

EMBAJADORES NORTEAMERICANOS EN MEXICO Y EMBAJADORES MEXICANOS EN ESTADOS UNIDOS: CARACTERISTICAS DE SUS CARRERAS Y EXPERIENCIA PROFESIONAL*

JAMES D. COCHRANE

Los ESTUDIOS de las complejas y a menudo difíciles relaciones entre Estados Unidos y México rara vez conceden algo más que una atención pasajera a las personas que cada país envía al otro como embajador. Sin embargo, estos funcionarios públicos desempeñan ciertas actividades que afectan de manera importante, el estado de las relaciones entre los dos países. Sus funciones incluyen: 1) servir de conducto entre el gobierno del embajador y el gobierno ante el cual está acreditado y, a menudo, explicar los comunicados; 2) reunir información sobre muchos temas, desde los mundanos hasta los de gran importancia y transmitir esa información a su gobierno; 3) asesorar y/o hacer recomendaciones políticas a su gobierno; 4) realizar negociaciones, sobre la base de las instrucciones que recibe de su gobierno con el gobierno ante el cual está acreditado y 5) participar, en mayor o menor medida, en la política exterior de su país —en particular en aquellos aspectos que se relacionan con el país en el que está acreditado. Incluso en aquellos casos en que el embajador no conduce negociaciones, participa en ellas, o toma parte en las decisiones políticas, el cargo que ocupa le permite ejercer una poderosa influencia aunque indirecta sobre esos procesos. Esto se deriva del hecho de que el embajador es quien proporciona toda o parte de la información que otros utilizan en el curso de las negociaciones o en el establecimiento de los objetivos políticos y de los medios que se utilizan para alcanzar esos objetivos.¹

El tema de este artículo es el análisis de un grupo de diecinueve diplomáticos. Once de ellos fungieron como embajadores de Estados Unidos en México y los ocho restantes representaron a México ante el gobierno de Washington durante el período de cuarenta y cinco años entre 1935 y 1979.²

* Traducción de Guillermina Cuevas.

¹ Acerca de las funciones de los diplomáticos véase: K. J. Holsti, *International Politics: A Framework for Analysis*, 3a. ed., Englewood Cliffs, Prentice-Hall, 1977, pp. 192-197; y Vernon Van Dyke, *International Politics*, 3a. ed.; Englewood Cliffs, Prentice-Hall, 1972, pp. 278-279.

² Los embajadores de Estados Unidos en México durante los años 1935-1979 y los períodos que se mantuvieron en el cargo son: Josephus Daniels, 1933-1941; George Messersmith, 1942-1946; Walter Thurston, 1946-1950; William O'Dwyer,

Este artículo enfatiza las características que muestran la carrera y la experiencia profesional de esas personas. Ese énfasis permitirá identificar la trayectoria o trayectorias que los llevaron a ocupar esos importantes cargos diplomáticos y los requisitos que fueron considerados necesarios para designar a quienes llegaron a ocuparlos.³ El análisis partió de las siguientes preguntas: ¿Cuál era la experiencia profesional de los diecinueve embajadores, antes de ser nombrados para representar a México o a Estados Unidos? Es decir, ¿en qué área se localizaba su puesto anterior: en la diplomática, en el sector privado, en la actividad política o en alguna otra? ¿Existen diferencias entre los representantes diplomáticos de Estados Unidos y los mexicanos en términos de la importancia de los cargos que ocupaban anteriormente? Si los puestos anteriores fueron esencialmente diplomáticos, ¿qué tipo de experiencia diplomática tenía cada uno de los embajadores antes de ser enviados a la ciudad de México o a Washington y qué tan amplia era esta experiencia? ¿La experiencia diplomática anterior incluía puestos en el país en el que posteriormente fungieron como embajadores? Si el puesto no era esencialmente diplomático, ¿qué experiencia diplomática —ya sea nombramientos en el exterior o puestos en la burocracia de la política exterior de sus respectivos países— habían tenido antes de ser nombrados embajadores de México en Estados Unidos y qué tan amplia era esa experiencia? ¿Cambió la experiencia profesional de los representantes diplomáticos norteamericanos o la de los mexicanos en el curso de los años 1935-1979, y si así fue, de qué naturaleza fue el cambio? Por último, ¿la experiencia profesional de estos representantes diplomáticos era similar o diferente a la del conjunto de los representantes diplomáticos de esos países?

La información sobre la experiencia profesional de los embajadores norteamericanos ante el gobierno mexicano se obtuvo principalmente a través de varios volúmenes del *Who's Who in America*. Esa fuente se complementó consultando *The International Who's Who* y el *Biographical Register*

1950-1952; Francis White, 1953-1957; Robert C. Hill, 1957-1960; Thomas C. Mann, 1961-1963; Fulton Freeman, 1964-1969; Robert McBride, 1969-1974; Joseph John Jova, 1974-1977 y Patrick J. Lucey, 1977-1979.

Los embajadores de México en Estados Unidos y las fechas de su permanencia en Washington son: Francisco Castillo Nájera, 1935-1945; Antonio Espinosa de los Monteros, 1945-1949; Rafael de la Colina, 1949-1952; Manuel Tello, 1952-1958; Antonio Carrillo Flores, 1958-1964; Hugo B. Margáin, 1964-1970 y 1976-; Emilio O. Rabasa, 1970 y José Juan de Olloqui y Labastida, 1971-1976.

³ El puesto de embajador en Estados Unidos es el nombramiento más importante en el extranjero en la comunidad diplomática mexicana. Esto se deriva de la importancia de Estados Unidos en las relaciones internacionales de México. En cambio para la comunidad diplomática norteamericana el cargo de embajador en México no tiene una categoría comparable. Sin embargo, dado el estatus que ocupa México entre los países latinoamericanos y los numerosos vínculos entre los dos países, la embajada de la ciudad de México podría, con justicia, definirse como un nombramiento diplomático importante.

del Departamento de Estado. La información sobre los embajadores mexicanos se obtuvo en la obra de Camp *Mexican Political Biographies*.⁴

TRAYECTORIAS PROFESIONALES MULTIPLES

La experiencia profesional de quienes ocuparon las dos embajadas en Washington y en México respectivamente no siguieron una única ruta o trayectoria. Esta afirmación es válida si se observan los diecinueve casos conjuntamente y también se sostiene si se analiza cada uno de ellos en forma separada. Los datos acerca de la experiencia profesional permiten reconstruir tres trayectorias claramente diferentes. Las trayectorias son: la del diplomático de carrera; la del administrador; y por último la del hombre de negocios/militante de partido/funcionario público.

Sólo una trayectoria, la de diplomático de carrera, fue común a los mexicanos y a los norteamericanos. Diez de los diecinueve representantes —siete, 64 por ciento, de los embajadores de Estados Unidos en México y tres, 38 por ciento, de los embajadores mexicanos en Estados Unidos— comparten este tipo de experiencia profesional.⁵ La trayectoria del administrador se presentó exclusivamente en el caso mexicano. Cinco, es decir 62 por ciento, de las personas que México envió a Washington durante el período 1935-1979 habían sido anteriormente administradores.⁶ La última trayectoria la de hombre de negocios/militante de partido/funcionario público, la siguieron únicamente algunos de los representantes de Estados Unidos. Cuatro, es decir 36 por ciento de los embajadores norteamericanos en México habían tenido experiencia en puestos de este tipo.⁷

Trayectoria del diplomático de carrera

La experiencia profesional de quienes se encuentran en esta categoría se se concentra plenamente y se limita por completo al ejercicio de un cargo gubernamental relacionado con asuntos internacionales. Ese es el sello distintivo de esta trayectoria. Sin embargo, esto no significa que quienes siguieron esta trayectoria no tuvieran experiencia fuera del área de las re-

⁴ Roderic Ai Camp, *Mexican Political Biographies*, Tucson, University of Arizona Press, 1976.

⁵ Los representantes diplomáticos norteamericanos cuya experiencia profesional sigue la trayectoria del diplomático de carrera son: Freeman, Jova, Mann, McBride, Messersmith, Thurston y White.

Los representantes mexicanos cuyos puestos siguen esta trayectoria son: Castillo Nájera, De la Colina y Tello.

⁶ Estas personas son Carrillo Flores, De Olloqui y Labastida, Espinosa de los Monteros, Margáin y Rabasa.

⁷ Las personas cuya trayectoria es la del hombre de negocios/activista de partido/funcionario público son Daniels, Hill, Lucey y O'Dwyer.

laciones internacionales. Aunque la mayoría de los casos no está en esta situación, algunos de los profesionales del servicio exterior tanto de Estados Unidos como de México, muestran una experiencia previa a su experiencia diplomática en campos ajenos a la política exterior y casi todos de breve duración. Una vez que los diez diplomáticos de carrera accedieron a cargos de esta naturaleza ya no oscilaron (salvo una excepción y de poca duración) entre posiciones en el cuerpo diplomático y posiciones en el sector privado. En el caso de los diez embajadores cuyo puesto era de este tipo —aquéllos que habían tenido experiencia fuera del campo de las relaciones internacionales y aquéllos que no la habían tenido— la carrera diplomática fue el centro de su trayectoria, y la mayor parte de su vida adulta transcurrió en el ejercicio de cargos diplomáticos.

La experiencia profesional de los siete diplomáticos de carrera norteamericanos y la de los tres mexicanos se asemeja considerablemente.

Ambos grupos iniciaron su carrera diplomática en puestos fuera de su país, por lo general como vicecónsules. Cuatro de los siete representantes de Estados Unidos que eran diplomáticos de carrera recibieron su primer nombramiento en América Latina, en un caso en México. La primera destinación de los otros tres profesionales norteamericanos fue en lugares tan diferentes, como Basra, Pekín y Fort Erie. Dos de los tres diplomáticos de carrera mexicanos fueron primero destinados a Estados Unidos, en un caso en el consulado de Brownsville, Texas y en el otro en el consulado de Filadelfia; el tercer diplomático de carrera mexicano inició su carrera en el servicio exterior en el Lejano Oriente, en China.

Entre su primer nombramiento diplomático y su designación como embajador en México o en Estados Unidos respectivamente, todos los diplomáticos de carrera ocuparon varios puestos. De hecho, movimientos rápidos —tanto laterales como ascendentes— fue la norma en la carrera de este grupo de diplomáticos norteamericanos y mexicanos. A lo largo de su carrera todos ellos fueron enviados a diferentes misiones diplomáticas de su país en el extranjero. En general, los nombramientos en el extranjero que recibieron estas personas los destinaron a las más diversas partes del mundo. Casi nunca las destinaciones de los diplomáticos de carrera tanto norteamericanos como mexicanos se limitaron a un país o a un área geográfica. Además de sus nombramientos en el exterior, cada uno de los diplomáticos de carrera norteamericanos y dos de los mexicanos, ocuparon puestos en el Departamento de Estado o en la Secretaría de Relaciones Exteriores respectivamente. En el caso de los profesionales norteamericanos, algunos de los cargos que ocuparon en su país estaban relacionados con un país o con una región geográfica en particular, por ejemplo, asuntos chinos o asuntos latinoamericanos en el Departamento de Estado; otros cargos tenían que ver con un tema en particular, por ejemplo, economía o administración del personal del Servicio Exterior, también en el Departamento de Estado. Los cargos internos que ocuparon los diplomáticos mexicanos de carrera incluyen puestos administrativos como por

ejemplo el de Jefe del Servicio Consular y Director General del Servicio Diplomático en la Secretaría de Relaciones Exteriores, así como algunos puestos que suponen participación en la toma de decisiones o que tienen importancia política en la Secretaría. Los nombramientos de los diplomáticos de carrera, tanto en los consulados y embajadas en el exterior como en la burocracia de las relaciones exteriores de su país fueron por lo general de corta duración —casi nunca de más de dos o tres años y en ocasiones hasta de un año o menos. De manera que cuando estas personas fueron elegidas para encabezar la embajada de su país en la ciudad de México o en Washington respectivamente, ya habían tenido diversas experiencias diplomáticas.

Los siete representantes norteamericanos y los tres representantes mexicanos eran especialistas en el sentido de que sus carreras se habían concentrado en el área diplomática. Sin embargo no lo eran en cuanto a los puestos que habían ocupado, que eran más de carácter general que especializado. Es decir, con sólo una excepción, ninguno de ellos había ejercido cargos relacionados con un país, con una región o con un tema en particular. La experiencia profesional de dos diplomáticos de carrera, uno de cada país, sirve como ejemplo típico para ilustrar lo anterior.

Robert McBride, quien fungió como embajador de Estados Unidos en México durante el período 1969-1974, empezó su carrera en el servicio exterior como vicecónsul en La Habana, permaneciendo en Cuba de 1941 a 1943. En esa fecha fue trasladado a Argelia manteniendo el cargo de vicecónsul, y más tarde, en el mismo año, fue enviado a Córcega. De 1944 a 1945 McBride ocupó el puesto de Tercer Secretario en la embajada de Estados Unidos en Roma. Después de ese nombramiento estuvo trabajando casi dos años en el Departamento de Estado en la Sección de Asuntos de las Repúblicas Americanas. Luego fue enviado como Primer Secretario y Cónsul a Haití. Después McBride fue nombrado cónsul en Rabat, puesto en el que permaneció entre 1949 y 1951. Posteriormente ocupó varios cargos en Europa occidental y en el Departamento de Estado en Washington. Después fue nombrado embajador en Africa, y con posterioridad McBride pasó a desempeñar el cargo de embajador de Estados Unidos en México.

La carrera diplomática de Manuel Tello, que fue embajador de México en Estados Unidos durante los años 1952-1958, se inició en 1924 con un nombramiento de cónsul en Brownsville. Al año siguiente fue designado cónsul en Nuevo Laredo. De ahí pasó a Amberes como vicecónsul, puesto que ocupó aproximadamente durante dos años. De 1927 a 1929 Tello desempeñó el cargo de cónsul en Ginebra, Berlín y Hamburgo. Después de estos nombramientos en Europa fue enviado a Asia donde encabezó el consulado mexicano en Yokohama entre 1930 y 1933. Al concluir esa representación y durante parte de 1939, Tello fue el representante mexicano ante las conferencias internacionales relacionadas con cuestiones laborales. Posteriormente fue nombrado delegado mexicano ante la Liga de las

Naciones. Más tarde ocupó el puesto de Director General del Servicio Diplomático y Asuntos Políticos de la Secretaría de Relaciones Exteriores. Durante el período 1944-1948 fue Subsecretario de Relaciones Exteriores. En 1948 fue nombrado Subsecretario encargado del despacho de la Secretaría de Relaciones Exteriores, puesto en el que permaneció hasta 1951. En ese año fue designado Secretario de Relaciones Exteriores. Después de casi dos años de ejercer ese cargo en el gabinete presidencial, Tello fue designado embajador de México en Estados Unidos.

Tanto McBride como Tello eran diplomáticos que tenían tras de sí una sólida carrera cuando fueron nombrados embajadores en la ciudad de México y en Washington respectivamente —carrera sólida tanto en cuanto al tiempo que llevaban en el servicio diplomático como en cuanto al tipo de cargos diplomáticos que habían ocupado. Todos, a excepción de uno de los siete diplomáticos de carrera norteamericanos, habían sido miembros del servicio exterior de su país cuando menos veinticinco años antes de ser nombrados embajadores en México. (Sólo Thomas Mann había estado en el servicio exterior apenas catorce años antes de ser elegido. Sin embargo, había ocupado puestos diplomáticos durante varios años antes de entrar formalmente al servicio exterior.) Dos de los tres diplomáticos mexicanos de carrera tenían más de veinticinco años en el servicio diplomático de su país antes de ser designados embajadores en Washington. (Castillo Nájera, había ocupado puestos diplomáticos únicamente los trece años anteriores a su nombramiento como embajador de México en Estados Unidos.) Seis de los diplomáticos norteamericanos de carrera habían sido embajadores cuando menos una vez antes de ser designados para encabezar la embajada de Estados Unidos en México. Francis White, el único que no había sido embajador antes de ser enviado a la ciudad de México había sido ministro de la embajada norteamericana en Checoslovaquia, cargo equivalente al de embajador. Tres de los diplomáticos estadounidenses habían ocupado la secretaría adjunta del Departamento de Estado en algún momento antes de ocupar la embajada de Estados Unidos en México. Solamente uno de los diplomáticos mexicanos de carrera había sido embajador antes de ser enviado como representante a Washington. Los otros dos habían ocupado puestos de nivel medio o superior en la Secretaría de Relaciones Exteriores. Dado el tiempo que habían permanecido en el servicio diplomático, la diversidad de los cargos que habían ocupado y el elevado rango de los mismos, parece razonable definir tanto a los siete diplomáticos norteamericanos como a los tres mexicanos como diplomáticos ya “maduros” o “experimentados” en el momento en que fueron embajadores en México y en Estados Unidos respectivamente.

Los antecedentes profesionales de los diplomáticos norteamericanos permiten identificarlos como funcionarios que estaban familiarizados tanto profesional como personalmente con América Latina. Todos ellos habían trabajado en América Latina en cuando menos dos ocasiones antes de ser

nombrados embajadores en México, y uno de los siete, George Messersmith, había ocupado cuando menos ocho puestos en esta región antes de ser designado para encabezar la misión diplomática de su país en México. Además a lo largo de su carrera en el servicio exterior, cuatro de los representantes norteamericanos (Jova, Mann, McBride y White) ocuparon diferentes puestos en el Departamento de Estado, los cuales estaban relacionados con América Latina —puestos como el de Secretario Adjunto suplente y Secretario Adjunto para Asuntos Latinoamericanos, embajador ante la Organización de Estados Americanos, y otros puestos en la sección de Asuntos de las Repúblicas Americanas del Departamento de Estado.

Si bien algunos de los puestos que estos diplomáticos de carrera ocuparon en el extranjero y en Washington los familiarizaron con América Latina antes de que fueran nombrados embajadores en México, no significaban en cambio mucha experiencia de primera mano en relación con México. Seis de los siete nunca habían ocupado un puesto en México antes de ser embajadores en ese país, a excepción de Fulton Freeman, quien al principio de su carrera en el servicio exterior, más o menos veinticinco años antes de ser nombrado embajador en México había trabajado brevemente en esta ciudad. Esta falta de experiencia previa en México queda en cierta forma compensada con los nombramientos en Washington que recibieron algunos de los diplomáticos de carrera. Antes de ser embajadores en México tres de ellos ocuparon en el Departamento de Estado puestos que los mantenían en contacto con asuntos mexicanos y con las relaciones mexicoestadounidenses. Sin embargo, su familiarización tanto personal como profesional con México hubiera sido mucho mayor si hubieran ocupado algún cargo en la embajada en ese país. Los cargos que ocupaban en el Departamento de Estado les pudieron haber permitido dedicar, cuando mucho, parte de su tiempo y atención a México y a las relaciones de Estados Unidos con ese país.

La carrera diplomática de uno de los diplomáticos mexicanos de carrera, Castillo Nájera, no lo había familiarizado profesionalmente con Estados Unidos. Nunca había sido asignado a ningún consulado mexicano en Estados Unidos y tampoco había trabajado en la embajada mexicana en Washington. Esta no es una insinuación de que Castillo Nájera no estuviera familiarizado con Estados Unidos o con las relaciones mexicano-estadounidenses. Cualquier diplomático mexicano de alto nivel, y Castillo Nájera era uno de ellos, tendría cuando menos un conocimiento general de estos problemas en virtud del importante lugar que ocupa Estados Unidos en la vida de México. Los antecedentes profesionales de los otros diplomáticos mexicanos de carrera, De la Colina y Tello, los habían familiarizado considerablemente con Estados Unidos, tanto en el plano personal como en el profesional, antes de que encabezaran la embajada de México en Washington. Ambos habían ocupado diferentes puestos diplomáticos en Estados Unidos antes de ser embajadores en ese país. (Uno de ellos, De

la Colina, había pasado casi veinte años en puestos relacionados con Estados Unidos). Además, ambos habían ocupado puestos en la Secretaría de Relaciones Exteriores que los colocaron en estrecho contacto con Estados Unidos y con las relaciones mexicanoestadounidenses. Esto es particularmente cierto en el caso de Manuel Tello, quien ocupó una serie de puestos de alto nivel político y administrativo en la Secretaría inmediatamente antes de ser designado embajador en Estados Unidos.

Trayectoria administrativa

Como en el caso de la carrera diplomática, en la trayectoria administrativa la carrera profesional se concentra en el sector público. A pesar de esa similitud, la trayectoria administrativa es sorprendentemente diferente de la trayectoria del diplomático de carrera. La principal característica de la trayectoria administrativa es que la carrera profesional no se limita ni está relacionada principalmente con un área específica del sector público, como en el caso de los puestos de los diplomáticos de carrera. En la trayectoria administrativa la carrera tampoco se centra en dos o más áreas estrechamente relacionadas del sector público. En cambio, la trayectoria administrativa se caracteriza por la diversidad de puestos ocupados en varias áreas, a menudo muy diferentes, del gobierno federal. En el sistema político mexicano prevalece la trayectoria administrativa de alcance más general que la trayectoria especializada de los diplomáticos de carrera.⁸

La carrera profesional de Antonio Carrillo Flores, quien fue embajador en Estados Unidos durante los años 1958-1964, ilustra la diversidad de experiencias que caracteriza a la trayectoria administrativa. Su primer puesto burocrático fue el de agente del Ministerio Público. Después Carrillo Flores dirigió el Departamento Jurídico del Procurador General de la República. De ahí paso a ser secretario de la Suprema Corte, y después volvió al puesto que previamente había ocupado. Posteriormente dirigió el Departamento de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de Hacienda, para luego convertirse en Magistrado fundador del Tribunal Fiscal de la Federación. Después de ocupar este puesto más o menos durante dos años Carrillo Flores fue miembro del Consejo de Administración del Banco de México. Posteriormente fungió como Presidente de la Comisión Nacional

⁸ La variedad de los nombramientos no era accidental y tenía un significado especial y era más bien deliberada. Un estudio sobre el reclutamiento de la élite política mexicana señala: "Por regla general los dirigentes gubernamentales en México han tendido a quedar expuestos a una política extensa más que a recibir una preparación intensa para ejercer un papel específico. Véase: Peter H. Smith, *Los Laberintos del Poder. El Reclutamiento de las élites políticas en México, 1900-1971*, Trad. de Soledad Loaeza y Joaquín Urquidi, México, El Colegio de México 1981, 414 pp., pp. 181-182.

de Seguros y como Director General de Nacional Financiera. Inmediatamente antes de ser nombrado embajador de México en Estados Unidos, Carrillo Flores fue durante seis años miembro del gabinete presidencial en tanto que Secretario de Hacienda.

Las cinco personas que accedieron al cargo de embajador de México en Estados Unidos y cuyas carreras habían seguido una trayectoria administrativa de carácter general tenían muy variadas experiencias antes de ocupar ese puesto en Washington. Sin embargo, sus antecedentes profesionales muestran similitudes que vale la pena mencionar.

Sus respectivas carreras se desarrollaron exclusivamente dentro del gobierno federal mexicano principalmente en la rama ejecutiva. No oscilaron entre el gobierno federal y el gobierno local o estatal. No ejercieron, o no aspiraron a ejercer ningún, cargo de elección. Tampoco pasaron de cargos en el gobierno federal a puestos en el sector privado mexicano. En resumen, los cinco embajadores cuya carrera profesional muestra una trayectoria administrativa eran funcionarios públicos o burócratas. Aunque no necesariamente fueran neutrales en términos políticos, tampoco se trataba de personas que inicialmente hubieran sido seleccionados y después ascendidos con base únicamente en sus méritos.⁹

Los cinco obtuvieron un puesto en el sector público inmediatamente, o casi inmediatamente después de terminar sus estudios universitarios. Sus primeros puestos fueron nombramientos en un nivel relativamente bajo, no político, esencialmente administrativos, en la burocracia. Una vez insertos en el sector público, su carrera se caracterizó por una considerable movilidad. Si bien los cinco ascendieron de manera uniforme, si no rápida, la movilidad fue tanto lateral como ascendente. La movilidad de sus carreras, tanto hacia arriba como lateralmente, se caracterizó por el acceso a puestos cada vez de mayor responsabilidad y cuya orientación era cada vez más política. Como consecuencia de su movilidad, los cinco adquirieron una amplia experiencia y habilidad tanto política como administrativa en muchos campos del sector público, antes de ser representantes de su país en Estados Unidos.

Los cinco embajadores de trayectoria administrativa ocuparon cuando menos un puesto de alto nivel en el gobierno mexicano, y la mayoría ocuparon más de uno antes de ser embajadores ante la Casa Blanca. Este es el caso tanto de quienes permanecieron en la burocracia durante un tiempo relativamente corto, alrededor de quince años en uno de los casos, antes

⁹ A diferencia de los funcionarios públicos del gobierno norteamericano en México el funcionario público —ya sea un administrador o un especialista como el diplomático de carrera— no necesita ser, ni se espera que sea, políticamente neutral. El funcionario público mexicano o el burócrata no necesita ser militante del PRI, ni siquiera miembro del partido. Pero debe demostrar integridad política y lealtad hacia los líderes políticos y hacia sus objetivos y programas. Véase: Roderic A. Camp, *Mexico's Leaders: Their Education and Recruitment*, Tucson, University of Arizona Press, 1980, pp. 9-10.

de ser enviados a la embajada de México en Washington, como de los que tenían una carrera mucho más larga tras de sí, más de veinticinco años en uno o dos casos, antes de ser nombrados embajadores. Entre los puestos de alto nivel que ocupó alguno de estos embajadores está la Dirección General de Nacional Financiera, la Presidencia de la Comisión Nacional de Seguros, la Oficialía Mayor de la Secretaría de Industria y Comercio, la Subsecretaría de Hacienda, y —en el caso de Antonio Carrillo Flores— la Secretaría de Hacienda.

Aunque los cinco habían ocupado muy diversos puestos en varias dependencias de la burocracia mexicana, ninguno había trabajado en la Secretaría de Relaciones Exteriores, ni en ninguna misión diplomática mexicana en el exterior antes de recibir el nombramiento en Washington.¹⁰ Sin embargo, esto no significa que los cinco carecieran totalmente de experiencia diplomática o de conocimiento en materia de problemas internacionales, y que fueran totalmente ajenos a Estados Unidos y a las relaciones mexicanoestadounidenses.

Uno de estos embajadores, José Juan de Olloqui y Labastida, fue un tiempo Director Ejecutivo del Banco Interamericano de Desarrollo. Ese puesto pudo haberle dado cierta experiencia diplomática. Cuando menos otros tres embajadores de origen administrativo —Carrillo Flores, Espinosa de los Monteros y Margáin— casi seguramente obtuvieron experiencia diplomática y cierto conocimiento de los problemas internacionales de México, inclusive de las relaciones con el vecino país del norte, antes de ser embajadores en Estados Unidos. Esta afirmación se basa en los puestos que ocuparon. Todos ellos tuvieron posiciones de alto nivel —por ejemplo, Oficialía Mayor, Subsecretaría, Secretaría y/o Dirección General— en Secretarías de Estado o en organismos como la Secretaría de Hacienda, la Secretaría de Industria y Comercio y la Nacional Financiera. Estas y otras dependencias, así como la Secretaría de Relaciones Exteriores y las misiones diplomáticas en el extranjero participan de alguna manera en el proceso de la política exterior mexicana. Es muy probable que entidades como Nacional Financiera y las Secretarías de Hacienda y de Industria y Comercio participen en el proceso de política exterior cuando éste gira en torno a temas de economía internacional, los cuales son un elemento central de la política exterior mexicana y en particular de sus relaciones con Estados Unidos.¹¹

¹⁰ En el caso de Hugo B. Margáin que fue embajador de México en Estados Unidos en dos ocasiones, esta afirmación se aplica a su experiencia profesional anterior a su primera gestión en Washington. Entre la primera y la segunda ocasión en que fue nombrado embajador en Washington, Margáin ocupó el puesto de embajador de México ante la Corte de St. James.

¹¹ Frank R. Brandenburg, *The Making of Modern Mexico*, Englewood Cliffs, Prentice-Hall, 1964, pp. 317-318. El libro habla brevemente de quienes participan en el proceso de la política exterior mexicana.

*Trayectoria del hombre de negocios/militante
de partido/funcionario*

El sello de la trayectoria del hombre de negocios/militante/funcionario es la diversidad de experiencias. A diferencia de las trayectorias del diplomático de carrera y de la del administrador, en este caso la carrera profesional no se concentra en el sector público. Antes bien, la trayectoria hombre de negocios/militante de partido/funcionario de los cuatro embajadores en México que no eran diplomáticos de carrera incluye puestos tanto en el sector privado como en el público. Esta trayectoria muestra una característica adicional que la distingue aún más de las otras dos, y que es el activismo político partidista que es un rasgo profundamente marcado de las carreras de estas cuatro personas.

La muy variada carrera de Patrick J. Lucey, quien fue embajador en México durante los años 1977-1979 es un ejemplo típico de la experiencia de aquéllos cuya carrera siguió la trayectoria hombre de negocios/militante de partido/funcionario. Además de su participación en negocios privados, antes de ser designado embajador en México, Lucey había sido —entre otras cosas— miembro de la Cámara de Representantes de Wisconsin, militante y dirigente de campañas políticas, Director y después Presidente del Partido Demócrata en el estado de Wisconsin y gobernador de ese mismo estado.

Las cuatro personas cuyas carreras siguieron esta trayectoria ocuparon puestos muy diferentes tanto en el sector público como en el privado, antes de ser enviados como representantes de Estados Unidos ante el gobierno mexicano. Además, había mucha diferencia en la naturaleza de su actividad partidista. No obstante, así como es posible encontrar características comunes en la diversidad de puestos de los mexicanos que siguieron la trayectoria administrativa es posible encontrar características comunes en las diferentes experiencias de quienes siguieron la trayectoria hombre de negocios/militante de partido/funcionario.

La experiencia de los cuatro representantes norteamericanos que no eran diplomáticos de carrera incluye empleos en el sector privado. Josephus Daniels estuvo empleado en el área del periodismo; William O'Dwyer era abogado, y Lucey y Robert C. Hill eran hombres de negocios. En todos los casos su empleo en el sector privado podría haber sido vital, o cuando menos importante, como medio de subsistencia para él y su familia. Sin embargo, ese empleo no tiene la misma importancia en la carrera de cada uno. Para Lucey y O'Dwyer, sus respectivos empleos en el sector privado parecen haber sido secundarios en relación con otras ocupaciones —especialmente en lo que se refiere a su compromiso con la política partidista. En los otros dos casos el empleo en el sector privado fue, o parece haber sido, el foco principal —aunque no el úni-

co— de sus carreras. En una época o en otra, y por lapsos diferentes, los cuatro dejaron su empleo en el sector privado para ocupar puestos en el sector público.

Como ya se dijo antes, y como el título descriptivo de la trayectoria lo indica, los cuatro participaron activamente en partidos políticos. Los cuatro podrían definirse como políticos* Todos participaron en los partidos políticos durante toda, o buena parte, de su edad adulta. Su participación suponía un compromiso muy profundo, por ejemplo, la militancia en un partido y en campañas electorales, y —sospechamos— la contribución financiera para el sostenimiento de campañas y actividades del partido. Sin embargo, su compromiso político no se limitó a actos de este tipo. Se sabe que cuando menos dos de los cuatro ocuparon altos cargos en un partido político —Lucey, como ya se dijo fue Director y después presidente del Partido Demócrata en Wisconsin, y Daniels fue miembro del Comité Nacional del mismo partido por Carolina del Norte. Es posible que los otros dos embajadores que comparten esta trayectoria hayan ocupado puestos comparables. Sus datos biográficos no lo confirman, pero sí muestran que participaron activamente en uno u otro de los principales partidos políticos de su país. Más aún, gracias a esa actividad política dos de los cuatro compitieron por y ganaron importantes puestos de elección —Lucey el de gobernador de Wisconsin y O'Dwyer el de alcalde de la ciudad de Nueva York— antes de ser nombrados embajadores en México.

Los cuatro habían ocupado puestos de alto nivel en el sector público antes de ser designados a la ciudad de México. Dos de ellos en el gobierno en Washington. Daniels fue Secretario de Marina en el gabinete del Presidente Wilson; Hill fue embajador de Estados Unidos en dos países centroamericanos y ocupó dos puestos en el Departamento de Estado, el de Asistente Especial del Subsecretario de Estado y el de Secretario de Estado Asistente para Relaciones con el Congreso. Los otros dos que siguieron esta trayectoria ocuparon puestos públicos de alto rango en el ámbito estatal o local.

En cuanto a experiencia diplomática previa, los cuatro presentan un cuadro muy variado. Dos de ellos, Lucey y O'Dwyer no habían ocupado ningún puesto ni en el Departamento de Estado ni en ninguna misión diplomática en el extranjero, antes de ser nombrados a la embajada en México. Ninguno de los dos había ocupado tampoco ningún puesto gubernamental relacionado con asuntos extranjeros. Además, en sus datos biográficos no hay nada que indique que tuvieran conocimientos de primera mano sobre México. Daniels tampoco había ocupado ningún cargo que pudiera considerarse diplomático, pero había sido Secretario de Marina, lo cual le dio la oportunidad de adquirir cierta

*En español en el original.

experiencia diplomática y lo familiarizó con los problemas mexicanos.¹² El cuarto embajador de este grupo, Hill, había ocupado varios puestos en el terreno diplomático antes de ser nombrado representante de Estados Unidos en México. No obstante, su experiencia diplomática previa no se había concentrado exclusivamente, ni siquiera principalmente, en las relaciones mexicanoestadounidenses.

*Comparación con otros Diplomáticos
Estadounidenses y Mexicanos*

¿Qué tan similar o qué tan diferente es la experiencia profesional de los once embajadores de Estados Unidos en México y la de los ocho embajadores de México en Estados Unidos a la de otros representantes diplomáticos norteamericanos y mexicanos?

Para dar una respuesta completa a esta pregunta sería necesario comparar, en detalle, a estos diplomáticos con todo el universo de diplomáticos norteamericanos y mexicanos del período 1945-1979. Desafortunadamente no hay ningún estudio de esa naturaleza. Sin embargo, hay otros análisis del personal diplomático norteamericano y del mexicano que nos servirán de base para responder tentativa y parcialmente. Debemos establecer los límites de esos estudios. El de los diplomáticos norteamericanos cubre un período menor que el de 1935-1979; examina a los embajadores designados desde el principio de la administración de Truman hasta la de Nixon.¹³ El estudio del personal diplomático mexicano cubre el mismo período que éste, pero se concentra en los ocupantes de ocho puestos únicamente, puestos privilegiados, de la comunidad diplomática mexicana —de los cuales sólo dos son embajadas.¹⁴

Según el estudio de Kelly sobre diplomáticos norteamericanos, de la administración de Truman a la de Nixon de los 881 puestos de embajador, 616, 70 por ciento, fueron ocupados por funcionarios de carrera del Servicio Exterior. Para los 265 restantes, 30 por ciento del

¹² E. D. Cronon, *Josephus Daniels in Mexico*, Madison, University of Wisconsin Press, 1960. Menciona algunos aspectos de la gestión de Daniels como Secretario de Marina.

¹³ Se trata del estudio de Philip L. Kelly, "The Characteristics of United States Ambassadors to Latin America", *Inter American Economic Affairs*, Vol. XXX, No. 2, Otoño 1976, pp. 49-79. El alcance de este artículo es mucho más amplio que lo que su título sugiere. Analiza a los embajadores norteamericanos designados en general, y no únicamente a aquéllos que fueron representantes en América Latina.

¹⁴ James D. Cochrane, "Occupants of Elite Positions in the Mexican Diplomatic Community", *Journal of Developing Areas*, de próxima aparición. Los puestos incluidos en el análisis son los de Secretario de Relaciones Exteriores, Subsecretario "A" para Asuntos Bilaterales, Subsecretario "B" para Asuntos Culturales y Multilaterales, Subsecretario "C" para Estudios Especiales y Asuntos Internacionales, Subsecretario "D", Oficial Mayor* de la Secretaría de Relaciones Exteriores, embajador en la Gran Bretaña y embajador en Estados Unidos.

* En español en el original.

total, no se seleccionaron diplomáticos de carrera.¹⁵ En el caso de los embajadores en México, la proporción de nombramientos de funcionarios del Servicio Exterior en relación con la de aquéllos que no eran diplomáticos de carrera es casi idéntica a la que Kelly menciona en su estudio. 64 por ciento de quienes fueron enviados a México eran funcionarios del Servicio Exterior; 36 por ciento tenía experiencia diplomática aun sin haber sido miembros del servicio. Los que no eran diplomáticos de carrera que menciona el estudio de Kelly tenían un origen profesional más variado —negocios, derecho, educación, gobierno, fuerzas armadas, política y otros campos— que los cuatro embajadores norteamericanos en México que eran diplomáticos de carrera.

El estudio mexicano, más amplio, menciona a diplomáticos de carrera y a algunos que no lo eran entre los ocupantes de los más altos puestos en las relaciones exteriores mexicanas. De los cuarenta y un individuos que ocuparon posiciones de muy alto nivel durante los años 1935-1979, veinte, 49 por ciento, eran diplomáticos de carrera, mientras que veintiuno, 51 por ciento, tenían antecedentes profesionales que los definían como diplomáticos, pero no de carrera. En la mayoría de los casos, la experiencia de quienes no eran diplomáticos de carrera era del tipo administrativo. No obstante, los puestos de dos de los que no eran diplomáticos de carrera se concentraba más en la actividad política y electoral que en la burocracia gubernamental.¹⁶ Sólo 38 por ciento de quienes representaron a Estados Unidos ante el gobierno mexicano eran diplomáticos de carrera, mientras que 62 por ciento provenía de las filas de diplomáticos que no eran de carrera.

Muy probablemente, la diferencia —una diferencia de once puntos— que separa el porcentaje de diplomáticos de carrera del conjunto de los funcionarios de más alto nivel, y la diferencia entre quienes fueron embajadores de México en Estados Unidos es sólo producto de los caprichos del proceso de reclutamiento. Ciertamente, la diferencia no puede considerarse como prueba de que los puestos más elevados de la comunidad diplomática mexicana son relativamente inaccesibles para los diplomáticos de carrera. El análisis de los antecedentes profesionales de los funcionarios que ocupaban las posiciones más elevadas en la comunidad diplomática mexicana revela que algunos profesionales han ocupado estos puestos más o menos en la misma proporción que los diplomáticos que no son de carrera, aunque estos últimos superan a los primeros por un ligero margen. Basten dos ejemplos para ilustrar este punto. Durante un período de cuarenta y cinco años, de 1935 a 1979, once individuos ocuparon el cargo de Secretario de Relaciones Exteriores, puesto clave en las relaciones de México con el exterior, después del de Pre-

¹⁵ Kelly, *op. cit.*, pp. 50-51.

¹⁶ Cochrane, *op. cit.*

sidente de México. Cinco eran diplomáticos de carrera y seis no lo eran.¹⁷ Durante el mismo período, trece personas representaron a México en el Reino Unido, puesto diplomático elevado y que en varias ocasiones ha servido de trampolín —como el de embajador en Estados Unidos— para un puesto en el gabinete. De los trece, seis, 46 por ciento, eran diplomáticos de carrera, y los siete restantes, 53 por ciento, diplomáticos no de carrera con antecedentes profesionales como administradores.¹⁸

Conclusión

El grupo de embajadores que ocuparon los dos puestos diplomáticos a que me he referido, durante los años 1935-1979, no tenían antecedentes profesionales idénticos, ni siquiera similares. En otras palabras, no hubo un único canal de acceso, claramente definido, o una única trayectoria que llevara a una u otra embajada. Por el contrario, los canales o trayectorias hacia ambos puestos son múltiples. Sólo una de las trayectorias, la del diplomático de carrera era común a ambos países.

La gama de la experiencia profesional previa no era la misma en ambos grupos de representantes diplomáticos. Entre los representantes de México en Estados Unidos, y entre los representantes mexicanos en general, la gama no era muy amplia. La carrera de estas personas se centraba en la burocracia del gobierno federal mexicano. En consecuencia, los ocho embajadores —ya sea que sus puestos estuvieran relacionados con las relaciones exteriores o que estuvieran situados en algún otro punto de la burocracia— se desenvolvían esencialmente en el mismo medio profesional. Y los ocho estaban sometidos a las mismas normas y expectativas de trabajo. Por el contrario, como indica el estudio de Kelly, entre los once representantes diplomáticos norteamericanos, y entre los representantes norteamericanos en general, la gama de experiencias profesionales previas era amplia, considerablemente amplia. Los siete funcionarios del Servicio Exterior se desenvolvieron en un medio profesional fundamentalmente diferente al de aquéllos que no eran diplomáticos de carrera. Además, las normas y expectativas profesionales a las que habían estado sometidos los funcionarios del Servicio Exterior eran muy diferentes de las que regían los puestos de quienes no eran diplomáticos

¹⁷ Véase: James D. Cochrane, "México's Secretaries of Foreign Relations, 1935-1974: Career Characteristics", *South Eastern Latin Americanist*, de próxima aparición.

¹⁸ La información sobre los antecedentes profesionales de los embajadores en el Reino Unido se obtuvo en las biografías que aparecen en Camp, *Mexican Political Biographies*. Esa fuente se complementó con algunos datos biográficos adicionales compilados por Camp y a los que generosamente me dio acceso él mismo. La información adicional aparecerá en la próxima edición ampliada de *Mexican Political Biographies*.

de carrera. Más aún, había significativas diferencias en cuanto a medio, normas y expectativas de trabajo entre los cuatro representantes que no eran diplomáticos de carrera. El medio, las normas y las expectativas de quienes son principalmente hombres de negocios y en segundo lugar militantes políticos son muy diferentes de quienes son en primer lugar y sobre todo, políticos, y en segundo lugar empleados del sector privado. Por otra parte, el hombre de negocios que trabaja sobre todo en el terreno de las corporaciones se desenvuelve en un medio diferente al del hombre de negocios cuyos puestos son sobre todo en el medio del periodismo; y también, los dos se enfrentan a diferentes normas y expectativas.

De entre quienes fueron embajadores de Estados Unidos en México y embajadores de México en Estados Unidos, algunos tenían amplia experiencia diplomática antes de ser enviados a la ciudad de México o a Washington. No obstante, la experiencia previa en el campo de las relaciones internacionales no era una condición previa esencial o un requisito indispensable para ocupar cualesquiera de esos puestos. Entre quienes ocuparon el puesto de embajador de México en Estados Unidos, eran la excepción más que la regla las personas con experiencia diplomática previa. Por otra parte, durante el curso de esos cuarenta y cinco años, las personas con antecedentes de ese tipo fueron cada vez menos comunes. Entre los representantes de Estados Unidos en México sucede justamente lo contrario. La norma más que la excepción eran las personas que al ser enviadas como embajadores de Estados Unidos en México contaban ya con una experiencia previa en el campo de las relaciones internacionales, y a lo largo del período 1935-1979 se fueron haciendo cada vez más comunes.