

Comentarios

Omar Guerrero

I

No cabe duda que uno de los honores más elevados a los que puede aspirar un científico social, es ser seleccionado para realizar el balance histórico de una institución; y el honor es más grande, cuando semejante balance comprende la vida entera de la institución, de su origen a la actualidad.

Me siento verdaderamente honrado y muy comprometido por haber sido elegido, entre académicos de más valor, para realizar la *Historia de la Secretaría de Relaciones Exteriores*.

Mi alocución comienza con la interrogante que me hice, cuando medité sobre el significado, valor y trascendencia de la preparación de este libro; a saber: ¿Por qué y para qué elaborar una obra que relatara semejante historia?

Para un cultivador del estudio de la Administración Pública, como lo es mi persona, resultaba interesante encarar esta tarea, pero ciertamente la consideraba como una materia inusual y lejana, porque la Ciencia de la Administración, preferentemente se ha encaminado a explorar los *asuntos interiores* de los gobiernos, considerando que los *asuntos exteriores* son explotados por los especialistas de derecho internacional y de la política exterior, tal como en efecto ocurre.

Esta impresión tiene un fuerte fundamento, pero ciertamente no se debe soslayar que los científicos de la Administración Pública han trabajado el campo de la gestión de la política exterior. Así, por ejemplo, el conspicuo pensador administrativo alemán, Lorenz von Stein, publicó una extensa obra titulada *la Teoría de la administración*, en la cual propuso el *Sistema de Ciencia Política Positiva*. Dicho sistema comprendía, entre otras disciplinas, a la Ciencia de la Administración de las Relaciones Internacionales.

Esta aportación no significó una excepción, sino más bien un botón de muestra relativo al interés de los especialistas en las disciplinas administrativas, por las materias de Administración Pública de la Política Exterior. Por consiguiente, no debemos sorprendernos porque en la magna obra titulada *Elementos de ciencia administrativa*, publicada en 1840, el estadista y académico colombiano Florentino González nos prevenga sobre el equívoco de visualizar a las Relaciones Exteriores como un conocimiento ajeno a la Ciencia de la Administración. Dentro del capítulo referente a la Secretaría de Negocios Extranjeros, el conspicuo catedrático colombiano explicaba lo siguiente:

Quizá lo que precede se verá como una digresión extraña del asunto de la obra, y que debería más bien colocarse en un tratado de Derecho Internacional. Pero meditando un poco, se conocerá fácilmente que los principios enunciados pertenecen a la Ciencia de la Administración Pública, porque: ¿Cómo habrá buena Administración en los Negocios Extranjeros, sin que se haga lo que ellos expresan?

Por extensión, añade don Florentino que

los Negocios Extranjeros, es decir, todo lo que se refiera a promover, cultivar y conservar relaciones ventajosas con otras naciones, vinieron a ser uno de los ramos de la preferente atención de la autoridad. He aquí el motivo para crear el Despacho de Negocios Extranjeros, con una oficina correspondiente cerca del Jefe de la Administración.

Paralelamente, Florentino González explicaba que los asuntos exteriores no significaban materias corrientes en las labores de la Administración Pública, pues los negocios públicos que atañen a este Ministerio son de los más complejos dentro de la misma porque no se pueden establecer como reglas fijas, rutinarias y precisas, y requieren la capacidad de juicio de quienes están a cargo de ellos. En consecuencia, su despacho reclama una oficina debidamente organizada, donde impere la prontitud, el discernimiento y la reserva.

Pero el imperativo de la prontitud, discernimiento y reserva, inherentes a la administración de los negocios extranjeros, no sólo reclamaba una adecuada organización de las labores administrativas, sino también la formación profesional del Servicio Exterior. Por lo tanto, era menester el reconocimiento de la diplomacia como ciencia, cuyo estudio podía capacitar a los miembros del Servicio Exterior de los países iberoamericanos, para evitar convertirse, como lo advierte Florentino González, en un “juguete de las arterias de un astuto cortesano” europeo, del estilo de Talleyrand y Metternick. Es natural, como secuela, que también aconsejara la organización de una escuela diplomática, con carácter aplicado, en la cual se impartieran lecciones sobre esta importante materia.

Ahora podemos contestar la pregunta antes formulada; la respuesta es la siguiente: preparar un libro sobre la Historia de la Secretaría de Relaciones Exteriores, para explorar un campo del saber que conjugue la colaboración científica de las Relaciones Internacionales, la Historia, el Derecho Internacional y la Administración Pública. Hacer un libro, que estando basado en el espíritu de colaboración científica, estimule el interés de los administrativistas en la *administración de lo exterior*, e incentive la atención de los internacionalistas en los *aspectos gerenciales de la política exterior*. Un libro, en fin, cuyo objeto y enfoque *no sea* la historia de las relaciones exteriores, sino la *Historia de su Administración*.

II

La historia de las instituciones administrativas no consiste en un muestrario sucesivo de reliquias dignas de contemplación, sino en una relación de sucesos determinantes para el presente. En 1962, dentro de su obra *El mito de la administración prusiana*, Alejandro Nieto advertía sobre la necesidad de una constante renovación de las instituciones porque “al hombre no le es dado, como a Dios, el recrearse en su obra y descansar... La Administración ofrece siempre el aspecto de un gran edificio con alas a medio edificar todavía y alas ya ruinosas. A este cuadro debe añadirse el de las alas que, recién edificadas, están desiertas por no ser habitables”.

Esta metáfora arquitectónica reproduce, magistralmente, el curso histórico de la Secretaría de Relaciones Exteriores, con sus alas recién edificadas, junto con otras ya ruinosas y unas más apenas terminadas. En realidad, habría que añadir al modelo de Alejandro Nieto, la existencia de otras alas permanentemente activas y, por lo tanto, sujetas a un adecuado programa de mantenimiento y remodelación. Estas alas, en muchos sentidos, constituyen rasgos característicos dentro de la Secretaría, tal como se apunta en el libro, y no está de más que tratemos brevemente de algunas.

Quiero especialmente referirme a la dinámica de la organización administrativa; a la Subsecretaría como institucionalización del Encargo del Despacho; al Servicio Exterior como Servicio Civil de Carrera idóneo, y a la profesionalización de dicho Servicio.

Como otras dependencias de la administración pública mexicana, que han sido fuertemente impactadas por los sucesos históricos del país, la Secretaría de Relaciones Exteriores ha sido modelada por los poderosos acontecimientos internos y por aquellos otros que proceden del mundo exterior. Esta importante institución administrativa nace originalmente como Secretaría de Relaciones Exteriores e Interiores, el 8 de noviembre de 1821, así permanece hasta que, de 1836 a 1841, se desempeñó bajo el título de Ministerio de Relaciones Exteriores. Posteriormente, entre 1841 y 1853 cambia su denominación a Secretaría de Relaciones Exteriores y Gobernación. Después, a Secretaría de Relaciones Exteriores, Gobernación y Policía. Finalmente, a partir del 1853, se convierte en la hoy Secretaría de Relaciones Exteriores.

A lo largo de su prolongada existencia, esta dependencia de la administración pública mexicana asumió la categoría formal de *Secretaría de Estado y del Despacho*, pero también fue un *Ministerio*. Durante el gobierno de Benito Juárez, la Secretaría de Relaciones Exteriores convivió con el Ministerio de

Negocios Extranjeros del segundo imperio. Entre 1861 y 1867, estuvo unida y separada, alternadamente, con la Secretaría de Gobernación.

III

Contrastando con la brevedad organizativa y numérica de sus servidores públicos, destaca en la Secretaría de Relaciones Exteriores la enorme complejidad de sus competencias, materias, funciones y procesos. Al poco tiempo de su fundación, debido a la complejidad de deberes de esta institución administrativa, el 11 de agosto de 1822 se instituyó en su seno la Subsecretaría del Ramo, que se confió en Andrés Quintana Roo, para colaborar en el mejor y más pronto despacho de los negocios a su cargo. Aunque el prospecto del nuevo cargo era la delegación de tareas, debido a su gran acumulación de trabajo en manos del titular, el tiempo en que dicho puesto estuvo vigente sirvió para fungir como Encargo del Despacho de Relaciones Exteriores e Interiores, marcando con ello una experiencia que sería aprovechada para el desempeño de los negocios. Como consecuencia, aunque muy posteriormente, el 14 de febrero de 1884 se instituyó permanentemente el cargo de subsecretario, para, entre otros deberes, fungir como encargado del Despacho y, con esta calidad, signar las leyes, decretos y órdenes del Ejecutivo federal. Esta disposición se incorporó al Reglamento Interior de la Secretaría de Relaciones Exteriores, y luego a los reglamentos interiores de las restantes dependencias centralizadas de la administración pública, para facilitar institucionalmente la sustitución del secretario en caso de ocupación, enfermedad o vacante.

IV

Uno de los rasgos esenciales que la distinguen de otras Secretarías de Estado, es la existencia de un cuerpo de servidores públicos de carrera: el Servicio Exterior. En contraste con la involución del Servicio Civil de Carrera en México, que había sido heredado por la reforma borbónica en la Nueva España, y que fue injustificadamente suprimido a mediados del siglo pasado, el Servicio Exterior representa un proceso gradual y progresivo de institucionalización administrativa excepcional. Por la índole de sus actividades, el Servicio Exterior comenzó a configurarse desde muy temprano, en 1822 se expidieron las primeras disposiciones para darle la forma adecuada. Además, la organización del personal diplomático y consular reclamó importantes proyectos de

administración de personal y de formación para el Servicio Público. En este sentido, antes de 1831 se había avanzado significativamente en cuanto a la definición de competencias, funciones y jerarquías del Servicio Exterior, pero no había progresos en cuanto al establecimiento de reglas generales de desempeño, mismas que propuso Lucas Alamán en el Proyecto de reorganización del Servicio, de 1831.

Con respecto a la formación para el Servicio Público, en 1835 José María Gutiérrez de Estrada había elaborado un Proyecto de Colegio Diplomático que comprendía el perfil escolar de los aspirantes, la planta profesoral y el currículum académico. Pero, en tanto que las ideas de Lucas Alamán prosperaron poco después, el proyecto del Colegio Académico hubo de esperar hasta los tiempos actuales, que redituaron en el establecimiento del Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos.

Dentro de esta atmósfera de fecunda progresión administrativa, la Ley de Pensiones para los Empleados Diplomáticos, del 2 de septiembre de 1836, puede ser conceptuada como el *Acta de Nacimiento del Servicio Exterior* en México, debido a que tal disposición fundó dos rasgos esenciales de la carrera administrativa: la estabilidad y la promoción. Dicha Ley estableció el derecho de algunos miembros del Servicio para disfrutar pensiones alimenticias en los periodos de inactividad de cargo, en tanto se les convocaba a una nueva misión, mientras que otros servidores, además de gozar de este derecho, se integraban temporalmente como funcionarios administrativos del Ministerio de Relaciones Exteriores, mientras se les confiaban nuevas tareas diplomáticas o consulares.

En forma paralela, el sistema promocional dispuso que en las vacantes en las Legaciones y las oficinas del Ministerio de Relaciones Exteriores, se daría preferencia a servidores de lo Exterior en activo que ocuparan plazas inferiores. Estas medidas, que brindaron permanencia y ascenso, constituyeron la médula de la ocupación de los diplomáticos y agentes consulares, como personal de Carrera en la Administración Pública de lo Exterior.

Al mismo tiempo, la carrera administrativa del Servicio Exterior fue nutrida por una gradual profesionalización de sus miembros, tanto escolar, como administrativa. En 1888, la Secretaría de Relaciones Exteriores se organizó mediante el sistema departamental; para ingresar a los departamentos Político, y Comercial y Consular, se requirió el dominio del inglés y el francés, así como conocer Derecho de Gentes, Derecho Marítimo y Derecho Comercial de la República. Por su parte, para ocuparse en el Departamento de Cancillería, además de los idiomas mencionados, era menester dominar el Derecho

Diplomático, así como tener experiencia en el manejo de la documentación oficial de la Secretaría.

La profesionalización de los diplomáticos se inició antes que la profesionalización de los funcionarios consulares; pero, estos servidores públicos tuvieron a su favor que en noviembre de 1905, dentro de la Escuela de Comercio y Administración, se estableciera el Diplomado de aspirante a la Carrera Consular, como requisito alterno para ingreso al Servicio Exterior. Esta vinculación entre enseñanza y servicio, por medio de una formación profesional programada, constituye un hecho singular y destacado en la historia de la administración pública en México.

Debido a que el Servicio Exterior, desde muchos aspectos, representa la esencia y el espíritu de la Secretaría de Relaciones Exteriores, en este libro se desarrolló la historia de dicho Servicio. Sin este importante apartado, la historia de esta Secretaría hubiera estado incompleta.

Éstos son algunos rasgos sobresalientes de la Historia de la Secretaría de Relaciones Exteriores, que merecían ser resaltados.

Señor secretario de Relaciones Exteriores, Manuel Tello, le ratifico mi mayor agradecimiento por la confianza depositada por esta Secretaría, en mi persona, para relatar su vida.

Expreso el mayor de mis respetos a los señores comentaristas de la obra: el embajador emérito, Francisco Cuevas Cancino y el embajador y maestro Alejandro Carrillo Castro.

Nuevamente extiendo mi mayor reconocimiento a la maestra Patricia Galeana de Valadés, por confiarme la preparación de este libro, el cual espero sirva de puente entre quienes cultivan las Relaciones Internacionales, la Historia, el Derecho Internacional y la Ciencia de la Administración.
