

DOBLE ANIVERSARIO

Por Enrique Hubbard Urrea

Nuestra publicación cierra su primera década. El esfuerzo del embajador Pérez Manzano ha rendido espléndido fruto, dicho sea esto sin la más mínima modestia, pues me considero por lo menos padrino de bautizo. No sé cuántos vislumbraron la ya prolongada vida de la ADE, sospecho que no muchos, pero la tenacidad de Antonio le imprimió indudablemente un soplo vital a la revista, amén de anclar profundamente la nave a prueba de turbulencias y dirigirla acertadamente con rumbo cierto. Hoy podemos celebrar su madurez con la certeza de que perdurará, esa es mi firme convicción.

No es, empero, el único aniversario a conmemorar. En aquel mes de septiembre de 2001 se fraguaban ya las reformas a la Ley del Servicio Exterior Mexicano, de conformidad con los trabajos de la comisión ad hoc, que culminaron con su publicación en el Diario Oficial en enero de 2002. Esas reformas siguen vigentes.

En el transcurso de mi carrera he sido testigo de un buen número de, adiciones, modificaciones, aclaraciones e incluso nuevas ediciones de la Ley del Servicio Exterior Mexicano, cada uno de esos procesos seguido de críticas e inquietudes que llevaron al nacimiento de otras iniciativas de reformas o incluso de una nueva Ley, sobre todo al inaugurarse un régimen. Cada canciller tiene sus propias ideas respecto del SEM. Muchos de ellos, motivados por intereses, deformaciones profesionales, molestias personales o situaciones coyunturales, buscan adecuar el cuadro normativo con el que le tocó actuar, y queda a su equipo la labor de intentar traducir esas ideas en un nuevo orden jurídico.

Para mi es inexplicable que a pesar de tantos años sigamos padeciendo deficiencias, confusiones, falta de técnica legislativa e incluso mitos y tradiciones hasta ahora no cuestionadas, pero la evidencia está ahí. Como dijera un legislador norteamericano: “todo mundo tiene derecho a tener su propia opinión, pero no a tener sus propios datos.” En el caso de nuestra carrera parecería que es precisamente esa la situación, hay lagunas incluso constitucionales que siguen ahí, intocables, al parecer por mera conveniencia.

Ya se aproxima otro período electoral y probablemente sea esta la última oportunidad de tratar el tema sin que sea contaminado con devaneos partidistas. Propongo abrir a discusión la actual LSEM, pero planteo hacerlo de manera integral, empezando por el texto de la Carta Magna. Controvertido sin duda el proyecto, pero a mi juicio oportuno.

Veamos. El artículo 89, Fracción III, de la Constitución, faculta al Presidente para “nombrar¹ a los ministros, agentes diplomáticos y cónsules generales, con aprobación del Senado.” En ningún lado se habla de los embajadores. Habrá quien diga que los “ministros” allí citados son equiparables a los embajadores, o bien que los “agentes diplomáticos” incluyen a éstos, pero si así fuese se tendría que aceptar que los ministros ocupan el primer nivel, los agentes diplomáticos - en esta tesis los embajadores - el segundo y los cónsules generales el tercero, lo cual simplemente no es congruente con la realidad.

Aunque así fuese, persistiría la confusión respecto de quiénes son esos “agentes”, la inexplicable omisión de los embajadores y el motivo por el cual se les llama, supuestamente, “ministros”. No veo por qué habría de permanecer ese oscuro texto, cuando es perfectamente posible dejar en claro la voluntad del legislador.

En busca de una explicación me atrevo a lanzar esta revolucionaria teoría: Es posible que los constitucionalistas buscaran precisar quién debe nombrar a los diplomáticos de más alto nivel, pero no que desearan necesariamente crear una facultad arbitraria, exclusiva, personalísima, del presidente. Contrástese el caso de diplomáticos y militares de alto rango, donde la facultad está sujeta a la aprobación del Senado, con la absoluta libertad que tiene el ejecutivo para nombrar y remover a los secretarios de su gabinete. Ni se trata de la misma facultad, ni de la misma libertad de designación.

La imprecisión en el enunciado carecería de importancia si fuese la Ley secundaria la que determinara las condiciones y limitaciones de la facultad presidencial, de suerte que los requisitos para acceder al rango de embajador o cónsul general se establecieran con base en una aplicación analógica de las reglas de la carrera militar. No hay duda de que en este último caso no puede el presidente designar a generales, coroneles, almirantes, vicealmirantes o contra almirantes, a su libre albedrío. Más aún, esa facultad presidencial de nombramiento se deriva de la Constitución, pero los requisitos para aspirar a ciertos cargos no se encuentran necesariamente en la norma suprema. Por ejemplo, la Constitución lo autoriza a designar al procurador, pero los requisitos que deberá llenar un aspirante a ese cargo están en una ley secundaria. En otras palabras, el Presidente no puede nombrar “libremente”, se tiene que sujetar a lo que diga la ley del ramo en materia de requisitos. No puede nombrar a un economista como procurador, ni a un cineasta como almirante.

Es perfectamente aceptable que ciertos nombramientos sean realizados de entre una categoría, como sucede en el caso de los militares, ¿por qué no respecto de los diplomáticos? Propongo que ha llegado la hora de atacar el mal de raíz, es decir, de discutir una reforma a la fracción III del Art. 89 constitucional, de suerte que se aclare el texto, se mencione a los embajadores en el orden que corresponde, y se

¹ Curiosamente, el artículo 76 Fracción II, faculta al Senado para “**Ratificar** los nombramientos que el mismo funcionario haga del Procurador General de la República, Ministros, agentes diplomáticos, cónsules generales.....”

señale que los requisitos para poder acceder al rango de embajador se fijarán en la ley. El actual texto lleva décadas ahí, ya es hora de aclarar ese confuso enunciado, de actualizarlo y nombrar a las cosas por su nombre.

En ese contexto, se podría modificar el primer párrafo del artículo 20 de la LSEM, de conformidad con la propuesta que han hecho algunos legisladores, y señalar como requisito para ser embajador² ser miembro del SEM.

Existen en el ámbito internacional numerosos ejemplos de sistemas donde sólo los diplomáticos de carrera pueden ser embajadores, no se trata de algo inusitado, y sobran evidencias de que ello funciona y funciona bien.

En otro orden de ideas, en la actual Ley, a diferencia de las anteriores, la carrera escalafonaria no termina en el rango de ministro, se extiende hasta el de embajador (artículo 4º). Se entiende entonces que deba haber *ascenso* de ministro a embajador, como parte del proceso normal de movimiento vertical en la carrera. Pero el nombramiento de ministro no lo da el presidente, a despecho del multicitado texto de la fracción III del art. 89 constitucional, mientras que el nombramiento de embajador sí es facultad del Ejecutivo, aunque no se mencione expresamente así en la Constitución.

De conformidad con el enunciado del artículo 21 de la LSEM, cuando existan vacantes de embajador o cónsul general, el secretario(a) someterá al presidente los nombres de los ministros más meritorios, se supone que para ser designados, es decir “ascendidos” a esos rangos. Esto acaba de confundir las cosas. Si se trata de un “ascenso”, como parece apuntar el hecho de que se hable de los ministros con más méritos, ¿por qué subrayar que los así designados no perderán su carácter de miembros del SEM, si la carrera termina en embajador, no en ministro? Eso es remanente del anterior sistema, donde el escalafón terminaba en el rango de ministro y que no se aplica al caso actual.

Peor aún, no puede haber “ascenso” a cónsul general pues no existe tal rango de acuerdo con el ya mencionado artículo 4º. ¿Qué son entonces los cónsules generales? ¿Se trata acaso de un nombramiento separado de las categorías (rangos) señalados en la LSEM? En todos los demás casos hay equivalencias entre cargo y rango. Es posible detentar ambos o uno de ellos, pero siempre se dan esas equivalencias, excepto en los nombramientos de cónsules generales.

El artículo 22 abre la posibilidad de “acreditar como embajadores o cónsules generales a los ministros”, pero no se aclara si es un caso de “designación”, que requeriría aprobación del Senado, o de simple trámite uniformador de nomenclatura internacional, es decir, que dé el nivel sin dar titularidad (un embajador que se desempeña como jefe de cancillería, por ejemplo). Si se tratase exclusivamente de una acreditación, sólo los miembros del SEM podrían aspirar a ser cónsul general, pues para calificar debe tenerse el rango de ministro según el

² El caso de los cónsules generales es distinto, como explicaré más adelante.

citado artículo 22. Sin embargo, hay “plazas” de cónsul general, de manera que no se trata de una simple acreditación.

Ahora bien, ¿en qué casos se requiere aprobación del Senado?

A raíz del incidente provocado por los nombramientos de dos “embajadoras especiales” en anterior régimen, se ha vuelto impostergable aclarar algunos aspectos del sistema. En aquella ocasión se habló de que era innecesario contar con la aprobación del Senado cuando no se asumía la titularidad de una embajada o consulado general, insinuando en efecto que una cosa es el rango y otra el cargo, es decir, la titularidad de una Misión Diplomática.

De hecho, la actual Ley parece basarse en esa premisa.

A diferencia del defectuoso sistema del artículo 21 de la LSEM, el enunciado del artículo 23 expresamente y sin verdadera necesidad para ello confirma la disposición constitucional relativa a las facultades de aprobación del Senado en materia de nombramientos, pero sólo habla de “jefes de misiones diplomáticas permanentes ante estados y (sic) organismos internacionales, embajadores especiales y cónsules generales”. De ser cierta esta suposición, se entendería que los “ascensos” no pasen³ por el Senado, pero no hay declaración expresa y debería haberla. Además hay que aclarar si existe rango además de cargo, de cónsul general, pues la categoría viene de la Constitución pero la ley no la confirma, de hecho ni la menciona como tal.

Ni aparecen los embajadores en el texto constitucional, ni se precisa si la facultad del Senado es de aprobar o de ratificar, ni se explica qué son los cónsules generales, y sin embargo funciona todo un sistema administrativo-legal basado en esas premisas no citadas en la norma. La práctica de flexibilizar la aplicación de las normas legales debe desaparecer, no hay justificación jurídica para ignorar la hipótesis legal, aunque haya orden superior, o existan problemas de presupuesto, incluso cuando se trate de personas con gran peso político.

El examen de media carrera es otro invento reciente resultado de un análisis coyuntural y casuístico. La idea no era reevaluar a los que ya pasaron varios exámenes de ascenso, la exagerada cadena de éstos se encarga de ello; no, la verdadera razón fue atacar la laguna legal dejada por la no obligatoriedad de presentar dichos exámenes. Se consideró necesario diseñar todo un complejo sistema que afecta a la totalidad de los miembros del SEM, para poder eliminar a unos cuantos que han decidido culminar su carrera en el rango actual, ante su incapacidad para ascender, o simplemente porque se les acabó el tiempo.

Recurro nuevamente al símil de los servicios militares y encuentro que no cuentan con un “filtro” similar. Si se tiene que aprobar exámenes para ascenso en cada categoría, la constante evaluación que eso representa garantiza que sean los más

³ En la práctica no pasan.

capacitados los que asciendan, aun cuando se conjuguen circunstancias de diversa índole que pueden facilitar u obstaculizar el éxito en esos exámenes.

Cualquier proceso de evaluación debe culminar, en circunstancias normales, con una de tres posibles conclusiones: a) Que el evaluado cumple a secas; b) Que el evaluado no cumple; o c) Que cumple de manera excepcional. Las consecuencias de cada una de esas hipótesis deberían ser acordes, es decir, no hacer recomendación alguna, recomendar sanciones, o prescribir estímulos. Pero la evaluación contenida en esos artículos va en otra dirección, pretende descubrir candidatos a la eliminación, sin proporcionar recompensa o estímulo a quienes resulten excepcionales. No es una evaluación, es una persecución.

Partir de la base de que TODOS los que ingresen al servicio deben llegar a la cima es absurdo. Incluso los mediocres tienen una función útil, la carrera lleva implícitas las consecuencias de la mediocridad, es decir, el estancamiento. Esa y no otra debe ser la sanción para los que no cumplen.

Aceptando sin conceder que sea recomendable despejar de escombros el sendero, es preferible y mucho más fácil sujetar a escrutinio a quienes sus propios jefes denuncian consistentemente como lastres. Nadie debe ganar sueldo sin devengarlos, pero incapacidad para ascender no es sinónimo de inutilidad, ni de holgazanería. Los inservibles son minoría, no hay por qué sujetar a evaluación a todos los miembros del SEM si la mira está puesta en un pequeño grupo claramente identificado.

Estoy cierto de que todas estas reflexiones provocarán controversia, las más de las veces se trata de una exégesis lógica, de un análisis objetivo de los textos constitucionales y legales; pero no puedo dejar de reconocer que en al menos una de las tesis incluí dedicatoria, consciente de la futilidad del esfuerzo. Ningún legislador va a truncar sus propias posibilidades de ser nombrado algún día embajador, las posibilidades de que la carrera del servicio exterior sea la única puerta de acceso no sólo al rango sino también al cargo de embajador son mínimas mientras dependan de parte interesada, mientras tengan que ser aprobadas por los propios interesados en que esto no cambie.

Pero nada impide que elevemos la voz y dejemos constancia de nuestra inconformidad, de nuestra molestia. Si al menos se aclaran las normas ya iremos de ganancia. Creo que sería una conmemoración justa y digna entrar a estudiar estas lagunas legales y resolver, de una vez por todas, las imprecisiones que provocan, aunque ello irrite a los poderosos.

Enrique Hubbard Urrea
Embajador de México

Para comentarios: info@diplomaticosescritores.org