar bajo los siguientes breves consejos:

Que sepan preservar el carácter profesional de su tarea y la propia peculiaridad, que les es esencial y que les confiere una personalidad específica entre los servidores del Estado.

Que aprovechen los datos de la especialización y de la experiencia, pero que no se dejen maniatar por ellos, ni renuncien a actuar con la capacidad de iniciativa que proporciona la visión general de las cosas.

Que no tengan nunca miedo de revestirse de la dignidad del Estado que representan, que es su patria, pero que, ni menosprecien con ello la dignidad de los demás Estados, ni olviden sobre todo la dignidad del hombre.

Que tengan presente que, si bien es cierto que el mundo ha cambiado, no lo es menos que seguirá cambiando y que los avanzados innovadores de hoy quizá se conviertan en los recalcitrantes de mañana.

Que no olviden que la mejor manera de acompañarse al cambio es preservar la esencia de las cosas y no sacrificarlas a accidentes pasajeros.

Que no se aferren, pues, a métodos ya inservibles, y que muchos los seguirán. El rey de España, aludiendo en una ocasión a algo parecido, recomendó expresamente conservar el espíritu de cuantos han contribuido antes con su trabajo a transmitirnos el legado de sus obras y el recuerdo de sus esfuerzos.

Que sepan que no deben renunciar ciegamente a las formas del pasado. Es verdad que no hemos de trabajar hoy con máquinas de vapor, pero tampoco debemos destruir la clepsidra porque haya relojes electrónicos. Ni renunciar a la física de Newton porque manejemos la física cuántica. Ni derribar el puente romano porque hoy día se construyan puentes de cemento y de acero.

Que estén prestos a no limitarse a simplemente ejecutar, sino también sepan sugerir, aconsejar, analizar.

Que al defender los intereses de su propia nación, busquen conciliarlos con los de las demás, porque armonizar es propio de embajadores. Un embajador español de nuestro Siglo de oro, Juan Antonio de Vera y Zúñiga, llamó a los embajadores "conciliadores de las voluntades de los príncipes".

Que no olviden que su principal tarea es aprender a trocar la violencia por la comprensión; la confrontación por la negociación, el desafuero por el derecho; la destemplanza por la cortesía.¹²⁵

Que sean puente de diálogo, avenida de comprensión; y que traten, siempre y sobre todo, de ser mensajeros de paz. Es la más bella de sus misiones. Lo proclama en el Antiguo Testamento un versículo de Isaías: "¡Qué hermoso son sobre los montes los pasos del mensajero que anuncia la paz!"¹²⁶ A mí me parece que será un buen diplomático y hará honor a su tarea política, también a su propia exigencia personal, aquel que sepa ante todo ser emisario de paz.

La legislación mexicana debería precisar y proteger la consolidación del Servicio Exterior de Carrera, pero también dejar mecanismos abiertos para las designaciones políticas, con el fin de diseñar un esquema con el que el país tenga una mejor política exterior y se beneficie con ello.

¹²⁵ Miguel-Ángel Ochoa Brun. Clausura del año académico 1985-1986 de la Escuela Diplomática. (13 de junio de 1988). Vid. Los reyes en la Escuela Diplomática. Madrid, 1990. p. 71.

¹²⁶ Isaías, 52,7.

Aun La teoría establece que México cuenta con un servicio exterior sólidamente preparado, en el que los ascensos se determinan por la eficiencia demostrada, por el incremento de la preparación individual y por la antigüedad, aunque esto no siempre sucede.

La Constitución da la libertad y la posibilidad al presidente de designar a los jefes de misión, sin que se establezca requisito profesional alguno, baste la confianza que le tenga. Sin embargo, con esto se plantea un viejo problema que ha dividido profundamente las opiniones y no solamente eso, sino que necesariamente ha provocado un sentimiento de frustración entre quienes ingresaron al Servicio Exterior después de haber cumplido numerosos requisitos (después de haber obtenido un lugar en el concurso que lo habilite para ocupar una de las plazas vacantes, el aspirante debe seguir un curso en el Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos, antes de obtener el nombramiento definitivo) y los que “suben por la escalera” al lado de los “diplomáticos a la carrera”, que “ascienden por el elevador”.

La pregunta surge entonces inevitablemente: ¿serán solamente aptos para ocupar los más altos puestos del Servicio Exterior de México los profesionales?, o ¿serán por contraste ineptas las personas designadas por acuerdo “libérrimo” del presidente para ocupar cualquier puesto que lleve consigo la seria responsabilidad de representar a México en el extranjero?

La polémica dista mucho de haber llegado a un término equilibrado: ni todos los de carrera son buenos por serlo, ni los nombramientos de políticos son malos por esta circunstancia.

Lo que sí es cierto es que la labor diplomática, de cualquier tipo es como las papas, que se dan abajo de la tierra, que crecen y se desarrollan sin que se les vea.

Hablando de que no todo es glamour en la diplomacia, ha habido tiempos de miseria para los diplomáticos, tiempos en los que, con salarios bajos se enfrentaban a un dilema: “comer o no comer”.

Esto que podría parecer exagerado, fue la regla durante largo tiempo, los miembros del Servicio no contaban con ninguna protección en materia de atención médica cuando se encontraban comisionados en el extranjero y por razón natural, sufrían del desarraigo con respecto de su propia patria, ya que les era imposible venir a México de vacaciones, pagar su pasaje o atender emergencias de salud.

Los tiempos han cambiado y curiosamente debe señalarse que las mejoras que ha recibido el servicio, no se han debido a quienes por lógica

podría esperarse que hubieran luchado por mejorar la suerte de sus compañeros de carrera.

Uno de los primeros logros se dio en tiempos del licenciado Emilio O. Rabasa, hijo de un embajador de carrera, pero en lo personal totalmente ajeno a ella, quien consiguió que se cubriera el pasaje a los diplomáticos para viajar a su patria y tuvieran vacaciones de cuando menos 45 días.

El segundo paso debe acreditarse al licenciado Santiago Roel, quien ocupó por poco más de cuatro años la Cancillería y que fue quien, impresionado por los bajos sueldos, consiguió un aumento de 500 dólares, para todos y cada uno de los miembros del SEM, que estaban en el exterior.

Posteriormente fue otro secretario ajeno a la carrera, el licenciado Bernardo Sepúlveda Amor, quien logró implantar un seguro médico que cubriera gastos mayores que requiriesen en el extranjero los miembros del propio servicio.

Existe cierta miopía en cuanto a la necesidad insoslayable de que el servicio exterior esté formado por personas idóneas y capacitadas, no solamente por su habilidad política, sino por su conocimiento elemental de reglas de aplicación universal.

México tiene derecho a contar con un ejército civil que en el exterior combata y que esté a la altura de los de otros países, incluso de menor importancia que el nuestro.

Sería realmente ilusorio pensar que, debido a nuestra riquísima tradición en esa materia, que el Presidente de la República graciosamente renunciara a la facultad de designar a los agentes diplomáticos.

Pero si realmente queremos acercarnos a lo que es la verdadera modernización de estas prácticas, podría establecerse, como existe en muchos países una cuota de plazas de embajador que serían abiertas por designación presidencial y cuya duración no iría más allá del término del mandato presidencial.

Las realidades, como vemos, contrastan con las mejores teorías, incluso la preparación profesional de no pocos miembros del Servicio, que han obtenido una especie de "absolución" deja mucho qué desear.

Es tiempo ya de que la ley sea realmente justa y que no haya quienes suban penosamente paso tras paso, en tanto que otros llegan con comodidad por la vía rápida. Pues es lamentable que se envíe a una persona que no está capacitada, que desconoce la nación y los usos que van aparejados a esa labor.

Además, algunas veces los políticos, son personas que no están dispuestas a ir al extranjero por su formación mental y sus costumbres, a

sobrellevar las dificultades que entraña la vida en el exterior, con sus costumbres, alimentación, idiomas, climas que son diferentes a los que han experimentado toda su vida.

El diplomático por razones de su carrera, ya pasó por esos tragos amargos, se adapta fácilmente a esas situaciones nuevas, para el diplomático de carrera, esa es su carrera, ese es su porvenir, mientras que para el político es un compás de espera, un paréntesis, un castigo o un premio.

En razón de su formación el embajador político siempre tiene la mente puesta en regresar a su país, porque considera que está "perdiendo el tren". Eso conduce a que la embajada sea llevada por funcionarios inferiores y que el embajador se ausente cada vez que pueda.

Ha habido gente muy brillante que ha pasado por la Secretaría de Relaciones Exteriores, pero que no puede sobrevivir en el extranjero, que le trastorna anímicamente. A la persona que le ocurre eso le hace un flaco favor al Servicio Exterior y a la nación.

Todo efecto es producido por una causa, el efecto de las anomalías – incluso injusticias – en el nombramiento de embajadores tiene varias causas (lo hemos dicho), pero la causa que puede explicar en gran medida al resto de ellas es la pérdida de valores humanos o el desordenamiento de éstos. Es decir, podemos tener explicaciones primeras o inmediatas sobre un determinado tópico; por ejemplo, una de las causas de la falta de participación de la ciudadanía en la política es su apatía, pero abundando y profundizando en las causas podemos encontrar otras más: falta de espacios, represión, autoritarismo, hasta la falta de educación. Sin embargo, el fondo de estas causas se explica por la inversión de la escala de valores: poder por bien común, bienestar personal o grupal por bienestar colectivo, intereses particulares por intereses generales. En resumen, los valores espirituales han sido no solo desplazados sino también divorciados por los materiales. Del reordenamiento de estos valores como complementación y no como confrontación dependerá la solución de muchos problemas que vivimos y padecemos no sólo en México, sino en el mundo entero.

BIBLIOGRAFIA CONSULTADA

Álvaro Matute, *"Del ejército constitucionalista al ejército nacional"*, en Estudios de Historia Moderna y Contemporánea de México, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Históricas, vol. VI, 1977.

Lorenzo Meyer, *"La etapa formativa del estado mexicano contemporáneo (1928-1940)"*, en *las crisis del sistema político mexicano (1938-1977)*. 150 Colegio de México, Centro de Estudios Internacionales, 1977.

José María Calderón, *Génesis del presidencialismo en México*, México, El Caballito, 1972.

Daniel Cosío Villegas, *El sistema político mexicano*, México, Joaquín Mortiz, 1979.

Guillermo Boils, *Los militares y la política en México, 1915-1974*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales-El Caballito, 1975.

Ricardo Pozas *"El maximato: El partido del hombre fuerte (1929-1934)"*, en Álvaro Matute (editor) Estudios de Historia Moderna Contemporánea de México, UNAM, 1983.

Proyecto de Manifiesto a la Nación del Gral. Lázaro Cárdenas, citado en Héctor Fix Zamudio, Juan Rebolledo Gout, et al., México, setenta y cinco años de revolución III, Desarrollo Político 2, FCE 1988.

Samuel León e Ignacio Marván, *el Cardenismo*, Méx., Siglo XXI Editores, 1987.

Alejandra Lajous, *Los partidos políticos en México*. Méx., Premiá, 1985.

Gastón García Cantú, *"Del tapadismo utópico al tapadismo científico"*, en Excélsior, 25 de Julio de 1975, citado en Patricio El Marcos, Jacqueline peschard y Carmen Vázquez, "El presidencialismo mexicano como fábula

política", en Estudios Políticos, vol. I, núm. 3-4, septiembre-diciembre de 1975.

Gómez Ciriza Roberto. *México ante la diplomacia vaticana. El período triangular 1821-1836*. Fondo de Cultura Económica, México, 1977.

La primera guerra entre México y Francia (Prólogo de Antonio de la Peña y Reyes), Archivo Histórico Diplomático Mexicano, SRE, México, 1927.

José María Roa Bárcenas, *Recuerdos de la invasión norteamericana* ⁶
1846-1848. Porrúa, 1947, 3 vols.

Ramón Alcaraz, et al. *Apuntes para la historia de la guerra entre México y Estados Unidos*, 2a. Edic., Siglo XXI, México, 1974.

Agustín Cué Canovas, *El Tratado McLane-Ocampo*. Juárez, Estados Unidos y Europa, América Nueva, México, 1956.

Alfred Jackson Hanna & Kathryn Abbey Hanna. *Napoleón III y México*. Fondo de Cultura Económica. México, 1973.

José Fuentes Marcs. *La intervención europea en México, 1861-1862*. México 1962.

Egon Cesar Clinte Corti. *Maximiliano y Carlota*. Fondo de Cultura Económica, México, 1944.

Daniel Cosío Villegas. *Historia moderna de México. El Porfiriato, La vida política exterior*. Hermes, México, 1960-1963.

Jan Bazant. *Historia de la deuda exterior de México, 1823-1946*. El Colegio de México. México, 1968.

Bertha Ulloa. *La Revolución intervenida. Relaciones Diplomáticas entre México y Estados Unidos (1910-1914)*. El Colegio de México. México, 1971.

Isidro Fabela. *La ocupación de Veracruz, e Intervención del A.B.C., en La Política interior y exterior de Carranza*. Jus. México, 1979.

Alberto Salinas Carranza. *La Expedición Punitiva*. Ed. Botas, México, 1936.

Isidro Fabela. *La Política Internacional del Presidente Cárdenas*, 2a. De., Jus, 1975.

Guillermo Garcés Contreras. *México. Cincuenta años de política internacional*. Instituto de Capacitación Política, PRI. México, 1982.

Jara Roncati, Eduardo. *La Función Diplomática*. PNUD-CEPAL. Santiago, Chile 1989.

Armando Luna Silva, Teoría y Practica de la Diplomacia. F.C.E. México, 1982.

Secretaría de Relaciones Exteriores. *Política Exterior de México: 175 años de historia*. Cuatro tomos. México, 1985. Senado de la República. *México y el Mundo: historia de sus relaciones exteriores*. Ocho tomos. México. 1990.

Guerrero, Omar. *Historia de la Secretaría de Relaciones Exteriores*. Secretaria de Relaciones Exteriores. México, 1993.

LIBROS EN INGLES

Sir Harold Nicolson. *The Evolution of Diplomatic Method*. Constable and Co., 1954.

Paul N. Garber, *The Gadsden Treaty*, University Of Pennsylvania Press, Filadelfia, 1923.

E.F. Ladd, *Our Duty to México. Recognition of Mexican Government. Why is México not Recognized by the United States*, Washington, 1922.

William E. Walling, *The Mexican Question. México and American-Mexican Relations under Calles and Obregon*. Robins Press, 1927.

L Kunz. *The Mexican Expropriations*. New York University School of Laws. New York, 1940.

Texas Pres Karl Schmitt. *Communism in México, a Study in Political Frustration*. University of Texas Press. Austin, 1965.

Satow, Sir Ernest. *Satow's Guide to Diplomatic Practice*, 4th. ed. Sir Neville Bland, Longman, 1968.

Diplomatic Handbook. R.G. Feltham (Sub-Warden of Queen Elizabeth House and Director Oxford University Foreign Service Course). Edit. L 6 an. London, England 1970.

Hebert Butterfield *"The New Diplomacy and Historical Diplomacy"* en *Diplomatic Investigations*. Herbert Butterfield & Martin Wight. George Allen & Uhwin LTD. London, England 1966.

LIBROS EN FRANCES

Convention de Vienne sur les Relations Consulaires en Les Affaires étrangères et le Corps Diplomatique français. Tome II 1870-1980. Editions du Centre National de la recherche scientifique 15, quai Anatole-France-Paris 1984.

DOCUMENTOS, LEYES Y REGLAMENTOS DE LA SECRETARIA DE RELACIONES EXTERIORES

Secretaría de Relaciones Exteriores. *Reglamento interior de la Secretaría de Relaciones Exteriores*, de enero 23 de 1989. México, 1990.

Secretaría de Relaciones Exteriores. Oficialía Mayor. *Organización y Estructura Funcional de la Cancillería y Representaciones de México en el Exterior*. México, 1992.

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

Ley del Servicio Exterior Mexicano. Diario Oficial de la Federación. México, D.F. 4 de Enero de 1994.

PROA, publicación oficial de la Asociación Mexicana de Servicio Exterior (ASEM). México, 1987.

REVISTAS

Revista Mexicana de Política Exterior No. 36-37. Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos. Nueva Era. México, 1991.

Revista Mexicana de Política Exterior, No. 39. Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos. Nueva Epoca. México, 1992

Proceso, Revista de Información y Análisis, No. 458. México, D.F. Febrero 1988.

Proceso, Semanario de Información y Análisis. Número 647, Marzo de 1989

Proceso, Semanario de información y análisis. No. 748. México, D.F. Marzo 1991.

Proceso, semanario de información y análisis. No. 857. México, Abril 1993.

Epoca, semanario de México. No. 227. México, D.F. Octubre 1995.

Epoca, semanario informativo, No. 248 México, Febrero 1994

PERIODICOS

El Financiero, diario informativo. México, Febrero 1993.

El Universal, primea sección. México, Febrero 27 1995.

TESIS

Miguel Angel Calderón. *El impacto de la crisis de 1929 en México*, Mex.,
Facultad de Economía, UNAM, 1976, tesis de Licenciatura.

