

LA REPRESENTACIÓN DE ESTADOS UNIDOS EN AMÉRICA LATINA

WILLIAM P. TUCKER,
Texas Technological College

INTRODUCCIÓN. Un estudioso de la representación de Estados Unidos en América Latina podría enfocar el tema desde varios ángulos igualmente adecuados. Entre ellos se encuentran la historia diplomática, las biografías de diplomáticos importantes, el papel de los diplomáticos en situaciones de gran crisis, la evaluación personal de los especialistas en América Latina relacionados con nuestros diplomáticos, y un estudio estadístico cuantitativo de las características y capacidades de los diplomáticos.

Los enfoques históricos y biográficos resultan fructíferos en general, pero no por lo que se refiere al pasado más reciente. Por lo que toca al siglo XIX, basta con mencionar los nombres de algunos ministros de los Estados Unidos en América Latina para recordar su influencia (a menudo benéfica, pero a veces dudosa). Se incluirían en la lista hombres como Joel Poinsett, Arthur Beaupre, Thomas Dawson, William L. Scruggs, John Barret y John W. Foster. En cuanto al siglo XX, vienen enseguida a la mente los nombres de Dwight Morrow, Josephus Daniels y Philip Bonsal.

En general se podría afirmar lo mismo respecto de la importancia de estudiar las situaciones de "diplomacia de crisis". De nuevo, aquí podríamos examinar la labor de hombres como Poinsett (en la década de 1890 en Venezuela), Morrow y Daniels (en las décadas de 1920 y 1930 en México), y Bonsal (en los primeros meses de Castro).

La valoración personal de diplomáticos con quienes el autor, u otros escritores, tienen alguna conexión, podría proporcionar interesantes bosquejos de individuos, pero el panorama general sería necesariamente limitado.

Por tales razones, en este ensayo se sigue un enfoque más prosaico, consistente en el estudio de ciertos datos cuantitativos sobre las capacidades, características y experiencia de los diplomáticos norteamericanos en algunos de los principales países latinoamericanos a partir de 1958, una fecha que tal vez algunos estudiosos puedan pensar que señala el principio de una "nueva" diplomacia hacia América Latina.

Más específicamente, gran parte de los datos básicos se han elaborado con base en las publicaciones del Departamento de Estado de los Estados Unidos, *The Biographic Register* y *Foreign Service List*, para 1958, 1961-62 y 1965-66. En la medida de lo posible, se ha comparado esta in-

formación sobre estos diplomáticos en América Latina con los datos similares publicados sobre el Servicio Exterior de Estados Unidos en conjunto. En orden de su población, los países que se utilizan en este estudio son: México, Argentina, Colombia, Perú, Venezuela y Chile. Estos seis países, que representan alrededor de las dos terceras partes de la población de la América Española, parecen ser los más importantes en las relaciones contemporáneas de los Estados Unidos con esta zona. Para el estudio se tabularon datos relativos al personal del servicio exterior de los niveles medio y superior. Ello quiere decir, en otras palabras, Embajadores, Ministros, Oficiales del Servicio Exterior y Oficiales de la Reserva del Servicio Exterior, que se encuentran en las clases 1 a 6; y los oficiales de base del Servicio Exterior en las clases 1 a 7.¹

Si examinamos el siguiente cuadro, en el que se ha ordenado a los países en cuanto a su población, observamos que, con la excepción de Colombia y Chile, el número de diplomáticos norteamericanos no se aparta en más de un lugar del orden de población en 1958 y 1961-62. En 1965-66 los que se desvían son Perú y Venezuela.

Cuadro 1

ORDENAMIENTO DE PAÍSES (†) Y NÚMERO DE DIPLOMÁTICOS NORTEAMERICANOS EN CADA PAÍS (*)

Número de orden y población en millones ²	Número de diplomáticos norteamericanos		
	1958	1961-62	1965-66
1 México (40.9)	† 1 (41) *	1 (49)	1 (62)
2 Argentina (22.2)	2 (28)	2 (27)	2 (39)
3 Colombia (15.1)	6 (13)	6 (15)	4 (26)
4 Perú (11.5)	5 (14)	5 (18)	6 (22)
5 Venezuela (8.2)	4 (18)	4 (21)	3 (33)
6 Chile (8.2)	3 (20)	3 (26)	5 (24)
	(134)	(156)	(206)

Se advertirá que el personal del Servicio Exterior destacado en los seis países se incrementó entre 1958 y 1965 (de 134 a 206) a un ritmo mucho mayor que la tasa de crecimiento demográfico de esos países. Esto parece reflejar claramente la importancia creciente que el gobierno norteamericano asigna a América Latina.

¹ Las cifras relativas al número de personas en el Servicio Exterior que aparecen en las tabulaciones de este ensayo, generalmente son un poco menores que las que consigna la *Foreign Service List*; ello se debe a ciertas discrepancias que existen entre la *List* y el correspondiente *Biographic Register*. Por ejemplo, se omitieron algunos nombres debido a la falta de cualesquiera datos significativos en el *Biographic Register*.

² *Almanaque Mundial*, 1965. Editora Moderna, México. D. F., 1965.

LAS CARACTERÍSTICAS DEL PERSONAL DEL SERVICIO EXTERIOR

Edad. No se han producido cambios notables en la composición por edades del personal del Servicio Exterior en años recientes. Como sería de esperarse, son pequeños los porcentajes de los representantes de niveles medio y superior en el grupo de menos de 31 años. Hay un amplio sector de nivel constante que representa los tres grupos de edades entre 31 y 50 años, con porcentajes aproximadamente similares en cada grupo. Después de los 50 años hay un leve descenso.

Cuadro II

EDAD DEL PERSONAL DEL SERVICIO EXTERIOR EN LOS SEIS PAÍSES

	Menos de 31	31-40	41-50	51-52	Más de 52
1958	3.7 %	38.8 %	38.8 %	6.0 %	12.7 %
1961-62	1.3	29.5	49.3	5.1	14.8
1965-66	6.6	31.3	43.4	6.2	12.5

Cuadro III

EDAD DEL TOTAL DEL PERSONAL DEL SERVICIO EXTERIOR DE NIVELES MEDIO Y SUPERIOR EN EL TOTAL DEL SERVICIO EXTERIOR³

	Menos de 31	31-40	41-50	51-60	Más de 60
	6.3 %	28.0 %	37.9 %	22.2 %	5.7 %

Según aparece en el cuadro III, en el estudio de McCamy, de 1960, se encuentra una mayoría creciente en las edades de 30 a 50 años, cuando se compara 1960 con 1952. En ese período, el servicio se hizo a la vez más viejo y más joven, con un incremento en las edades 41-50 y un descenso en las de 31-40. Se realizaron estos cambios a expensas de los grupos de edad más avanzada y de edad más joven.

La educación. Merece examinarse el nivel educativo del personal diplomático norteamericano en América Latina. Tres cuartas partes, o más, tienen por lo menos el grado de *bachelor*, y aproximadamente la mitad han hecho algunos estudios de posgrado. Sin embargo, el nivel educativo es un poco mayor en el total del servicio exterior. McCamy observó que en 1960 el 79.1 % tenía por lo menos el grado de *bachelor*. Harr encontró en 1962 que el 85.9 % tenía ese grado o más, lo que representaba un nivel superior al del personal ejecutivo civil del gobierno (81 %).⁴

³ James L. McCamy, *Conduct of the New Diplomacy*, Harper, Nueva York, 1964, p. 207.

⁴ *Ibid.*, p. 209; John E. Harr, *The Anatomy of the Foreign Service: A Statistical Profile*, Carnegie Endowment for International Peace, Nueva York, 1965, p. 14.

Cuadro IV
EL GRADO MÁS ALTO OBTENIDO

	Menos que B.A.	B.A.	B.A. + pero no M.A.	M.A.	LL.B.	Ph.D.
1958	26.1 %	27.6 %	7.5 %	20.1 %	12.0 %	6.7 %
1961-62	19.9	26.9	12.1	25.0	9.0	7.1
1965-66	25.2	24.8	17.5	24.3	3.4	4.8

Al analizar las cifras del personal del Servicio Exterior en los seis países, se encontró que el nivel educativo de los oficiales "administrativos" era menor que el de los oficiales clasificados como "políticos", "económicos" o "consulares".

La experiencia en el Servicio Exterior. Años en la Asignación Actual. Dado que las relaciones humanas son tan importantes en el servicio exterior, resulta de especial importancia la información sobre la experiencia en la región y el país, particularmente en el ambiente latinoamericano.

La proporción del personal con más de tres años de experiencia en sus países de asignación actual era la siguiente: 1958: 15.6 %; 1961: 30.1 %; 1965: 19.4 %. Estas cifras son realmente bajas, dado el lapso que se requiere para que una persona "aprenda el oficio" en una asignación. Sin embargo, si calculamos la proporción del personal con más de dos años de experiencia, las cifras aparecen claramente más elevadas: 1958: 38.7 %; 1961: 51.9 %; 1965: 37.4 %.⁵

En contraste con lo que sucede en los servicios exteriores de Inglaterra y algunos otros países, el sistema de los Estados Unidos es uno de cambios frecuentes de personal. En el estudio de Harr sobre el Servicio Exterior norteamericano se afirma que: "hay muy pocos oficiales del Servicio Exterior con más de diez años de experiencia en alguna región. Sólo en Europa y América Latina la proporción supera al 1 % del total del personal".⁶ El resultado es que los Estados Unidos "tienen pocos oficiales del Servicio Exterior que hayan permanecido en alguna región del mundo por períodos suficientemente largos como para que se les pueda calificar de verdaderos expertos en esa región".⁷

McCamy afirma que las razones del Departamento de Estado para los cambios frecuentes de puestos son las siguientes: 1) un oficial no permanece en un lugar el tiempo suficiente para establecer lazos y compromisos demasiado estrechos que le hagan perder su perspectiva; 2) se debe desplazar con frecuencia al personal de los puestos más difíciles; 3) varían grandemente las oportunidades de promoción, y por ello deben rotar los

⁵ Estas cifras se comparan favorablemente con las que encuentra McCamy (*op. cit.*, p. 219) en cuanto a los años de experiencia en una región, para el conjunto del Servicio Exterior.

⁶ Harr, *op. cit.*, p. 23.

⁷ McCamy, *op. cit.*, p. 217.

mejores puestos; 4) el trabajo supone capacidades especiales que varían poco de país a país; 5) se debe llevar al personal a los puestos donde se le necesite más.⁸

Se puede añadir que el cuadro anterior, relativo a la experiencia en América Latina, mejora cuando se agregan los datos sobre la experiencia en la zona, anterior a la llegada de los oficiales a sus puestos actuales. Así encontramos que en 1958 el 27.0 % del personal había tenido en América Latina toda su experiencia anterior con el Servicio Exterior; en 1961, 14.1 %; en 1965, 15.5 %. Además, un gran porcentaje había tenido *alguna* experiencia previa en América Latina. Las cifras respectivas fueron: 1958: 24.6 %; 1961: 35.2 %; 1965: 36.9 %.

Eran considerables las oportunidades que se ofrecían al personal para hacer comparaciones con otros ambientes; entre una tercera parte y una mitad de los oficiales habían tenido anteriormente puestos fuera de América Latina. Quienes tenían más de tres años de tal experiencia representaban el 19.4 % del total en 1958, el 22.4 % en 1961, y el 31.6 % en 1965.

La experiencia de los Oficiales del Servicio Exterior incluye viajes de trabajo periódicos a Wáshington, en el Departamento de Estado o en otras oficinas. Las proporciones del personal que comprende este estudio, que había laborado en el Departamento de Estado, eran las siguientes: 1958: 28.4 %; 1961: 46.8 %; 1965: 38.8 %.

Capacidad en idiomas. Se podría considerar un elemento en el panorama del servicio exterior (la capacidad en idiomas), en relación con el nivel educativo y con la experiencia. Es un elemento importante para ambos criterios, y juega un papel significativo en la eficacia con que se ejecuta la labor del servicio exterior. El Departamento de Estado y el Servicio Exterior han actuado bajo este supuesto desde la adopción, en 1956, de la primera política general de idiomas extranjeros. La nueva Política de Idiomas Extranjeros, adoptada en 1964, fijó el requisito de que cada oficial debía alcanzar el nivel de eficiencia mínima profesional (nivel 3), o mejor, en dos idiomas extranjeros, antes de que alcanzara el nivel superior. Para 1965, el 67 % del personal tenía por lo menos un idioma al nivel 3 de eficiencia.⁹

En los últimos años, el Departamento de Estado y el Servicio Exterior han puesto un énfasis mayor en la preparación de especialistas de área. Se anuncian los criterios para la especialización en una área como más de cinco años de experiencia en una región, más el nivel 3 en la capacidad de hablar por lo menos un idioma de la región. Para 1965, 230 de los 374 especialistas de área (más del 60 %) aparecían como especialistas en América Latina. 39 de ellos hablaban español y portugués al nivel 3 o mejor.¹⁰

⁸ *Idem.*

⁹ *Department of State News Letter*, junio de 1965, pp. 4-5.

¹⁰ Harr, *op. cit.*, pp. 60-61.

En nuestra tabulación se puede ver este mayor hincapié en los idiomas. Las proporciones del personal con el nivel 3 en español fueron las siguientes: 1958: 9.7 %; 1961: 34.6 %; 1965: 41.7 %. Quienes informaron estar siguiendo cursos de entrenamiento en idiomas, en los mismos años, fueron: 9.0 %, 11.5 %, y 10.2 %.

Ocupaciones anteriores. La experiencia ocupacional, anterior a la entrada en el Servicio Exterior, tiene alguna importancia, por lo que debe hacerse notar aquí. El gobierno federal (fuera del Departamento de Estado) y los negocios son los campos de ocupación que se mencionan con más frecuencia en 1958, 1961 y 1965 (obviamente, ambos campos son categorías muy amplias). En seguida aparecen la enseñanza en las universidades y en el nivel medio, y en menor proporción los ocupados como abogados, ingenieros y periodistas (véase el cuadro de la nota 11). Dando por sentada la importancia de esta experiencia anterior, lo que aparece significativo es la gran proporción del personal con toda, o la mayor parte, de su experiencia como empleados de carrera en el Servicio Exterior.

Personal Femenino. Las mujeres integran una proporción pequeña (indebidamente pequeña, tal vez) del personal. Para este estudio las cifras pertinentes fueron: 1958: 9.0 %; 1961: 4.5 %; 1965: 5.8 %. Como observa McCamy: "Son pocas las mujeres que llegan a escalar una posición lo suficientemente elevada en este trabajo como para aparecer en el *Register*." ¹²

Resumen. Este estudio de la representación de los Estados Unidos en seis de los países más grandes de la América Española se refiere a los años de 1958, 1961-62, y 1965-66.

En la mayor parte de los casos, el número de empleados en cada país está aproximadamente en proporción a la población del país. La importancia creciente que los Estados Unidos otorgan a la América Latina parece reflejarse en el hecho de que el crecimiento de su personal es mucho más rápido que el de la población de América Latina, desde 1958.

Por lo que toca a la edad, alrededor de las tres cuartas partes del personal se encontraban en el grupo 31-40; alrededor de una quinta parte tenían más de 50 años; y unos pocos tenían menos de 31.

Las tres cuartas partes, o más, tenían por lo menos un grado de *bachelor*, y cerca de la mitad tenían algunos estudios de posgrado.

Quiénes tenían más de dos años de experiencia en América Latina representaban entre el 37.4 % y el 51.9 % del total, en el periodo estu-

¹¹ Experiencia anterior a la entrada en el Servicio Exterior:

	1958	1961	1965
Gobierno Federal (fuera del Departamento de Estado)	38.8 %	16.1 %	29.6 %
Negocios	17.8	26.9	22.3
Enseñanza universitaria	8.2	6.4	4.9
Enseñanza en el nivel medio	6.7	2.4	4.4

¹² McCamy, *op. cit.*, p. 206.

diado. Estas cifras se comparan favorablemente con la experiencia regional del conjunto del Servicio Exterior. Sólo unos pocos tenían más de diez años de experiencia en alguna región. De los incluidos en este estudio, entre un cuarto y un tercio habían tenido alguna experiencia en América Latina antes de ocupar sus puestos actuales.

La capacidad para los idiomas juega un papel importante en la realización eficaz del trabajo, y en años recientes el Servicio Exterior ha dado un énfasis creciente a los idiomas. Se define a los especialistas de área como a quienes tienen más de cinco años de experiencia en una área, más el nivel 3 de capacidad para hablar un idioma de la región. Para 1965, más del 60 % de los especialistas de área eran expertos en América Latina.

Los campos de experiencia previa enunciados con más frecuencia fueron los de gobierno, negocios, y enseñanza; pero una gran proporción del personal había tenido toda su experiencia de trabajo en el propio Servicio Exterior.

En el Servicio Exterior menos de una persona en cada diez pertenece al sexo femenino.