

SECRETARIOS DE RELACIONES EXTERIORES Y SECRETARIOS DE ESTADO (1935-1985). SUS CARRERAS Y EXPERIENCIAS PROFESIONALES*

JAMES COCHRANE

EN MÉXICO Y ESTADOS UNIDOS, el presidente es actor principal en la formulación de políticas y actitud hacia las relaciones internacionales, pero en ninguno de los dos países realiza solo estas tareas, en las que le ayudan y aconsejan diversas personas. Entre ellas se encuentran, en México, el secretario de Relaciones Exteriores, y en Estados Unidos el secretario de Estado.** En general, ambos se ocupan tanto de formular políticas cuanto de ejecutarlas: representar la posición de su país en cuestiones internacionales dentro y fuera de sus fronteras, tratar negociaciones bilaterales y multilaterales, promover y defender los intereses de la nación. Aun cuando los secretarios no negocian personalmente, participan en discusiones y decisiones para elaborar las instrucciones que recibirá el negociador o la posición que éste deberá negociar.

El papel que desempeñan estos secretarios no fue ni es invariable; a veces ha sido amplio y prominente, otras menor y de poca importancia. La naturaleza de ese papel depende, entre otras cosas, de 1) el problema; 2) la personalidad del individuo y su relación con el presidente; 3) la relación entre el presidente y otros funcionarios del gobierno; 4) el efecto de la competencia burocrática interna, y 5) la situación de otros funcionarios del gobierno. He aquí algunos ejemplos. Se dice que en América Latina el ministro del exterior carece, a menudo, de experiencia en áreas muy técnicas, y por ello tiende a delegar ciertas tareas en otras oficinas cuando la naturaleza de las relaciones internacionales es

* Traducción de Martha Elena Venier

** Para evitar la repetición de estos nombres, cuya extensión y frecuencia haría engorrosa la lectura, en adelante se mencionan los cargos sólo como "secretario(s)" y el ministerio como "secretaría(s)", a menos que el contexto exija lo contrario (N. del T.).

muy técnica, como ha ocurrido en los últimos decenios.¹ Esta situación puede cambiar en México, porque el ex presidente Echeverría elevó la competencia técnica de la secretaría.²

La historia actual de Estados Unidos prueba que otro funcionario —más poderoso y con personalidad más dominante— puede eclipsar al secretario de Estado, como ocurrió con William P. Rogers y Henry Kissinger durante la presidencia de Nixon. Antes de convertirse en secretario de Estado, Kissinger usó su cargo de consejero de Seguridad Nacional y su fuerte personalidad para desplazar a Roger, secretario en esa época. Otro ejemplo, también del gobierno de Nixon: durante el conflicto entre Estados Unidos y Perú por la expropiación de la Internacional Petroleum Company y otras propiedades, John Conally, secretario del Tesoro, impuso su carácter y su relación personal con Nixon para acaparar, por cierto tiempo, el problema.³

A pesar de las variantes en la amplitud y categoría del cargo, quienes han ocupado estas secretarías han tenido parte —gran parte, en general— en la elaboración de la política exterior y en la actitud de sus países en relaciones internacionales.

Trato en este artículo sobre 29 secretarios, 15 de México⁴ y 14 de Estados Unidos⁵, que actuaron en un periodo de 50 años. Estudio en

¹ Véase Kenneth M. Coleman y Luis Quirós-Vela, "Determinants of Latin American Foreign Policies: Bureaucratic Organizations and Development Strategies", en *Latin American Foreign Policies: Global and Regional Dimensions*, ed. E.G. Ferris y J.K. Lincoln, Boulder, Westview Press, 1981, pp. 39-59; Wayne Selcher, "Brazil's Foreign Policy: More Actors and Expanding Agenda", en *The Dynamics of Latin American Foreign Policies: Challenges for the 1980's*, ed. E.G. Ferris y J.K. Lincoln, Boulder, Westview Press, 1984, pp. 101-123; Alexandre de S.C. Barros, "The Formulation and Implementation of Brazilian Foreign Policy: Itamaraty and the New Actors", en *Latin American Nations in World Politics*, ed. H. Muñoz y J.S. Talchin, Boulder, Westview Press, 1984, pp. 30-44.

² Edith B. Couturier, "Mexico", en Harold Eugene Davis *et al.*, *Latin American Foreign Policy: An Analysis*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1975, pp. 128-129; Yoram Shapira, "Mexican Foreign Policy under Echeverría", *The Washington Papers*, núm. 56, 1978.

³ Jessica Pernitz Einhorn, *Expropriation Politics*, Lexington, Lexington Books, D.C. Heath, 1974.

⁴ Fernando González Roa, 1935; José Ánge Cenicerós, 1935; Eduardo Hay, 1935-1940; Ezequiel Padilla, 1940-1945; Manuel Tello, 1945; Francisco Castillo Nájera, 1945-1946; Jaime Torres Bodet, 1946-1948; Manuel Tello, 1948-1952; Luis Padilla Nervo, 1952-1953; Manuel Tello, 1958-1964; José Gorostiza, 1964; Antonio Carrillo Flores, 1964-1970; Emilio O. Rabasa, 1970-1975; Alfonso García Robles, 1975-1976; Santiago Roel, 1976-1979; Jorge Castañeda, 1979-1982; Bernardo Sepúlveda, desde 1982.

⁵ Cordell Hull, 1933-1944; Edward R. Stettinius, 1944-1945; James F. Byrnes, 1945-1947; George C. Marshall, 1947-1949; Dean G. Acheson 1949-1953; John Foster

especial lo que es característico en sus carreras y sus experiencias, elementos que servirán para analizar los pasos que les llevaron al cargo de secretario, y los méritos que se consideran imprescindibles en los que alcanzan ese puesto.

En el desarrollo de este trabajo procuro dar respuesta a estas preguntas: ¿Qué experiencias tuvieron los 29 individuos antes de ser escogidos como secretarios de Relaciones Exteriores o de Estado?, es decir ¿sus trabajos previos se concentraban en la diplomacia, en el sector privado, en partidos políticos, en el ejército o en otras áreas del gobierno? ¿Hay diferencias entre los secretarios mexicanos y estadounidenses en cuanto a la esencia de sus trabajos previos?, y si hay, ¿cuáles son? Si sus puestos tenían relación con la diplomacia, ¿de qué tipo eran y cuán profunda fue su experiencia? Si no tuvieron relación directa con la diplomacia, ¿qué experiencias tuvieron en relaciones internacionales o en la diplomacia fuera y dentro de su país? ¿Hubo cambios en las carreras de los secretarios entre 1935-1985?, y si hubo, ¿de qué tipo fueron?

CLASIFICACIÓN SEGÚN CARRERAS

Los puestos que ocuparon los secretarios no son homogéneos ni en lo individual ni en lo colectivo. Pueden distribuirse en cinco clases: administrativa o burocrática, política, militar, profesionista y educativa. En la administrativa se distinguen dos subclases: la diplomacia de carrera y la diplomacia circunstancial.

En el cuadro 1 están clasificados los 29 secretarios⁶ según clases y subclases de puestos; dos de esas clases, la militar y la política, son comunes a secretarios de México y Estados Unidos. Clasifiqué a los 29 secretarios a base de lo que es esencial en los cargos que tuvieron. Las clases, debo advertir, no se excluyen completamente en todos los casos. Un secretario mexicano, por ejemplo, cuyos puestos fueron básicamente de tipo administrativo, pudo ser miembro activo de un partido político. Lo mismo puede decirse de los secretarios estadounidenses que desem-

Dulles, 1953-1959; Christian A. Herter, 1959-1961; Dean Rusk, 1961-1969; William P. Rogers, 1969-1973; Henry A. Kissinger, 1973-1977; Cyrus Vance, 1977-1980; Edmund Muskie, 1980-1981; Alexander Haig, 1981-1982; George Schultz, desde 1982.

⁶ Obtuve información sobre los secretarios mexicanos de Roderic A. Camp, *Mexican Political Biographies, 1935-1981*, 2a. ed. revisada y aumentada, Tucson, University of Arizona Press, 1982. La información sobre Bernardo Sepúlveda, actual secretario, que no está en el libro, me fue proporcionada por Camp. Los datos sobre secretarios estadounidenses provienen de varios volúmenes de *Who's Who in America*.

CUADRO I

Clasificación, según carrera, de secretarios
mexicanos y estadounidenses

Clases	Secretarios de México		Secretarios de Estados Unidos	
	número	%	número	%
Administrativa	12	80	—	—
a) diplomática	(6)	(40)	—	—
b) diplomacia circunstancial	(6)	(40)	—	—
Política	2	13	3	22
Militar	1	7	2	14
Abogado/ejecutivo	—	—	7	50
Educador	—	—	2	14
<i>Total</i>	<i>15</i>	<i>100</i>	<i>14</i>	<i>100</i>

peñaron sobre todo trabajos de tipo profesionista (abogados o ejecutivos).

La mayoría de los secretarios mexicanos fueron alguna vez profesores en la Universidad Nacional Autónoma, pero no educadores de carrera, porque no fueron maestros de dedicación exclusiva ni participaron en la administración universitaria largo tiempo.

Dos secretarios entran con dificultades en mi clasificación: Francisco Castillo Nájera y George Schultz. Castillo Nájera, médico del ejército, tuvo a lo largo de 20 años varios cargos diplomáticos (además de secretario de Relaciones Exteriores, fue embajador en China y Estados Unidos). Es tentador, pues, clasificarlo como diplomático de carrera, pero Camp (cf. *op. cit.*, p. 59) lo describe como médico del ejército, donde alcanzó grado de general. Lo ubico, pues, en la clase militar. Durante 20 años (antes de ser secretario del Trabajo, director de la Office of Management and Budget en la Casa Blanca, secretario del Tesoro, asesor especial del presidente), Schultz fue profesor universitario. Al dejar la secretaría del Tesoro, Schultz ingresó al sector privado; fue vicepresidente ejecutivo y luego presidente del Grupo Bechtel y también profesor en la Universidad de Stanford. Ya que su puesto de ejecutivo fue inmediatamente anterior al de secretario, lo clasifiqué como ejecutivo que se convierte temporalmente en funcionario, no como educador.

LA CLASE ADMINISTRATIVA

De los 15 secretarios mexicanos, 12 (80%) se dedicaron casi exclusiva-

mente a la burocracia gubernamental. Podríamos decir que fueron administradores públicos profesionales. Todos comenzaron su carrera en el estrato medio o superior de la escala jerárquica burocrática. Esos puestos se caracterizaron por considerable movimiento en el cambio de cargos o ascensos. En esos primeros cargos, estos 12 individuos no tenían responsabilidad directa en la elaboración de políticas; con el tiempo, y mediante los ascensos, les correspondió elaborar políticas y también ponerlas en práctica. Antes de ser secretarios, los 12 adquirieron —y demostraron— experiencia administrativa, capacidad política, lealtad al liderazgo político y sus objetivos, y al sistema político mexicano, el cual conocían tan profundamente como a sus protagonistas.

A veces, el trabajo administrativo se concentraba en áreas específicas: agricultura, salud, finanzas, impuestos, etc., pero con frecuencia las áreas eran muy diferentes. En otras palabras, aunque hubo —y hay— cierta localización para el especialista en la administración pública, la norma ha sido diversidad más que especialización.

La actividad partidista (es decir ser miembro de un partido, trabajar para él, realizar campañas, presentar candidaturas para elecciones, ser elegido por medio del voto, tener puestos dentro del partido), es excepcional entre los administradores públicos. De los 12 mencionados, sólo cinco (46 %) tuvieron ese tipo de trabajo en toda su carrera. Quizá haya algún otro, pero tengo mis dudas, porque las biografías de Camp son bastante completas. La actividad partidista de esos cinco secretarios es variada: diputado, senador, burócrata del partido, director de una revista del mismo y un revolucionario. Puesto que llegaron a puestos altos en su actividad partidista, es probable que estos cinco secretarios se hayan dedicado también a trabajos menores en ese renglón.

Al dividir la clase administrativa en dos subclases, vemos que la actividad partidista es excepción en ambas, aunque fue más frecuente en los diplomáticos circunstanciales que en los de carrera (80 % y 20 %).⁷ Sólo un diplomático de carrera fue miembro activo de un partido y senador nacional.

En la biografía de la mayoría de los administradores públicos (siete) no hay datos sobre actividad política, pero sería erróneo suponer que eran apolíticos o neutrales. Es probable que los siete fueran miembros del PRI o por lo menos simpatizantes del partido.

Puede sorprender, sobre todo a observadores estadounidenses, que

⁷ Más datos sobre el tema en mi artículo "Career Experiences of Mexico's Ambassadors: The Case of Occupants of Seven Prestige Diplomatic Posts, 1935-1982", *South Eastern Latin Americanist* (en prensa).

la actividad partidista sea excepción y no regla. Por lo que los estadounidenses saben del sistema político mexicano, suponen que es requisito mínimo ser miembro del PRI para tener un puesto en el gobierno por selección o elección, en especial si se trata de altos cargos. Pero dice Roderic A. Camp en su estudio sobre la élite política mexicana,⁸ que quien es escogido para ocupar un cargo debe ser persona confiable y leal a los líderes del país y sus objetivos, aunque no es imprescindible que sea miembro activo del PRI.

La carrera de los 12 secretarios tiene varios elementos en común, pero el tipo de trabajo burocrático no es el mismo. Los puestos de quienes se encuentran en la subclase diplomática pertenecen a relaciones internacionales dentro y fuera de México. Los que se hallan en la subclase diplomacia circunstancial provienen de trabajos muy variados, que con frecuencia no tienen especialidad.

El sello característico de la subclase diplomática⁹ es que los seis secretarios incluidos aquí pertenecieron casi exclusivamente al cuerpo diplomático o al servicio exterior. Cuatro de ellos ingresaron al servicio diplomático al terminar sus estudios universitarios y permanecieron en él hasta su jubilación o su muerte.¹⁰ Los otros dos llegaron al servicio después de trabajar en el sector público, interrumpieron su carrera diplomática para entrar en la burocracia o alternaron la diplomacia con otros trabajos. Pero, en general, sus cargos se concentraron en la diplomacia.

La carrera de los clasificados en esta subclase empezó en los estratos inferiores, trabajando en algún consulado, legación, embajada como cónsul, vicedcónsul, segundo o tercer secretario (en un caso primer secretario) o en la Secretaría de Relaciones Exteriores.

Una vez en el servicio diplomático, la carrera se caracteriza —como es norma en el sistema político mexicano— por el cambio constante de cargos y ascensos, lo que significa tener puestos más importantes, con más responsabilidad y más relacionados con la cuestión política. Suponemos que con la experiencia así adquirida, los seis secretarios tuvieron sólida formación administrativa y desarrollaron la habilidad nece-

⁸ Roderic A. Camp, *Mexico's Leaders: Their Education and Recruitment*, Tucson, University of Arizona Press, 1980, pp. 9-10.

⁹ En ella se encuentran Castañeda, García Robles, Gorostiza, Padilla, Nervo, Tello y Torres Bodet.

¹⁰ No entran en los límites de este artículo detalles sobre la educación superior de los secretarios. La mayoría tuvo algún tipo de educación universitaria u obtuvo un título en la Universidad Nacional Autónoma; algunos hicieron estudios de posgrado. El derecho fue la carrera frecuente entre secretarios mexicanos y estadounidenses.

saría para desempeñar cargos de más responsabilidad en su campo (representar a México en cuestiones internacionales, reunir y evaluar datos confidenciales, elaborar políticas, ponerlas en práctica, aconsejar sobre las mismas). Algunos puestos se asignaban a modo de prueba y preparación para medir talentos, desarrollar habilidades y distinguir a los más capaces para cargos importantes en el sector público.

El movimiento geográfico es otra característica de esta subclase. Los seis secretarios tuvieron cargos fuera y dentro del país, pero no parece haber patrón que regule esos cambios; algunos pasaron largos periodos en el exterior antes de trabajar en la Secretaría de Relaciones Exteriores, otros tuvieron la experiencia contraria. Así pues, hay mucha variedad en la experiencia de los seis secretarios.

Los cambios regulares en el servicio, dentro y fuera del país, tienen algunos beneficios y por lo menos una desventaja. Los beneficios son tipos de "recompensas" para el individuo por los servicios prestados en lugares poco atractivos e inhóspitos, aislado de los hechos políticos, económicos y sociales de su país, cosa que puede ocurrir si se le asignan puestos en el exterior constantemente o por largos periodos. El diplomático que permanece en su país se beneficia con la experiencia que adquiere, más el conocimiento directo sobre la situación en el exterior. La inevitable desventaja del cambio constante es que, por muy capaz que sea la persona, no puede conocer a fondo el país en que se halla: su lengua, cultura, historia, tradiciones, costumbres, problemas políticos, sociales y económicos.

El destino geográfico de los seis secretarios fue variado, pero también se concentró en ciertas áreas. Sirvieron en América Central y del Sur, Estados Unidos, Europa Occidental, Cercano Oriente y Asia, pero les asignaron, sobre todo, países de Europa y América Latina. Cuatro de ellos tuvieron cargos diplomáticos en ambas regiones, otro sólo en Europa. Las demás regiones figuran de manera esporádica. Un secretario trabajó en Japón y otro, por poco tiempo, en Egipto. Este panorama prueba que, hasta el gobierno de Echeverría, México tuvo intercambio diplomático bastante restringido; hasta entonces, México tenía relaciones con menos de 70 países. Al concluir el periodo gubernamental de Echeverría, había relaciones diplomáticas con 129 países, número que aumentó desde entonces.¹¹

Aunque Estados Unidos ha sido por largo tiempo el país más importante en las relaciones internacionales de México, y éste ha hecho

¹¹ Las cifras, cuya fuente es un informe del ex presidente, están citadas por Shapira, "Mexican Foreign Policy under Echeverría," p. 57.

hincapié en sus relaciones con ese país, sólo dos de los seis secretarios tuvieron allí puestos diplomáticos.¹² Pero este número escaso no significa que entre los mexicanos no hubiera experiencia directa de Estados Unidos, porque quienes estaban en los niveles medios y altos de sus carreras tuvieron cargos de índole diversa como enviados en las Naciones Unidas, desde su fundación. Cuatro de los seis secretarios incluidos en esta subclase (tres de ellos no tuvieron puestos diplomáticos en Estados Unidos) cubrieron algún cargo de su legación en la ONU; de esa manera, tuvieron oportunidad de observar el escenario estadounidense y conocer a algunos de sus funcionarios.

En resumen, los diplomáticos de carrera que llegaron a secretarios tuvieron 30 años de práctica diplomática antes de llegar a ese puesto, aunque la experiencia geográfica haya sido poco amplia, excepto para Manuel Tello. Éste comenzó su carrera en los consulados de Brownsville y Nuevo Laredo (Texas), tuvo puestos en Bélgica, Suiza, y Alemania, antes de la Segunda Guerra Mundial. Luego desempeñó funciones de cónsul por cuatro años en Yokohama (Japón); avanzada ya su carrera, fue embajador en Estados Unidos. Además, ocupó diversos cargos en la Secretaría de Relaciones Exteriores.

Aunque podemos decir que los seis secretarios eran especialistas en cuestiones diplomáticas, su experiencia era de naturaleza general, porque sus cargos no se concentraban en un área específica o en una región del mundo por mucho tiempo. En esto, los diplomáticos mexicanos tienen puestos en común con sus colegas estadounidenses. El Departamento de Estado tiende a preferir —y lo ha hecho por largo tiempo— funcionarios con experiencia general antes que especialistas en algún tema o territorio.¹³

Carrera típica en esta subclase es la de Alfonso García Robles. Comenzó en el servicio exterior en 1939; fue miembro de la legación mexicana en Suecia (1939-1941); director general de asuntos políticos y servicio diplomático en la Secretaría de Relaciones Exteriores (1941-1946); embajador en las Naciones Unidas y director en la Organiza-

¹² Sobre la relación entre México y Estados Unidos, véanse Olga Pellicer de Brody, "Mexico in the 1970's and its Relations with the United States," en *Latin America and the United States: The Changing Political Realities*, Stanford, Stanford University Press, 1974, pp. 314-333.

¹³ Andrew M. Scott, "Environmental Change and Organizational Adaptation: The Problems of the State Department," en *The Politics of U.S. Foreign Policy Making*, Douglas M. Fox (ed.), Pacific Palisades, Goodyear, 1971, p. 258; Amos Yoder, *International Politics and Policymakers' Ideas*, Brunswick, King's Court Communications, 1982, p. 172.

ción de la División de Asuntos Políticos (1946-1957). Director en jefe para asuntos de Europa, Asia, África y Organismos Internacionales en la misma Secretaría (1957-1961); embajador en Brasil (1962-1964); subsecretario de cultura en Relaciones Exteriores (1964-1970); embajador en las Naciones Unidas (1971-1975); secretario de Relaciones Exteriores (1975-1976); posteriormente fue delegado en una conferencia sobre desarme.

La subclase de los que no son diplomáticos de carrera¹⁴ es muy diferente de la que describimos arriba, salvo en que los ubicados aquí pertenecen, en general, al sector público. El rasgo distintivo de esos seis secretarios es que sus trabajos previos correspondían a diversas oficinas de la burocracia gubernamental, concentrados, a veces, en alguna especialidad: el derecho, la banca, la agricultura, la salud, la industria. Pero en los últimos 50 años, la diversidad de experiencias es norma, en gran parte, de la élite política mexicana. "La variedad de experiencias —dice Peter H. Smith—¹⁵ se consideraba recurso valioso y era parte esencial de la preparación en política. . . Los líderes del gobierno tienen más preparación amplia que profunda."

La carrera de Antonio Carrillo Flores, secretario de Relaciones Exteriores desde 1964 hasta 1970, ilustra este aspecto. Carrillo Flores comenzó su carrera burocrática como asistente del procurador general en 1930-1931; al siguiente año —y también en 1934-1935— fue director del departamento legal de la Procuraduría General; en 1933 fue secretario de la Suprema Corte; en 1935-1936, director del departamento de asuntos legales en la Secretaría de Hacienda; dejó este puesto para ser el primer juez de la Dirección Federal Impositiva [ca 1937-1938]. Posteriormente (1938-1941), fue asesor del Banco de México, cargo que tuvo también en 1946-1952, 1971-1972 (en la biografía consultada no hay datos sobre los años 1941-1945).*** En 1945 y hasta 1952, Carrillo Flores fue director de Nacional Financiera; en 1946-1947 fue el primer presidente de la Comisión Nacional de Seguridad. Desde 1952 hasta 1958, fue secretario de Hacienda, y luego embajador en Estados Unidos hasta 1964.

A pesar de la variedad de cargos, entre los seis secretarios que no fueron diplomáticos de carrera, hay algunas coincidencias que conviene mencionar. Los seis ingresaron al sector público al terminar la licen-

¹⁴ Carrillo Flores, Ceniceros, González, Roa, Hay, Rabasa y Sepúlveda.

¹⁵ *Labyrinths of Power: Political Recruitment in Twentieth Century Mexico*, Princeton, Princeton University Press, 1979, p. 155.

*** Director general de crédito en la Secretaría de Hacienda (N. del T.)

ciatura. Comenzaron a trabajar en puestos administrativos medios. Como en los casos anteriores, ascensos y cambios los colocaron en cargos de mayor responsabilidad, en los que adquirieron amplios conocimientos sobre administración y política; la experiencia diplomática de estos secretarios es mayor de lo que sus cargos dejan suponer, porque varios la consiguieron en puestos como éstos: asesor en el Departamento Consultivo del Banco de México, secretario de Hacienda, asesor de la misma secretaría, director general de Aduanas, subsecretario en Comercio y Obras Públicas, director de asuntos financieros internacionales en la Secretaría de Hacienda. Estos cargos, que no son estrictamente diplomáticos, favorecen a menudo contactos con personajes, acontecimientos y corrientes externas, lo que permite a los futuros secretarios penetrarse en cuestiones diplomáticas.

LA CLASE POLÍTICA¹⁶

Las carreras de cinco secretarios —dos de México y tres de Estados Unidos— son muy diferentes a las de la clase administrativa. Algunos tuvieron puestos burocráticos en el gobierno (los estadounidenses incluso trabajaron en el sector privado; sin excepción fueron abogados e incluso uno de ellos fue abogado y periodista), pero esos puestos no fueron la sustancia de su carrera (aunque sí pudieron ser considerable ventaja económica y base para organizar y facilitar la especialidad en su carrera). Los cinco mencionados se dedicaron a la administración pública y, sobre todo, a la política de partido en toda la variedad de sus manifestaciones. Ezequiel Padilla, uno de los secretarios, participó en la Revolución, fue diputado varias veces, dos veces senador, delegado estatal del PRI, precandidato de este partido a la presidencia del país y candidato por el Partido Demócrata Mexicano, y es probable que haya tenido puestos menores. También la carrera de Santiago Roel fue esencialmente política: diputado estatal suplente, senador federal suplente, diputado federal, delegado nacional del IEPES del PRI, subdirector del departamento legal del CEM del PRI, coordinador de oradores en la campaña de López Portillo, precandidato a la gubernatura de su estado, y probablemente otras actividades políticas menores. Los tres secretarios estadounidenses que pertenecen a esta clase fueron senadores; Muskie fue también gobernador; James F. Byrnes y Hull fueron miembros en la Cámara de Representantes. Hull fue, además, decano en el

¹⁶ Padilla, Roel, Byrnes, Hull y Muskie.

Comité Nacional Demócrata. Sin duda, los tres tuvieron algún tipo de actividad política menor, porque en Estados Unidos no se alcanzan sin ella senadurías o diputaciones.

Es comprensible que los cinco se hayan dedicado más a la política interna que a la externa; de lo contrario, su carrera política no habría sido tan sólida. Al mismo tiempo, no les faltó cierta experiencia diplomática. Padilla fue embajador en Hungría e Italia; Roel, presidente del Comité de Relaciones Exteriores durante su diputación; Muskie senador. Es probable que Byrnes y Hull hayan tenido contacto con la política exterior durante sus periodos como legisladores.

LA CLASE MILITAR¹⁷

Uno de los secretarios mexicanos y dos de los estadounidenses fueron militares. Todos llegaron a secretarios terminada su carrera militar. Comenzaron como oficiales en los estratos inferiores y llegaron a rangos altos, en especial George C. Marshall, que fue general de cinco estrellas. Los tres tuvieron bastante experiencia en el campo de la diplomacia. Francisco Castillo Nájera tuvo seis cargos diplomáticos: enviado en China, embajador en Bélgica, Holanda, Francia, embajador en la Liga de las Naciones en este país y Estados Unidos. Marshall fue representante especial del presidente en China. Las tareas que desempeñó durante la guerra le permitieron adquirir habilidad diplomática —o probaron que poseía esas habilidades— y conocimiento en cuestiones internacionales. Durante su carrera militar, pero sobre todo en sus últimas etapas, Alexander M. Haig tuvo una serie de responsabilidades que desarrollaron su habilidad diplomática y le permitieron familiarizarse con la política exterior estadounidense, con otros países y con el mundo. Haig fue asesor militar del asesor presidencial en seguridad nacional; asesor del presidente en seguridad nacional; subjefe de personal en el ejército; comandante en jefe de las tropas estadounidenses en Europa, y supremo comandante aliado en Europa.

LA CLASE ABOGADO/EJECUTIVO¹⁸

Siete de los secretarios estadounidenses pertenecen a esta clase que po-

¹⁷ Castillo Nájera, Haig y Marshall.

¹⁸ Acheson, Dulles, Herter, Rogers, Shultz y Stettinius.

dríamos calificar como típica de Estados Unidos. Sus carreras se localizan en el sector privado como abogados —por lo general en un bufete de prestigio— o ejecutivo en una conocida corporación. Aunque estos puestos eran sustratos de sus carreras, los abandonaron durante periodos breves, largos o definitivamente para ocupar cargos en el gobierno. William P. Rogers, terminados sus estudios universitarios, comenzó su práctica de abogado. En 1938-1942 y 1946-1947 fue asistente del procurador de Nueva York. En 1947 fue consejero y luego consejero jefe en el comité de investigación de guerra del Senado. En 1950 volvió a litigar. En 1948-1950 Rogers fue consejero jefe del subcomité de gastos del Ejecutivo, del comité de investigaciones del Senado. En 1953, al comenzar la presidencia Eisenhower, Rogers fue nombrado asistente del procurador general, puesto que dejó en 1957 para convertirse en procurador general al final de ese gobierno, en 1961. Rogers regresó entonces a su trabajo de abogado. En enero de 1969, al iniciar el gobierno de Nixon, Rogers fue nombrado secretario de Estado, cargo al que renunció en 1973, para volver al ejercicio de su profesión. Edward R. Stettinius Jr. es ejemplo de aquellos que sirvieron largos periodos en el gobierno. Por mucho tiempo, fue ejecutivo en General Motors y U.S. Steel. Al comenzar la Segunda Guerra Mundial ingresó al gobierno. Fue primero miembro del comité de consejeros para la defensa nacional, luego miembro de la administración para la producción del gobierno. En adelante, Stettinius fue administrador y asesor especial del presidente, 1941-1943, subsecretario de Estado, 1943-1944, secretario de Estado, 1944-1945, y en este último año representó a su país en las Naciones Unidas.

Todos pertenecieron a uno u otro partido, y algunos fueron miembros prominentes como Acheson del Demócrata, Dulles del Republicano, por ejemplo. Aunque, por lo general, participaban en el gobierno en los periodos en que dominaba su partido, no era así en todos los casos. Dulles cooperó varias veces en el gobierno cuando el Partido Demócrata estaba en el poder. Las razones para solicitar esta participación eran políticas: conseguir el apoyo republicano para ciertos aspectos de la política exterior, como la participación de Estados Unidos en la ONU y la conclusión del tratado de paz con los japoneses.

Los datos sobre Rogers dicen que no era imprescindible para un ejecutivo/abogado ser secretario de Estado (con escasa o ninguna experiencia en relaciones internacionales), pero los seis restantes sí tuvieron preparación en estas cuestiones y puede decirse que eran hábiles y conocedores de la diplomacia antes de llegar al Departamento de Estado.

Los siete recibieron, como es natural, remuneración por su trabajo

como secretarios, pero no hay pruebas de que quisieran ese cargo por el dinero que recibieron, porque la remuneración era apenas una fracción de lo que obtenían como profesionistas. Aceptaron esos y otros cargos en el gobierno por razones extraeconómicas: porque sentían el deber de servir al país, por el reto que significaba una tarea difícil, por el deseo de ayudar a su partido, de influir en la política de su país y en la internacional, e incluso el deseo de conseguir un lugar en la historia. Estas razones no son únicas de estos secretarios ni de otros estadounidenses. Los que tienen carreras de abogados o ejecutivos han participado también en altos puestos de la burocracia gubernamental estadounidense.

LA CLASE EDUCADOR¹⁹

Dos secretarios estadounidenses fueron profesores de tiempo completo de ciencia política. Henry Kissinger era especialista en política internacional, Dean Rusk en derecho internacional; ambos dejaron la vida académica para colaborar con el gobierno. Además de participar como asesor para el gobierno, Kissinger fue asesor del presidente en Seguridad Nacional y director del mismo ramo antes de ser secretario, tareas que desempeñó simultáneamente. Rusk tuvo varios puestos en el Departamento de Estado antes de ser secretario. A finales del decenio 1940 y principios de los años cincuenta, Rusk fue asesor jefe en la División Internacional de Seguridad, asesor especial del Departamento de Estado, director en la Oficina de Asuntos para las Naciones Unidas; asesor para Asia del secretario de Estado. Entre este último puesto y su secretaría, Rusk fue presidente de la Fundación Rockefeller, institución filantrópica que tiene ciertos lazos con la educación superior. Así pues, no creo desatinado clasificar a Rusk, aunque no estrictamente, como miembro del grupo de académicos.

Kissinger y Rusk sabían de política internacional cuando llegaron al Departamento de Estado. Esa experiencia fue producto de su preparación y cargos académicos, sus investigaciones y su experiencia en el gobierno. Ambos cultivaron también contactos internacionales, en especial Kissinger, que fue por varios años director del seminario internacional de la Universidad de Harvard, que reunió personajes importantes de otros países.

¹⁹ Kissinger y Rush.

¿CAMBIO? ¿CONTINUIDAD?

Personas con características similares no siempre son escogidas para puestos de la misma categoría. Por razones diversas, el liderazgo político puede cambiar las "condiciones sociales de la norma",²⁰ según la denomina P. Smith, es decir los atributos que son requisitos imprescindibles para alcanzar cargos en cualquier sistema político. Nuevos grupos consiguen influencia y exigen el ingreso al sector público. El cambio político y la modernidad, cierta corriente especial en el gobierno y las sociedades más complejas (complejidad mundial en el caso de los puestos diplomáticos) necesitan personas con preparación y experiencia diferentes. Para saber si hubo cambios y cómo fueron, compararé la trayectoria de los secretarios antes y después de 1960.

El análisis lineal que presento en el cuadro 2 muestra escasos cambios en el periodo estudiado. El único notable en México es la desaparición de la clase militar desde 1960 y aun antes (desde 1945 no hubo secretarios con esos antecedentes). En Estados Unidos, el cambio es la clase educador que no existía hasta 1960, clase importante, de la que surgieron dos secretarios entre 1960 y 1985. Pero nada prueba que en Estados Unidos el académico especializado en relaciones internacionales se considere el candidato más idóneo para secretario de Estado. En realidad, hay cierta continuidad en el tipo de carreras. En 50 años, de la clase administrativa surgieron con frecuencia los secretarios mexicanos, y los estadounidenses de la clase abogado/ejecutivo aunque ésta haya perdido ahora relieve.

Gran variedad de experiencia tuvieron los secretarios mexicanos y estadounidenses. No hubo entre ellos un camino o modo de aprendizaje parecido. Sólo dos clases comparten los secretarios de ambos países, la militar y la política, y ninguna fue prominente. La clase administrativa, importante para la selección de secretarios en México, no tuvo importancia en Estados Unidos, en donde pesó la clase abogado/ejecutivo que, a su vez, se desconoció en México. Unos pocos diplomáticos de carrera fueron secretarios en México, ninguno en Estados Unidos.

A pesar de la diversidad de carreras, casi todos los secretarios llegaron a ese puesto con algún conocimiento de diplomacia o relaciones internacionales, pero ni en México ni en Estados Unidos era requisito imprescindible. En los últimos 50 años, ambos países han cambiado mucho en lo interno y externo, pero no hubo cambios de sustancia en las carreras y experiencias de sus secretarios.

²⁰ *Labyrinths of Power*. . . , p. 65.

CUADRO 2

Clasificación de secretarios, según carrera,
antes y después de 1960

Clases	Secretarios de México			Secretarios de Estados Unidos					
	antes de 1960		desde 1960		antes de 1960		desde 1960		
	número	%	número	%	número	%	número	%	%
Administrativa	6	75	6	86	—	—	—	—	—
a) diplomática	(3)	(37.5)	(3)	(43)	—	—	—	—	—
b) diplomacia circunstancial	(3)	(37.5)	(3)	(43)	—	—	—	—	—
Política	1	12.5	1	14	2	29	1	14	14
Militar	1	12.5	—	—	1	14	1	14	14
Abogado/ejecutivo	—	—	—	—	4	57	3	43	43
Educador	—	—	—	—	—	—	2	29	29
Total	8	100	7	100	7	100	7	100	100