

**UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
ESCUELA DE CIENCIA POLÍTICA**

**IMPORTANCIA DE LA INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA CARRERA DIPLOMÁTICA,
COMO MECANISMO DE FORTALECIMIENTO DEL SERVICIO EXTERIOR A CARGO
DEL MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES EN GUATEMALA**

Tesis

Presentada al Consejo Directivo

de la

Escuela de Ciencia Política

de la

Universidad de San Carlos de Guatemala

por

NANCY MARIELLA ALARCÓN ARGUETA

al Conferírsele

el Grado Académico de

LICENCIADA EN RELACIONES INTERNACIONALES

y el título profesional de

INTERNACIONALISTA

Guatemala, mayo de 2016



Universidad de San Carlos de Guatemala
Escuela de Ciencia Política

UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA

RECTOR MAGNÍFICO

Dr. Carlos Guillermo Álvarez Cerezo

SECRETARIO GENERAL

Dr. Carlos Enrique Camey Rodas

CONSEJO DIRECTIVO DE LA ESCUELA DE CIENCIA POLÍTICA

DIRECTOR: Dr. Marcio Palacios Aragón
VOCAL I: Lic. Henry Dennys Mira Sandoval
VOCAL II: Licda. Carmen Oliva Álvarez Bobadilla
VOCAL III: Licda. Ana Margarita Castillo Chacón
VOCAL IV: Br. María Fernanda Santizo Carvajal
VOCAL V: Br. José Pablo Menchú Jiménez
SECRETARIO: Lic. Marvín Norberto Morán Corzo

TRIBUNAL QUE PRACTICÓ EL EXAMEN GENERAL DE CONOCIMIENTOS

COORDINADOR: Lic. Francisco José Lemus Miranda.
EXAMINADORA: Licda. Cindy Lisbeth Poroj Caraballo.
EXAMINADOR: Lic. Edgar Roberto Jiménez Ayala.
EXAMINADOR: Lic. Juan Carlos Guzman Moran.
EXAMINADOR: Lic. Roberto Rubio Rodas.

TRIBUNAL QUE PRACTICÓ EL EXAMEN PÚBLICO DE TESIS

DIRECTOR: Dr. Marcio Palacios Aragón.
SECRETARIO: Lic. Marvín Norberto Morán Corzo.
EXAMINADORA: Licda. Carmen Olivia Álvarez Bobadilla.
EXAMINADOR: Lic. Rubén Corado Cartagena.
COORDINADORA: Licda. Ingrid Adriana Elizabeth Rivera Barillas

Nota: Únicamente el autor es responsable de las doctrinas sustentadas en la tesis. (Artículo 73 del Normativo de Evaluación y Promoción de Estudiantes de la Escuela de Ciencia Política).

ESCUELA DE CIENCIA POLITICA DE LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA: Guatemala, veintiséis de abril de dos mil dieciséis.-----

Con vista en los dictámenes que anteceden y luego de verificar la autenticidad de la certificación de Examen de Suficiencia y/o cursos aprobados por la Escuela de Ciencias Lingüísticas, se autoriza la impresión de la Tesis titulada: **“IMPORTANCIA DE LA INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA CARRERA DIPLOMÁTICA, COMO MECANISMO DE FORTALECIMIENTO DEL SERVICIO EXTERIOR A CARGO DEL MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES EN GUATEMALA”** presentada por el (la) estudiante **NANCY MARIELLA ALARCÓN ARGUETA** Carnet No. **199921915**.

Atentamente,

“ID Y ENSEÑAD A TODOS”


Dr. Marcio Palacios Aragón
Director Escuela de Ciencia Política

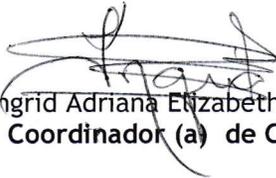


Se envía el expediente
c.c.: Archivo
10/javt

ACTA DE DEFENSA DE TESIS

En la ciudad de Guatemala, el día once de abril de dos mil dieciséis, se efectuó el proceso de verificar la incorporación de observaciones hechas por el Tribunal Examinador, conformado por: Lic. Rubén Corado Cartagena, Licda. Carmen Olivia Álvarez Bobadilla y Licda. Ingrid Adriana Elizabeth Rivera Barillas, Coordinador (a) de la Carrera de Relaciones Internacionales, el trabajo de tesis: **“IMPORTANCIA DE LA INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA CARRERA DIPLOMÁTICA, COMO MECANISMO DE FORTALECIMIENTO DEL SERVICIO EXTERIOR A CARGO DEL MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES EN GUATEMALA”**. Presentado por el (la) estudiante **NANCY MARIELLA ALARCÓN ARGUETA** Carnet No. **199921915**, razón por la que se da por **APROBADO** para que continúe con su trámite.

“ID Y ENSEÑAD A TODOS”


Licda. Ingrid Adriana Elizabeth Rivera Barillas
Coordinador (a) de Carrera

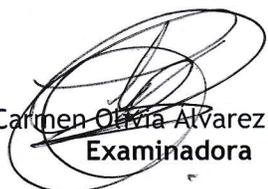


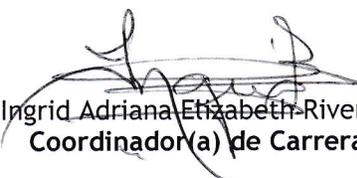
c.c.: Archivo
9/ javt

ACTA DE DEFENSA DE TESIS

En la ciudad de Guatemala, el día diecisiete de marzo de dos mil dieciséis, se realizó la defensa de tesis presentada por el (la) estudiante **NANCY MARIELLA ALARCÓN ARGUETA** Carnet No.199921915, para optar al grado de Licenciado (a) en **RELACIONES INTERNACIONALES** titulada: **“IMPORTANCIA DE LA INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA CARRERA DIPLOMÁTICA, COMO MECANISMO DE FORTALECIMIENTO DEL SERVICIO EXTERIOR A CARGO DEL MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES EN GUATEMALA”** ante el Tribunal Examinador integrado por: Lic. Rubén Corado Cartagena, Licda. Carmen Olivia Álvarez Bobadilla y Licda. Ingrid Adriana Elizabeth Rivera Barillas, Coordinador (a) de la Carrera de Relaciones Internacionales. Los infrascritos miembros del Tribunal Examinador desarrollaron dicha evaluación y consideraron que para su aprobación deben incorporarse algunas correcciones a la misma.


Lic. Rubén Corado Cartagena
Examinador


Licda. Carmen Olivia Álvarez Bobadilla
Examinadora


Licda. Ingrid Adriana Elizabeth Rivera Barillas
Coordinador (a) de Carrera

c.c.: Archivo
8b /jvt



ESCUELA DE CIENCIA POLITICA DE LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA: Guatemala catorce de marzo de dos mil dieciséis.-----

ASUNTO: El (la) estudiante, **NANCY MARIELLA ALARCÓN ARGUETA** Carnet No.199921915 continúa trámite para la realización de su Tesis.

Habiéndose emitido el dictamen correspondiente por parte del (la) Lic. Luis Fernando de León Laparra en su calidad de Asesor (a), pase al Coordinador (a) de la Carrera de Relaciones Internacionales para que proceda a conformar el Tribunal Examinador que escuchará y evaluará la defensa de tesis, según Artículo Setenta (70) del Normativo de Evaluación y Promoción de Estudiantes de la Escuela de Ciencia Política.

Atentamente,

“ID Y ENSEÑAD A TODOS”


Dr. Marcio Palacios Aragón
Director Escuela de Ciencia Política



Se envía el expediente
c.c.: Archivo
7/javt

Luis Fernando de León Laparra
Licenciado en Relaciones Internacionales
Colegiado 1,160

Guatemala, 14 de marzo de 2016

DIOS SAN J
Doctor
Marcio Palacios Aragón
Director
Escuela de Ciencia Política
Universidad de San Carlos de Guatemala.

Estimado señor Director:

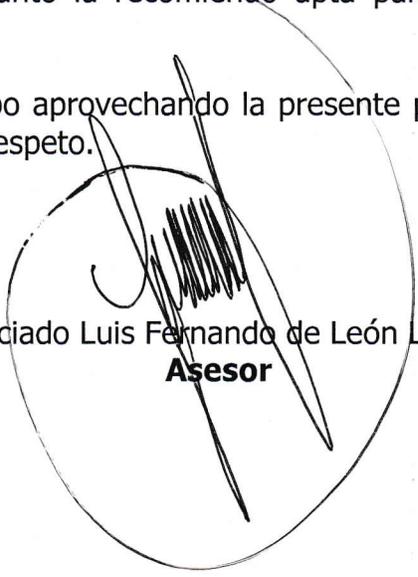
Con atento saludo me dirijo a usted para informarle que he procedido a asesorar y revisar el trabajo de tesis presentado por la estudiante **NANCY MARIELLA ALARCÓN ARGUETA**, con carne No. **199921915**, titulado **IMPORTANCIA DE LA INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA CARRERA DIPLOMÁTICA, COMO MECANISMO DE FORTALECIMIENTO DEL SERVICIO EXTERIOR, A CARGO DEL MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES EN GUATEMALA**, el cual presenta como requisito académico previo a obtener el título de Internacionalista, en el grado de licenciada.

Por lo anterior, me permito manifestarle que los planteamientos desarrollados son un aporte importante al estudio de la problemática mencionada desde la perspectiva de las Relaciones Internacionales.

Por tal virtud me es grato informarle que la investigación presentada por la estudiante **NANCY MARIELLA ALARCÓN ARGUETA**, tiene las cualidades y requisitos necesarios de un trabajo de tesis, por lo tanto la recomiendo apta para ser presentada al Honorable Tribunal Examinador.

Sin otro particular, me suscribo aprovechando la presente para manifestarle mis más altas muestras de consideración y respeto.

Licenciado Luis Fernando de León Laparra
Asesor



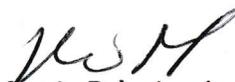
ESCUELA DE CIENCIA POLITICA DE LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA: Guatemala, ocho de enero de dos mil dieciséis -----

ASUNTO: El (la) estudiante **NANCY MARIELLA ALARCÓN ARGUETA** Carné No. **199921915** continúa trámite para la realización de su Tesis.

Habiéndose emitido el dictamen correspondiente por parte del (de la) Coordinador (a) de Carrera correspondiente, pase al Asesor (a) de Tesis, Lic. Luis Fernando de León Laparra que brinde la asesoría correspondiente y emita dictamen.

Atentamente,

"ID Y ENSEÑAD A TODOS"


Dr. Marcio Palacios Aragón
Director Escuela de Ciencia Política



Se envía el expediente
c.c.: Archivo
6/dmac

Guatemala, 08 de enero de 2016

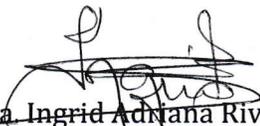
Doctor (a):
Marcio Palacios Aragón
Director(a)
Escuela de Ciencia Política
Universidad de San Carlos de Guatemala

Respetable Licenciado Palacios

Me permito informarle que para desarrollar la tesis titulada **IMPORTANCIA DE LA INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA CARRERA DIPLOMÁTICA, COMO MECANISMO DE FORTALECIMIENTO DEL SERVICIO EXTERIOR, A CARGO DEL MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES EN GUATEMALA**. Presentado por el (la) estudiante **NANCY MARIELLA ALARCÓN ARGUETA Carné No. 199921915**, puede autorizarse como Asesor al (la) Lic. Luis Fernando de León Laparra.

Cordialmente,

"ID Y ENSEÑAD A TODOS"


Licda. Ingrid Adriana Rivera Barillas
Coordinador (a) de Carrera



Se envía expediente
c.c.: Archivo
5/dmac

**ESCUELA DE CIENCIA POLITICA DE LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE
GUATEMALA:** Guatemala, ocho de enero de dos mil dieciséis-----

ASUNTO: El (la) estudiante **NANCY MARIELLA ALARCÓN
ARGUETA** Carné No. **199921915**, continúa
trámite para la realización de su Tesis.

Habiéndose emitido el dictamen correspondiente por parte del (de la)
Coordinador (a) del Área de Metodología, pase al (la) Coordinador (a) de Carrera
correspondiente, para que emita visto bueno sobre la propuesta de Asesor.

Atentamente,

"ID Y ENSEÑAD A TODOS"



Dr. Marcio Palacios Aragón
Director Escuela de Ciencia Política



Se envía el expediente
c.c.: Archivo
4/ dmac

Guatemala, 08 de enero de 2016.

Doctor (a)
Marcio Palacios Aragón
Director(a)
Escuela de Ciencia Política
Universidad de San Carlos de Guatemala

Respetable Doctor Palacios:

Me permito informarle que tuve a la vista el diseño de tesis titulado: **IMPORTANCIA DE LA INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA CARRERA DIPLOMÁTICA, COMO MECANISMO DE FORTALECIMIENTO DEL SERVICIO EXTERIOR, A CARGO DEL MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES EN GUATEMALA.** Presentado por el (la) estudiante **NANCY MARIELLA ALARCÓN ARGUETA** Carné No. **199921915**, quien realizó las correcciones solicitadas y por lo tanto, mi dictamen es favorable para que se apruebe dicho diseño y se proceda a realizar la investigación.

Atentamente,

"ID Y ENSEÑAD A TODOS"


Lic. Rubén Corado Cartagena
Coordinador del Área de Metodología



Se envía el expediente
c.c.: Archivo
3/dmac

ESCUELA DE CIENCIA POLITICA DE LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA: Guatemala, ocho de enero de dos mil dieciséis.-----

ASUNTO: El (la) estudiante **NANCY MARIELLA ALARCÓN ARGUETA** Carné No. **199921915** continúa trámite para la realización de su Tesis.

Habiéndose aceptado el tema de tesis propuesto, por parte del (de la) Coordinador (a) de Carrera pase al (a la) Coordinador (a) del Área de Metodología, para que se sirva emitir dictamen correspondiente sobre el diseño de tesis.

Atentamente,

"ID Y ENSEÑAD A TODOS"


Dr. Marcio Palacios Aragón
Director Escuela de Ciencia Política



Se envía expediente
c.c.: Archivo
2/ dmac

Guatemala, 08 de enero de 2016

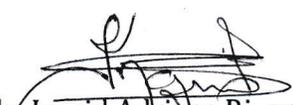
Doctor (a)
Marcio Palacios Aragón
Director(a)
Escuela de Ciencia Política
Universidad de San Carlos de Guatemala

Respetable Doctor Palacios:

Me permito informarle que el tema de tesis: **IMPORTANCIA DE LA INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA CARRERA DIPLOMÁTICA, COMO MECANISMO DE FORTALECIMIENTO DEL SERVICIO EXTERIOR, A CARGO DEL MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES EN GUATEMALA.** Presentado por el (la) estudiante **NANCY MARIELLA ALARCÓN ARGUETA** Carné No. **199921915** puede autorizarse, dado que el mismo cumple con las exigencias mínimas de los contenidos de la carrera.

Cordialmente,

"ID Y ENSEÑAD A TODOS"


Licda. Ingrid Adriana Rivera Barillas
Coordinador (a) de Carrera



c.c.: Archivo
1/dmac

AGRADECIMIENTO Y DEDICATORIA

A DIOS:

Ser supremo dador de todas las cosas, merecedor de toda la honra y toda la gloria. Porque bajo su bendición, me permite estar ante ustedes presentando este trabajo de Tesis.

A MI MADRE:

VERONICA BEATRIZ ARGUETA ALFARO, mi mayor bendición en la vida. Mil gracias madre por luchar a mi lado para cumplir esta meta. Gracias por ser mi mejor amiga, mi ejemplo, mi roble, mi confidente, mi protectora. Las palabras se quedan cortas para agradecer tanto apoyo y amor, gracias por fomentar en mí, ideales y principios morales que han hecho de mi quien soy. LA AMO, sin usted esto no hubiera sido posible.

A MIS HIJAS:

ANDREA MARÍA y ADRIANA MARÍA, ustedes son mi inspiración y razón de ser. Gracias mis amores por su paciencia, por soportar mi ausencia, por ser fuente de bendición para mi vida y por siempre tener una sonrisa y una palabra que me motivara a seguir adelante. Las amo con todo mi corazón. Quiero ser el mejor ejemplo para su vida y sé que esta meta es parte de ello.

A DAVID SOTO:

Gracias por tu paciencia y apoyo.

A MIS HERMANOS:

Gracias por su apoyo y amor incondicional.

A MI TIA, SILVIA RODRIGUEZ:

Por haber formado parte de mi profesionalización académica. Sin su apoyo no hubiera podido dar inicio con este anhelo. Gracias por su amor.

A MI ASESOR:

Licenciado Luis Fernando de León Laparra, gracias por su incondicional apoyo, por su tiempo y por brindarme sus conocimientos para poder culminar esta meta. Todo mi respeto y admiración.

A LICENCIADA LISSETTE ORDOÑEZ Y LICENCIADO MELVIN VALDEZ:

Todo mi respeto y admiración.

Eternamente agradecida, sin su apoyo gran parte de esta investigación no hubiera sido posible.

A M.Sc. ERNESTO RAMIREZ Y LICENCIADO ESTEBAN MOLLINEDO

Respetables profesionales que Dios puso en mi camino en el momento justo. Gracias por sus consejos, por su incondicional amistad, por creer en mí y motivarme a para culminar con esta meta.

A MIS AMIGOS:

Henry Noriega, Fabiola Morales, Mariela Hernández, Rodolfo Marroquín, Jennifer Marini, Cindy López, Mayra Morales y Patricia Coy, por ser parte de mi vida y compartir mi felicidad de cumplir esta meta.

A LUCIA MORAN:

Por brindarme oportunamente su apoyo y conocimientos.

A LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA:

Por ser parte de mi profesionalización.

A LA ESCUELA DE CIENCIA POLÍTICA:

Por permitirme forjar en sus aulas, mi carrera profesional.

ÍNDICE

| | |
|--|-----------|
| Introducción | I |
| CAPITULO I | |
| Aspectos Teóricos y Metodológicos aplicados en la Investigación | 1 |
| 1. Justificación e importancia | 1 |
| 2. Estado del Arte | 2 |
| 3. Planteamiento del Problema | 5 |
| 4. Delimitación | 7 |
| 5. Aspectos Teóricos | 8 |
| 6. Preguntas Generadoras | 11 |
| 7. Objetivos | 12 |
| 8. Aspectos Metodológicos | 13 |
| CAPITULO II | |
| El Servicio Exterior | 17 |
| 2.1. El reconocimiento de los Estados | 17 |
| 2.2. Formas de reconocimiento | 19 |
| 2.3. La representación de los Estados | 24 |
| 2.3.1 Órganos centralizados | 25 |
| 2.3.2 Órganos descentralizados | 28 |
| 2.4. La importancia del Servicio Exterior | 29 |
| 2.4.1 Definición | 29 |
| 2.4.2 Tipos | 30 |
| 2.4.3 Elementos | 31 |
| 2.4.4 Importancia para los Estados | 32 |
| 2.4.5 El servicio exterior en Guatemala | 33 |

| | |
|--------------------------------------|----|
| 2.4.6 Funciones | 34 |
| 2.4.7 Desafíos del servicio exterior | 35 |

CAPITULO III

| | |
|--|-----------|
| El Servicio Exterior Guatemalteco, una visión crítica | 39 |
| 3.1. Historia del Servicio Exterior | 39 |
| 3.1.1 Narración cronológica del servicio exterior guatemalteco | 40 |
| 3.2. Características del Servicio Exterior de Guatemala | 46 |
| 3.3. La institucionalidad del Servicio Exterior de Guatemala | 46 |
| 3.3.1 Ministerio de Relaciones Exteriores de Guatemala | 46 |
| 3.3.2 Misiones Diplomáticas | 49 |
| 3.3.3 Misiones Consulares | 50 |
| 3.3.4 Misiones Extraordinarias | 51 |
| 3.4. El Ministerio de Relaciones Exteriores y marco legal regulatorio | 52 |
| 3.5. Problemas regulatorios que afectan el Servicio Diplomático de Guatemala | 55 |
| 3.6. Análisis comparativo entre Convención de Viena sobre relaciones Diplomáticas, Ley Orgánica del servicio diplomático y la Iniciativa de Ley del Servicio Diplomático | 57 |

CAPITULO IV

| | |
|---|-----------|
| La carrera Diplomática en Guatemala | 61 |
| 4.1. Fundamento jurídico de la Carrera Diplomática | 62 |
| 4.2. Situación actual de la Carrera Diplomática | 67 |
| 4.3. Análisis comparado de la Carrera Diplomática: Guatemala – México | 70 |

CAPITULO V

| | |
|---|------------|
| Propuesta de la Institucionalización de la Carrera Diplomática | 83 |
| 5.1. Sustento Teórico y Legal | 83 |
| 5.2. Presentación de resultados | 87 |
| | |
| Propuesta de Institucionalización de la carrera diplomática | 95 |
| | |
| CONCLUSIONES | 107 |
| REFERENCIAS | 109 |
| ANEXOS | 117 |

INDICE DE TABLAS Y ESQUEMAS

| | |
|---|-----|
| TABLA No. 1 Relación de la Teoría de la Modernización, la Teoría Institucionalista y la Iniciativa de Ley del Servicio Diplomático de Guatemala | 10 |
| TABLA No. 2 Narración cronológica del Servicio Exterior Guatemalteco, hechos o características relevantes | 45 |
| TABLA No. 3 Normativas que regulan el Ministerio de Relaciones Exteriores | 52 |
| TABLA No. 4 Comparación Normativa entre Ley orgánica del Servicio Diplomático Decreto de Ley No. 48, Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas e Iniciativa de Ley del Servicio Diplomático número 2998 | 58 |
| TABLA No. 5 Clasificación de puestos y salarios al año 2016 del Ministerio de Relaciones Exteriores | 99 |
| TABLA No. 6 Propuesta Salarial | 100 |
| ESQUEMA No. 1 Diferencias entre las formas de reconocimiento | 23 |
| ESQUEMA No.2 Organigrama del Ministerio de Relaciones Exteriores | 48 |

Introducción

A lo largo de la historia, Guatemala ha sido un país marcado por una serie de acontecimientos nacionales e internacionales que lo han llevado a limitar sus relaciones internacionales e incluso su política exterior con algunos de los países del mundo, esto también como consecuencia de la gran influencia que se tiene de los países denominados “potencia mundial”.

A este contexto, se adiciona la poca atención e importancia que se le brinda por parte de los gobiernos de turno de Guatemala, al tema del servicio exterior, lo que ha terminado debilitándolo e incluso no estandarizándolo a las exigencias del siglo XXI.

Cabe mencionar que a la fecha, la Diplomacia Guatemalteca se encuentra regulada por una Ley creada en el mes de diciembre del año de 1963, Ley de Servicio Diplomático con el Decreto de Ley No. 48, promulgada en pleno contexto de Guerra Fría, modelo tradicional que ante todos los cambios que han llevado al mundo hasta el contexto actual, marcado por nuevos paradigmas y problemáticas a nivel mundial, ha quedado obsoleta e incluso insuficiente para avanzar hacia un servicio exterior equilibrado que cumpla con las exigencias actuales. Es importante enfatizar que de acuerdo con diversos estudios relacionados al tema, dicho Decreto de Ley representa un obstáculo para la modernización de las Relaciones Internacionales del Estado.

Ante lo manifestado, nace el interés de abordar el tema de la institucionalización de la carrera diplomática como mecanismo de fortalecimiento al servicio exterior por parte del Ministerio de Relaciones Exteriores de Guatemala, principalmente porque mientras no exista una institucionalización; a) toda persona que cumpla con los requisitos mínimos establecidos hasta la fecha, puede ser un funcionario en el servicio exterior, b.) la falta de personal calificado puede crear una mala impresión del país a nivel internacional, c.) dar la importancia que merece el servicio exterior por ser un aspecto básico en las relaciones diplomáticas del Estado de Guatemala y d.) si bien se han desarrollado estudios

sobre las problemáticas actuales del servicio exterior y se ha propuesto como solución para lograr la eficacia, la institucionalización de la carrera diplomática, lo que aún ha quedado pendiente es dar a conocer la importancia que esto amerita y a su vez una propuesta que coadyuve al fortalecimiento del Ministerio a través de quienes se desarrollan en el ámbito como para quienes tienen la visión de formar parte del mismo.

Al tenor de lo manifestado la presente investigación tuvo como objetivo general, analizar los beneficios de la institucionalización de la carrera diplomática y como objetivos específicos a) definir los elementos más relevantes del servicio exterior, objetivo alcanzado durante el Capítulo II; b) analizar comparativamente la Ley Orgánica del Servicio Diplomático, la Ley número 2998 y la Convención de Viena sobre relaciones diplomáticas, objetivo alcanzado durante el Capítulo III y c) establecer la institucionalización de la carrera diplomática, objetivo alcanzado en el Capítulo V.

El proceso de investigación, está dividido en cinco capítulos:

- En el Capítulo I, se abordaron los aspectos teóricos metodológicos que se implementaron a lo largo de la investigación;
- En el Capítulo II, se realizó una aproximación teórica del Servicio Exterior, destacando acá el tema de reconocimiento, la representación y la importancia de los Estados;
- A lo largo del Capítulo III, se desarrolló una visión crítica al tema de Servicio Exterior, destacando la historia, las características y la institucionalidad del servicio exterior de Guatemala;
- El Capítulo IV abarcó la carrera diplomática y un análisis comparado de la misma Guatemala – México y finalmente;
- En el Capítulo V, se da a conocer la propuesta de la institucionalización de la carrera diplomática, y lo que conllevaría la misma.

En virtud de lo expuesto, se considera de importancia el presente estudio para la Escuela de Ciencia Política de la Universidad de San Carlos de Guatemala, puesto que se desea aportar el análisis de los beneficios de la institucionalización de la carrera diplomática y provocar conciencia de la necesidad de la institucionalización de la misma ante la realidad por la que en la actualidad atraviesa el tema, así mismo crear interés en los hoy ya profesionales y los futuros egresados de la Escuela para contribuir a mejorar un tema base en la carrera de Relaciones Internacionales.

Capítulo I

Aspectos Teóricos Metodológicos aplicados en la investigación

1. Justificación e importancia

El servicio exterior es algo fundamental para los Estados, en la actualidad, bajo el imperio del paradigma de la globalización, el protagonismo de los Estados y su asertividad es sumamente importante, para su inclusión en las agendas internacionales relacionadas con la integración y las posibilidades que devienen de la misma, así como de Tratados comerciales bilaterales y regionales, cooperación internacional, traslado de conocimientos y tecnologías.

Estados como el de Guatemala necesitan fortalecer su servicio exterior para acceder a las posibilidades de desarrollo que el contexto internacional ofrece. Los países de América Latina han tomado conciencia de ello, y algunos han fortalecido su servicio exterior a través de institucionalizar la carrera diplomática, siendo el ejemplo más cercano, el de México, cuyo servicio exterior se caracteriza por fundamentarse en el mérito, la formación y la experiencia.

El servicio exterior guatemalteco necesita fortalecerse en sus dos ramas. La rama consular que es lo que se trabaja en Cancillería, es prácticamente velar por todo lo que es el apoyo de protección, atención, asistencia a los guatemaltecos en el extranjero. En la rama diplomática, básicamente son todas las acciones y gestiones que se impulsan a través del gobierno con otros Estados.

Las funciones descritas, son de trascendental importancia y requieren de la decisión política de institucionalizar la carrera diplomática, así se ha podido establecer a través del proceso de investigación que se llevó a cabo, el cual reporta que la iniciativa de Ley del servicio diplomático número 2998 de Guatemala, es pertinente, y contiene los elementos necesarios para cumplir con el cometido de institucionalizar la carrera diplomática, y minimiza los factores que distorsionan en la actualidad el servicio diplomático.

2. Estado del Arte

Siendo para la presente investigación el centro de estudio, la Importancia de la institucionalización de la carrera diplomática, como mecanismo de fortalecimiento del servicio exterior, a cargo del Ministerio de Relaciones Exteriores de Guatemala, se realizó una serie de lecturas relacionadas, abarcando un periodo no mayor de los últimos 10 años, que sirvieron como contexto al mismo; entre estos:

El autor Mario Roberto Ortiz Orellana en el año 2007, puntualiza en su estudio **Conflictos Jurídicos que genera el Decreto Ley 148, Ley Orgánica del Servicio Diplomático en cuanto al ingreso a la Carrera Diplomática**” que: el Decreto Ley No. 148, Ley Orgánica del Servicio Diplomático de Guatemala, contiene una serie de contradicciones y limitaciones jurídicas que obstaculizan el poder ingresar al honorable cuerpo diplomático, así mismo hace mención que dicha Ley da margen a que personas que no reúnen los conocimientos fundamentales que se requieren, pero estas tienen suficientes contactos o amistades políticas sean escogidas y así convertir el cuerpo diplomático en un ente político partidista afines al partido que gobierna. Así mismo enfatiza que la gran mayoría de artículos que plasma la Ley antes mencionada quedaran citados acorde de lo que establece la Carta Magna en el Artículo 113, no solo se lograría la sencillez para optar a cargos diplomáticos sino también que todo guatemalteco de origen y naturalizados puedan optarlos, adicionalmente también se acataría otra disposición Constitucional que indica que ninguna Ley podrá contrariar las disposiciones de la Constitución.

Otro estudio, importante es el de la autora, Beatriz María Sánchez Paz, quien en el año 2014 en el documento titulado: **Análisis de la Jurisprudencia vertida por la Corte de Constitucionalidad respecto al pago de indemnización y prestaciones laborales a empleados del Servicio Exterior de Guatemala en caso de despido indirecto**, hace alusión a que la función principal de una misión diplomática es representar y proteger al Estado de Guatemala, además de negociar ante sujetos del Derecho Internacional, buscando defender los intereses del país y conservar las buenas relaciones con otros gobiernos. Así mismo manifiesta que el personal del servicio o

carrera diplomática por conformar un órgano de alto nivel debe tener ciertas características para integrarse a sus filas y no disminuir su prestigio, enfatiza que, debido a su gran importancia, la diplomacia es una profesión que en países avanzados se produce de forma especializada para garantizar la eficiencia en su ejercicio, sin embargo manifiesta que en países como Perú y España el ingreso a la carrera diplomática sigue un riguroso proceso en los cuales los aspirantes se someten a verdaderos exámenes de oposición donde se eliminan candidatos y se promueven a otros conforme a sus aptitudes y conocimientos.

La autora remarca las lagunas de la Ley del Servicio Diplomático de Guatemala, que posibilita la violación de derechos a las personas que laboran en el servicio exterior, lo cual sin duda se relaciona con la deficiente normativa, para establecer un catálogo de disposiciones que regulen la idoneidad, capacidad y eficiencia del personal, con el fin de establecer un sistema basado en el mérito, que confiera certeza laboral a quienes laboran en el servicio exterior.

Así mismo, la autora Gloria Elubia Xiquín Mejía en el año 2011 en su estudio: **Incongruencias de las Resoluciones de la Junta Nacional de Servicio Civil con relaciona los casos de indemnización por remoción de cargos de Diplomáticos**, señala taxativamente, que la Ley orgánica del servicio diplomático ha sido superada por el tiempo, lo cual provoca, una serie de ilegalidades, por cuanto que se basa en disposiciones más políticas que legales, que en definitiva afectan al servicio exterior, en cuanto a la eficacia de su función. Indicando con agudeza, que la no existencia de una formación idónea para el personal del servicio exterior, implica un detrimento en la calidad de sus servicios.

Otro autor que ahonda en relación al tema es Jorge Rolando Castañeda Pérez quien en el 2015, llevo a cabo un estudio titulado: **Proyecciones en la reapertura de la Escuela de Diplomacia en Guatemala y sus repercusiones en la carrera diplomática, la política y el servicio exterior, en el ámbito de las Relaciones Internacionales**, el mismo manifiesta que en Guatemala no se tiene un avance

substantial en cuanto a carrera diplomática, puesto que desde el periodo de 1954 en adelante, el país fue cercenado de sus luminarias intelectuales. Los grandes exponentes de la diplomacia tuvieron que huir del país y refugiarse en países con tradición democrática. Lo cual significa que, de ese periodo a la fecha, los embajadores y cónsules que representan el servicio exterior de Guatemala han sido con sus raras excepciones, exponentes del clientelismo gubernamental. Así mismo manifiesta que ante los nuevos retos que imprimen las nuevas Relaciones Internacionales, se hace necesario que los futuros diplomáticos lleven la marca de académicos, intelectuales y exponentes de la más profunda convicción y cultura nacional, partiendo del pleno conocimiento de la sociedad y dispuestos a proyectarla para un mejor aprovechamiento de los espacios de relacionamiento que los mismos ocupan.

De lo expuesto, se intuyó que diversos estudios han abordado la compleja problemática del actual servicio exterior, afectado por una deficiente normativa, que impide tener ingreso al servicio exterior por méritos, una escala valorativa de competencias y experticias adquiridas en el servicio, que permita el desarrollo de una carrera diplomática, certeza jurídica en el tipo de relación jurídica imperante en la contratación de personas en el servicio exterior y la no existencia de la escuela o academia diplomática que fortalezca la profesionalización; en síntesis aunque existen estudios al respecto, aun es latente la necesidad de analizar la reforma normativa (que es la que da paso a la actual debilidad diplomática) que posibilite instaurar la carrera diplomática como una forma de fortalecer el servicio exterior, para lograr que se preste con eficacia y calidad. Así mismo, una reforma normativa que comprenda la institucionalización legal, la cual debiera comprender en su diseño, el ingreso, inducción, capacitación constante, sistema de valoración y premio por mérito, ascensos y términos claros de contratación, disciplina y terminación de la contratación, a su vez, una reforma legal que impida la politización del servicio exterior y que por ende, favorezca la profesionalización de todo aquel que desee formar parte de la carrera diplomática.

3. Planteamiento del Problema

En países como Guatemala, es común que dentro de las instituciones públicas, prevalezca la priorización de intereses personales sobre los colectivos, dejando de lado el compromiso laboral de todo servidor público y máxime en puestos que son claves para marcar diferencia y si aunado al respecto se suma el hecho de que aún existen leyes ambiguas, el panorama es poco alentador, dejando a discreción e interpretación a manera personal de quien necesite establecer algún tema específico basado en Ley.

A este contexto no es ajeno el Ministerio de Relaciones Exteriores en donde actualmente (2016), no existe una Ley de Servicio Diplomático clara, objetiva, que obligue a su fiel cumplimiento en cuanto al perfil básico que debe cumplir toda persona que desee hacer carrera diplomática y fungir como tal a nivel nacional e internacional.

La Ley del Servicio Diplomático, a través del Decreto Ley Número 148¹ establece lo siguiente:

- Artículo 8. El servicio diplomático será desempeñado por funcionarios de carrera, salvo los casos que esta ley determina. Es decir, los siguientes artículos:

Artículo 24. El jefe del ejecutivo, cuando lo juzgue conveniente, podrá nombrar como jefes de misión, con los cargos de embajador extraordinario y plenipotenciario, enviado extraordinario y Ministro plenipotenciario, y encargado de negocios ad hoc, a personas que no figuran en el escalafón diplomático.

Artículo 26. El jefe del ejecutivo, por conducto del Ministerio de Relaciones Exteriores, podrá nombrar libremente para prestar servicio en las embajadas y delegaciones, a otros funcionarios diplomáticos con los cargos de agregados civiles, militares, navales, aéreos, culturales, comerciales, agrícolas, obreros, de prensa, de turismo u otros que crea

¹Publicada oficialmente el 26 de diciembre de 1963.

conveniente. De igual manera podrá nombrar toda clase de asesores técnicos y los oficiales, mecanógrafos y demás empleados que juzgue necesarios. Este personal nombrado libremente no pertenecerá a la carrera diplomática, formará parte sólo accidentalmente del servicio y estará en todo momento subordinado a los respectivos jefes de misión.

- Artículo 9. Podrán ingresar a la carrera diplomática, las personas que cumplan con los requisitos que prescribe esta ley.
- Artículo 11. La carrera diplomática principia con el cargo de tercer secretario y termina con el embajador extraordinario y plenipotenciario.
- Artículo 18. Para ingresar al servicio diplomático de Guatemala, se deben llenar los siguientes requisitos:
 1. Ser guatemalteco natural por nacimiento u origen.
 2. Ser ciudadano en pleno goce de sus derechos.
 3. Ser del estado seglar.
 4. Poseer al menos el grado de bachiller u otro título o diploma post primario equivalente.
 5. No tener antecedentes penales de tal índole que, a juicio del Ministerio de Relaciones Exteriores, lo incapaciten para el servicio.
 6. Observar y haber observado intachable conducta tanto en público como en privado, la cual deberá comprobarse satisfactoriamente a juicio del Ministerio de Relaciones Exteriores.
 7. Gozar de buena salud.
 8. No tener defectos físicos que, a juicio del Ministerio de Relaciones Exteriores, lo incapaciten para el servicio.
 9. No pertenecer ni haber pertenecido a alguna entidad que propugne la ideología comunista o cualquier otro sistema totalitario.
- Artículo 19. Para ingresar a la carrera diplomática se requiere, además de llenar los requisitos indicados en el Artículo anterior, poseer título o grado universitario debidamente reconocidos. Si los estudios universitarios hechos no incluyen las

materias especiales para la carrera diplomática, el interesado deberá pasar exámenes sobre las mismas ante tribunales designados por el Ministerio de Relaciones Exteriores. En todo caso el candidato deberá someterse a examen en las materias complementarias que se requieran para el servicio en relación al tema de la Carrera Diplomática.

Cabe mencionar, que dichos artículos no son respetados en su totalidad, ya que existe la puerta abierta, de actuar a discreción, acción permitida a través de los artículos 24 y 26 (antes citados) de la misma Ley, por medio de los cuales se puede nombrar a una persona sin que esta llene los requisitos mínimos para prestar servicio diplomático.

Ante dicho contexto, nace la Iniciativa de Ley número 2998² (Proyecto de Ley del Servicio Diplomático de la República de Guatemala que dispone aprobar la Ley del Servicio Diplomático de la República de Guatemala con la finalidad de brindar un Servicio Exterior más eficiente que disponga de recursos humanos especializados y profesionales, tema que aunado a las debilidades del Decreto de Ley antes mencionado, se hace necesario analizar el contenido de la iniciativa de Ley número 2998, para establecer la viabilidad de actualizar el servicio exterior, y adaptarlo a las necesidades de la diplomacia que exige el contexto actual mundial, a través, de instaurar la carrera diplomática, basada en mérito y experiencia, para alcanzar la eficacia diplomática, a través de la excelencia en el servicio.

4. Delimitación

Unidad de análisis

El estudio establece como unidades de análisis:

- Ley del Servicio diplomático. Decreto Ley 148
- Iniciativa de Ley número 2998.

²Presentada al Congreso de la República de Guatemala en el mes de marzo del año 2004.

Período Histórico

El estudio se situó en el período que abarca la creación de Decreto Ley No. 148 es decir, año 1963 y los efectos que la misma ha provocado actualmente, es decir, hasta el año 2015.

Ámbito Geográfico

El estudio se centró en el Estado de Guatemala.

5. Aspectos Teóricos

El presente trabajo investigativo abordó la importancia de la institucionalización de la carrera diplomática, como mecanismo de fortalecimiento del servicio exterior, a cargo del Ministerio de Relaciones Exteriores de Guatemala, para el efecto se determinó el marco nacional e internacional que regula el servicio exterior guatemalteco, especialmente Convención de Viena sobre relaciones diplomáticas, Ley Orgánica del servicio diplomático y además la Iniciativa de Ley del Servicio Diplomático estableciéndose la finalidad y forma de organización del servicio diplomático.

Y en cumplimiento de lo establecido, se logró inferir en las debilidades y fortalezas del servicio exterior guatemalteco a través de un análisis comparativo con la regulación del servicio exterior de otros países, especialmente el de México.

El estudio, fue objeto de abordaje desde los postulados de la teoría de la Modernización y de la teoría Institucionalista.

La teoría de la modernización surgió en la década de los cincuentas y sesentas en respuesta a la batalla ideológica que entonces se libraba entre el capitalismo occidental y el comunismo. Frente a la percepción del comunismo como una amenaza regional, las potencias occidentales, encabezadas por los Estados Unidos, dedicaron su atención a ganarse la lealtad de los llamados países tercermundistas de la época.

La preocupación del bloque occidental se centraba en el fracaso que los países tercermundistas habían experimentado al intentar introducir sus economías al sistema global.

Dadas las constantes fallas de los modelos de desarrollo implementados por estos países, particularmente sus esfuerzos para sustituir importaciones por productos producidos internamente, el comunismo ofrecía un modelo rápido y convincente de desarrollo. Contra esta amenaza, analistas occidentales desarrollaron un modelo de desarrollo conocido como Teoría de Modernización para contrarrestar el avance del comunismo (Smelser, 1964).

La iniciativa de Ley del servicio diplomático número 2998 aunque plantea como ya se ha dicho, un cambio normativo dentro del marco de la teoría de la modernización, sustancialmente contiene una propuesta encaminada a la institucionalización de la carrera diplomática, concepto en cuyo derredor, se construye un cuerpo normativo que minimiza la discrecionalidad, estructura con claridad las reglas de ingreso, ascenso, sanciones y despidos, así como beneficios de previsión social, con lo cual se acerca a los postulados de la teoría de la institucionalización, por cuanto que va más allá de cambiar una cultura institucional, más bien apuesta por fijar las reglas del juego, y con ello redefinir derechos y obligaciones, en función de la profesionalización del servicio exterior.

Cabe mencionar que, dentro de la investigación, también se hace alusión a la Teoría General del Acto de reconocimiento de un Estado, que postula aspectos teóricos fundamentales que parten de la afirmación de que el reconocimiento es un mecanismo para dar aprobación o desaprobación a un Estado nuevo.

El reconocimiento, es una acción política envuelta en terminología jurídica, en otras palabras, se trata de un acto de formalización legal de una situación de hecho, la cual se realiza de acuerdo a premisas de naturaleza política, el reconocimiento es el enunciado emitido por un sujeto de derecho internacional respecto a la naturaleza de otro sujeto o alegado sujeto de derecho internacional o de la validez de cierta situación de hechos. Una vez que sucede

el reconocimiento, la nueva situación le es oponible al sujeto que reconoció (El reconocimiento en Derecho Internacional Publico, 2016).

A continuación, cuadro resumen de la relación que existe entre las teorías del presente estudio, con el contenido de la iniciativa de Ley 2998:

TABLA No. 1
Relación de la Teoría de la Modernización y la Teoría Institucionalista con la Iniciativa de Ley del Servicio Diplomático de Guatemala

| Teoría | Iniciativa de Ley del servicio diplomático 2998 |
|--|---|
| <p>Teoría de la Modernización: James Samuel Coleman resalta tres aspectos fundamentales de las sociedades modernas: a) diferenciación de la estructura política; b) secularización de la cultura política con la ética de la igualdad; c) aumento de la capacidad del sistema político de una sociedad. (Smelser, 1964: 278). Esta teoría le asigna un papel central al Estado en la tarea de llevar a cabo los cambios necesarios en la estructura social. El proceso propuesto por esta teoría demanda una reestructuración social en todo nivel. Precisamente por esto, un Estado fuerte y estable es necesario para llevar a cabo la tarea de modernizar un país.</p> | <p>Derivado del análisis comparativo entre la teoría de la modernización y la iniciativa de Ley del servicio diplomático número 2998 de Guatemala, expresa de forma clara en la parte considerativa que la misma se enmarca dentro de la teoría de la modernización, asumiendo que el Estado debe hacer uso de sus potestades, en este caso la legislativa para darle existencia a una voluntad política, que para el caso, es ordenar y profesionalizar el servicio exterior, para colocar a Guatemala a la vanguardia de los servicios exteriores de América Latina, emulando lo que se ha hecho en otros Estados que ya cuentan con un servicio exterior fuerte y profesional.</p> |
| <p>Teoría Institucionalista: Las instituciones son las reglas del juego formales e informales que pautan la interacción entre los individuos y las organizaciones. Las instituciones no son cosas, su existencia es meramente abstracta, no tienen objetivos, aunque cumplen importantes funciones sociales. Son el marco de constricciones e incentivos en el que se produce la interacción social. Se corresponden con determinadas correlaciones o equilibrios de poder y viven y se apoyan en nuestros modelos mentales, valorativos y actitudinales. (Prats, 2002: 2)</p> | <p>La investigación también permitió constatar que la iniciativa de ley del servicio diplomático número 2998 de Guatemala, es un conjunto de normas formales que regula lo concerniente a la institucionalización de la carrera diplomática en el sentido de fijar las normas para el ingreso, promoción, sanciones y régimen de previsión social que respalda la demanda por un servicio exterior profesional y dignificado. En ese sentido, la propuesta de la institucionalización de la carrera diplomática, está influenciada por la teoría de la modernización, pero esencialmente se enmarca en la teoría institucional.</p> |

Fuente: elaboración propia en base a revisión documental.

6. Preguntas Generadoras

Las preguntas generadoras que dieron pie a la investigación fueron:

- 1.- ¿Cuál es la importancia del servicio exterior en Guatemala?
- 2.- ¿Es necesario que el servicio exterior de Guatemala, se adapte al contexto mundial actual?
- 3.- ¿La institucionalización de la carrera diplomática, fortalecería el servicio exterior del Estado de Guatemala?
- 4.- ¿Cuál fue el contexto histórico de creación de la Ley Orgánica del Servicio Diplomático?
- 5.- ¿La iniciativa de Ley número 2998 es un cuerpo normativo que responde a las necesidades y exigencias actuales del servicio exterior?

Preguntas que, durante el proceso de investigación se pudo constatar la respuesta positiva a cada una de ellas (1,2,3 y 5) pues se pudo confirmar que el Servicio Exterior es un tema de gran relevancia para cualquier país, que es necesario que el mismo se adapte a las exigencias actuales del contexto mundial, que la institucionalización de la carrera diplomática si fortalecería al servicio exterior de Guatemala y que la Iniciativa de Ley 2998 así como cualquier otra iniciativa que este encaminada a modernizar el servicio pueden coadyuvar a las exigencias actuales en el ámbito diplomático. En relación a la pregunta generadora número 4, esta fue alcanzada mediante la investigación de la historia del servicio exterior y dando a conocer un cuadro cronológico con los aspectos mayormente relevantes de la misma, conociendo así el contexto de creación de la Ley Orgánica del Servicio Exterior en Guatemala.

7. Objetivos

La importancia del presente estudio, estriba en el cumplimiento tanto de los objetivos general como específicos.

El objetivo general, que abarca el análisis de los beneficios de la institucionalización de la carrera diplomática en el Ministerio de Relaciones Exteriores de Guatemala, se cumplió a lo largo del proceso de investigación puesto que se pudo verificar que actualmente existe una gran debilidad del servicio diplomático en Guatemala y con la propuesta de institucionalización abordada en el capítulo V, se puede establecer que la misma puede dar paso a un fortalecimiento realmente necesario del servicio, dando inicio con la capacitación académica de quienes deseen ser parte del ámbito diplomático.

Los objetivos específicos propuestos fueron:

1.- Definir los elementos más relevantes del servicio exterior, de conformidad con las teorías y doctrinas más importantes en la actualidad; objetivo alcanzado mediante el análisis de temas abordados como el reconocimiento, las formas de reconocimiento y la representación de los Estados, aunado a las posturas de las teorías que fueron el hilo central del proceso de investigación, Teoría de la Modernización y Teoría Institucionalista.

2.- Analizar comparativamente la Ley Orgánica del Servicio Diplomático vigente con la propuesta de Ley número 2998; objetivo alcanzado a través del abordaje de la historia del servicio exterior y la comparación entre las Leyes y la Convención de Viena sobre las relaciones diplomáticas por ser el marco regulatorio del Servicio Exterior a nivel mundial.

3.- Establecer si la institucionalización de la carrera diplomática, fortalecería el servicio exterior del Estado de Guatemala; objetivo alcanzado durante el proceso investigativo ya que se pudo evidenciar la urgente necesidad de institucionalizar la carrera, teniendo en cuenta que el Servicio Exterior es la carta de presentación de todo país.

8. Aspectos Metodológicos

Los métodos utilizados durante el proceso investigativo fueron considerados los de mayor apoyo para la misma con la finalidad de tener un hilo conductor en la investigación partiendo desde la búsqueda de información hasta la presentación de resultados. Además, es importante resaltar que, para conocer la viabilidad de la institucionalización de la carrera diplomática, como mecanismo para fortalecer el servicio exterior guatemalteco, se empleó un cuestionario para conocer la opinión de diplomáticos guatemaltecos que han hecho carrera en Guatemala, determinándose que la misma es apoyada, por considerarse tal y como lo postulan la teoría institucionalista, una forma eficaz de ordenar y profesionalizar el servicio exterior guatemalteco.

Métodos utilizados

Durante el proceso investigativo, se empleó el **Método Sistémico**. Método a través del cual se analiza el todo como un conjunto o sistema, y cada una de sus partes, buscando la explicación de la dinámica relacional entre cada uno de sus elementos y entre estos y el todo, en la presente investigación se aplicó inicialmente al realizar un fichaje bibliográfico de toda la información que pueda ser esencial en la misma. Posterior a la lectura de los diferentes documentos relacionados al tema, se descartó los que no contribuían a la misma, seguidamente se realizó un análisis general del tema y finalmente se buscó una explicación de los elementos del tema y la interacción de estos, al tema general y viceversa. Sirvió para determinar los elementos, de la política de Relaciones Internacionales implementada por el Estado de Guatemala durante la Guerra Fría y post Guerra Fría, así como la relación existente entre ellos y el todo.

Además, la investigación se apoyó en el **Método Cualitativo**, para este caso, mediante la elaboración de una entrevista no estructurada dirigida a profesionales en materia de servicio diplomático. El método se aplicó por medio de información ofrecida por personas Funcionarias del Ministerio de Relaciones Exteriores, lo cual permitió la descripción y explicación del fenómeno estudiado, en este caso, la necesidad de la institucionalización de la carrera diplomática en Guatemala.

También se empleó el **Método Deductivo**, entendido como el método que parte de verdades previamente establecidas como principio general para luego aplicarlo a casos individuales y comprobar así su validez. La deducción o conclusión va de los principios generales ya conocidos a lo particular; recurriendo para ello a la aplicación, comprobación y demostración en la presente investigación se aplicó al análisis correspondiente del tema de lo general a lo específico, en el sentido de analizar el contenido general del reconocimiento de los estados, el servicio exterior y la forma en que a lo largo de la historia se ha configurado en Guatemala, a la luz de los hechos históricos internacionales y de la propia historia nacional, permitiendo inferir que ante el contexto actual se necesita contar con un servicio exterior que se ajuste a las realidades evolutivas del Estado de Guatemala.

Finalmente se empleó el **Método expositivo**, el cual consiste en la presentación oral de un tema, lógicamente estructurado. En la presente investigación se aplicó para estructurar de forma lógica la conceptualización, el contenido y la presentación estructurada de la información que se presenta en este informe de la investigación.

Técnicas utilizadas

Se aplicó la Técnica de la **Entrevistas no estructurada** a los siguientes funcionarios del Ministerio de Relaciones Exteriores:

Licenciada en Relaciones Internacionales Dominga Lissette Ordoñez

Licenciado en Relaciones Internacionales Melvin Armindo Valdez González

Como técnica de ordenamiento y registro de datos se emplearon **Cuadros de vaciado** de información: esta técnica permitió el ordenamiento categorizando de la información recabada y favoreció los análisis que se desarrollaron a partir de ella, mediante cuadros conceptuales.

Instrumentos

Estos fueron aplicados a profesionales conocedores de la materia.

Entrevista no estructurada.

Se formuló una entrevista³ con 11 preguntas diferenciadas para Funcionarios del Ministerio de Relaciones Exteriores; las personas entrevistadas fueron: Licenciada en Relaciones Internacionales Dominga Lissette Ordoñez actual Embajadora Extraordinario y Plenipotenciario y Licenciado en Relaciones Internacionales Melvin Armindo Valdez González actual Director General de la Dirección General de Límites y Aguas Internacionales; con lo cual se recabó información desde la experiencia y el conocimiento especializado de estas personas sobre el tema, el giro de los cuestionamientos fue en derredor de las características del actual servicio exterior, los desafíos, la necesidad y viabilidad de la institucionalización y qué entidades deben participar de ese proceso.

Procedimiento

Se contactó a las personas de forma personal y por vía telefónica, luego de recabada la información, se procedió a ordenarla en cuadros conceptuales, que permitió su análisis comparativo entre las respuestas y respecto de la información teórica obtenida previamente, todo ello, permitió fortalecer la propuesta y arribar a conclusiones.

³La guía de entrevista, se encuentra en la parte de Anexos.

Capítulo II

El Servicio Exterior

2.1. El reconocimiento de los Estados

El reconocimiento de los Estados, es un concepto que ha sido definido de diferentes formas, cada definición refleja la posición de sus autores, dependiendo de los elementos a los que da relevancia, por cuanto que eso refleja la postura doctrinaria de la cual se informa.

La definición expuesta a continuación, refleja una de las posiciones más fuertes dentro de la doctrina relacionada con el reconocimiento, se trata de la doctrina del reconocimiento unilateral como acto jurídico, por medio del cual un Estado reconoce a otro, constituyendo una manifestación de voluntad individual. Teóricamente los aspectos relevantes de esta doctrina son: el reconocimiento de un Estado o Estados, de la existencia del Estado emergente. Se trata de un proceso y acto declarativo realizado con posterioridad a la existencia misma de los elementos constitutivos del propio Estado emergente. Es un reconocimiento formal de una situación de hecho, en ese sentido, también es un acto político.

El reconocimiento consiste en una manifestación unilateral de voluntad de un Estado mediante la que se reconoce la existencia de una determinada situación jurídica, tal y como sería el caso de la existencia de un Estado, de un gobierno o de un comité de liberación nacional. (Instituto de Investigaciones jurídicas de la UNAM, 2008:61)

A diferencia de la definición anterior, la siguiente definición refleja otra posición doctrinal, que alude al reconocimiento del Estado, por los otros Estados, integrados en la comunidad internacional. Además, esta definición releva que el Estado merecedor del reconocimiento, reúne los requisitos que para constituirse como tal, se requiere, es decir alude a cierta normatividad del proceso de constitución del Estado como entidad jurídica.

Es el acto por el cual un Estado, es admitido a la vida internacional en forma permanente; es la aceptación por parte de los otros Estados para que acceda a formar parte de la comunidad internacional; es la conformidad de los otros Estados en que este nuevo Estado reúne todos los requisitos necesarios para ser tratado como Estado, con derecho y obligaciones a nivel internacional solo concedidos a los Estados como tales. (Ortíz, 2007:35)

Finalmente, existe una posición que es expresada en la siguiente definición, la cual implica que el reconocimiento, es más casuístico, es decir que, pese a su reglamentación y sustento doctrinal, el reconocimiento obedece en definitiva o de manera más recurrente, a una decisión política, más que jurídica, lo cual es independiente, de sí se hace por un Estado o por una comunidad de Estados.

En resumen, el reconocimiento y la integración en la sociedad internacional de un nuevo Estado es un proceso complejo, progresivo, que puede durar años, y que depende de muchos factores de carácter político más que jurídico. Un proceso, finalmente, que requiere estrategia y alianzas. (Pi-Sunyer, 2014:6)

La definición anterior, se fundamenta, más que en argumentos doctrinarios, en la práctica de la comunidad internacional, la cual se configura en un campo de tensiones entre los diferentes Estados, lo cual obliga a continuas y a menudo, largas negociaciones y alianzas, lo cual implica inferir que el reconocimiento, en la mayoría de casos, depende más de la política, que del marco normativo o doctrinal referente.

Segundo, la práctica internacional es muy heterogénea, llena de casuísticas, casos específicos. Esto explica que, a pesar de los intentos doctrinales dirigidos a establecer las condiciones exigibles a los candidatos al reconocimiento y las normas o reglas procedimentales para hacerlo, y a pesar de los intentos de codificar todo lo relativo a la creación y reconocimiento de los Estados, las teorías y doctrinas han resultado tener menos importancia real que las soluciones caso a caso. Por tanto, a pesar de la importancia de las consideraciones doctrinales, el factor clave, la norma,

para solucionar cada caso han sido las consideraciones políticas. (Pi-Sunyer 2014:7)

De las anteriores definiciones se puede inferir, que el reconocimiento de los Estados, es sin duda una manifestación de voluntad individual y/o colectiva, que tiene como esencia, los marcos normativos y/o doctrinales construidos en función y derredor de esta figura jurídica, pero además depende en gran medida del resultado de la gestión política que se haga de la situación a favor o en contra, de dicho reconocimiento.

2.2. Formas de reconocimiento

La teoría general del acto de reconocimiento de un Estado informa que básicamente el reconocimiento puede darse de dos formas, a las cuales ha dado el nombre de teoría declarativa y teoría constitutiva.

Por otra parte, existen dos teorías para explicar el surgimiento de los Estados: Teoría Declarativa (la de mayor fuerza): Un Estado surge cuando reúne todos los elementos para ser considerado un Estado (básicamente, territorio, población y gobierno). b.- Teoría Constitutiva (también llamada "histórica"): Un Estado surge a la vida cuando es reconocido por los otros Estados. (Córdova, 2008:2)

De lo anterior puede inferirse que el reconocimiento se entiende de dos maneras, la primera se refiere al surgimiento de una entidad jurídica, que para el caso es el Estado, por el hecho material de reunir los requisitos que se requieren para su constitución como tal, lo cual refleja la teoría constitutiva y la otra teoría señala que el reconocimiento más bien es la declaratoria de voluntad, de los otros Estados, con relación al que es reconocido.

El reconocimiento de los Estados, como doctrina jurídica, es un aporte del continente americano, derivado de la conformación de los Estados que actualmente se conocen, a partir de los procesos de emancipación del colonialismo europeo, una

discusión que se prolongó por siglos, y a la fecha existe aún disputas en el ámbito internacional, como ejemplo puede citarse Belice, con Guatemala.

Las doctrinas relativas al reconocimiento de gobiernos son particularmente americanas, y pudieron desenvolverse en este continente merced a la situación de los Estados Unidos, como cabeza de un concierto de naciones, por una parte y por otra a las características peculiares de los países latinoamericanos, infestados durante una larga época de cambios súbitos y desordenados de cambios profundos. Nacen en el período en el que principian a surgir los nuevos países desgajados de España y tienen constante aplicación a lo largo del siglo XIX, llegando a su apogeo en nuestra centuria. (Sepúlveda, 2002:9)

Las teorías declarativa y constitutiva aún informan las discusiones en el ámbito internacional sobre el reconocimiento de los Estados, ya que perduran las aspiraciones de los pueblos de emanciparse, en muchas regiones del mundo. Las teorías no están exentas de críticas y detractores, no obstante, el contexto imperante, en definitiva, hace que la línea que las separa sea difusa, ya que no existe Estado sin los elementos mínimos para su existencia y tampoco puede existir sin el reconocimiento de los otros Estados, en el concierto de naciones, ya que, en la actualidad, la globalización de la economía y la política obligan a pertenecer a diferentes bloques y consorcios de tipo regional o mundial.

Además de las teorías básicas del reconocimiento de los Estados, la doctrina informa que el reconocimiento como tal puede ser explícito o tácito, aludiendo a sí se hace a través de procedimientos y formalidades previamente establecidas, o si más bien se hace de hecho, a través de actos que implican, un reconocimiento de facto.

El reconocimiento puede hacerse de formas diferentes: de manera explícita, con un acto jurídico y formal de reconocimiento; de manera tácita, estableciendo relaciones diplomáticas o votando favorablemente el ingreso

de un estado determinado en una organización intergubernamental. (Pi-Sunyer, et al, 2014:13)

Para otros autores, el reconocimiento además de ser expreso o tácito, puede hacerse de forma condicionada, se puede hacer individual o colectivamente, de forma consultada o concertada o simultáneamente, en fin, las modalidades del reconocimiento son diversas y dependen de las condiciones del contexto y las circunstancias propias del Estado que pretende el reconocimiento, por ello, es que para algunos autores, es inapropiada la clasificación de las formas de reconocimiento, más bien coinciden en advertir que la forma más pertinente es la de la doctrina básica, es decir la declarativa y constitutiva.

El reconocimiento puede presentarse en diferentes formas: a) Expreso: cuando se lleva a cabo por medio de la celebración de un convenio o tratado, o algún otro acto que no deja lugar a ninguna duda sobre que se trata de un reconocimiento; b) Tácito o Implícito: Cuando se ejecutan actos que involucran necesariamente el reconocimiento de la existencia como Estado; c) Plena: Es decir sin ninguna condición; d) Condicionado: Cuando se imponen condiciones en el otorgamiento del reconocimiento; e) Colectivo: Cuando dos o más Estados le dan su reconocimiento a un Estado, puede ser de diferentes formas; e.1) Consultado; Cuando previo a reconocer a un Estado, dos o más intercambian consultas; e.2) Concertado; Cuando varios Estados se consultan y llegan a consenso obligatorio sobre el reconocimiento o no reconocimiento; e.3) Simultáneo: Al mismo tiempo o en un solo acto varios Estados reconocen a otro; e.4) Propiamente dicho: El reconocimiento colectivo por medio de un acto en un foro internacional como la Organización de Estados Americanos, y Las Naciones Unidas, lo cual hasta la fecha todavía no se ha dado. (Ortíz, 2007:36)

La doctrina ha definido que son tres los elementos constitutivos del Estado. A partir de los cuales, el mismo puede iniciar la búsqueda de su reconocimiento como tal.

Como mínimo, desde principios del siglo XX, la teoría general del Estado, habla de tres atributos o elementos constitutivos de "estatalidad": una población, un territorio determinado y una autoridad pública eficaz que organice la población y el territorio. A pesar de las críticas conceptuales frecuentes a un enfoque "fáctico", lo cierto es que siguen siendo los elementos fundamentales para definir qué es un Estado, complementados con la necesidad de que la autoridad pública asegure la soberanía interna y la externa (la que se ha llamado westfaliana).

La concreción práctica de esta noción de "estatalidad" más importante son los llamados criterios o principios de Montevideo (Convención Interamericana sobre los Derechos y Deberes de los Estados, 1933). Concretamente se establece que hay que tener:

- *población permanente*
- *territorio definido*
- *gobierno, con autoridad clara sobre esta población y este territorio*
- *capacidad de entrar en relación con otros Estados*

Según la corriente doctrinal dominante, los tres primeros criterios son los que aseguran la "estatalidad" (en sentido estricto, pues, requisitos), mientras que el cuarto es simplemente una condición para el reconocimiento; dicho de otro modo, una consecuencia de ser un Estado y no una precondition. En todo caso, es un mero tecnicismo: en la práctica hay que cumplir los 4 criterios o principios fijados por la Convención de Montevideo. Y esto suele implicar contactos previos y negociaciones. (Pi-Sunyer, et al, 2014:13 y 14)

ESQUEMA No. 1

Diferencias entre las Formas de Reconocimiento

| Declarativa | Constitutiva |
|---|---|
| <p>Para que un Estado exista y sea reconocido como tal basta con que reúna los elementos constitutivos del mismo:</p> <ul style="list-style-type: none">• población permanente• territorio definido• gobierno, con autoridad clara sobre esta población y este territorio• soberanía | <p>El reconocimiento es algo que depende de la existencia del Estado como tal, no obstante, el reconocimiento es algo subjetivo, que depende de la capacidad de relacionamiento del Estado emergente con los Estados de la Comunidad Internacional. Son los demás Estados, los que realizan o no el reconocimiento.</p> |

Fuente: Elaboración propia en base a revisión documental.

El reconocimiento de un Estado, trae para éste, consecuencias trascendentales de todo orden, en el ámbito jurídico, la personalidad jurídica para comparecer ante organismos de carácter internacional, suscribir instrumentos jurídicos de carácter internacional, apersonarse en litigios de carácter internacional y establecer relaciones diplomáticas con cualquier otro Estado u organismo, ya sea regional o mundial.

El reconocimiento de un Estado, tiene como efectos los siguientes: a) aceptación de la personalidad jurídica del Estado reconocido para negociar convenios, tratado, etc. b) personalidad jurídica del Estado reconocido para comparecer a juicio en el Estado que lo reconoce; c) establecimiento de relaciones a todo nivel (diplomáticos, consulares, comerciales, culturales, sociales etc.). (Ortíz, 2007:36)

La doctrina ha caracterizado el reconocimiento como algo irrevocable, retroactivo y oportuno, estas características apuntalan la certeza jurídica de dicha figura.

El reconocimiento de Estado, reviste los siguientes caracteres: a) es irrevocable, es decir, que una vez otorgado no puede revocarse; en su lugar procede la ruptura de relaciones diplomáticas; b) retroactiva, es decir se reconoce todo lo actuado desde primer momento de su nacimiento; c) oportuno, ni muy tarde (para no inducir a creer en desacato), ni muy pronto para evitar precipitaciones. (Ortíz, 2007:36 y 37)

De lo descrito se infiere que estas tres características implican que toda vez se ha reconocido al Estado, ese reconocimiento no se puede revertir, y los efectos se retrotraen al momento en que el Estado se formó a partir de los 3 elementos básicos, y finalmente, la oportunidad, ya que el reconocimiento se hace, en virtud de una necesidad, de un requerimiento del propio Estado, que desea coexistir como entidad jurídica y política en el concierto de naciones.

2.3. La representación de los Estados

Los Estados para ejercer sus derechos y cumplir con sus obligaciones necesitan ser representados por personas, dicha función se encuentra definida en la normativa de derecho internacional, así como en las normas internas de los Estados.

Para el ejercicio y cumplimiento de sus obligaciones, los sujetos de derecho internacional necesitan representantes los cuales son regulados de conformidad con el derecho internacional y el derecho interno. La doctrina reconoce que, en la práctica de los Estados, hay cierta independencia, en lo relativo a la determinación, de quiénes son los órganos de representación, del Estado, así como de su competencia. (Capotorti, 1995:31)

Los Estados definen con autonomía y de conformidad con el marco legal, los órganos de su representación, y la amplitud o restricción de su mandato de representación, una de las características de los órganos de representación es precisamente que, como funcionarios públicos, sólo pueden actuar de conformidad con su mandato legal.

“El órgano es la suma de los elementos el cúmulo de los dos elementos, el cúmulo de las funciones individualizadas y la persona llamada a ejercerlas.” (Silvestri, 1950:8)

Los órganos de representación del Estado, así como sus funciones, están definidos en la ley, actúan por nombramiento y pueden hacer únicamente lo que la ley y su mandato les autoriza.

2.3.1. Órganos centralizados

Los órganos de representación de los Estados, han sido clasificados por la doctrina y las normas internacionales e internas, uno de esos órganos son los denominados centralizados o internos y constituyen los órganos de mayor jerarquía y con más amplio mandato de representación.

En la actualidad es cada vez más frecuente ver que los Jefes de Estados y/o gobiernos y los Ministros de Relaciones Exteriores intervengan directamente en las negociaciones con otros Estados. A estos funcionarios que intervienen forman parte de los órganos centrales, o interiores que son los que en cada Estado ejercen las facultades discrecionales sobre la política exterior y la ponen en práctica en sus relaciones internacionales. (Paz, 1985:22)

Doctrinariamente estos órganos centralizados o internos, han sido clasificados de acuerdo a la extensión o restricción del mandato de representación, en ese sentido los Jefes de Estado, ocupan la cúspide en la jerarquía de representación, seguidos por los Ministros de Relaciones Exteriores.

El autor, Carlos Larios Ochaita clasifica a los órganos centralizados como: *“los Jefes de Estado o Jefes de Gobierno y los Ministros de Relaciones Exteriores”*. (2006:18)

El Jefe de Estado, representa al Estado de la forma más amplia y discrecional de acuerdo con la normativa internacional e interna del Estado al cual representa, teniendo la potestad de suscribir tratados o convenios internacionales a nombre del Estado y hacer nombramientos delegando representación.

De conformidad con el Artículo 7 del Convenio de Viena sobre tratados, el jefe de Estado no necesita ni debe presentar pruebas de su legitimidad y autoridad para negociar, redactar, auténticas, o firmar un tratado o instrumento de ratificación o de adhesión, en nombre de su Estado, como tampoco para hacer nombramientos a nivel internacional; tampoco debe presentar credenciales para ocupar un escaño en las Naciones Unidas u otro de las misma naturaleza, ocupa su escaño de pleno derecho.

El Jefe de Estado como órgano de representación supremo, es quien define la política exterior de cada Estado y determina el posicionamiento internacional del Estado frente a determinados conflictos, separatistas, independentistas, y últimamente de terrorismo, y es quien por pleno derecho posee un lugar en el concierto de naciones reunidas en la Organización de Naciones Unidas.

El jefe de Estado tiene autoridad para hablar en nombre de su Estado en cuestiones internacionales; es la persona a quien de derecho le corresponde trazar, determinar e implementar la política internacional y la política exterior de su Estado y puede nombrar representantes del Estado y suyos en otros Estados y organismos y conferencias internacionales. (Villatoro, 1990:31)

El otro órgano de representación centralizado es el Ministro de Asuntos Exteriores, o el Ministro de Relaciones Internacionales, es el órgano ejecutor de la política exterior definida por el órgano supremo, es decir el Jefe de Estado.

Representa al Estado y es el que procura mantener relaciones de buena voluntad entre los Estados y organismos de carácter internacional.

Según los Estados este órgano recibe diferentes nombres: Ministro de Asuntos Exteriores. Se le considera el “vocero oficial ordinario” del Estado y representa, en sus declaraciones, el sentir y pensar del mismo; está directamente encargado de llevar a la realidad la política exterior del Estado

fijada y delineada por Jefe de Estado; debe ser claro, ordenado, conciso y elegante a sus declaraciones. Como deber fundamental debe crear las condiciones que mantengan la paz, la concordancia y la amistad entre los pueblos y el Estado que representan, para lo cual es necesaria una comunicación con sus colaboradores en el exterior. (Pérez, 1997:27)

De conformidad en el Artículo 7 del Convenio de Viena sobre tratados tampoco él debe presentar prueba de autoridad para negociar, redactar, autenticar o firmar un tratado o instrumento de ratificación o de adhesión en nombre del Estado que representa. En el extranjero y en su propio Estado se le acuerda a él también todos los privilegios e inmunidades acordados al jefe de Estado. Tiene derecho a ocupar un escaño en Las Naciones Unidas.

Derivadas de su gran responsabilidad, podemos mencionar entre sus principales funciones; instrumentar las relaciones jurídicas entre los pueblos por medio de nombramiento de personas adecuadas como diplomáticas; es el agente de la política exterior del Estado; es el intermediario apropiado entre el Jefe de Estado y los agentes diplomáticos acreditados; debe velar por la protección de los intereses económicos, políticos, comerciales, la buena imagen, el respeto, etc. De su Estado en el extranjero; debe responder en forma adecuada a los ataques que desde su propio Estado y desde el extranjero dirigieran contra su Estado, debe manifestar en nombre del Estado el reconocimiento de éste hacia diplomáticos extranjeros o personas que hayan rendido algún servicio muy especial a su Estado. (Larios, 2006:181)

Los órganos centralizados como órganos de representación suprema del Estado, definen y ejecutan la política exterior de los Estados, el relacionamiento y posicionamiento en el Concierto de Naciones.

2.3.2. Órganos descentralizados

Los órganos descentralizados son aquellos que representan al Estado de acuerdo a misiones específicas, con mandatos definidos de representación otorgados por los órganos centralizados.

De acuerdo con algunos autores, el nombre de órganos descentralizados no necesariamente representa en el sentido estricto, de la palabra, en el ámbito científico administrativo, lo que implica la descentralización, debido a que son órganos dependientes de los lineamientos de los órganos centralizados y operan de conformidad con sus mandatos y determinación presupuestaria de recursos.

Los órganos descentralizados se clasifican de acuerdo al tipo e importancia de funciones que representan, el tiempo que dura su mandato y el ámbito geográfico para ejercer sus funciones.

Carlos Ochaita, clasifica los órganos descentralizados de la siguiente forma:

1. Órganos diplomáticos bilaterales, los que se clasifican en:

a) Órganos diplomáticos permanentes entre Estados.

b) Oficinas permanentes de los Estados en el Extranjero;

c) Órganos diplomáticos bilaterales temporales ad hoc, en las siguientes formas:

ii. Oficinas temporales de los Estados en el extranjero;

iii. Altos funcionarios de los Estados en el Exterior;

iv. Misiones especiales.

2. Órganos diplomáticos multilaterales o parlamentarios, que pueden darse en las siguientes formas:

a) Órganos diplomáticos multilaterales temporales, las cuales pueden ser misiones o delegaciones de los Estados en los Congresos y Conferencias Internacionales;

b) Órganos diplomáticos multilaterales permanentes, es decir misiones o delegaciones de los Estados ante los Organismo Internacionales.

3. Órganos Consulares. (2006:20)

2.4 La Importancia del Servicio Exterior

El servicio exterior, como la expresión concreta de la representación del Estado, en su relacionamiento cotidiano en el concierto de naciones, a través de misiones bilaterales, representación en eventos y/o servicios consulares, es sin duda una función básica que realizan los Estados como parte de su deber ser, ya que, al relacionarse con los demás Estados y organismos internacionales, el Estado mismo da testimonio de su existencia.

2.4.1. Definición

El servicio exterior, es definido por diferentes autores, algunos, como la siguiente definición ponen en relieve el contenido altamente solidario y humanista de dicha función de representación.

Es el conjunto de los jefes de misión de diferentes clases y que son autorizados ante un mismo gobierno. Pero la expresión no solamente aglomera a los jefes de misión sino a todos los trabajadores de ésta acreditados como diplomáticos. Se le ha comparado a la imagen de la solidaridad entre los Estados. (Cahier, 1965:230)

Otra de las definiciones recurrentes, son aquellas que ponen énfasis en el mandato limitado, así como en el nombramiento y la acreditación, para ejercer la representación ante determinado Estado.

Es el conjunto de Jefes de Misión o un grupo de funcionarios extranjeros que son acreditados como diplomáticos ante otro gobierno “es considerado un órgano sui generis, carente de personalidad jurídica y política pero que tiene una función de representación y de cortesía. (Pérez, 1997:65)

Otras definiciones, como la siguiente, ponen el énfasis en las personas que ejercen el mandato de representación de un Estado ante otro, a través de misiones específicas.

El servicio exterior es entonces un conjunto de diplomáticos de diferentes rangos, acreditados y enviados por un Estado a otro para fomentar los nexos entre ambos cumpliendo especialmente funciones de representación y estrechando los lazos de solidaridad y de intercambio entre naciones. (Sánchez, 2014:62)

De las anteriores definiciones se puede inferir que el servicio exterior o servicio diplomático es la representación del Estado por personas nombradas y debidamente acreditadas por un Estado, para ejercer funciones de relacionamiento, en procura de solidaridad y paz entre las naciones.

En tal sentido, en diferentes países las expresiones como cuerpo diplomático, servicio exterior y servicio diplomático se utilizan para referirse a este grupo de extranjeros acreditados para ejercer funciones de representación de sus Estados. (Sánchez, 2014:61)

Tal como lo afirma el autor Sánchez, el servicio exterior, también se ha denominado como servicio diplomático, por lo que para efectos de la presente investigación ambos términos tendrán el mismo sentido.

2.4.2. Tipos

El servicio exterior o la diplomacia, se configura de diferentes formas, todas acordes a las funciones que el mandato de su nombramiento establece, en ese sentido, las misiones son múltiples, y definidas por cada Estado, según la necesidad de representación por los intereses de tipo legal, histórico, político económico, cultural, etc., que determinado Estado tenga con otro Estado u organismo internacional.

Algunos autores coinciden que el objeto actual de la diplomacia es el mantenimiento de la concordia, la seguridad y la tranquilidad entre los Estados, lo cual significa conservar su soberanía y la independencia de las naciones, aspectos que se encuentran establecidos en varios tratados internacionales suscritos y ratificados por la mayoría de las naciones del mundo, como ejemplo el Tratado de Montevideo de 1933, en el cual los Estados firmantes se comprometieron dentro de otras cosas, a respetar la

soberanía e independencia de los otros Estados. Se pueden deducir cuatro características fundamentales a esta disciplina, es decir que su cometido es representar, observar, proteger y negociar.

De lo anterior se puede inferir, que los tipos de servicio exterior se configuran a partir de esas funciones básicas de la diplomacia, es decir, representar, observar, proteger y negociar.

2.4.3. Elementos

- Marco normativo

El servicio exterior, está fundamentado en normas, costumbres y principios de carácter internacional y nacional que definen, la jerarquía de su representación, así como las funciones las que luego se traducen en mandatos de representación formalizados a través de nombramientos.

- Concierto de naciones

El servicio exterior, no tendría sentido sin la existencia de los otros Estados, con la misma necesidad de relacionamiento y representación, como una expresión intrínseca de su existencia en el plano internacional del Concierto de Naciones. Por concierto de naciones se comprende al conjunto de Estados reconocidos como tales, que interactúan cotidianamente en procura del mantenimiento de la convivencia pacífica, el desarrollo de los pueblos y la solidaridad.

- Conocimiento y experiencia

Un elemento importante es la persona, en quien recae el nombramiento de representación, para ejercer el servicio diplomático. Esta persona debe poseer conocimientos especializados y experiencia suficiente para representar debidamente al Estado y contribuir al desarrollo de las relaciones entre los Estados.

2.4.4. Importancia para los Estados

El servicio exterior, es de radical importancia, por cuanto que a través de él se materializa la representación del Estado y su relacionamiento con otros Estados.

Derivado de lo anterior, instituciones especializadas critican aspectos como la improvisación, la visión a corto plazo, la designación precaria de recursos y el ejercicio de la función diplomática de forma empírica y antojadiza.

Tradicionalmente, el servicio exterior se ha estructurado sin contar con una adecuada normativa que establezca lineamientos concretos de requisitos y procedimientos de contratación, ascensos y asignación de funcionarios para este servicio. Esto aunado a la falta de un presupuesto adecuado y una política exterior que provea líneas concretas de acción, trazadas a largo, mediano y corto plazo, provoca una situación institucional especialmente débil ante los nuevos desafíos del mundo externo. (ASÍES, 2011:159)

El servicio exterior, al ser la expresión concreta de la política exterior, debe corresponder a los lineamientos de la política exterior definida por los Estados, su eficacia dependerá de factores como los lineamientos de política exterior contenidos en los mandatos, los recursos y la preparación de las personas que lo ejerzan.

Las políticas exteriores deben respetar los lineamientos internacionales para su desarrollo, a la vez de que las mismas, sean respaldadas con los recursos necesarios para que verdaderamente lleguen a ser efectivas y finalmente estas políticas, deben concebirse con propósitos claramente establecidos, para que sean alcanzables a corto, mediano y largo plazo, no vengán a ser promesas de campaña irrealizables para salir del apuros, mientras termina el periodo de gobierno, es así como normalmente ocurre en la mayor parte de Estados considerados del tercer mundo. (ASÍES, 2011:147)

El servicio exterior, es importante para los Estados, porque es a través de él, que expresan y consolidan su existencia con otros Estados. En la actualidad, derivado del paradigma de la globalización, los Estados han modernizado y fortalecido, su servicio exterior, con el fin de aprovechar las oportunidades de intercambio global en lo económico, político, cultural etcétera.

2.4.5. El servicio exterior en Guatemala.

El Estado de Guatemala tiene una ley específica que regula todo lo relacionado con el servicio exterior o servicio diplomático.

En Guatemala el servicio diplomático está regulado por el Decreto Ley 148 reformado por el Decreto Ley 538 que en adelante llamaremos “la ley”, dicho decreto crea la carrera diplomática para tener a su cargo los intereses y la representación internacional de la República y lo dirige el Ministerio de Relaciones Exteriores. En principio el servicio diplomático queda reservado a los diplomáticos de carrera. (Gochez, 2003:330)

El servicio diplomático en Guatemala, se configura por mandato legal en misiones específicas, a las cuales se les denomina según sea el contenido y extensión de su mandato, además taxativamente se regula que la dirección del servicio diplomático recae en el Ministerio de Relaciones Exteriores.

Ley del Servicio Diplomático. Decreto Ley 148. Artículo 4º. El servicio diplomático comprende las misiones que Guatemala acredite en el extranjero, las cuales se denominarán:

- a) Delegaciones permanentes;
- b) Delegaciones temporales;
- c) Embajadas;
- d) Legaciones; y,
- e) Misiones especiales.

Como se advierte de lo dispuesto en la Ley, las misiones se configuran en función de su temporalidad y la importancia de la representación que les es conferida en su nombramiento.

2.4.6. Funciones

La Ley del Servicio Diplomático. Decreto Ley 148 en el Artículo 33 regula las funciones y atribuciones fundamentales de las misiones diplomáticas y, a la vez, obligaciones de los funcionarios que la sirven, entre ellas las más relevantes son: velar por el prestigio, la dignidad y el progreso de la nación, así como promover y mantener las relaciones políticas, económicas, y culturales entre Guatemala, y los otros países.

Otra de las funciones fundamentales del servicio diplomático guatemalteco es vigilar el cumplimiento de los tratados, convenciones y obligaciones de carácter internacional, que puedan afectar a Guatemala. Esta función es vital para cualquier Estado, debido a que es a través de la suscripción de instrumentos internacionales que un Estado adquiere derechos y obligaciones ante la comunidad internacional, es por ello que el servicio exterior debe velar por su cumplimiento, ya que de no hacerlo devienen responsabilidades para el Estado suscribiente.

De conformidad con esta norma citada, el servicio exterior debe proteger los derechos e intereses de Guatemala, de su Gobierno y de los guatemaltecos, en el país de su adscripción y auxiliar en todo lo que fuere necesario a las delegaciones oficiales durante sus visitas al país de su adscripción.

Otras responsabilidades del servicio exterior se refieren al reclamo de las inmunidades, prerrogativas, franquicias y cortesías a que tengan derecho conforme a los tratados y prácticas internacionales especialmente las que el Gobierno de Guatemala concede a las misiones diplomáticas y consulares de otros países y realizar, en auxilio de la justicia nacional y de acuerdo con los tratados y usos internacionales, las gestiones que les sean encomendadas.

El servicio exterior en Guatemala, tiene asignadas las funciones de representación, promoción y protección de los derechos del Estado de Guatemala, negociación, información y hasta gestión judicial, de las circunstancias internacionales que podrían afectar los intereses del Estado de Guatemala.

2.4.7. Desafíos del servicio exterior

En la actualidad se ha teorizado alrededor de la importancia de modernizar y fortalecer el servicio exterior con el fin de alinear a los Estados a los nuevos paradigmas que el contexto mundial impone, derivado de diversos factores, tal como el fin de la guerra fría, el desarrollo tecnológico y la globalización de la economía.

“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.”
(Astié, 2000:26)

En la actualidad, los desafíos para el servicio exterior del Estado de Guatemala, consisten en la decisión política del Estado de formar parte del concierto de naciones y buscar oportunidades dentro del marco de los nuevos paradigmas y composición de las relaciones de poder entre las nuevas potencias económicas y políticas, tales como China, Japón, Europa, India y Estados Unidos.

En función de lo anterior, es necesario establecer una política con metas a corto, mediano y largo plazo, reformar la ley de servicio diplomático e institucionalizar la carrera diplomática para el fortalecimiento del servicio diplomático.

Derivado de los cambios vertiginosos en el contexto internacional, derivados de factores, como el fin de la guerra fría, el cambio de paradigmas políticos y económicos, así como los cambios tecnológicos, y el crimen organizado de carácter internacional; la política y servicio exterior, en la actualidad tiene grandes desafíos, los cuales, de

manera formal, fueron plasmados recientemente en el marco general de la política exterior de Guatemala 2012-2016.

La seguridad democrática y justicia. Es imperativo coordinar esfuerzos regionales contra el crimen organizado, para lo cual se promueve el fortalecimiento de las capacidades de gestión sustantiva del Ministerio de Relaciones Exteriores, en coordinación con el Ministerio del Interior y Organismos de Estado con competencia y, priorizando el nombramiento de Embajadores ante Organismos multilaterales y países con intereses comunes. (Marco general de la política exterior de Guatemala, 2012-2016: 10)

Este desafío claramente dirigido a responder a las necesidades de seguridad y justicia que cobran carácter internacional derivado de la existencia de redes internacionales de criminalidad, principalmente vinculado, al tráfico de droga, personas y armas. Actualmente la República de Guatemala, está catalogado como un país de tránsito y señalado de coadyuvar con esas redes internacionales, desde las diferentes instancias y poderes de gobierno; siendo importante para mantener buenas relaciones en el ámbito internacional, que, como Estado, se retome el control de las fronteras y muestras claras de actuación transparente y apegadas a derecho que produzcan respuestas eficaces de justicia.

Otro desafío es el desarrollo económico que produzca mejores condiciones y oportunidades a la población en general, pero especialmente a los proyectos de emprendimiento empresarial.

Desarrollo económico competitivo, este desafío plantea la necesidad que el país fortalezca alianzas regionales y globales; impulsando procesos de negociación; promoviendo proactivamente la consolidación de la integración centroamericana en áreas políticas, tecnológicas y económicas; atendiendo las demandas de la población de migrantes guatemaltecos residentes en el exterior, así como el apoyo a las instituciones responsables en la labor de hacer armónica la agenda de prioridades nacionales con las de la comunidad

internacional. (Marco general de la política exterior de Guatemala, 2012-2016: 11)

Este desafío comprende, claramente la atención de las necesidades de los migrantes que actualmente constituyen un soporte importante y fundamental para la economía de las familias guatemaltecas, ya que con sus remesas solventan las necesidades más básicas de reproducción humana, para las cuales el Estado de Guatemala, no ha tenido políticas adecuadas que promuevan solución a la grave problemática de pobreza y carencia de oferta educativa orientada a la producción económica.

Infraestructura productiva y social para el desarrollo. En este caso, se hace prioritario el establecimiento de alianzas de carácter internacional para estimular el desarrollo y la competitividad del país. (Marco general de la política exterior de Guatemala, 2012-2016: 11)

Finalmente, este desafío se vincula a la necesidad de generar vías de comunicación que mejore el traslado de bienes agrícolas, industriales y personas humanas, lo cual genera oportunidad para la población, y contribuya a incentivar la producción de bienes y servicios.

Es importante resaltar que el marco general de la política exterior de Guatemala, 2012-2016 se plantea dentro de sus objetivos específicos la modernización y desarrollo institucional, que permita afrontar los desafíos advertidos.

Se promoverá la dignificación de la labor diplomática a través de una reforma institucional que eleve el nivel y la calidad de los funcionarios, así como los aspectos administrativos con miras a fortalecer la mística de la institución y gestión en el exterior.

Como pilar fundamental de una política exterior responsable, es preciso contar con un Servicio Diplomático moderno, digno, respetable y profesional, capaz de representar los intereses del país tanto dentro como fuera de las

fronteras del país. (Marco general de la política exterior de Guatemala, 2012-2016: 26)

En ese sentido, el marco general de la política exterior de Guatemala, 2012-2016, reconoce expresamente la necesidad de fortalecer y modernizar el servicio exterior guatemalteco, para afrontar los desafíos que actualmente tiene la política exterior de la República de Guatemala, correspondiendo con ello, a la tendencia mundial de profesionalizar el servicio exterior de los Estados.

Capítulo III

El servicio exterior guatemalteco, una visión crítica.

3.1 Historia del servicio exterior

La diplomacia o servicio exterior, como hacer humano, ha evolucionado en su desarrollo conceptual y ejercicio; lo cual va en consonancia, con la aparición y desarrollo de los Estados y las instancias supranacionales, conformadas por estos, con fines de fraternidad, humanismo o gobierno mundial, apoyándose principalmente en las representaciones oficiales.

De acuerdo con la doctrina del derecho diplomático, el servicio exterior como práctica diplomática moderna, tiene como origen de referencia, a Italia. Fue en este país donde se establecieron las primeras embajadas o misiones permanentes.

La diplomacia moderna, tal y como nosotros la comprendemos, [...], surgió en Italia durante los siglos XIII y XIV. [...]” además esta tomó de Francia los principios más elementales, siendo esta potencia europea la que ostentaba el liderazgo político y económico en el siglo XIX, durante este periodo, los servicios diplomáticos de las naciones quedaron reconocidos en cada país como una rama especial del servicio público; es decir que la mayor parte de las principales potencias de la época coincidían en adoptar esta práctica, especialmente para consolidar sus intereses colonizadores en el nuevo continente. (Nicolson, 1975:32)

En ese sentido, el servicio exterior, tal y como se conoce en la actualidad es de origen latino, siendo las culturas italianas y francesas, las que fundamentaron sus principios, finalidades y métodos, los cuales perduran hasta la actualidad.

Históricamente fue en Inglaterra, en 1253, cuando por primera vez se establece oficialmente el cargo de secretario (o ministro) con funciones del servicio exterior. En Francia en 1589, se crea lo que se denomina ministro (o

encargado) de negocios extranjeros. En España, en 1556, se menciona por primera vez el cargo de secretario de estado en los negocios que se ofrezcan afuera de los reinos. (Ministerio de Relaciones exteriores, 2006: 1)

La institucionalidad por medio de la cual funciona el servicio exterior, reporta como origen, el país de Inglaterra, en ese sentido, tiene un origen anglosajón, y puede inferirse que de esa manera el servicio exterior en general está influido por ambas culturas, es decir la latina y la anglosajona.

Es importante señalar la influencia francesa en el Reino de Guatemala, pues en el año 1808, el hermano de Napoleón Bonaparte Emperador de Francia, Don José Napoleón Bonaparte fue nombrado Rey de las Españas y de las Indias, emitiéndose así la Constitución de Bayona. Por lo que se puede encontrar influencia francesa en las leyes y, sobre todo, en la diplomacia guatemalteca.

Además, que fue Francia la potencia europea que otorgó nuevamente un lugar privilegiado a la práctica diplomática, la cual venía en decadencia. Además, tiene el mérito de ser el país que más abordó sobre el tema de forma científica-literaria, incluso posicionaron su lengua como la lengua de los diplomáticos. (Portillo, 2014: 60)

De lo anterior, se puede deducir que el servicio exterior guatemalteco, tiene definitivamente en su origen, influencia francesa y española, derivado del proceso de colonización al continente americano y la transculturación ocurrida durante los siglos que el régimen colonial imperó.

3.1.1. Narración cronológica del servicio exterior guatemalteco

La historia del servicio exterior en Guatemala, generalmente es situada por los historiadores a partir de la invasión española a América, la cual se debió, a la precaria

situación económica de aquella potencia militar y política en el siglo XIV, la que la obligó a financiar expediciones, con la finalidad de retomar su liderazgo y poder en Europa.

Guatemala, fue invadida y organizada en lo que ahora se conoce por los historiadores como el sistema colonial o la colonia. Los invasores españoles vencieron a través del poder militar y también el ideológico, la corona y la iglesia católica en alianza, tomaron control y ejercieron poder en este territorio.

El régimen colonial español, implicó la centralización del poder en los representantes de la corona en las tierras americanas, todas las relaciones entre el viejo y el nuevo continente fluían a través del estricto y definido mandato otorgado desde España, mandato que, ejercido a través de instituciones como la Audiencia, el gobierno eclesiástico, la encomienda y la estratificación social, determinó cuotas de poder y representación.

“Durante la colonia España traslado su sistema político-administrativo a la región, el cual era altamente centralizado y legalista, esto también se reflejó en la organización colonial hispanoamericana”. (Luján, 2010: 54)

El ejercicio del servicio diplomático desde entonces, quedó configurado en la América colonizada, y por ende en Guatemala, con rasgos de nepotismo, tráfico de influencias, clientelismo, pago de favores políticos y sin preparación previa.

La época colonial llega a su fin en 1821 cuando la crisis militar, económica y política del imperio español, declina y permite que las élites de españoles y descendientes de estos en tierra americana, busquen la independencia para tener control de las riquezas y el poder, acumulados durante la época colonial. Como resultado de estas aspiraciones de poder, se da una división ideológica entre liberales y conservadores, la cual es descrita de la siguiente forma:

Como era de esperarse nacieron estos dos grupos, los que apoyaban las ideas independentistas y los que no, lógicamente este grupo se veía apoyado por España, y por las élites políticas y económicas compuestas en su mayoría pro-peninsulares. Estos últimos apoyados por el gobierno español en Guatemala y el reino de España, trataba de combatir dichos pensamientos de independencia, con nombramientos de nuevos delegados políticos nombrados desde España, estableciendo mayores controles en las actividades administrativas y, esto es de resaltar, mejorando sus relaciones diplomáticas con las otras colonias. (Portillo, 2014: 65)

En este período de pugnas constantes, se produce la declaratoria de independencia, luego la anexión a México, la constitución de la República Federal de Centroamérica y finalmente la constitución del Estado de Guatemala, esto ocurre en 1839.

Posteriormente en 1847 el Estado de Guatemala se constituye en República y entra al concierto de naciones con una política exterior activa de grandes desafíos.

En el campo internacional deben mencionarse tres aspectos importantes. Primero, la activa participación que tuvo Guatemala en la llamada Campaña Nacional Centroamericana de 1856, en contra de la invasión filibustera de William Walker en Nicaragua, [...]. En segundo lugar, la firma en 1859 de un tratado con Inglaterra para resolver la cuestión de Belice, en el cual se establecieron los límites de ese territorio con Guatemala, a cambio de la construcción de una vía de comunicación entre la capital y el Atlántico, compromiso que nunca cumplió aquel país. Finalmente, en 1853 se firmó un Tratado de Paz y Amistad con España, por el cual se reconoció la independencia de Guatemala y se normalizó las relaciones entre ambos países.” (Luján, 2010:163)

Luego vendría un largo período donde se sucedieron dictaduras liberales y conservadoras, hasta el derrocamiento de Jorge Ubico, y el ascenso al poder por Juan

José Arévalo y Jacobo Árbenz, en lo que se conoce como la primavera democrática en Guatemala 1944 a 1954, la cual culmina con el derrocamiento de Árbenz por la invasión de fuerzas mercenarias financiadas por la CIA de Estados Unidos, el motivo de la invasión fue la protección de los intereses económicos y políticos de Estados Unidos y de las empresas norteamericanas en Guatemala. El gobierno revolucionario tuvo una actuación diplomática activa motivada por la amenaza de invasión al territorio nacional por el gobierno estadounidense.

“La diplomacia está cada vez más afectada por la opinión pública y el manejo de los medios de información, al grado que además del interés nacional debe considerarse la popularidad o falta de ella en las acciones que se tomen; así pues, la diplomacia secreta es más difícil de llevarse a cabo. [...]” (Olloqui, 2011)

Todo esto ocurría dentro del marco de la Guerra Fría y la polarización ideológica, que, aunado al sentimiento nacionalista de militares jóvenes opuestos a la invasión estadounidense y la política entreguista y servil del gobierno guatemalteco, provoca un levantamiento militar en 1963 que detonaría posteriormente la lucha armada interna en Guatemala, iniciada por algunos de estos jóvenes militares. El conflicto armado interno en Guatemala, se extendió de 1960 a 1996 e implicó el ejercicio del poder por los militares, a quienes se les señala de implementar políticas contrainsurgentes de carácter genocida, la cual tuvo un alto costo humano por graves violaciones a derechos humanos cometidas en contra de la población civil no combatiente de Guatemala.

En enero de 1986 asume el poder, Marco Vinicio Cerezo Arévalo, quien fue electo por amplia mayoría en las urnas, este hecho marca el retorno a la vida democrática en el país, ya que hasta la fecha se ha mantenido la celebración de procesos electorales, a través de los cuales, cada cuatro años, se elige a las autoridades del poder ejecutivo, legislativo, las alcaldías. Lo cual no necesariamente ha implicado que los poderes de facto abandonen el ejercicio de poder.

El contexto que caracterizó la formulación de la política exterior guatemalteca en este período, resalta en primer lugar el hecho que las Fuerzas Armadas cedió la administración pública a los civiles, pero sin perder su base de poder y capacidad de maniobra. (Muñoz, 1987:321)

En 1996 se firman los Acuerdos de Paz durante el gobierno de Álvaro Arzú, y la democracia eleccionaria ha tenido continuidad, no obstante, los vicios del pasado aún perduran, en Guatemala el poder económico está concentrado en pocas manos y determina el poder político y por ende el ejercicio del poder. La política exterior aún tiene resabios de la época colonial en cuanto a que es ejercida desde esa visión centralizada y excluyente del poder, organizada desde el compadrazgo político y la conveniencia de proteger intereses económicos, especialmente de la oligarquía y las empresas transnacionales que operan en el país. El servicio diplomático no necesariamente es ejercido por personas idóneas y capaces, su nombramiento no se hace con base en el mérito profesional sino como pago de favores o expresión de nepotismo.

Ante lo manifestado, a continuación, se da a conocer una breve cronología del Servicio Exterior Guatemalteco, haciendo alusión de los hechos o características de mayor relevancia desde la época colonial (1492 a 1821), época independiente (1821 a 1847, la Constitución de la República de Guatemala, dictaduras militares (1960 a 1996) y época democrática (1996 a la actualidad).

TABLA No. 2

Narración cronológica del Servicio Exterior Guatemalteco, hechos o características relevantes

| | | | |
|---|---|--|--|
| <p>Época Colonial siglo 1492 a 1821</p> | <p>Centralismo</p> <p>El régimen colonial centralizó toda la comunicación y relación diplomática entre las tierras colonizadas por España y Europa, en las autoridades españolas.</p> | <p>Concentración</p> <p>El régimen colonial centralizó todo el poder y su ejercicio, en las autoridades españolas, por lo que toda decisión relacionada con relaciones exteriores les competía con exclusividad.</p> | <p>Exclusión</p> <p>Es en el régimen colonial donde se establece y consolida la exclusión de grupos sociales, tanto del poder como de las oportunidades económicas y sociales, lo cual se ve reflejado en el ejercicio del servicio exterior, hasta la actualidad.</p> |
| <p>Época Independiente 1821 a 1847</p> | <p>Constitución del Estado de Guatemala</p> | <p>Esfuerzos integracionistas con Centroamérica</p> | <p>Consolidación de la élite económica representada en la oligarquía. El servicio exterior se instrumentaliza para la consolidación de su poder económico.</p> |
| <p>República de Guatemala 1847 a 1960</p> | <p>Constitución de la República de Guatemala, derrocamiento del gobierno constitucionalmente electo de Jacobo Arbenz Guzmán.</p> | <p>Política exterior de puertas abiertas para la inversión extranjera</p> | <p>Guatemala consolida su participación en el concierto de naciones, participando en la primera y segunda guerra mundial, al lado de los aliados y suscribiendo los más importantes instrumentos internacionales de protección de derechos humanos.</p> |
| <p>Dictaduras Militares 1960 a 1996</p> | <p>Invasión Extranjera de fuerzas mercenarias de la CIA-EEUU.</p> | <p>Conflicto armado interno y graves violaciones a derechos humanos a la población guatemalteca.</p> | <p>Acuerdos de Paz</p> |
| <p>Época Democrática 1996 a la actualidad</p> | <p>Fin de la guerra fría y nuevos paradigmas políticos y económicos a nivel mundial</p> | <p>Retoma del poder por civiles en Guatemala y la región latinoamericana.</p> | <p>Integración centroamericana</p> |

Fuente: elaboración propia en base a revisión documental.

3.2. Características del servicio exterior de Guatemala

El servicio exterior de Guatemala, como resultado del propio desarrollo histórico, económico, político y social de Guatemala, en la actualidad presenta rasgos característicos especiales que a continuación se detallan:

- **Legalidad.** El servicio exterior de Guatemala, se encuentra regulado por normas nacionales e internacionales.
- **Público.** Es un servicio público y quienes lo ejercen son considerados como funcionarios públicos.
- **Institucionalidad.** El servicio exterior guatemalteco se encuentra estructurado organizacionalmente, y por ende tiene presupuesto propio asignado por el Estado para su funcionamiento.
- **Representatividad.** De acuerdo con la ley tienen la representación internacional del Estado de Guatemala ante otros Estados y personas o instituciones jurídicas de derecho internacional.

3.3. La institucionalidad del servicio exterior de Guatemala

El servicio exterior de la República de Guatemala está estructurado conforme lo define el marco normativo de referencia internacional y nacional. En ese sentido, el mismo es ejercido por la Presidencia de la República, el Vicepresidente, el Ministro de Relaciones Exteriores, funcionarios diplomáticos, nombrados para misiones diplomáticas ordinarias y extraordinarias.

3.3.1. Ministerio de Relaciones Exteriores de Guatemala

El Ministerio de Relaciones Exteriores, es uno de los más importantes Ministerios del gobierno de la República de Guatemala, pertenece al poder ejecutivo y depende directamente en orden jerárquico a la Presidencia de la República y su estructura y

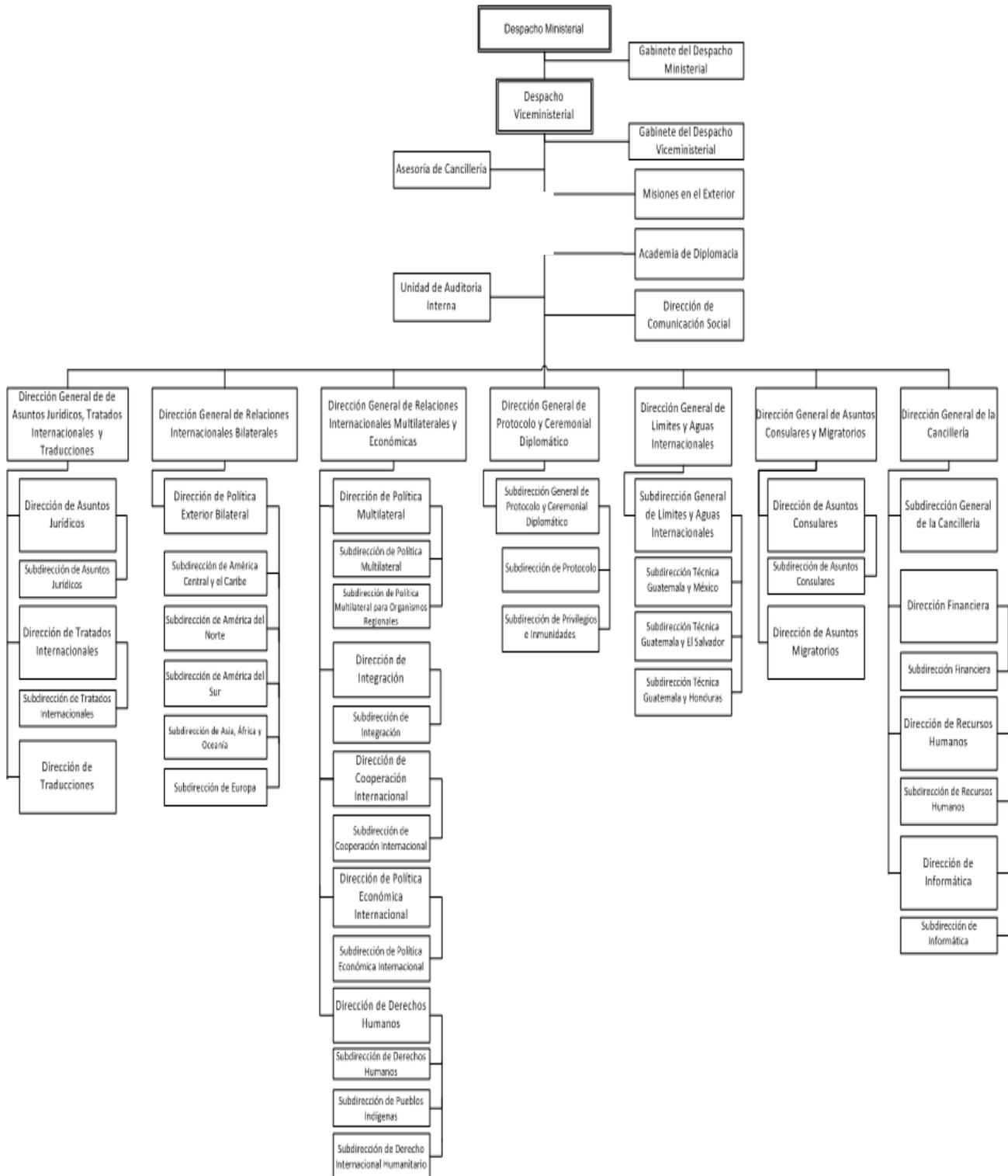
funciones están normadas en el Manual de Organización del Sector Público, en consonancia con lo establecido la Constitución Política de la República.

Planificar, coordinar, ejecutar, difundir y conducir las relaciones internacionales del Estado de Guatemala con otros Estados y personas o instituciones jurídicas de derecho internacional, teniendo como fin, la procuración del bien común de cada uno de sus habitantes y de sus nacionales en el exterior. Velar por los intereses de Guatemala, el respeto a su personalidad jurídica internacional, soberanía, independencia y dignidad, así como el respeto a los derechos humanos de los guatemaltecos y las guatemaltecas y sus intereses en el exterior. Es el encargado de coordinar a los ministerios y dependencias públicas en asuntos que repercuten en la aplicación de la política exterior y conducir sus negociaciones con el apoyo técnico de las dependencias del Estado que correspondan. Tiene la representación internacional del Estado. (Presidencia de la República, ONSEC, Manual de Organización del Sector Público, 2012:1)

El Ministerio de Relaciones Exteriores de acuerdo con el Manual de Organización del Sector Público, es el ente rector de las políticas y la aplicación del régimen jurídico relativo a las relaciones del Estado de Guatemala con otros Estados personas o instituciones jurídicas de derecho internacional; la representación diplomática del Estado; la nacionalidad guatemalteca; la demarcación del territorio nacional; los tratados y convenios internacionales y, los asuntos diplomáticos y consulares.

ESQUEMA No. 2

Organigrama del Ministerio de Relaciones Exteriores



Fuente: <http://www.minex.gob.gt>

El titular de este Ministerio de Relaciones Exteriores, es el Ministro de Relaciones Exteriores y Canciller de la República, es la autoridad superior de éste Ministerio y es a quien le corresponde cumplir y desarrollar las funciones que establece el marco normativo de referencia para el servicio exterior de la República de Guatemala.

3.3.2. Misiones Diplomáticas

Las misiones diplomáticas expresan la voluntad más concreta de un Estado de estrechar relaciones con otro Estado, con el cual se vincula por motivos económicos, políticos, culturales o estratégicos.

El Decreto No. 86-73 del Congreso de la República: “Ley del Ceremonial Diplomático”, reformado por Decreto No. 07-2003 del Congreso de la República, publicado el 9 de abril de 2003 en el artículo 2 define:

“a) Por Misión Diplomática, se entiende la representación de un Estado acreditada en forma ordinaria y permanente”

Las misiones diplomáticas están normadas en su estructura y funcionamiento en el Acuerdo s/n del 13 de julio de 1964: Reglamento de la Ley Orgánica del Servicio Diplomático de Guatemala, publicado el 24 de julio de 1964; reformado por Acuerdo Gubernativo No. 431-2002, publicado el 15 de noviembre de 2002 en los artículos del 6 al 36 definiendo que las misiones diplomáticas están compuestas por: la oficina de jefe de misión, oficina del ministro consejero, oficina del consejero, primera secretaría, segunda secretaría, tercera secretaría, oficinas de los agregados, biblioteca y archivo; a cada una de estas dependencias desarrolla funciones administrativas, claramente definidas en el mismo reglamento.

La jerarquía de las categorías diplomáticas, están reguladas y establecidas en el Decreto No. 86-73 del Congreso de la República: Ley del Ceremonial Diplomático, reformado por Decreto No. 07-2003 del Congreso de la República, publicado el 9 de abril de 2003, este cuerpo legal, regula en el artículo 1 la jerarquía, de las categorías

diplomáticas: Embajador Extraordinario y Plenipotenciario y Nuncio Apostólico, Enviado Extraordinario y Ministro Plenipotenciario, Encargado de Negocios efectivo, Encargado de Negocios ad ínterin, Ministro Consejero, Consejero, Primer Secretario, Segundo Secretario, Tercer Secretario y Agregados.

3.3.3. Misiones Consulares

En la actualidad con la facilidad de transporte aéreo, ferroviario, marítimo y terrestre, así como la revolución informática que transformó la forma de comunicarse y hacer relaciones de todo tipo, la movilidad humana es común y los ciudadanos requieren de oficinas con representación de sus países, en el extranjero para poder solventar sus problemas legales y migratorios.

El apoyo a los migrantes nacionales, es realizado por las misiones consulares de Guatemala, con los diferentes países con quienes se tiene relaciones.

El concepto de cónsul es definido de la siguiente forma:

Funcionario de servicio público exterior que el Estado establece en una ciudad o puerto extranjero en el que existen intereses nacionales que atender, al que acredita ante uno o más Estados como autoridad con facultades administrativas, con categoría, sede y circunscripción determinadas por patente, para la protección de sus nacionales y el ejercicio de las funciones de su competencia. Cónsul es, genéricamente, cualquier funcionario consular y, específicamente, el grado inferior a cónsul general y superior a vicecónsul en la jerarquía consular. (Centro de Estudios Internacionales Gilberto Bosque. Glosario de terminología usual en materia de derecho e instrumentos internacionales, 2013:14)

El origen del término es latino, y se remonta al imperio romano, la creación del cargo y sus importantes funciones, en ese sentido el cónsul existió antes que el diplomático, al inicio, el cónsul además de ser magistrado y juez, era el representante de un reino, imperio o pueblo ante otro. No fue sino con el desarrollo de los

acontecimientos de la historia, que las funciones se fueron dividiendo y el cónsul pasó a formar parte de los funcionarios diplomáticos.

El término cónsul se originó en Roma y viene del latín consulere: aconsejar. Del antiguo Consulado Romano en el que los cónsules eran magistrados y comandaban tropas, al Consulado del Mar y el Cónsul comerciante del Mediterráneo (siglo XIV) en que los cónsules eran también jueces, la institución evolucionó hasta convertirse el cónsul en un órgano del Estado extranjero en el territorio del Estado receptor. A través del régimen de capitulaciones, prevalecieron en ciertos casos hasta principios del siglo XX las atribuciones del cónsul como administrador de justicia civil. (Wybo, 1993:19)

Las misiones consulares tienen carácter permanente y sus funciones son de enorme importancia.

Genéricamente, representación del servicio exterior de carácter permanente a cargo de un funcionario consular y, por extensión, local donde él y su personal desempeñan las funciones de su competencia. Específicamente, oficina de jerarquía inferior al consulado general y cuyo titular es un cónsul. (Wybo, 1993: 21)

La República de Guatemala, tiene representaciones consulares en otros Estados, para beneficio de los ciudadanos que han migrado por diversas razones a esos países, especialmente en aquellos como Centro América, México y Estados Unidos donde la migración es constante y en algunos casos masivas.

3.3.4 Misiones Extraordinarias

Las misiones extraordinarias son aquellas que tienen un cometido específico o temporalidad limitada, pero de igual manera son ejercidas por diplomáticos con mandato legal para ello.

En el Decreto No. 86-73 del Congreso de la República: Ley del Ceremonial Diplomático, reformado por Decreto No. 07-2003 del Congreso de la República, publicado el 9 de abril de 2003 en el Artículo 2 establece:

“b) Por Misión Especial, se entiende la representación de un Estado, acreditada en forma extraordinaria y temporal.”

3.4. El Ministerio de Relaciones Exteriores y marco legal regulatorio

El Ministerio de Relaciones exteriores, se encuentra regulado legalmente por diferentes instrumentos jurídicos, detallados en el Manual de Organización del Sector Público, en el cual se define como base jurídica las siguientes normativas.

TABLA No. 3

NORMATIVAS QUE REGULAN EL MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES

| NOMBRE | EMISION | VIGENCIA | DECRETO / ACUERDO |
|--|----------------|-----------------|----------------------------------|
| Decreto Ley y sus modificaciones y reformas: Decreto Ley No. 338 fecha 25/03/1965; Decreto No. 3273, fecha 15/06/1973; Decreto No. 89-74, fecha 20/11/1974 y Decreto NO. 35-2000 fecha 6/06/2000. | 26/12/1963 | | 148 |
| Reglamento de la Ley Orgánica del Servicio Diplomático de Guatemala, reformado por Acuerdo Gubernativo No. 431-2002 publicado el 15/11/2002. | 13/07/1964 | 24/07/1964 | Acuerdo s/n |
| Ley del Ceremonial Diplomático, reformado por Decreto No. 07-2003 del Congreso de la República publicado el 9/04/2003. | | | Decreto 86-73 |
| Reglamento para Oficiales del Ejército en Misión de Agregados del Ejército de Guatemala a Misiones Diplomáticas acreditadas en el Extranjero, reformado por Acuerdo 409-2002 publicado el 04/11/2002 | 10/08/1973 | | Acuerdo Gubernativo No. 25-73 |
| Ley del Organismo Ejecutivo; modificado por Decreto No. 63-98 publicado el 04/11/1998; reformado por Decretos No. 22-99 fecha 28/05/1999, 90-2000 fecha 11/12/2000 y 50-2003 fecha 28/10/2003. | 12/12/1997 | | Decreto No. 114-97 |
| Reglamento Orgánico Interno del Ministerio de relaciones Exteriores, reformado por Acuerdo Gubernativo No. 38-2004 publicado el 26 de enero de 2004. | 24/07/2003 | | Acuerdo Gubernativo No. 415-2003 |

Fuente: Elaboración propia en base a revisión documental.

De lo anterior se interpreta que Guatemala fundamenta su servicio exterior de acuerdo a las normas internacionales vigentes, las cuales aplica al tenor de la Constitución Política de la República de Guatemala, siendo el principal instrumento internacional la Convención de Viena sobre las relaciones diplomáticas suscrita en 1961 y ratificada en 1963 por el Estado de Guatemala. Este instrumento consta de un preámbulo y de 53 artículos, entre otras cosas, regula las funciones de la misión diplomática, procedimiento para la acreditación de jefes de misión, nacionalidad del agente diplomático, calificación de los jefes de misión, precedencia, encargados de negocios, privilegios e inmunidades, terminación de las funciones del agente diplomático, etcétera.

Este instrumento constituye el acuerdo multilateral de mayor envergadura que se ha formulado sobre derecho diplomático. En esta Convención se logró codificar algunas de las más importantes cuestiones del derecho diplomático tradicional (consuetudinario). (Valdez, 1993:5)

Es tal la importancia de este instrumento normativo de derecho internacional, que algunos tratadistas lo consideran la carta magna del servicio diplomático. En ese sentido, la Constitución Política de la República de Guatemala, se fundamenta en sus postulados y a su vez, irradia a la normativa interna las directrices y estándares considerados en dicho instrumento. Cabe recordar de conformidad con los principios generales del derecho, ninguna norma puede contradecir la Constitución Política y toda norma de menor jerarquía, únicamente puede desarrollar lo que en ellas se estipula.

Cabe resaltar que la redacción del texto constitucional actualmente vigente, no estuvo exento de discrepancias, no obstante, de la siguiente forma es descrito y presentado por Ramiro de León Carpio.

Señores Representantes, en mi calidad de Presidente de la Comisión de Proyecto de Constitución, denominada Comisión de los Treinta, me permito informar al honorable Pleno que han sido aprobados los artículos referentes al Capítulo III, denominado Relaciones Internacionales del Estado. [...] en

éste se establece una regulación para reafirmar en el campo internacional los principios básicos de todo Estado, con el objeto de buscar el mantenimiento de la paz, el respeto y defensa de los derechos humanos y la búsqueda de un beneficio mutuo y equitativo entre los Estados, por medio del fortalecimiento de instituciones democráticas. Es decir, el Estado de Guatemala, como tal, reconoce que en la comunidad internacional y con base del respeto de cada uno de esos Estados hacia los otros y de éstos a aquel, se logrará un equilibrio que permita convivir en paz, libertad y en naciones que manifestando y siendo democráticas, respetan y fortalecen esos ideales. (Congreso de la República de Guatemala. CD. 2012:8)

El Licenciado Ramiro de León Carpio en la cita anterior, hace referencia explícita que la Constitución Política de la República de Guatemala, expresa el deseo de incorporarse a la comunidad internacional a partir del reconocimiento de la misma y de la necesidad de entablar con ella las más cordiales y pacíficas relaciones. Debe advertirse que dentro del contexto de guerra interna que vivía Guatemala, en el marco de la guerra fría, esta categórica disposición en la Constitución Política de Guatemala, apuntaba hacia un escenario democrático dentro y fuera de su territorio.

Además, el Licenciado De León Carpio afirma la vocación integracionista del pueblo guatemalteco y defiende la promulgación de una norma que lo exprese claramente.

No dejando de analizar la realidad centroamericana en un artículo, particularmente, se establece esa relación histórica, a veces quebrantada, pero que constituye un ideal, el lograr la unión centroamericana en los diversos campos. En este sentido, hubo discrepancias en algún momento, indicándose que el ideal que se establece en dicho artículo de lograr la unión económica de Centro América, no debiera formar parte de esta norma constitucional y, sin embargo, por razones históricas, más que todo, se dejó plasmada la norma centroamericanista. Finalmente, se establece que con

aquellos Estados de desarrollo económico y social como el nuestro, se deben cultivar relaciones de cooperación y solidaridad a efecto de resolver problemas comunes.” (Congreso de la República de Guatemala. CD. 2012:8).

En ese sentido y en orden de importancia luego de la Constitución Política de la República de Guatemala las normas que regulan el servicio exterior en Guatemala son Ley Orgánica del Servicio Diplomático y su reglamento. Todas las demás normas tienen un sentido complementario de estas normativas fundamentales, incluyendo la Ley del Organismo Ejecutivo, en la cual se establece el Ministerio de Relaciones Exteriores como el ente rector de las relaciones exteriores del Estado de Guatemala y también le corresponde la formulación de las políticas y la aplicación del régimen jurídico relativo a las relaciones del Estado de Guatemala con otros Estados y personas o instituciones jurídicas de derecho internacional.

3.5. Problemas regulatorios que afectan el servicio diplomático de Guatemala

El servicio diplomático de Guatemala se caracteriza por una carencia normativa adecuada, por cuanto que el marco legal que la regula, fue promulgado en otro contexto histórico, político y normativo, lo cual en la actualidad produce disfuncionalidades y actos que contradicen los principios más fundamentales del derecho.

La Ley Orgánica del Servicio Diplomático ha sido superada por el tiempo, lo cual hace que varias de las acciones que llevan a cabo los diplomáticos sean asignadas por Acuerdo Gubernativo en perjuicio del principio de juridicidad. (Xiquín, 2011:105)

Otra de las manifestaciones disfuncionales que produce la no actualización de las normas relativas al servicio diplomático en Guatemala, es la discrecionalidad en la selección y nombramiento del personal del servicio exterior, a la que se recurre de manera asidua, con lo cual, en la práctica, descarta la posibilidad de que exista una carrera diplomática.

La falta de normativa específica y actualizada que regule la relación laboral entre el Estado de Guatemala y los funcionarios del servicio exterior, determina que muchos de ellos sean nombrados a partir de criterios políticos, dejando de lado la carrera diplomática. (Xiquín, 2011:106)

La existencia de un servicio exterior con profesionalismo y excelencia, implica un sistema de formación específico, que permita el fortalecimiento de conocimientos y destrezas del personal del servicio diplomático. La eliminación de la Escuela de Diplomacia en el Ministerio de Relaciones Exteriores, determina la improvisación y un servicio exterior limitado, con lo cual se deja a la República de Guatemala en una deplorable condición frente a los países de la comunidad internacional, que han podido desarrollar y profesionalizar su servicio exterior.

Habiéndose clausurado la Escuela de Diplomacia no existe en el Ministerio de Relaciones Exteriores entidad que forme a las personas que habrán de integrar el servicio exterior de Guatemala, lo cual hace que los funcionarios al servicio del Estado en otros países en calidad de embajadores y personal diplomático deba formarse por cuenta propia. (Xiquín, 2011:105)

El servicio exterior guatemalteco además adolece de debilidad normativa para su régimen disciplinario, lo cual es propiciatorio de toda clase de anomalías en perjuicio de los derechos humanos laborales del personal del servicio exterior. Lo cual redundará en desestímulo y un clima laboral de zozobra, para el personal.

No existe norma específica que regule la relación de trabajo entre el Estado y los funcionarios o empleados del servicio diplomático, por lo que sus funcionarios al ser removidos de su cargo sin causa justificada, no tienen certeza jurídica sobre el pago de su indemnización y demás prestaciones laborales a pesar de que han servido como empleados públicos. (Xiquín, 2011:105)

Lo anterior, es determinante al momento de dar por finalizada una relación laboral con el personal del servicio exterior, por cuanto que no existe certeza del régimen de contratación, ni disciplinario, en ese sentido, tanto sanciones como despido, puede hacerse y se hace, en muchos casos de forma antojadiza y discrecional.

La Junta Nacional de Servicio Civil, carece de criterio unificado con respecto a la aplicación de la Ley de Servicio Civil en relación a las solicitudes de pago de indemnización por remoción de los cargos de diplomáticos cuando son despedidos sin causa justificada, lo cual crea inestabilidad sobre los derechos adquiridos que son irrenunciables según la Carta Magna. (Xiquín, 2011:106)

Las falencias de la normativa regulatoria del servicio diplomático, giran principalmente en torno a un desfase normativo que provoca gravísimas lagunas dando paso a decisiones discrecionales que violentan principios fundamentales de la ley en general y de las leyes laborales en particular, todo lo cual vulnera el servicio exterior y los derechos de las personas que lo prestan.

3.6. Análisis comparativo entre Convención de Viena sobre relaciones diplomáticas, Ley Orgánica del servicio diplomático y la Iniciativa de Ley del Servicio Diplomático.

Los cuerpos normativos más importantes para el servicio exterior de Guatemala, son la Convención de Viena sobre relaciones diplomáticas y la Ley orgánica del servicio diplomático, estos entraron en vigencia con 10 años de diferencia aproximadamente, mientras la Convención constituye el marco internacional y fundacional para el servicio exterior de cualquier país, la Ley orgánica del servicio diplomático contenida en el Decreto Ley 148 regula desde 1963 el servicio diplomático guatemalteco, y lo hace con rasgos característicos, que resaltan por la discrecionalidad, la contradicción con normas

constitucionales y poca o ninguna actualización de su normativa, lo que ha motivado la iniciativa de Ley 2998, la cual pretende superar las deficiencias de la actual Ley.

A continuación, se presenta un cuadro comparativo entre los cuerpos normativos mencionados:

TABLA No. 4
COMPARACION NORMATIVA

| Ley orgánica del servicio diplomático Decreto de Ley No. 148 | Convención de Viena sobre relaciones diplomáticas | Iniciativa de Ley del Servicio Diplomático número 2998 |
|--|--|--|
| <p>Vigente desde 1963</p> <p>Aspectos que regula:</p> <p>Representación internacional del Estado</p> <p>Servicio diplomático</p> <p>Carrera diplomática</p> <p>Requisitos de ingreso, nombramiento y ascenso para funcionarios del servicio diplomático</p> <p>Funciones de las misiones diplomáticas</p> <p>Obligaciones de Jefes de Misión, Funcionarios y Empleados del Servicio Diplomático</p> <p>Prohibiciones a Funcionarios y Empleados del Servicio Diplomático</p> <p>Prerrogativas de funcionarios del servicio diplomático</p> <p>Vacaciones, Licencias, Sueldos y Gastos</p> <p>Pasaportes, pasajes y gastos de representación.</p> | <p>Vigente desde 1964</p> <p>Aspectos que regula:</p> <p>Función de las misiones diplomáticas</p> <p>Representación del Estado</p> <p>Acreditaciones diplomáticas</p> <p>Derechos diplomáticos</p> | <p>Fecha en que la conoció el pleno 2004</p> <p>Aspectos que regula:</p> <p>Integración del Servicio diplomático</p> <p>Organización del Servicio Diplomático</p> <p>Representación internacional del Estado</p> <p>Facultades del Jefe del Organismo Ejecutivo</p> <p>Ramas del Servicio Exterior</p> <p>Carrera Diplomática</p> <p>Responsabilidades fundamentales de los funcionarios del servicio exterior</p> <p>Régimen de contratación, disciplinario y de previsión social</p> |

Fuente: elaboración propia, en base a revisión documental.

Aunque la Ley orgánica del servicio diplomático vigente, tanto como la Iniciativa de Ley del servicio diplomático número 2998, contienen las disposiciones fundamentales de la Convención de Viena, relacionadas con la representación internacional del Estado, así como las acreditaciones, derechos y obligaciones, las diferencias básicas entre la ley y la iniciativa radica en la forma de organización del servicio diplomático y de la concepción del sistema de carrera diplomática.

La iniciativa de Ley del servicio diplomático número 2998 a diferencia de la Ley orgánica del servicio diplomático vigente, organiza adecuadamente el servicio exterior, e institucionaliza la carrera diplomática, a través de sus diferentes componentes, desde el ingreso, nombramiento, ascensos, régimen disciplinario y previsión social.

El cambio normativo propuesto en la Iniciativa de Ley del servicio diplomático número 2998 pretende la modernización del servicio exterior guatemalteco, al tenor de la experiencia de países más desarrollados en este importante servicio.

Capítulo IV

La carrera diplomática en Guatemala

Guatemala es un país que tiene relaciones diplomáticas con 155 países y 40 embajadas residentes en el exterior⁴, lo cual convierte al tema de servicio diplomático en un aspecto importante para la presencia del país en el exterior.

Actualmente en el tema de servicio exterior, Guatemala aún se encuentra regulado por una ley creada en el mes de diciembre del año de 1963 a través de la Ley de Servicio Diplomático con el Decreto de Ley No.148, en pleno contexto de Guerra Fría, modelo tradicional que ante todos los cambios que han llevado al mundo hasta el contexto actual, marcado por nuevos paradigmas y problemáticas a nivel mundial, ha quedado obsoleta e incluso insuficiente para avanzar hacia un servicio exterior equilibrado al contexto actual. Cabe mencionar que de acuerdo con diversos estudios relacionados al tema dicho Decreto de Ley, representa un obstáculo para la modernización de las Relaciones Internacionales del Estado.

En Guatemala, existió una Escuela Diplomática cuyos orígenes datan de 1966, según el Acuerdo Gubernativo de fecha 3 de enero del mismo año. Esta nace bajo la necesidad entre otras, de capacitar técnicamente a guatemaltecos que aspiraran a formar parte del Servicio Diplomático y con ello dar fin a la improvisación del personal empleado en las misiones diplomáticas y cargos consulares y al empleado empírico en materia; esto debido a la importancia cada vez mayor que tomaban las relaciones bilaterales con otros Estados y las multilaterales a través de organismos internacionales.

Debido al gran auge que tomó la misma tanto a nivel nacional como internacional y como respuesta a los propósitos de integración fuertemente tratados por Guatemala en esa época, en 1967 se acuerda la creación de la Escuela Centroamericana de Relaciones Internacionales, con sede en Guatemala, en sustitución de la Escuela de Diplomacia.

⁴Ministerio de Relaciones Exteriores de Guatemala. www.minex.gob.gt/DirectorioPaisesRelacion.aspx.

Sin embargo, en la década de los años ochenta, por problemas financieros se clausura la misma, en palabras de la autora Ana Silvia Ruiz Castillo:

Durante la presidencia del Licenciado Marco Vinicio Cerezo, por Acuerdo Gubernativo 270-88, se instruye la reestructuración del Ministerio de Relaciones Exteriores y por problemas financieros (insuficiencia de presupuesto asignado para su funcionamiento), se clausura la Escuela Centroamericana de Relaciones Internacionales, aunque es importante señalar que entre otras razones por las cuales se tomó la decisión de cerrar el centro de capacitación, estaba principalmente la ausencia de viabilidad de los objetivos y factibilidad de las estrategias de acción de la escuela, ya que éstos no respondían a las demandas internacionales y del país. (Ruíz, 2008:60)

4.1. Fundamento jurídico de la carrera diplomática

La carrera diplomática en la República de Guatemala tiene como fundamento legal la Ley del servicio diplomático, Decreto Ley 148. La cual en el Artículo 2 estipula:

“Se crea la carrera diplomática en las condiciones que establece la presente ley.”

En el Capítulo III estipula la carrera diplomática en los siguientes términos:

De la carrera diplomática y de los funcionarios. Artículo 9º. Podrán ingresar a la carrera diplomática, las personas que cumplan con los requisitos que prescribe esta ley. Artículo 10. Constituye la escala jerárquica en la carrera, el conjunto de categorías que puede ocupar el funcionario diplomático desde su ingreso a ella. Artículo 11. La carrera diplomática principia con el cargo de tercer secretario y termina con el de embajador extraordinario y plenipotenciario, conforme a la siguiente escala: Tercer

secretario; segundo secretario; primer secretario; consejero; ministro consejero; enviado extraordinario y ministro plenipotenciario; embajador extraordinario y plenipotenciario. Artículo 12. Son funcionarios diplomáticos de carrera los que figuren en el escalafón diplomático por haber ingresado en el servicio o haber sido incorporados a él de conformidad con lo dispuesto por los artículos 19 y 20; y 1º y 2º Transitorios de esta ley. Artículo 13. El Ministerio de Relaciones Exteriores determinará el número de funcionarios en cada misión diplomática de acuerdo con las necesidades del servicio.

De lo anterior se puede inferir que por carrera diplomática la Ley comprende el ingreso al servicio diplomático y el ejercicio de este, conforme una escala jerárquica establecida siendo esta, tercer secretario; segundo secretario; primer secretario; consejero; ministro consejero; enviado extraordinario y ministro plenipotenciario; embajador extraordinario y plenipotenciario.

En ese sentido la Ley del servicio diplomático, Decreto Ley 148 en el Capítulo IV, artículo 18, regula los requisitos para el ingreso al servicio diplomático de la siguiente forma:

Para ingresar al servicio diplomático de Guatemala, se deben llenar los siguientes requisitos:

- 1. Ser guatemalteco natural por nacimiento u origen.*
- 2. Ser ciudadano en pleno goce de sus derechos.*
- 3. Ser del estado seglar.*
- 4. Poseer al menos el grado de bachiller u otro título o diploma post primario equivalente.*
- 5. No tener antecedentes penales de tal índole que, a juicio del Ministerio de Relaciones Exteriores, lo incapaciten para el servicio.*
- 6. Observar y haber observado intachable conducta tanto en público como en privado, la cual deberá comprobarse satisfactoriamente a juicio del Ministerio de Relaciones Exteriores.*
- 7. Gozar de buena salud.*

8. No tener defectos físicos que, a juicio del Ministerio de Relaciones Exteriores, lo incapaciten para el servicio.

9. No pertenecer ni haber pertenecido a alguna entidad que propugne la ideología comunista o cualquier otro sistema totalitario.

El artículo anterior, como puede establecerse, adolece de algunas inconsistencias legales, debido principalmente a que es una Ley promulgada con anterioridad a la actual Constitución Política de la República de Guatemala, lo más notorio es que presenta rasgos de discriminación, particularmente para aquellas personas que tengan antecedentes penales, discapacidades, o que hayan pertenecido a organizaciones con ideología comunista, deja al criterio subjetivo de quien contrata, que para el caso es el Ministro de Relaciones Exteriores, la calificación de estas circunstancias.

Además, esta Ley establece que adicionalmente a los requisitos ya indicados, para ingresar a la carrera diplomática se requiere poseer titulación universitaria, entre otros requisitos:

Artículo 19. Para ingresar a la carrera diplomática se requiere, además de llenar los requisitos indicados en el Artículo anterior, poseer título o grado universitario debidamente reconocidos. Si los estudios universitarios hechos no incluyen las materias especiales para la carrera diplomática, el interesado deberá pasar exámenes sobre las mismas ante tribunales designados por el Ministerio de Relaciones Exteriores. En todo caso el candidato deberá someterse a examen en las materias complementarias que se requieran para el servicio. El reglamento de la presente ley determinará las materias a que se refiere este Artículo, así como la forma de integrar los tribunales y el procedimiento que debe seguirse para los exámenes.

Como se advierte del artículo anterior, además de la titulación universitaria, se requiere que el candidato, se someta a exámenes sobre las materias propias del servicio exterior, cuando la carrera universitaria no comprenda las materias

relacionadas con el servicio exterior y remite al Reglamento de la Ley para lo establecido respecto al régimen de exámenes pertinentes.

Esta es otra falencia de la normativa, relacionada con la carrera diplomática, el servicio exterior, ya que cualquier persona con titulación universitaria puede ingresar al servicio diplomático, esto implica que un Médico, Ingeniero, Biólogo o Arquitecto pueden ingresar, lo cual es un sentido, ya que equivale a decir que en un Hospital contraten a un Abogado para hacer operaciones de corazón abierto, y que, si no posee la capacidad, se le darán cursos complementarios.

La Ley citada, además de lo ya indicado, en el artículo 20 abre la puerta a la discrecionalidad en la calificación de méritos, para saltar la jerarquía que la misma ley contempla para los cargos del servicio diplomático, al establecer:

El ingreso al servicio diplomático como funcionario de carrera se realizará por la categoría inicial de tercer secretario.

Sin embargo, si el interesado, además de cumplir con los requisitos que para el ingreso se señalan en esta ley reúne otros conocimientos o méritos y calidades superiores, podrá ingresar a la carrera diplomática en las categorías de segundo secretario a Ministro consejero, inclusive, a juicio del Ministerio de Relaciones Exteriores.

Los requisitos para ingresar al servicio diplomático estrictamente académicos, son detallados en el Reglamento de la Ley Orgánica del Servicio Diplomático, emitido en 1964, siendo éstos:

Especiales: Nociones Generales de Derecho; Teoría General del Estado y Derecho Constitucional; Derecho Internacional Público; Tratados y Organismos Internacionales; Derecho Internacional Privado; Derecho Diplomático e Historia de la Diplomacia; Derecho Consular; Política y Relaciones Internacionales; Economía Política y Comercio Internacional; Historia Universal; Historia de la Literatura Española y Americana; Geografía Física, Política y Económica Universal; Idiomas (Inglés y Francés preferentemente).

Complementarias: Historia Diplomática de Guatemala; Historia Crítica y Cultura de Centro América; Geografía Física, Economía y Política de Centro América; Legislación guatemalteca de aplicación en el Servicio Diplomático; Redacción de documentos diplomáticos y Práctica de Ceremonial. (Larios, 1995: 68)

De lo descrito, con relación a la regulación legal de la carrera diplomática, se puede inferir que la misma es obsoleta, confusa e incluso contraviene derechos fundamentales que la Constitución Política de la República de Guatemala garantiza para todos los ciudadanos y en cuanto a las personas funcionarias del servicio diplomático, ven limitados sus derechos para desarrollar una carrera diplomática como tal.

Conviene advertir que los problemas de regulación, no propician personal idóneo para el servicio exterior, en ese sentido, para algunos autores las destrezas y capacidades de un funcionario diplomático se resumen de la siguiente forma:

Transmitir con exactitud los deseos de su gobierno al gobierno ante el cual está acreditado; también requiere una habilidad infalible para registrar las palabras exactas que se le hayan dicho en conversaciones oficiales y que se entiendan con precisión tanto durante las mismas conversaciones como en los informes posteriores. Sin embargo, esto no se limita a transmitir conversaciones oficiales entre gobiernos; debido a la abundancia de información, es esencial que el diplomático aprenda a escoger lo que envía a sus jefes en su país; lo cual significa que la aptitud de ser un informador con criterio es tan importante como ser un informador fiel. (Macomber, 1977:38)

La calidad profesional del personal diplomático, es una premisa para el éxito del servicio exterior, de ahí que cobre relevancia, la profesionalización del mismo.

Las directrices pueden ser muy acertadas, así como los medios tecnológicos disponibles, pero lo determinante en el triunfo del resultado es quien debe actuar, el agente diplomático. (Jara, 1989:124)

En ese sentido, puede deducirse que la preparación especializada del recurso humano, es fundamental para ofrecer un servicio de excelencia, esto es válido para toda clase de servicio, cuanto más para las personas que son los representantes de un país, y de cuya actuación a veces depende, hasta la paz mundial.

4.2. Situación actual de la carrera diplomática

En la República de Guatemala la carrera diplomática, de acuerdo a las entrevistas, revisión documental y observación, se caracteriza por un manejo de gestión irregular, basado en normativa que data de muchos años de antigüedad y que amerita una revisión, especialmente porque algunas de sus normas podrían estar en discrepancia con la Constitución Política, debido principalmente a que la carta fundamental de derechos de Guatemala, fue promulgada con posterioridad a la normativa que regula el servicio diplomático en Guatemala.

Las personas entrevistadas durante el proceso de investigación, expresaron al respecto:

Cabe mencionar que, a mi consideración, que entre el 70 y 80 por ciento de embajadores no son de la carrera, actualmente soy el primer canciller formado en casa, he sabido de Direcciones como la que actualmente dirijo que han sido manejadas incluso hasta por Ingenieros Civiles, quienes no niego su alto conocimiento en relación a su profesión, pero que no son las personas con las profesiones ideales para dirigir temas que competen al Ministerio de Relaciones Exteriores.

Puedo mencionar que durante la historia han existido embates políticos para que, a los puestos de cancillería, lleguen personas allegadas a los gobiernos de turnos, durante el periodo del ex presidente Alfonso Portillo, hubo mucha manipulación para que la reforma de ley no avanzara.

Lo anterior es coincidente con lo expresado por autores como Ruiz, quien afirma:

Se puede decir entonces, que en Guatemala la designación a lo largo del tiempo, ha recaído en personas con méritos particulares, aptitudes extraordinarias y la mayoría de veces, por su identificación ideológica o vinculación con lineamientos políticos del gobierno que ejerce su mandato en determinado momento. Tampoco se presenta una severa competencia para el aspirante, quien en el más común de los casos será admitido en gran proporción de casos previo a demostrar que es un ciudadano ejemplar, de carácter y sentido común, a veces dotado de ciertas cualidades que pueden facilitarle el desempeño como diplomático y en otros casos, será admitido al acudir a las instancias públicas más altas, incluyendo al Presidente de la República, para negociar y obtener el nombramiento deseado. (Ruiz, 2008: 80)

En la práctica, las regulaciones legales, son pasadas por alto y se realizan nombramientos antojadizos, por las autoridades de turno, con lo cual desestimulan al personal, que ha hecho carrera a lo interno de la institución.

Lo expuesto, es descrito por una de las personas entrevistadas en los siguientes términos:

Han existido gobiernos de turno que buscan que el tema no progrese para poder hacer que ingresen personas allegadas o en otros casos ser la diplomacia, el pago a favores políticos.

Esto es un lastre colonial que aún perdura, toda la estructura del poder es piramidal y centralizado, en ese sentido, los grandes beneficiarios del ejercicio de poder público, son quienes financian las campañas, es decir, quienes poseen los medios de producción y con relación al servicio exterior, la prioridad ha sido, siempre, desde el tiempo de la colonia, el comercio internacional, que ofrezca condiciones de competitividad para las empresas guatemaltecas de mayor envergadura. El sector económico que concentra la riqueza en Guatemala, hace la designación de los cargos diplomático en los países donde tienen fincados intereses comerciales.

Según el Embajador Alfredo Rendón, en este caso, el ingreso de las personas se hace directamente al cargo de Embajador, sin haber escalado todos los cargos de

la carrera diplomática. Realizan sus funciones generalmente en el exterior ya que no pueden arriesgarse a que alguien sin experiencia quede al frente de alguna de las Direcciones Generales de Cancillería, dirigidas también por personal con el rango de Embajador (a). (Ruiz, 2008: 80)

Son muchos los señalamientos de la arbitraria gestión del recurso humano, que atentan contra la existencia de una real carrera diplomática, lo cual está íntimamente vinculado a la mirada de corto plazo, de las autoridades que ejercen el poder público, y que históricamente han velado, únicamente por determinados intereses, en detrimento del desarrollo del país.

Una de las personas entrevistadas con relación a las arbitrariedades en el manejo del personal del servicio exterior, describió lo siguiente:

Hay funcionarios que tienen 20 años de estar en el exterior y jamás han estado en Guatemala o hay funcionarios que salen directamente de Guatemala hacia el exterior y nunca han trabajado en planta central, hay funcionarios que se van y que no quieren regresar por no ganar en quetzales solo en dólares. Realmente con una verdadera carrera diplomática nos permitiría poder darle temporalidad y que la carrera diplomática sea una verdadera carrera como lo es en países desarrollados por ejemplo en el caso de Taiwán se está seis años fuera, tres años en un destino y tres en otro, luego regresan a su base a estar tres años para poder actualizarse de todo lo que es la cancillería, en el caso de Guatemala hay mucha gente que ni siquiera ha pisado nunca la cancillería no sabe cómo se trabaja en las filas internas, solo han trabajado servicio exterior. Así que yo si pienso que debe hacerse una reforma a la ley donde se cambie y se formalice la rotación legítima en la carrera diplomática.

Aunado a lo anterior, Ruiz afirma:

También resalta que muchos funcionarios comienzan a laborar con la perspectiva de hacer carrera en esta profesión, pero al notar las irregularidades que entorpecen el funcionamiento de una verdadera carrera diplomática, es decir, al confrontar en la práctica que no existen las decisiones concretas para

hacerla funcionar, junto al hecho de su desventajosa situación salarial, desisten de su propósito cambiando su ocupación a una significativamente lucrativa y menos agitada, o bien a otra que cuente con normas y métodos coherentes observados en la práctica con verdadero rigor. (Ruiz, 2008:81)

La mirada cortoplacista de las autoridades, unido a su inclinación de velar por los intereses de quienes les financian las campañas políticas, o sus tradicionales alianzas políticas, estratégicas, con sectores de poder, sustentan el desinterés o la resistencia, por parte de las autoridades, de fortalecer el servicio exterior.

En Guatemala aún no se tiene la conciencia de que un diplomático de carrera ofrecerá una representación digna al país, desempeñando sus funciones con eficiencia y profesionalismo, es por ello que estos espacios en gran medida son otorgados en función de criterios de simpatía o partidistas. (Ruiz, 2008:82)

La República de Guatemala, necesita modernizar e institucionalizar la carrera diplomática, para poder contar un servicio exterior eficiente.

4.3. Análisis comparado de la carrera Diplomática: Guatemala - México

El servicio exterior, es algo relevante para la vida de los países, sobre todo países, como la República de Guatemala, que requieren del apoyo internacional para procurarse opciones de desarrollo real. En ese sentido, en América Latina, algunos países ofrecen ejemplo de buena práctica, en la profesionalización del personal del servicio diplomático.

En la actualidad, si tomamos el ejemplo de América Latina, en la mayoría de países – como Argentina, Brasil, Costa Rica, México, entre otros- predomina un criterio altamente técnico en la organización de su servicio exterior, lo cual significa que establecen un sistema de concursos de oposición para el ingreso a la carrera, y asimismo regula las promociones mediante un riguroso sistema de escalafón que asegura la estabilidad y disciplina sobre bases de justicia. Mientras tanto, en otros países –como Bolivia, Nicaragua, Perú y Guatemala- todavía las

pruebas de selección y promoción del servicio diplomático son objeto de continua experimentación y su reclutamiento está condicionado hasta cierto grado por los recursos educacionales de los aspirantes, que en caso de ser mínimos, dejan únicamente la opción de enviar al exterior personas por méritos en su historia laboral, éxitos profesionales o, servicio civil impecable; al no existir criterios de selección definidos, los nombramientos pueden también inspirarse en el favor político o personal. (Ruiz, 2008:77)

- **Disfuncionalidades de la carrera diplomática en Guatemala**

La República de Guatemala, como se puede constatar, tomando como base la revisión documental y lo aseverado por las personas entrevistadas, se encuentra dentro de los países, con marcado retraso en cuanto a la organización y fortalecimiento del servicio exterior.

Las personas entrevistadas agregaron el factor de la precariedad financiera, así también la precaria conceptualización de la carrera diplomática y la deficiente normativa al respecto, aunado a la limitada asignación presupuestaria, ofrece un panorama desalentador, respecto de lograr tener un servicio exterior, de calidad.

Al ser admitido el candidato al servicio exterior guatemalteco, servirá con cargo inicial de Tercer Secretario percibiendo un salario fijo generalmente bajo, como todos los salarios que perciben los funcionarios del Ministerio de Relaciones Exteriores, tanto los que laboran en Cancillería como los del exterior.

Después de varios años, tras períodos de experiencia, se van escalando los demás rangos del escalafón hasta llegar a Embajador, haciendo hincapié en que la mayoría de estos funcionarios nunca alcanzan el máximo rango de agente diplomático, pese a haber acumulado una sólida carrera con la satisfacción de haber hecho importantes contribuciones a la política exterior nacional. (Ruiz, 2008:80)

Para el año 2015 el cargo de Tercer Secretario tiene establecida la escala laboral sueldo inicial base de Q.1920.00 y un máximo de Q.5785.00⁵.

La problemática de la carencia de una carrera diplomática real, en Guatemala, es compleja, multicausal, y su descripción permite comprender los magros resultados, cuando los hay, en materia de política internacional.

Dadas las circunstancias que se presentan en Guatemala, en donde no existe una verdadera carrera diplomática debido a los malos manejos en el escalafón y a que las normas vigentes no se adaptan a las necesidades de la actualidad; se conduce a erróneas interpretaciones de los reglamentos, discriminaciones reflejadas en nombramientos de personas que careciendo de cualidades y/o condiciones mínimas, experiencia y especialización previas requeridas en esta materia, ocupan altos cargos diplomáticos; éstas son en realidad serias disfunciones de la diplomacia guatemalteca que repercuten en una proyección internacional de bajo perfil. (Ruiz, 2008:83)

Las entrevistas realizadas, coinciden con las anteriores apreciaciones afirmando que los ascensos no se dan por mérito, se dan por tiempo, enfatizando que en otros países no es igual esta dinámica.

En países como la República de Guatemala, hay resistencia para la institucionalización de la carrera diplomática, derivado del modo tradicional de manejar el poder público.

A pesar que la carrera diplomática ya es considerada una institución, persiste el criterio político en donde se manejan ciertos intereses en el nombramiento de los agentes diplomáticos; en algunos Estados es aceptado que un porcentaje de los puestos de Jefes de Misión debe corresponder al Jefe de Estado para distribuirlos como premios políticos. (Ruiz, 2008:84)

⁵ Información obtenida de página <http://www.minex.gob.gt>.

- **La carrera diplomática en México**

Es interesante conocer con más profundidad la forma de organizar el servicio exterior en México y de forma más específica, lo relacionado con la carrera diplomática institucionalizada en ese país.

La Ley del Servicio Exterior mexicano del 4 de enero de 1994, actualmente en vigor, establece los siguientes requisitos para poder aspirar al ingreso del Servicio Exterior:

- a) *Ser mexicano por nacimiento;*
- b) *Tener menos de 30 años, aun cuando la Comisión de Ingreso podrá en casos excepcionales, dispensar este requisito si así lo amerita “el perfil académico y profesional del aspirante”;*
- c) *Tener buenos antecedentes;*
- d) *Ser apto física y mentalmente para el desempeño de las funciones encomendadas al Servicio Exterior;*
- e) *No pertenecer al Estado eclesiástico ni ser ministro de algún culto, y;*
- f) *Tener, al menos, el grado académico de licenciatura en carreras de filosofía, ciencias políticas y sociales, relaciones internacionales, derecho o economía, otorgado por alguna universidad cuyo nivel de estudios sea satisfactorio a juicio de la Secretaría. (Moreno, 2001:78)*

Las principales diferencias en cuanto a los requisitos para ingreso al servicio diplomático, entre México y Guatemala, es que en México requieren el nivel de Licenciatura como mínimo y además establece las carreras que son afines al servicio exterior.

Las personas entrevistadas coincidieron en afirmar que, en Guatemala entre otros, los requisitos de ingreso al servicio diplomático son: ser laico, tener una conducta intachable, gozar de buena salud no pertenecer a alguna entidad que propugne la ideología comunista o cualquier otro sistema totalitario.

El tema del ingreso al servicio diplomático es la consagración, en el caso guatemalteco de la utilización del mismo, como un pago a favores políticos, esto es una práctica histórica, gobierno tras gobierno hace uso de las normas que permite la discrecionalidad al Presidente para el nombramiento de diplomáticos, tal cual se afirma en un artículo publicado en el diario digital Plaza Pública:

El canciller Fernando Carrera toma distancia de los nombramientos consulares que no ocurrieron durante su gestión, como él aclara (asumió el 15 de enero de 2013, tras la salida de Harold Caballeros). Es lo normal, vienen con recomendación de Presidencia, afirma sin entrar en mayores detalles. La ley del Servicio Diplomático (decreto 148 emitido en 1963) autoriza al gobernante a tomar esas decisiones de manera unilateral. Además, el artículo 183 inciso S) de la Constitución lo faculta para nombrar y remover a todos los funcionarios y empleados públicos conforme la ley. Pero cuando se le pregunta por los embajadores nombrados a lo largo de 2013, que no son diplomáticos de carrera, pero sí afines al partido, se acomoda en el sillón y los celebra. Habla de ese “defecto guatemalteco” de prejuizar a las personas o insistir en los títulos universitarios, cuando hay cosas más importantes. Son profesionales muy buenos y nada estamos perdiendo en imagen externa, profesionalismo o en requisitos diplomáticos. E insiste: Admiro el buen juicio del Presidente de encontrar profesionales que no solo cumplen los requisitos de ser sus amigos y colaboradores políticos. El prejuicio de un nombramiento político (personas incompetentes e indisciplinadas) no se da en estos casos. El ministro se refiere a Julio Ligorría Carballido, a Luis Rolando Torres Casanova y a Hugo René Hemmerling González, quienes asumieron las embajadas de Guatemala en Estados Unidos, El Salvador y Honduras de 2013. (<https://www.plazapublica.com.gt/content/los-chicos-buenos-viajan-al-extranjero> recuperado 24.02.2016)

Lo anterior contrasta con la descripción que se hace por Moreno, respecto de la forma de ingreso al servicio exterior, en México:

El ingreso a la rama diplomática se realizará mediante concursos públicos que serán organizados en etapas eliminatorias que deberán contemplar los siguientes exámenes y cursos: examen de cultura general orientado a las relaciones internacionales; examen de español; examen para comprobar el dominio de un idioma extranjero (inglés y francés obligatorios) y la capacidad para traducir otro; elaboración de un ensayo sobre un tema de actualidad en política exterior, y entrevistas con funcionarios de la Secretaría de Relaciones Exteriores y, 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 carrera diplomática se inicia con el cargo de Vicecónsul. (Moreno, 2001:79)

La otra diferencia importante entre México y Guatemala, se relaciona con la modalidad para el ingreso. En México está definido un procedimiento de selección que inicia con una convocatoria pública para ocupar cargos en el servicio exterior, luego los aspirantes deben solventar una serie de exámenes, luego de los cuales, al establecer los resultados, se hace eliminación por fases de los aspirantes menos idóneos, a quienes quedan seleccionados, se les imparten cursos especializados y práctica en el servicio.

Aún a principios del siglo XXI, la selección y formación de los funcionarios guatemaltecos continúa bajo un sistema segregativo e incompleto, ya que no se ejerce una distinción sustancial entre fungir en un cargo público de la naturaleza del servicio diplomático y uno en cualquier otra dependencia del Estado, debido a que muy ocasionalmente se selecciona y acredita al personal por los títulos y grados académicos universitarios que posea. (Ruiz, 2008:87)

En ese sentido, existen diferencias sustanciales entre el sistema de ingreso mexicano y el guatemalteco para el servicio exterior. Mientras en México se hace convocatoria y se publicitan los cupos para los cargos del servicio exterior, en Guatemala es secreto, antojadizo y discrecional.

Respecto a las consideraciones anteriores, en Guatemala, los aspirantes a la función diplomática en muchos casos, son reclutados y seleccionados entre los universitarios. Cuando no se ingresa al servicio diplomático por “recomendaciones” y, en ausencia de una Escuela Diplomática o concursos públicos de oposición, la única opción para el aspirante es presentar el curriculum vitae en Recursos Humanos del Ministerio de Relaciones Exteriores y esperar a que se dé una oportunidad (plaza vacante) para ser solicitado. Esto ha generado grandes vacíos, incrementando la demanda de desarrollar y perfeccionar propios modelos de formación para el interesado en el ejercicio de la práctica diplomática. (Ruiz, 2008:86)

En México, además se escoge por idoneidad y capacidad para el cargo, mientras que, en Guatemala, la mayoría de las veces se hace por clientelismo, pago de favores y nepotismo.

La ley vigente señala que, “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”. Dicha facultad ha sido regulada progresivamente por los diversos ordenamientos con el objetivo último de tutelar los derechos del personal de carrera, hasta donde ello es posible. El personal temporal designado por acuerdo del presidente desempeñará 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. (Moreno, 2001:79)

La designación o nombramiento de los cargos de mayor jerarquía en el servicio exterior mexicano, los hace el Presidente de la República, no obstante, es importante señalar que debe hacer escogencia preferente dentro de los funcionarios de carrera diplomática, más capaces, idóneos y con mayor experiencia.

La regulación de los nombramientos, es otra diferencia sustantiva entre la carrera diplomática mexicana y la guatemalteca, ya que, en Guatemala, el Presidente tiene discrecionalidad para este tipo de nombramientos.

Los ascensos en el Servicio Exterior mexicano se otorgan mediante concurso. Los ascensos son acordados por el secretario de Relaciones Exteriores previa recomendación de la Comisión de Personal, órganos que deben organizar concursos de ascensos que comprendan tanto la evaluación de los expedientes de los aspirantes con base en su antigüedad relativa (tiempo laborado en una misma categoría) y en su antigüedad absoluta (tiempo de servicio desde que ingresó a la Secretaría), así como los méritos y eficiencia demostrados, como exámenes orales y escritos destinados a demostrar su preparación académica. Se puede otorgar puntuación adicional por los trabajos publicados o los estudios realizados con posterioridad al último ascenso. Ningún aspirante puede participar en los concursos de ascenso sin haber cumplido un año de antigüedad como mínimo en su categoría actual. (Moreno, 2001:80)

La carrera diplomática no puede comprenderse sin un sistema de ascenso claramente definido, el sistema mexicano en ese sentido, es muy completo, y permite que, por selección en competencia de capacidades y experticias, las categorías de puestos de mayor jerarquía, cuenten con el personal más idóneo. El sistema de ascensos es el incentivo principal para los funcionarios que desean hacer carrera diplomática.

Las personas entrevistadas expresaron con relación al sistema de ascensos en el servicio exterior guatemalteco, que este no se da por mérito, se da por tiempo.

Para el caso del sistema de carrera diplomática en Guatemala, todo el proceso se presta a criterios discrecionales, tanto de interpretación de las normas, como de valoración de las capacidades de las personas. Todo esto, como se ha expuesto desestimula a las personas que pretender desarrollar una carrera diplomática en el servicio exterior guatemalteco.

En materia de retiro, baja, suspensión o destitución del Servicio Exterior mexicano; tales sanciones son de una u otra índole según sea la gravedad de la falta que pretenden castigar. Por ejemplo, quienes falten a sus obligaciones como miembros del Servicio Exterior serán sancionados de conformidad con lo que al respecto disponen tanto sus propios preceptos como los estipulados por la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Las sanciones por faltas administrativas son las siguientes: advertencia o notificación privada o pública; amonestación privada o pública; suspensión; destitución; sanción económica, e inhabilitación para poder reingresar al Servicio o desempeñar algún puesto, cargo o misión temporales en el mismo.

Se castiga con la destitución el abandono de empleo, actuar con deslealtad al país o a sus instituciones, ser condenado por sentencia dictada por delito intencional y la violación del sigilo profesional. Son también motivo de que se apliquen sanciones, cuyo rigor es determinado por la gravedad de la falta y demás circunstancias presentes en cada caso: violar las obligaciones de hacer o de no hacer que la propia ley señala a los miembros del Servicio Exterior; el desempeño moroso o ineficiente de las funciones oficiales; hacer uso ilícito, con fines de provecho personal, de las franquicias, valijas, correos diplomáticos, recursos financieros y materiales o de las inmunidades o privilegios inherentes al cargo; desobedecer deliberadamente las instrucciones de la Secretaría o Jefe superior. En caso de destitución, el así sancionado queda inhabilitado definitivamente para reingresar al Servicio.

Se suscita baja del activo del Servicio por alguna de las siguientes cinco causales: por renuncia; por jubilación; por declaratoria de estado de suspensión; por dejar de reunir los requisitos que le permitieron ingresar al Servicio (perder la nacionalidad mexicana, perder aptitud física o mental, etc.), o por resolución de la Secretaría. (Moreno, 2001:80)

La carrera diplomática incluye también, un régimen disciplinario claramente establecido, que incluya un catálogo de prohibiciones o faltas, procedimientos y sanciones, todo lo cual lo cumple el sistema mexicano de carrera diplomática, esto

contribuye de manera decisiva a la certeza jurídica y la estabilidad laboral de las personas en el servicio, pero además a un clima de confianza y confort laboral.

En Guatemala, este aspecto es quizá el más crítico, y el que más conflictos legales causa en el sistema del servicio exterior, ya que la formalización de las contrataciones se hace por distintas vías, en algunos casos, por medio de contrataciones laborales claramente definidas y otras veces, como contratos de prestación de servicios que encuadran en el ámbito de las contrataciones civiles. Desde el momento de la contratación se define un clima de inestabilidad y de discriminación, por cuanto que algunas personas gozaran del pago de prestaciones y otras no, además el régimen disciplinario no es claro y las destituciones en muchas de las veces se da sin causa justificada, sino más bien por criterios de reorganización, lo cual finalmente afecta a quienes han sido contratados, bajo términos de contratos civiles.

Tanto en los casos de México y Argentina, a pesar de que existe cierto número de nombramientos que quedan a discreción del Presidente de la República, éste designará solamente a diplomáticos de carrera para ejercer funciones tanto dentro de la Cancillería como en el Servicio Exterior, tomando en cuenta las capacidades propias de cada profesional para los puestos designados; caso contrario (si no pertenecen a la carrera diplomática), deben cesar funciones cuando termina el período presidencial en el cual obtuvieron su nombramiento. En Guatemala no siempre ocurre así, muchas veces si las personas designadas no pertenecen a la carrera diplomática pero tienen vínculos importantes –de fortuna, consanguíneos, de amistad, políticos, entre otros.- pueden seguir en el servicio por muchos años más, lamentablemente no son destacados en países en donde la actividad diplomática y consular es escasa –por el número de guatemaltecos residentes, inversiones, intercambios culturales etc.- , sino que ejercen funciones en países los europeos y asiáticos con mayor movimiento y de mayor importancia para las relaciones internacionales de Guatemala, aprovechando el ejercicio de las funciones diplomáticas para la búsqueda de intereses propios y no los del país. (Ruiz, 2008: 85)

Como lo advierte la autora Ruiz, la idea más elemental de carrera diplomática implica la idea de proceso, el cual se desarrolla en diferentes fases y a través de diversos componentes, todos plenamente establecidos en normas que garanticen transparencia y objetividad, además debe tener como paradigma, la excelencia en el servicio diplomático para la eficaz gestión y aplicación de la política internacional.

La carrera diplomática debe significar la capacitación a través de cursos de profesionalización previo a ser seleccionados y luego darles continuidad dentro del servicio; en combinación con la definición de requisitos especiales a ser evaluados en el proceso de selección, estabilidad y productividad que sean verificables por medio de exámenes de idoneidad tanto para el ingreso como para los ascensos. (Ruiz, 2008:87)

Respecto de lo anterior, las personas entrevistadas coincidieron en la afirmación de la necesidad del fortalecimiento del personal en conocimiento académico especializado.

El fortalecimiento del recurso humano es algo elemental, sobre todo dada la amplitud del mandato del Ministerio de Relaciones Exteriores y la trascendencia del mismo, tomando en consideración que su función la realizan en un contexto altamente cambiante, como lo es el contexto económico y político internacional, sobre el cual se desea incidir para obtener beneficios que apoyen las estrategias de desarrollo nacional.

Muchos son los beneficios de institucionalizar la carrera diplomática, tal como ocurre en México, la profesionalización del recurso humano, el cumplimiento de los objetivos y metas de la política exterior del país, el fortalecimiento del buen relacionamiento necesario para que el Estado conviva armónicamente con los países de la comunidad internacional y aporte a la paz mundial.

Si se impulsa el hecho de que los servidores diplomáticos guatemaltecos deben ser altamente profesionales, el ejercicio de la política exterior podría elevar su nivel de calidad y por ende fortalecería el cumplimiento eficaz de las metas propuestas en dicha política de Estado, además contribuiría a fortalecer

la relación entre el sector público y privado guatemalteco y coadyuvaría en el mejoramiento de la imagen internacional de Guatemala ante el resto de la comunidad mundial de una manera competente. (Ruiz, 2008:89)

Los cambios en la actualidad son tan vertiginosos, en todos los ámbitos del hacer y del conocimiento humano, que requieren de una constante formación para estar a la vanguardia, esto es válido tanto para el sector público como privado, y también para el servicio exterior de todos los países. Es por ello, que la asertividad del diplomático dependerá de un sistema de carrera diplomática institucionalizada que le brinde los insumos y las destrezas necesarias para cumplir con su mandato de forma eficaz.

Cabe resaltar que la diplomacia actual es concebida como la herramienta de la oportunidad, especialmente por los países en desarrollo, pues ésta se constituye en promotora y vendedora del país que representa, no limitando su acción en la transmisión de intereses políticos internacionales. En consecuencia, esta nueva concepción de la diplomacia es válida en los momentos actuales, en donde adquirir la capacidad y los conocimientos para asimilar la profundidad de dichos cambios y la rapidez con que se están produciendo, son los principios básicos para adoptar una nueva cultura de productividad, competitividad y especialización. (Espeche, 2007:1)

La institucionalización de la carrera diplomática es clave, para garantizar un servicio exterior exitoso. Tomar ejemplo de países como México, e instaurar una carrera diplomática, dentro de un paradigma de modernización e institucionalidad, es vital para hacer del servicio exterior, la herramienta que se necesita para poder relacionarse en los nuevos términos que la comunidad global ha impuesto.

En general, la labor que desempeña el servicio exterior es fundamental para el desarrollo económico de cualquier país, principalmente para los países con economías como la de Guatemala, razón por la cual la formación y capacitación adecuada del agente diplomático es más necesaria. De ahí la importancia de la instauración y desarrollo de un sistema de selección y

capacitación permanente a cargo de un ente que atienda el interés del sujeto individual que desee inclinar sus habilidades para el ejercicio del servicio exterior del Estado. (Ruiz, 2008:100)

A todo lo expuesto, se debe sumar que es necesaria la justicia salarial para los servidores públicos del servicio exterior, quienes aún y cuando logren obtener superación académica, por iniciativa propia, no reciben la retribución adecuada, así se expresa, en un artículo del diario digital Plaza Pública:

Hay funcionarios que son héroes del servicio público. Hablan tres o cuatro idiomas, tienen maestrías, permanecen en sus puestos y hacen un trabajo de alto nivel aún frente los bajos ingresos”, dice Carrera. Maldonado lo resume en una frase: lo hacen por mística. (<https://www.plazapublica.com.gt/content/los-chicos-buenos-viajan-al-extranjero> recuperado 24.02.2016)

La República de Guatemala, necesita adecuar su sistema de carrera diplomática a las exigencias del servicio exterior actual y para ello, debe emular a los países que en la región destacan por su eficacia en las relaciones diplomáticas, para beneficio de sus sociedades.

Capítulo V

Propuesta de la institucionalización de la carrera diplomática

A continuación, se detallarán los elementos teóricos metodológicos y prácticos, tomando como base los capítulos anteriores para la institucionalización de la carrera diplomática en Guatemala.

5.1. Sustento Teórico y Legal.

De la Ley Orgánica del Servicio Diplomático, Decreto Ley No. 148 de la cual se rige el Servicio Diplomático en Guatemala, existe una propuesta de modificación en el Congreso de la República, la iniciativa de Ley del servicio diplomático número 2998 que pretende reformar el servicio actual; en la parte de exposición de motivos, que dan sustento a la misma, señala:

El Ministerio de Relaciones Exteriores dentro de la política de modernización del Estado, ha iniciado un programa de reestructuración y modernización de su estructura orgánica y su servicio exterior, con la finalidad de conducir la política internacional del país de forma flexible, ágil y más eficiente que le permita disponer de recursos humanos especializados y profesionales de manera permanente, estable dotándolos de recursos técnicos y económicos, necesarios y adecuados para la ejecución de la política exterior del Estado.

De lo expuesto se puede inferir, que la iniciativa de Ley del servicio diplomático número 2998, nace dentro del marco conceptual de la teoría de la modernización del Estado, la cual surgió en la década de los cincuentas y sesentas en respuesta a la batalla ideológica que entonces se libraba entre el capitalismo occidental y el comunismo. Frente a la percepción del comunismo como una amenaza regional, las potencias occidentales, encabezadas por los Estados Unidos, dedicaron su atención a ganarse la lealtad de los llamados países tercermundistas de la época. La preocupación del bloque occidental se centraba en el fracaso que los países tercermundistas habían experimentado al intentar introducir sus economías al sistema global. Dadas las constantes fallas de los modelos de desarrollo implementados por estos países,

particularmente sus esfuerzos para sustituir importaciones por productos producidos internamente, el comunismo ofrecía un modelo rápido y convincente de desarrollo. Contra esta amenaza, analistas occidentales desarrollaron un modelo de desarrollo conocido como Teoría de Modernización para contrarrestar el avance del comunismo.

La Teoría de Modernización Coleman resalta 3 aspectos fundamentales de las sociedades modernas: a) diferenciación de la estructura política; b) secularización de la cultura política con la ética de la igualdad; c) aumento de la capacidad del sistema político de una sociedad. (Smelser, 1964: 278)

La Teoría de Modernización divide las sociedades en dos tipos:

Sociedades Tradicionales, que son caracterizadas por una dinámica social en la que relaciones interpersonales, son establecidas por medio de enlaces emocionales y afectivos; un importante componente religioso que influye sobre todo aspecto de la vida cotidiana; la población es predominantemente concentrada en áreas rurales; la estructura social es altamente estratificada y las posibilidades de movilidad social son limitadas; y sus economías dependen principalmente de la agricultura y otros productos primarios. Según la Teoría de Modernización, todos estos factores son impedimentos para el libre desarrollo de un mercado capitalista.

Sociedades Modernas, en contraste son caracterizadas por relaciones sociales de tipo impersonal y de carácter neutro; las cuales son consideradas óptimas para la implementación de un mercado capitalista.

Esta teoría le asigna un papel central al Estado en la tarea de llevar a cabo los cambios necesarios en la estructura social. El proceso propuesto por esta teoría demanda una reestructuración social en todo nivel: desde el nivel más básico, como la familia, hasta las instituciones estatales más altas. Precisamente por esto, un Estado fuerte y estable es necesario para llevar a cabo la tarea de modernizar un país. Sin embargo, para que la mayoría de los países en vía de desarrollo llevaran a cabo esta tarea satisfactoriamente, terminaron bajo el mando de gobiernos autocráticos y militantes, tal el caso de la mayoría de países Latinoamericanos, que durante la época

de los setentas sucumbieron a las dictaduras militares, con notables excepciones, como Costa Rica.

Las sociedades modernas tienen el aspecto particular de la diferenciación estructural particular, es decir, una definición clara de las funciones y papeles políticos de las instituciones. (Smelser, 1964: 268)

El Estado de Guatemala, ha sido parte de los países que han impulsado la modernización del Estado, promoviendo el cambio cultural dentro de las instituciones, introduciendo nuevos esquemas organizaciones y procedimientos más definidos.

La diferenciación estructural ha aumentado la capacidad funcional de las instituciones modernas, pero a la vez también ha creado un problema de integración, y de coordinación de las actividades de diferentes nuevas instituciones. (Smelser, 1964: 276)

La Ley orgánica del servicio diplomático Decreto de Ley No. 148 data de 1963 y fue promulgada dentro del espíritu de la teoría de la modernización del Estado, que era la teoría que, con predominancia, impulsaban los organismos internacionales, que proporcionaban apoyo financiero a los gobiernos, a cambio de la modernización de sus estructuras organizativas.

Hay muchas semejanzas entre los estudios de modernización clásicos y los nuevos estudios, entre ellas están: el uso de un enfoque de investigación dirigido hacia el desarrollo de los países del Tercer Mundo; el análisis a nivel nacional; el uso de 3 variables principales: factores internos, valores culturales, e instituciones sociales; los conceptos tradicionales y de modernidad; y las implicaciones de políticas de modernización en el sentido de que generalmente es considerado beneficioso para la sociedad como un todo.

Sin embargo, hay importantes diferencias entre los estudios clásicos y los nuevos estudios de la escuela de modernización, así lo afirma Alford:

En el enfoque clásico la tradición es un obstáculo para el desarrollo; en el nuevo enfoque, la tradición es un factor aditivo para el desarrollo. En cuanto a la metodología, el enfoque clásico aplica una construcción teórica con alto nivel de abstracción; el nuevo enfoque utiliza casos concretos dentro de un contexto histórico dado. En cuanto a la dirección del desarrollo, la perspectiva clásica utiliza una senda unidireccional la cual tiende al modelo de Estados Unidos y Europa. La nueva perspectiva prefiere una senda multidireccional de desarrollo. Finalmente, en cuanto los factores externos y los conflictos, los clásicos demuestran un descuido de los factores externos y los conflictos, mientras que el nuevo enfoque le presta mucha más atención a estos dos aspectos. (Alford, 1991:47)

La Ley orgánica del servicio diplomático Decreto de Ley No. 148 contiene normas que pautan conflictos organizacionales constantes, derivado de un uso y abuso de normas que permiten discrecionalidades que en última instancia no favorece para la existencia de una carrera diplomática.

Derivado de lo anterior, la iniciativa de Ley del servicio diplomático número 2998 aunque plantea como ya se ha dicho, un cambio normativo dentro del marco de la teoría de la modernización, sustancialmente contiene una propuesta encaminada a la institucionalización de la carrera diplomática, concepto en cuyo derredor, se construye un cuerpo normativo que minimiza la discrecionalidad, estructura con claridad los reglas de ingreso, ascenso, sanciones y despidos, así como beneficios de previsión social, con lo cual se acerca a los postulados de la teoría de la institucionalización, por cuanto que va más allá de cambiar una cultura institucional, más bien apuesta por fijar las reglas del juego, y con ello redefinir derechos y obligaciones, en función de la profesionalización del servicio exterior.

Adicional a la Teoría de la Modernización, se consideró oportuno el uso de la Teoría Institucionalista que plantea entre sus conceptos claves los siguientes:

Las instituciones son las reglas del juego formales e informales que pautan la interacción entre los individuos y las organizaciones. Las instituciones no

son cosas, su existencia es meramente abstracta, no tienen objetivos, aunque cumplen importantes funciones sociales. Son el marco de constricciones e incentivos en el que se produce la interacción social. Se corresponden con determinadas correlaciones o equilibrios de poder y viven y se apoyan en nuestros modelos mentales, valorativos y actitudinales. (Prats, 2002: 2)

Por otra parte, David Easton, en cuanto a este tema señala:

En la teoría institucional, la relación entre racionalidad y conducta institucional es ambiguo. La creación y transformación de las instituciones requieren de la condición de procesos de legitimación para hacerlas más atractivas. Estos procesos pueden tener lugar en poco tiempo o en períodos largos, en forma abrupta, en episodios o en forma incremental. Los procesos de legitimación requieren de apoyo difuso que proporciona la legitimidad de las instituciones del sistema político y de apoyo específico manifiesto por determinada acción política. (Easton, 1992: 26)

La iniciativa de Ley del servicio diplomático número 2998, siguiendo el postulado de la teoría institucional que señala requiere de un proceso de legitimación a lo interno del Ministerio de Relaciones Exteriores, pero además de los legisladores y las fuerzas políticas que representan, para lograr su aprobación, y al lograrse esta, el apoyo del Organismo Ejecutivo para la toma de decisiones políticas necesarias en materia presupuestaria, que asegure la implementación de los cambios que la nueva normativa plantea.

5.2. Presentación de resultados

Para establecer la importancia de la institucionalización de la carrera diplomática, como mecanismo de fortalecimiento del servicio exterior, a cargo del Ministerio de Relaciones Exteriores de Guatemala, el proceso de investigación se planteó realizar entrevistas con la finalidad de obtener datos que si bien puede que sean muy generales para el tema investigado, serían de gran apoyo para el enriquecimiento de la misma, teniendo el punto de vista de los profesionales

familiarizados con el tema que pudieran dar a conocer su posición y conducta en relación al tema. La guía de la entrevista se encuentra en Anexo 1.

Los profesionales entrevistados: Licenciada en Relaciones Internacionales, Dominga Lissette Ordoñez actual Embajador Extraordinario y Plenipotenciario del Ministerio de Relaciones Exteriores de Guatemala, con 24 años de servicio donde se ha desempeñado como Directora General de Asuntos Consulares y Migratorios, Cónsul en Estados Unidos específicamente en Los Ángeles y Chicago, así como también en San Pedro Sula, ha sido Primer Secretaria y Cónsul en la embajada de Guatemala en Taiwán y Asesora de Cancillería; el Licenciado en Relaciones Internacionales Melvin Armindo Valdez González, actual Director General de la Dirección General de Límites y Aguas Internacionales del Ministerio de Relaciones Exteriores de Guatemala, con 26 años de servicio donde se ha desempeñado como Director General de Relaciones Internacionales Bilaterales, Cónsul en Tapachula, Embajador en Chile; fueron escogidos por ser profesionales egresados de la Universidad de San Carlos de Guatemala, diplomáticos de carrera, trabajan actualmente en el Ministerio de Relaciones Exteriores y en consecuencia, poseen un conocimiento profundo y apropiado de la problemática de la investigación. Fueron contactados por escrito y la entrevista fue realizada de forma personal e individual.

Las respuestas de las entrevistas se organizaron en un cuadro descriptivo⁶, que reporta de forma sintética lo más relevante y pertinente de sus respuestas.

Las entrevistas a profundidad se distribuyeron en tres bloques a) Carrera diplomática y sus características b) Fortalecimiento de la carrera diplomática y por último, c) Instauración de la carrera diplomática.

⁶ El cuadro descriptivo, se encuentra en la parte de Anexos.

a) Carrera diplomática y sus características

En relación a la información obtenida por parte de los entrevistados, se puede establecer que las características que giran en torno a la carrera diplomática han sido en su mayoría manejadas por los gobiernos de turno, si bien es cierto que actualmente se le ha dado especial importancia a que el personal que forma parte de la misma se adecue a los tiempos modernos, no se puede dejar de lado que aún persiste el hecho que en un 70 u 80 por ciento de embajadores no son especializados en la materia.

Cabe mencionar que otra de las características como lo es el ingreso a la carrera diplomática aun es una debilidad latente dentro del Ministerio de Relaciones Exteriores de Guatemala, puesto que el rango que se le da a una persona depende de la Dirección de Asuntos Jurídicos y no de la Dirección de Recursos Humanos como debiera ser; lo cual evidencia la poca importancia que se le da al tema.

Sin embargo, el Estado de Guatemala ha promovido cambios organizacionales en materia de relaciones internacionales, con el objeto de profesionalizar el servicio exterior, el último cambio se efectuó en 1973 con la promulgación de la Ley orgánica del servicio diplomático Decreto de Ley No. 148, cuerpo normativo que regula la representación internacional del Estado, el servicio diplomático, la carrera diplomática, los requisitos de ingreso, nombramiento y ascenso para funcionarios del servicio diplomático, las funciones de las misiones diplomáticas, las obligaciones de Jefes de Misión, los Funcionarios y Empleados del Servicio Diplomático, las prohibiciones a Funcionarios y Empleados del Servicio Diplomático, las prerrogativas de funcionarios del servicio diplomático, vacaciones, licencias, sueldos y gastos, pasaportes, pasajes y gastos de representación.

En ese sentido, la Ley orgánica del servicio diplomático, actualmente vigente contiene en términos generales una organización funcional del servicio exterior, no obstante, la configuración de una cultura autoritaria a lo largo de toda la historia del país, permite que las normas discrecionales que debieran aplicarse de forma excepcional, se apliquen de forma regular, como una política propia del Ministerio de

Relaciones Exteriores, para la organización del servicio exterior. Esto fue constatado a través de la entrevista realizada a la Licenciada Lissette Ordoñez, quien al describir las características del servicio exterior en Guatemala dijo: “No se ingresa desde abajo, se decide discrecionalmente y con relación a otros organismos, hay menos beneficios y privilegios”.

La existencia de una cultura autoritaria para la organización y administración del personal del servicio exterior, es una anomalía derivada de la aplicación de la teoría de la modernización, dentro de un contexto marcado por las exclusiones y desigualdades, e incluso por la guerra interna que polarizó las ideologías y exacerbó el pensamiento autoritario, ejercido por gobiernos de corte militar.

Sumado a lo anterior, el proceso paz y de post conflicto, derivó en el intento de democratizar las instituciones y el relacionamiento entre la ciudadanía y el Estado, no obstante, la estructura de desigualdad y exclusión persiste, y el sistema electoral y de partidos políticos se encuentra cooptado por los poderes de facto, detentado por quienes han concentrado poder económico de forma lícita e ilícita; con lo cual se puede afirmar que la administración y ejercicio del poder público, a través de normas y políticas, se encuentra condicionado por los intereses de esos poderes de facto.

Derivado de lo anterior se concluye que existe una cultura organizacional del servicio exterior, basada en la verticalidad del caciquismo, heredado del régimen colonial, que se expresa en el uso discrecional del poder, para la satisfacción de intereses particulares o clientelar, en perjuicio de los intereses nacionales. Aunque existe en la actualidad un régimen electoral y de partidos políticos que permite la alternancia en el poder gubernamental cada 4 años, todos los gobiernos en más o menor medida, se acomoda y ejerce, esta forma de cultura organizacional.

b) Fortalecimiento de la carrera diplomática

Ambos entrevistados coincidieron que debe fortalecerse la carrera diplomática teniendo un derecho vigente con el establecimiento de una nueva ley que se adecue a las necesidades actuales del Servicio Exterior.

Sumado a esto, cabe mencionar lo manifestado por Jorge Vargas en la Revista Digital Análisis de Fundamentos de la Teoría Institucional, donde enfatiza que: *la gobernabilidad de la sociedad está en riesgo por los procesos de informalización de la política democrática que ha modificado los vínculos de lealtad entre el estado y la ciudadanía. Este riesgo es agravado además por los partidos políticos que pierden el rumbo ideológico y programático, lo que les impide ejecutar sus funciones de representación y organización de la política democrática que los faculta para la acción política. (Vargas, 2005:12)*

La crisis de gobernabilidad democrática se caracteriza por la disfuncionalidad de las instituciones para solucionar democráticamente los conflictos y que ponen en evidencia las tensiones existentes entre los requisitos de la democracia y los de la gobernabilidad.

Las crisis de gobernabilidad pueden ser la oportunidad para que un sistema sociopolítico establezca un nuevo equilibrio institucional que aliente su desarrollo.

Todos estos aspectos apuntan a la necesidad de reestructurar las normas que organizan el servicio exterior, bajo la premisa de que la ley debe ser cumplida, no objetada y que nadie es superior a la ley.

En ese sentido, la Iniciativa de Ley del Servicio Diplomático número 2998 que contiene normas que regulan aspectos como: Integración del Servicio diplomático, organización del servicio diplomático, representación internacional del Estado, facultades del Jefe del Organismo Ejecutivo, ramas del Servicio Exterior, carrera

diplomática, responsabilidades fundamentales de los funcionarios del servicio exterior, régimen de contratación, disciplinario y de previsión social, ofrece respuesta a las principales necesidades del servicio exterior guatemalteco.

En función de lo anterior se puede inferir que la institucionalización de la carrera diplomática es una respuesta positiva a la problemática actual del servicio diplomático, ya que contribuirá a la profesionalización del personal del servicio exterior, cuyas funciones son especializadas e importantes.

No obstante, la consolidación del proceso de la promulgación de una nueva Ley del Servicio Diplomático, requiere de procesos intrincados de negociación y consenso, para lograr la legitimación que el cambio requiere, en principio la aprobación de la Iniciativa de Ley del Servicio Diplomático número 2998, por parte del Congreso de la República, organismo cuestionado por la ciudadanía, sin bancadas mayoritarias, como resultado directo, del último proceso electoral año 2015 marcado por una crisis política generalizada, de descrédito hacia la clase política, señalada de generar corrupción e impunidad en detrimento de la población.

El impulso de la iniciativa de la Ley del Servicio Diplomático número 2998 también dependerá del nuevo gobierno que asumió el poder en enero del 2016, señalado de oportunista, improvisado y altamente fiscalizado por una ciudadanía que exige cambios en la forma de administrar y ejercer el poder público. Debido a que las actuales autoridades, llegaron al poder sin contar con un plan de gobierno, no es posible determinar si, la aprobación de la misma, es una prioridad para el nuevo gobierno.

Derivado de lo anterior, se puede concluir que existe la necesidad de fortalecer la carrera diplomática, para mejorar el servicio exterior, en el sentido de profesionalizarlo, pero además de dignificar la profesión de diplomático en Guatemala. Institucionalizar la carrera implicará el cambio de marco normativo, y, en consecuencia, todo lo relacionado con los requisitos de ingreso, ascenso, rotaciones al exterior, régimen salariales, disciplinario y de previsión social.

c) Instauration de la carrera diplomática

Ambos entrevistados coincidieron que las funciones del servicio exterior son importantes, en la actualidad existen desafíos para los que no se cuentan con las capacidades institucionales y que, para ello, requieren del cambio que necesitan la iniciativa del Ministerio de Relaciones Exteriores, pero además de instituciones gubernamentales y no gubernamentales.

Existen instituciones que deberían apoyar el proceso de institucionalización de la carrera diplomática como mecanismo de fortalecimiento del servicio exterior, ya que con una mirada amplia sobre las responsabilidades del servicio exterior, se concluye que los aciertos y desaciertos de su gestión tienen consecuencia para la sociedad en general, ya que las oportunidades que se gestan en el plano internacional para países poco desarrollados, como Guatemala, son múltiples, en todos los planos como economía, tecnología, educación, arte, etcétera.

Dentro de ese marco de ideas, una de las instituciones que debe jugar un papel protagonista, para impulsar la profesionalización del servicio diplomático es la Universidad de San Carlos de Guatemala por ser el ente rector de la educación superior nacional.

De lo anterior se puede concluir que la institucionalización de la carrera diplomática será un proceso a largo plazo, dadas las circunstancias del actual contexto político del país, no obstante, es la respuesta pertinente, para el fortalecimiento del servicio exterior.

APOORTE A LA ACADEMIA

Propuesta de la institucionalización de la carrera diplomática

Se propone la siguiente estrategia y ruta de acuerdo a la revisión documental y como resultado de las entrevistas.

Paso 1.

La institucionalización de la carrera diplomática en Guatemala, debe partir de la reforma normativa, en ese sentido, el Congreso de la República deberá promulgar la iniciativa de Ley del Servicio Diplomático número 2998 u otra iniciativa que vaya encaminada a modernizar el Servicio Exterior.

Paso 2.

La implementación de la reforma normativa, implicará el rediseño organizativo institucional, la creación de las instancias, programas, además se deberán formular los procedimientos internos pertinentes, así como la reclasificación de puestos y salarios y para todo ello, la asignación presupuestaria correspondiente.

Paso 3.

El fortalecimiento de capacidades del recurso humano del servicio exterior, requerirá de su profesionalización y especialización, en virtud de lo cual se necesitará promover y crear programas académicos dentro de la Escuela de Ciencia Política de la Universidad de San Carlos de Guatemala, por ser esta universidad el ente rector de la educación superior del país.

Desarrollo de la propuesta

1. Área Legal

La aprobación de una iniciativa de la Ley del Servicio Diplomático es pertinente, para fortalecer el servicio exterior guatemalteco, por cuanto que contenga la institucionalización de la carrera diplomática, cuyo fin sería dotar al Ministerio de Relaciones Exteriores de un servicio exterior permanente, profesional, capacitado y estable, constituido exclusivamente por el personal que pertenece al mismo.

No obstante, es necesario que la iniciativa cobre legitimidad, promoviendo la difusión para la comprensión de los beneficios que el servicio exterior puede proveer a toda la sociedad, al fortalecerlo, a través de su profesionalización. Esta difusión debiera realizarse en principio por el Ministerio de Relaciones Exteriores, involucrando a las instituciones estatales y no estatales vinculadas más fuertemente con el servicio diplomático, y aquellas que no estándolo, debieran estar, para favorecerse con los resultados de su gestión.

Lo anterior, requiere de abrir espacios de diálogo e intercambio, para producir sinergias y alianzas estratégicas, que allanen el camino hacia la aprobación de la iniciativa de la Ley del Servicio Diplomático número 2998.

2. Área sustantiva de organización

Sistema de ingreso

El sistema de ingreso al servicio exterior, debe regularse, eliminando la discrecionalidad en el nombramiento, e incluyendo al menos las siguientes características:

- a) Sistema de convocatoria pública
- b) Sistema de oposición y meritocracia

- c) Enunciación de requisitos mínimos y tablas de valoración
- d) Las instancias que tendrán a su cargo el procedimiento de selección, el cual debería estar a cargo de una instancia especializada en recursos humanos, dependencia del Ministerio de Relaciones Exteriores.
- e) Los opositores que superen esta fase deberían ser nombrados funcionarios en prácticas, con el objeto de que pasen por un período de práctica para apreciar sus capacidades conforme una tabla actitudinal valorativa y de ellos, procederá la elección de quien demuestre mejores puntuaciones.

Perfil de ingreso

Tomando como base las entrevistas realizadas y el análisis comparado de otros sistemas de selección del servicio exterior existentes, se propone el siguiente perfil mínimo, para ingresar al servicio exterior guatemalteco:

- I.** Ser guatemalteco por nacimiento y no tener otra nacionalidad, en pleno ejercicio de sus derechos civiles y políticos.
- II.** Ser mayor de 30 años de edad.
- III.** Tener buenos antecedentes;
- IV.** Ser apto física y mentalmente para el desempeño de las funciones del Servicio Exterior;
- V.** No ser miembro activo del estado eclesiástico o ministro de algún culto; y
- VI.** Tener por lo menos el grado académico de licenciatura, en cualquiera de las carreras del área social humanística, especialmente Ciencia Política, Derecho y Economía por ser las más afines al servicio diplomático; dicho título debe estar emitido por una universidad o institución de enseñanza superior, con reconocimiento de validez oficial.

Promoción

La promoción será a través de convocatoria pública y deberá cumplir con al menos los siguientes aspectos:

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; los aspectos que en este ítem se evaluarán son los siguientes; los cuales tendrán una ponderación claramente definida.

i. Desarrollo alcanzado, méritos profesionales, méritos académicos, responsabilidades encomendadas, estímulos o reconocimientos y otros factores relevantes que sirvan como indicadores de un buen desempeño;

ii. Sanciones impuestas, procedimientos disciplinarios, faltas cometidas, quejas recibidas y otros factores relevantes que sirvan como indicadores de un deficiente desempeño;

iii. Si el evaluado ha realizado o se ha abstenido de llevar a cabo, actividades cuyas consecuencias hayan sido afectar negativamente la política exterior guatemalteca o de sus representaciones en el exterior.

b) Potencial de desarrollo y capacidad para asumir mayores responsabilidades;

c) La antigüedad en el rango y en el servicio, que será definitoria en igualdad de circunstancias, y

d) Exámenes escritos y orales para determinar la capacidad de los aspirantes a ascenso.

Rotación

En el extranjero, los miembros del Servicio Exterior podrán desempeñar indistintamente sus funciones en una misión diplomática, representación consular,

misiones especiales y delegaciones a conferencias o reuniones internacionales. Y su acreditación se hará de acuerdo con el derecho y las prácticas internacionales.

La adscripción tanto en el extranjero como en Guatemala del personal de carrera se ajustará a una rotación programada, asegurándose que, sin excepción, ningún miembro de éstas permanezca fuera del país o en la Secretaría más de cinco años continuos.

El personal de la rama diplomático-consular no permanecerá menos de dos años, ni más de cinco en una misma adscripción en el exterior.

Los miembros de la rama técnico-administrativa podrán permanecer en una misma adscripción un máximo de cinco años.

Propuesta de clasificación de puestos y salarios

En la actualidad los cargos y la equivalencia de puesto para efectos de la escala salarial es la siguiente:

TABLA No. 5
Clasificación de puestos y salarios al año 2015 del Ministerio de Relaciones Exteriores

| Cargo de Servicio Exterior | Puesto equivalente para efecto salarial |
|---|---|
| Embajador Extraordinario y Plenipotenciario. | Ministro, Viceministro, Directores: Q. 17,500.00 a Q. 25,125.00 |
| Enviado Extraordinario y Ministro Plenipotenciario. | Subdirectores, Asesores Jurídicos Q.8,296.00 a Q.10,250.00 |
| Ministro Consejero | Subjefes de Departamento Q.6,297.00 a Q.8,250.00 |
| Primer Ayudante de la Dirección de Protocolo: Consejero | Jefes de Sección Q.3,297.00 a Q.6,250.00 |
| Primer Secretario y Segundo Ayudante de la Dirección de Protocolo | Oficiales Primeros Q.2,321.00a Q,11,294.29 |
| Segundo Secretario. Tercer Ayudante de la Dirección de Protocolo | Oficiales Segundos Q.2,081.00 Q. 7,491.67 |
| Tercer secretario | Oficiales Tercero Q.1,920.00 a Q.7,630.00 |

Fuente: <http://www.minex.gob.gt>, consultada en diciembre del año 2015.

Luego de establecer los sueldos percibidos por funcionarios diplomáticos de países como Argentina, Uruguay y México, de lo cual se pudo establecer que no existe una racionalidad aparente en los sueldos asignados, por ejemplo, los embajadores de Argentina ganan un sueldo mayor que el del Presidente del país, llegando a percibir hasta \$22,500.00 por mes, más del doble del sueldo del Presidente de ese país, el cual devenga \$. 10,000.00 por mes. En el caso de Uruguay, los embajadores devengan \$. 3,250.00 mensuales, para el caso de México, los embajadores devengan \$. 8,700.00 por mes. En ese sentido, el sueldo menor corresponde a Uruguay, un país con mejores condiciones socioeconómicas que Guatemala, motivo por el cual, se estima que, en todo caso, podría ser el parámetro más cercano de comparación, ya que México y Argentina, son países enormes que además poseen ingresos económicos mucho mayores y mejores condiciones socioeconómicas que Guatemala.

En virtud de lo anterior, se elaboró la propuesta salarial siguiente:⁷

TABLA No. 6
Propuesta Salarial

| Cargo de Servicio Exterior | Puesto equivalente para efecto salarial | |
|--|--|---------------------------|
| Embajador | Director General | Q.26,000.00 Q. 35,000.00 |
| Ministro Consejero Cónsul General | Director | Q.22,000.00 a Q.26,000.00 |
| Consejero Cónsul | Sub Director | Q.18,000.00 a Q.22,000.00 |
| Primer Secretario Vicecónsul | Jefes de Departamento | Q.14,000.00 a Q.18,000.00 |
| Segundo Secretario Oficial | Jefe de Sección | Q.10,000.00 a Q.14,000.00 |
| Tercer Secretario / Segundo Secretario | Asistente | Q.4,000.00 a Q.10,000.00 |

Fuente: elaboración propia.

⁷ Lo ideal sería que un experto en la materia elaborara la propuesta de escala salarial de los funcionarios del servicio diplomático.

3. Área académica

La institucionalización de la carrera diplomática requiere del fortalecimiento de las capacidades de las personas que estén o deseen ingresar al servicio exterior. La Universidad de San Carlos de Guatemala, como ente rector de la educación superior en Guatemala, tendría que responder adecuadamente a esta necesidad de conocimiento especializado en educación superior, emulando a otros países que han fortalecido su servicio exterior y para ello, se han creado escuelas de diplomacia y relaciones internacionales dentro de las universidades, ejemplo de ello: México y España.

Dentro del ámbito de las universidades privadas, ya existe una maestría, denominada Maestría en Diplomacia y Relaciones Internacionales, no obstante, derivado de la naturaleza institucional de dicho establecimiento educativo superior, el enfoque del pensum es esencialmente mercantilista orientado al comercio exterior, y el servicio exterior, comprende además otras áreas igual o más trascendentes, como lo es la cooperación internacional para el traslado financiero, de conocimiento y tecnologías para el desarrollo de los países como Guatemala, que aún necesitan transitar hacia la democracia, equidad y el bienestar pleno de la ciudadanía.

Derivado de lo anterior, la Universidad de San Carlos debe corresponder al mandato que la Constitución Política de la República de Guatemala le atribuye y que se plasma en la garantía de acceso a la sociedad guatemalteca, del conocimiento científico y el desarrollo cultural.

En ese sentido, la propuesta plantea en el área académica, la institucionalización de la Maestría en Diplomacia, a impartirse por la Escuela de Ciencia Política de la Universidad de San Carlos de Guatemala, en los siguientes términos.

Propuesta de Maestría en Diplomacia

Presentación:

La Maestría en Diplomacia responde al objetivo que tiene la Escuela de Ciencias Políticas de la Universidad de San Carlos de Guatemala de convertirse, mediante su labor docente y académica, en el centro de referencia estatal en la formación de analistas y especialistas en relaciones internacionales, así como de la diplomacia acorde a los nuevos paradigmas del contexto nacional e internacional de forma que vean completada su formación académica.

De igual manera, la Maestría quiere servir de preparación a quienes deseen ingresar o promoverse en la Carrera Diplomática del Ministerio de Relaciones Exteriores ajustándose a las exigencias conceptuales y actitudinales del Ministerio. Esta tendrá una duración de dos años académicos.

Objetivos

- I. Contribuir al proceso de formación de analistas y expertos en relaciones exteriores y política internacional; profundizar en el entramado de percepciones, visiones e intereses derivados de unas relaciones internacionales complejas y cambiantes.
- II. Facilitar a los alumnos el conocimiento conceptual y actitudinal necesario para enfrentar los exámenes de oposición requeridos para el acceso y/o promoción a la Carrera Diplomática.
- III. Posibilitar a los alumnos diplomáticos o no, una formación especializada y moderna en diplomacia y estudios internacionales.
- IV. Construir activa y participativamente capacidades de análisis crítico y propuesta sobre la realidad histórica, sociológica y económica de las áreas definidas en los módulos especializados; y, finalmente, reforzar el papel de Guatemala en su empeño por cooperar con la comunidad internacional en aras de lograr definitivamente un mundo más seguro y estable.

El plan de estudios contempla impartir un módulo de asignaturas básicas y cuatro módulos especializados (a elegir uno de ellos cada alumno). El plan de estudios integra asimismo diversos seminarios, obligatorios y optativos, sobre distintos temas de interés que complementan los conocimientos específicos. Los seminarios se impartirán en diez sesiones de una hora cada una de ellas. Cada seminario estará dirigido por un director, que establece en su caso el sistema de evaluación, y los alumnos deben asistir tanto a todos los seminarios obligatorios como a tres seminarios elegidos entre los optativos.

La Maestría incluye, con carácter obligatorio, las clases de idioma inglés, así como, las de una segunda lengua a elegir entre francés, alemán, árabe, chino y ruso. Tanto el idioma inglés obligatorio, como el optativo seleccionado, son objeto de examen al finalizar el ciclo del pensum de la Maestría.

Se requerirá a los alumnos presentar y aprobar una tesis final. Esta debe consistir en un trabajo de investigación que debe seguir los criterios metodológicos necesarios para que el resultado del mismo cumpla las exigencias de calidad y de excelencia, propios de una investigación universitaria de post grado. Los trabajos de investigación deberán ser inéditos y su objeto de estudio girará en torno a uno de los temas relacionados con la diplomacia. El trabajo de investigación deberá constituir también una aportación personal sobre un tema de interés en el ámbito de las relaciones internacionales. Por ello, se espera que sea el resultado del compromiso personal con el tema elegido.

Para obtener el título es obligatoria la asistencia al 90% de las clases lectivas, superar satisfactoriamente los exámenes correspondientes a las asignaturas básicas, seminarios, idiomas y módulos especializados, así como obtener una evaluación satisfactoria de la tesis de investigación.

Los cursos de la Maestría se impartirán en español por profesores universitarios, diplomáticos nacionales e internacionales que hayan estado o estén con cargos de responsabilidad y expertos en las distintas materias.

Contenidos Básicos⁸

- I. Derecho internacional público
- II. Relaciones internacionales
- III. Sociología
- IV. Historia de las relaciones internacionales
- V. Derecho internacional privado
- VI. Economía
- VII. Integración económica y política
- VIII. Organismos internacionales

Seminarios obligatorios

- Derecho Constitucional
- Economía Política Aplicada.
- Introducción a los módulos de especialización
- Métodos y técnicas de investigación
- Desafíos de la integración regional
- Política exterior de EEUU

⁸ La malla curricular se elaboró con base en estudio comparado de Programas de fortalecimiento formativo Diseñado para el servicio exterior, de países, como España y Argentina.

- El mundo Árabe y el Islam
- Asia y sus potencias emergentes China e India
- Política exterior de Guatemala
- Organización político-administrativa del Estado de Guatemala
- Diplomacia pública
- Nacionalidad, extranjería y ciudadanía guatemalteca

Seminarios optativos

- Práctica Diplomática y Negociación
- Derecho diplomático y consular
- Normativa y práctica consular
- Protocolo internacional y diplomático
- Historia contemporánea de Guatemala
- Comercio, inversiones y globalización. Acuerdos bilaterales y multilaterales de libre comercio
- Derecho ambiental
- Las misiones de paz
- Derechos Humanos en las relaciones internacionales
- Extranjería, inmigración e integración social
- Las grandes religiones: procesos históricos y dinámicas actuales

Idioma obligatorio

Inglés

Módulos de especialización

- Geoestrategia y Relaciones Internacionales
- Cooperación al desarrollo
- Estudios centroamericanos
- Economía internacional y empresa guatemalteca en el exterior.

Síntesis de propuesta

Luego de conocer y analizar la situación actual del servicio exterior guatemalteco, a partir de una revisión documental y de entrevistas a diplomáticos de carrera, así como la ley orgánica vigente y la iniciativa de ley que se encuentra en el Congreso de la República; se formuló una propuesta que tiene como fundamento las teorías de la modernización y la institucional, cuyos postulados, afirman que el desarrollo y actualización de las instituciones y los servicios que prestan para cumplir con sus mandatos fundados en ley, se requiere de procesos que abarquen los sistemas culturales, normativos y organizaciones.

Derivado de lo anterior la propuesta abarca las áreas: normativas, de organización y académica, con lo cual se espera aportar de forma positiva a la institucionalización de la carrera diplomática y con ello finalmente, el fortalecimiento del servicio exterior guatemalteco, en beneficio de la sociedad guatemalteca.

CONCLUSIONES

Inicialmente se puede establecer que la investigación cumplió con los objetivos propuestos de la importancia de la Institucionalización de la Carrera Diplomática como mecanismo de fortalecimiento al servicio exterior del Ministerio de Relaciones Internacionales de Guatemala, concluyendo lo siguiente:

Durante el proceso investigativo pudo evidenciarse la urgente necesidad de avanzar hacia la institucionalización de la carrera diplomática ya que son evidentes las debilidades por las que actualmente atraviesa y esto representaría una respuesta positiva que contribuiría por una parte a una mejor profesionalización del personal que ya forma parte del Servicio Exterior y por otra, para quienes tienen visiones profesionales en la rama Diplomática, significaría establecerse como funcionarios de carrera y no “a la carrera”.

El ente que debe brindar el apoyo para impulsar la mejora de la carrera Diplomática, es el Estado, a través de las instituciones relacionadas a la materia. Debe señalarse que este ámbito es la impresión de Guatemala hacia el mundo, así mismo que los aciertos y desaciertos que se emanen de ésta, tienen consecuencia en la sociedad en general puesto que lo que se gesticione en el plano internacional puede provocar ventajas o desventajas para un país.

La Universidad de San Carlos de Guatemala, debe jugar un papel protagónico en el marco de la carrera diplomática por ser el ente rector de la educación superior nacional. Su función es indispensable para inducir el mejoramiento diplomático desde sus aulas puesto que, con egresados altamente calificados en la rama, ésta ya no permitiría estar supeditada a la voluntad de los gobiernos de turno.

La investigación permitió conocer que actualmente el Servicio Exterior de Guatemala, es organizado y administrado de forma esencialmente discrecional, lo cual no permite que exista una verdadera carrera Diplomática dentro del Ministerio de Relaciones Exteriores ya que los procesos establecidos para su función, no se cumplen a cabalidad debido a una Ley ambigua que habilita la existencia de normas que permiten la discrecionalidad, tema aprovechado por

los gobiernos de turno para hacer uso clientelar de las plazas del servicio exterior, lo cual ha provocado un desorden generalizado y a su vez, ha limitado el desarrollo profesional del mismo.

La iniciativa de Ley del Servicio Diplomático número 2998 se considera pertinente para fortalecer el servicio exterior guatemalteco puesto que se ajusta a las necesidades actuales del ámbito diplomático.

Los enfoques que brindan tanto, la Teoría de la Modernización como la Teoría Institucionalista utilizadas como canalizadoras de la investigación, permitieron establecer como primer punto, que se debe ordenar y profesionalizar el servicio exterior para colocar a Guatemala a la vanguardia de los servicios exteriores de América Latina, así mismo que las instituciones son una parte fundamental para provocar y potenciar cambios que coadyuven al desarrollo de un país.

REFERENCIAS

- Alford, R. (1991) Los poderes de la teoría; capitalismo, estado y democracia. Buenos Aires: Argentina: Editorial Manantial
- Astíe-Burgos Walter. (2000) Perfil y formación del diplomático en el nuevo siglo, Revista Mexicana de Política Exterior, No.60, México, Instituto Matías Romero.
- Cahier, Philippe. (1965) Derecho diplomático contemporáneo. España. Gráficas Nebrija.
- Capotorti, Francesco. (1995). Cour General de Droit International Public. La Haya. Holanda.
- Del Valle, Hernán. (2000). Ministerio de Relaciones Exteriores 1945 – 1966, Guatemala, Ministerio de Relaciones Exteriores.
- Easton, David. (1992) “Categorías para el análisis sistémico de la política”, En: W.A.A. Diez textos básicos de ciencia política, Barcelona, Ariel, Ciencia Política.
- Gálvez Borrel, Víctor. (2008) Cambios y crisis del régimen político en Guatemala: 1954 – 1982, Espacios Políticos, Año I, Número 0, Guatemala. Universidad Rafael Landívar.
- Gochez, Roberto. (2003) Servicio diplomático. El Salvador: Ed. Asociación Equipo Maíz.
- González Davison Fernando. (2001) Guatemala, Política Exterior (historia y nuevas estrategias), Guatemala, Serviprensa.
- Jara Roncati, Eduardo. (1989). La Función Diplomática. Documento de Trabajo No. 5. PNUD/CEPAL. Chile.
- Larios Ochaita, Carlos. (1995). Derecho Diplomático y Consular. Guatemala. Editorial Universitaria. Universidad de San Carlos de Guatemala.

- Larios Ochaita, Carlos. (2006) Derecho diplomático y consular. Guatemala. Editorial Maya Wuj.
- Lujan Muñoz, Jorge. (2010) Guatemala, breve historia contemporánea. Guatemala, Fondo de cultura económica de Guatemala.
- Macomber, William. (1977) Intimidaciones de la alta diplomacia. Manual del diplomático moderno. Argentina, Ediciones Tres Tiempos.
- Ministerio de Relaciones Exteriores de la República de Guatemala. (2006). Trifoliar Informativo del Ministerio de Relaciones Exteriores de la República de Guatemala: algunos rasgos históricos, Guatemala, Biblioteca Mario Monteforte Toledo.
- Moreno Pino, Ismael. (2001) La Diplomacia: Aspectos Teóricos y Prácticos de su ejercicio Profesional. Fondo de Cultura Económica. México. Primera Edición.
- Muñoz Heraldo (Comp.) (1987) Las políticas exteriores de América Latina y El Caribe: Continuidad en la crisis; Guatemala: política exterior en un frágil contexto democrático, Buenos Aires, S.R.L.
- Nicolson, Harold. (1975) La Diplomacia, México, Fondo de Cultura Económica.
- Ortiz Orellana, Mario Roberto. (2007) Conflictos jurídicos que genera el Decreto Ley 148, Ley Orgánica del Servicio Diplomático, en cuanto al ingreso de la carrera diplomática. Universidad de San Carlos de Guatemala, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales. Guatemala.
- Paz y Puente, Jaime. (1985) Derecho de inmunidad diplomática. México. Trillas.
- Pérez de Cuellar, Javier. (1997) Manual de derecho diplomático. México, Fondo de Cultura Económica.

Pi-Sunyer, Carles Viver. (2014) La integración en la comunidad internacional. Catalunya, España.

Portillo Cordón, Ronald Yomelfi. (2014) Derecho diplomático guatemalteco. Universidad Rafael Landívar, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales. Tesis de Licenciatura. Guatemala.

Prats, Joan, (2002) "Instituciones y desarrollo en América Latina ¿Un rol para la ética?", Instituto Internacional de Gobernabilidad, Barcelona, España.

Ruiz Castillo, Ana Silvia. (2008). La importancia de los mecanismos de la selección técnica de los agentes diplomáticos para la adecuada implementación de la política exterior del Estado de Guatemala en sus relaciones internacionales. Universidad de San Carlos de Guatemala. Escuela de Ciencia Política. Guatemala.

Sánchez Paz, Beatriz María. (2014) Análisis de la jurisprudencia vertida por la Corte de Constitucionalidad respecto al pago de indemnización y prestaciones laborales a empleados del servicio exterior de Guatemala en caso de despido indirecto (período 2006-2010). Universidad Rafael Landívar. Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Guatemala.

Silvestri, Enzo. (1950) L'attività interna della pubblica amministrazione . Milán, Italia.

Smelser, N. (1964) Teoría de la modernización. New York: Basic Books.
http://www.banrepcultural.org/blaavirtual/ayudadetareas/politica/teoria_de_la_modernizacion 02.10.2015)

Vargas, J. (2005) Análisis de fundamentos de la teoría institucional. Revista digital universitaria. Volumen 6 Número 8. México.

Villatoro Gonzales, Carlos Enrique. (1990) Derecho consular. Guatemala: Ed. Universitaria.

Wybo Alfaro, Luis. (1993) Terminología Usual en las Relaciones Internacionales, Tomo 5, Asuntos Consulares, México, Acervo Histórico Diplomático, Secretaría de Relaciones Exteriores.

Xiquín Mejía, Gloria Elubia. (2011) Las incongruencias de las resoluciones de la Junta Nacional de Servicio Civil con relación a los casos de indemnización por remoción de cargos de diplomáticos, violentan el principio de igualdad. Universidad de San Carlos de Guatemala. Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales. Guatemala.

Zaceña Flores, Roberto. (2003). Los ministros de relaciones exteriores de Guatemala 1839-2003, 2da. Edición, San Salvador, Centro Impresor PS, S.A.

Leyes

Asamblea Nacional Constituyente. Constitución Política de la República de Guatemala. Guatemala. 1985.

Asamblea General de las Naciones Unidas. Convención de Viena sobre relaciones diplomáticas. 1964

Congreso de la República de Guatemala, Reforma a la Ley del organismo ejecutivo, decreto legislativo número 114-97, Guatemala, 1997.

Congreso de la República de Guatemala, Ley del Ceremonial Diplomático de la República de Guatemala, Decreto Legislativo No. 86-73, Guatemala, 1973

Congreso de la República de Guatemala, Reformas a la Ley del Ceremonial Diplomático de la República de Guatemala, Decreto Legislativo No. 07-2003, Guatemala.

Congreso de los Estados Unidos Mexicanos. Ley del Servicio Exterior Mexicano. 1994 Jefe de Estado. Ley del servicio diplomático, Decreto Ley 148.

Iniciativa de la Ley del Servicio Diplomático número 2998.

Jefe de Gobierno de la República de Guatemala, Enrique Peralta Azurdia, Ley Orgánica del Servicio Diplomático, Decreto Ley No. 148, Guatemala, 1963 y sus modificaciones y reformas: Decreto Ley No. 338, publicado el 25 de marzo de 1965.

Jefe de Gobierno de la República de Guatemala, Enrique Peralta Azurdia, Acuerdo s/n, Reglamento de la Ley Orgánica del Servicio Diplomático, Guatemala, 1964

Presidencia de la República de Guatemala, Reglamento para oficiales del Ejército, en misión de Agregados de Ejército de Guatemala a Misiones, Guatemala, 1973

Presidencia de la República de Guatemala, Reglamento orgánico interno del Ministerio de Relaciones Exteriores, acuerdo gubernativo. No. 415-2003, Guatemala. 1997

Presidencia de la República de Guatemala. Oficina Nacional de Servicio Civil. (2012) Manual de Organización del Sector Público. Guatemala. Tipografía Nacional.

Referencias electrónicas

ASÍES, Asociación de Investigación y Estudios Sociales Departamento de Investigación Sociopolítica, Una propuesta de agenda nacional 2012-2015, Guatemala, junio 2011. http://www.asies.org.gt/sites/default/files/articulos/publicaciones/agenda_nacional_memoria_xxvii_sesion.pdf Consulta: 12/12/2015 14:27.

Asociación para el Fomento de los Estudios Históricos en Centroamérica AFEHC, Taracena Arriola, Arturo, Esbozo de las relaciones entre Francia y Guatemala (1823-1954). Boletín N°30, publicado el 04 junio 2007. Guatemala. 2007. http://afehc-historiacentroamericana.org/index.php?action=fi_aff&id=1497. Consultada el 24/12/2015. 14:26.

Centro de Estudios Internacionales Gilberto Bosque. Glosario de terminología usual en materia de derecho e instrumentos internacionales, 2013. <http://centrogilbertobosques.senado.gob.mx/docs/serieapuntesderecho8.pdf>. Consulta el 06/01/2015 15:00

Congreso de la República de Guatemala, Comisión de los treinta ante-proyecto de constitución, Asamblea Nacional Constituyente, Tomo III, sesión no. 74 de fecha lunes 11 de marzo de 1985, CD-ROM 27 aniversario de la Constitución Política de la República, Guatemala, 2012, fecha de consulta: 11/11/2015 14:19

Congreso de la República de Guatemala, Ley de Migración, Decreto Legislativo No. 95-98 Guatemala, 1998.

Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas (1961), Valdés Raúl y Enrique Loeza Tovar, Terminología usual en las relaciones internacionales, III. Derecho Diplomático Y Tratados, Secretaría de Relaciones Exteriores México, México, 1993, disponible en: <http://www.sre.gob.mx/acervo/images/libros/termi%20usual3.pdf>, fecha de consulta: 23/12/2015. 13:19

Córdova Arellano, Luis L. (2008) Apuntes sobre el reconocimiento de Estados y de gobierno. http://cordovaluis.org/blog/wp-content/uploads/2008/10/apuntes-sobre-el-reconocimiento-de-estados-y-de-gobiernos_lca.pdf Consulta: 12/12/2015. 11:38

Espeche Gil, Miguel. Diplomacia actual. <http://www.cosasdediplomacia.info.com> Publicado el 9 de mayo de 2007. Buenos Aires, Argentina.

Instituto de Investigaciones jurídicas de la UNAM. Biblioteca Virtual. (2008). <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/7/3262/8.pdf> Consulta: 12/12/2015. 11:30

Ministerio de Relaciones Exteriores de Guatemala, Marco General de la Política Exterior de Guatemala 2012-2016, Guatemala, 2012, buscador: www.google.com,

disponibilidad y acceso: <http://www.minex.gob.gt/Uploads/Documentofinal.pdf>,
fecha de consulta 23/12/2015 15:21

Revista Jurídica Boletín Mexicano de Derecho Comparado, De Olloqui y Labastida,
José Juan, Consideraciones sobre antecedentes del derecho diplomático,
México, 2011, <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/boletin/cont/99/art/art5.htm>,
fecha de consulta 23/12/2015. 11:13

Sepúlveda, César. (2006) Las doctrinas del reconocimiento de gobiernos y su
aplicación. <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/indercom/cont/16/dtr/dtr1.pdf>
Consulta: 12/12/2015 12:11

UNES, Universidad Nacional Experimental de la Seguridad, Tramo III, Material de La y
El Dicente, Derecho Diplomático, Venezuela, 2011. Disponible en:
http://www.unes.edu.ve/bibliotecaunes/custodia/documentos/tramo3/Material_Derecho_Diplomatico_DIG.pdf, fecha de consulta: 23/12/2015 14:10

ANEXOS

ENTREVISTA

Nombre de la persona entrevistada _____

Cargo u ocupación de la persona entrevistada _____

Lugar y fecha de la entrevista _____

La presente entrevista, tiene como finalidad fortalecer la investigación que se realiza en la elaboración de Tesis denominada LA IMPORTANCIA DE LA INSTITUCIONALIZACION DE LA CARRERA DIPLOMATICA, COMO MECANISMO DE FORTALECIMIENTO AL SERVICIO EXTERIOR, A CARGO DEL MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES EN GUATEMALA, por la alumna Nancy Alarcón.

1.- Tiene conocimiento de la carrera diplomática guatemalteca?

SI

NO

¿Cómo?

2.- Mencione características de la actual carrera diplomática.

3.- Considera necesario fortalecer la carrera diplomática guatemalteca?

SI

NO

¿Por qué?

4.- ¿Según sus conocimientos, cree usted que es necesario mejorar la carrera diplomática guatemalteca?

5.- Que aspectos mejoraría de la carrera diplomática guatemalteca?

6.- Qué opina de institucionalizar la carrera diplomática en Guatemala?

7.- Cuales son las funciones más recurrentes del Servicio Exterior?

8.- Cuales son los desafíos del Servicio Exterior?

9.- Que instituciones estatales y no estatales considera deben participar para institucionalizar la carrera Diplomática?

10.- Qué papel le da usted a la Universidad de San Carlos de Guatemala (USAC) en el proceso de fortalecimiento del Servicio Exterior?

11.- Considera positivo institucionalizar la carrera diplomática como mecanismo de fortalecimiento del servicio exterior de Guatemala?

PERSPECTIVAS DE LA CARRERA DIPLOMATICA

| PREGUNTA | Respuesta de Entrevistada Licda. Dominga Lissette Ordoñez actual Embajador Extraordinario y Plenipotenciario | Respuesta de Entrevistado Lic. Melvin Armino Valdez González. Director General de la Dirección General de Límites y Aguas Internacionales |
|--|--|---|
| Características de la carrera diplomática | 1-No se ingresa desde abajo, se decide discrecionalmente. 2-Con relación a otros organismos, hay menos beneficios y privilegios. | 1.- Quien ostente un cargo debe ser un legítimo defensor y negociador de los intereses del país, debe tener solvencia moral, económica, principios y valores bien establecidos. |
| Aspectos a mejorar de la carrera diplomática | Requisitos de ingreso Rotación del servicio exterior Clasificación puestos y salarios | Fortalecimiento presupuestario |
| Institucionalización de la carrera diplomática | Es importante para evitar nombramientos discrecionales y para dignificar al diplomático. | Es pertinente para evitar la discrecionalidad, ambigüedad e inestabilidad. |
| Funciones recurrentes del servicio exterior | En la rama consular que es lo que se trabaja en Cancillería, es prácticamente velar por todo lo que es el apoyo a los guatemaltecos en el extranjero nuestros connacionales, la protección atención asistencia que se les da a los guatemaltecos en el exterior. En la rama diplomática, básicamente son todas las acciones y gestiones que se impulsan a través del gobierno con otro estado. | Todos los temas de agenda bilateral y todos los temas de agenda nacional |
| Desafíos del servicio exterior | 1-Censar a los guatemaltecos en el extranjero. 2-Apertura de espacios políticos y también la apertura de más mercados para el país. | El desafío más grande es legitimar los legítimos derechos de Guatemala con Belice. |
| Qué instituciones deben participar de la institucionalización de la carrera diplomática | Le compete al Ministerio de Relaciones Exteriores. | El Estado como tal. |
| Papel de la USAC en el fortalecimiento del servicio exterior | Crear Maestrías o Cursos de Especialización para diplomáticos. Convenio interinstitucional para pasantías de estudiantes de USAC en el Ministerio | En el fortalecimiento del servicio exterior, mostrando interés en el tema y acercar a los alumnos al Ministerio de Relaciones Exteriores. |
| Es positiva la institucionalización de la carrera para fortalecer el servicio exterior | Sí, facilitaría el fortalecimiento que se requiere. | Totalmente, sería de gran apoyo para los que estamos adentro como para los que aspiran ingresar. |

Fuente: Cuadro de elaboración propia, con información obtenida de entrevistas.