

# Los embajadores mexicanos que ocupan puestos clave: antecedentes de sus carreras y experiencias en el desempeño del cargo

JAMES D. COCHRANE

La aparición de un transporte rápido y de una comunicación virtualmente instantánea, cambió el papel de los enviados que los países sitúan en el extranjero. Estos enviados ya no tienen la considerable libertad que tenían cuando los tiempos del transporte y la comunicación se medían en días, semanas y aún en meses. Además, algunas veces el enviado de la actualidad se ve completamente rebasado por los contactos directos que se establecen entre jefes de gobierno, entre ministros de Relaciones Exteriores, o entre emisarios especiales. A pesar de estos desarrollos, los enviados que un país coloca fuera, tanto en otros países como en organismos internacionales, siguen siendo actores importantes en la política exterior de su país. El enviado asignado fuera es, según Grievés, "El punto primario de contacto entre los países [...], una parte importante de los ojos y los oídos del Estado".<sup>1</sup> El enviado es quien debe interpretar la situación que priva en una región extranjera o en un organismo internacional, obtener información confiable y transmitirla a su país, desarrollar y mantener relaciones útiles y ventajosas, y promover los intereses y objetivos de su país. Estas tareas no pueden ser cumplidas adecuadamente mediante la comunicación inmediata ni el transporte rápido de la diplomacia del va y viene; requieren el tiempo y el conocimiento detallado que sólo puede acumular una persona que está en el lugar. Como señala Nathaniel Davis, antiguo funcionario del servicio exterior estadounidense:

Algunas personas piensan que los antecedentes de un embajador, sus cualidades personales, sus habilidades, su manejo de idiomas, sus contactos y su capacidad de juicio ya no son importantes [...]. Parecen creer que, en la actual era de las comunicaciones y de las visitas instantáneas, el jefe de una misión diplomática norteamericana se ha sumido en el papel de un hotelero, anfitrión de viajeros, edecán de aeropuertos, mensajero y cargador de abrigos [...]. Yo creo que el papel de un embajador sigue siendo crucial [...]. Después de todo, *alguien* tiene que tratar de entender lo que está pasando en

<sup>1</sup> Forest L. Grievés, *Conflict and Cooperation*, Boston, Massachusetts. Houghton-Mifflin, 1977, p. 344.

el país en cuestión y hacer recomendaciones políticas inteligentes a los atsigados altos funcionarios del gobierno de los Estados Unidos.<sup>2</sup>

Lo que Davis escribe no se aplica tan sólo a los Estados Unidos y sus enviados. Sus observaciones tienen una aplicación general.

En este artículo examino los antecedentes de las carreras y las experiencias profesionales de una parte del personal diplomático mexicano. Se centra en sesenta y una (cincuenta y nueve de las cuales son hombres) de las sesenta y ocho personas que han ocupado una o más de las siete misiones diplomáticas de mayor prestigio: embajador en Estados Unidos, embajador en el Reino Unido, embajador en Francia, embajador en la URSS, embajador en Cuba, embajador ante la ONU y embajador ante la OEA.<sup>3</sup> De distintas maneras, cada una de esas misiones representa un puesto diplomático importante para México. El período analizado va de 1935 a 1988. Los objetivos del documento son varios: 1) obtener conocimientos respecto al tipo o los tipos de personas reclutadas para estos cargos; 2) identificar el aprendizaje que los altos dirigentes mexicanos consideran apropiado para el desempeño de estos puestos; 3) averiguar si ha habido diferencias entre las embajadas; 4) saber cuáles cargos conducen a las embajadas, y si los siete puestos diplomáticos llevan a cargos más altos en el sistema político mexicano, y 5) indagar si ha habido cambios en el tipo de personas seleccionadas para ocupar estas posiciones a lo largo del período 1935-1988.

#### MÚLTIPLES TRAYECTORIAS DE LAS CARRERAS EN EL SECTOR PÚBLICO

Las experiencias de las carreras de las sesenta y un personas son idénticas en dos aspectos. Primero, la carrera profesional se desarrolló fundamentalmente en el sector público y en segundo lugar, esta carrera estuvo concentrada en la rama ejecutiva del gobierno mexicano, y a veces totalmente restringida a ella.

Las experiencias en las carreras fueron semejantes, pero las historias de la ocupación del cargo de los sesenta y un individuos revelan diferencias considerables en términos de las experiencias de empleo anteriores al nombramiento en alguna de las embajadas o, en el caso de la minoría que ha ocupado más de una de las siete posiciones, antes del nombra-

<sup>2</sup> Nathaniel Davis, "In the Years of Salvador Allende", en C. Neale Ronning y Albert Vannucci (eds.), *Ambassadors in Foreign Policy: The Influence of Individuals on U.S.-Latin American Policy*, Nueva York, 1987, pp. 115-116.

<sup>3</sup> Los nombres y los datos biográficos de quienes han ocupado estos cargos, fueron tomados de Roderic A. Camp, *Mexican Political Biographies*, 2ª ed. corregida y aumentada, Tucson, University of Arizona Press, 1982. La información sobre las personas que no estaban incluidas en esta fuente, nos fue amablemente proporcionada por el profesor Camp. No pudimos obtener información biográfica de siete personas que ocuparon embajadas.

miento en la primera de ellas.<sup>4</sup> Un examen cuidadoso de los datos indica la existencia de varios patrones de trayectorias en las carreras y de dos grandes variaciones o sub-trayectorias dentro de una de ellas. Las trayectorias son: 1) la administrativa/ejecutiva federal; 2) la del "político" y 3) la militar. Dentro de la trayectoria administrativa/ejecutiva nacional pueden distinguirse dos subtrayectorias: la del diplomático de carrera (a falta de una designación más precisa) y la del diplomático que no es de carrera. Una manera alternativa de designar las dos subtrayectorias sería: diplomático especializado y diplomático no especializado.

Las tres grandes trayectorias no son totalmente excluyentes. Por ejemplo, una persona cuya carrera estuvo centrada en lo militar puede haber ocupado cargos administrativo/ejecutivos federales en algún momento, sobre todo los relacionados con la defensa nacional (aunque también otros puestos). O bien, después de haberse retirado de una carrera militar, el ex-oficial puede haber entrado en la arena política partidaria y trabajado a favor de un partido político y/o competido por un cargo de elección popular. En las carreras de los militares que combatieron en la etapa armada de la Revolución mexicana, las trayectorias militar y política estuvieron tan entremezcladas que es imposible hacer distinciones significativas entre ambas. De igual modo, un individuo cuya carrera estuvo centrada en la arena política partidaria, muy bien pudo haber ocupado un puesto administrativo/ejecutivo federal de vez en cuando, en lugar de, o además de un puesto de elección popular. Los sesenta y un individuos fueron ubicados en una trayectoria en términos de lo que pareció ser el centro principal de su carrera.<sup>5</sup> En algunos casos, el centro primario no estaba claro y, consecuentemente, hubo que valorar las situaciones. Esto ocurrió sobre todo cuando se trató de determinar quién era y quién no era *político*. En sentido estricto, todo funcionario medio y alto del gobierno mexicano es un "animal político". Sin embargo, reservamos la designación de político a aquellos individuos para quienes la actividad política partidaria fue el foco principal en sus carreras, como por ejemplo aquellos que trabajaron a favor de un partido político, o que fueron candidatos a cargos de elección popular y/o trabajaron en un cargo público de elección.

La distribución de los sesenta y un casos en trayectorias y de aquellos cuya carrera se ubica en la trayectoria ejecutiva/administrativa, se muestra en el cuadro número 1.

<sup>4</sup> Tres individuos ocuparon tres de los siete cargos, en tanto que diez desempeñaron dos.

<sup>5</sup> La expresión "centro principal de la carrera" es utilizada con cautela, ya que con frecuencia las personas tenían más de un empleo a la vez. El caso más común fue el de los individuos que combinaban la enseñanza universitaria con un empleo en la burocracia gubernamental. Casi dos terceras partes de las personas clasificadas en este grupo tenían más de un puesto a la vez. En cambio, entre los diplomáticos de carrera, fue excepcional tener más de un empleo al mismo tiempo.

## CUADRO 1

## TRAYECTORIAS DE CARRERAS

<i>Trayectoria/sub-trayectoria</i>	<i>N</i>	<i>%</i>
Administrativa/ejecutiva federal:		
De diplomático que no es de carrera	30	49
De diplomático de carrera	18	30
(Subtotal)	(48)	(79)
De político	9	15
Militar	4	6
Total	61	100

## TRAYECTORIA ADMINISTRATIVA/EJECUTIVA FEDERAL

Las experiencias iniciales en la carrera de aquellos individuos que se encuentran en esta categoría, estuvieron totalmente restringidas a la burocracia gubernamental, o fuertemente concentradas en ella. En efecto, esos individuos fueron primero administradores profesionales del gobierno federal y, después, ejecutivos. Todos ellos empezaron su carrera administrativa en posiciones medias y medias-altas de la burocracia, y sus carreras burocráticas se caracterizaron por una considerable movilidad, tanto horizontal como ascendente. Antes de ser elegidos para ocupar una de las embajadas, cada uno de los individuos había adquirido y demostrado capacidades administrativa y ejecutiva, confiabilidad política, fidelidad a quien lo promovió y a su grupo, y lealtad al sistema político mexicano. Adicionalmente, antes de ser seleccionados para ocupar una de las embajadas, cada uno de los individuos había adquirido un conocimiento extenso del funcionamiento interno del sistema político mexicano. Sin ese conocimiento, ninguno hubiera obtenido un cargo de alto nivel en la burocracia gubernamental.

El activismo político partidario fue la excepción, no la regla, entre aquellos que se encuentran en la categoría administrativa/ejecutiva. Según los datos biográficos, sólo alrededor de un tercio estuvo dedicado a esa actividad. (Existe la posibilidad de que otros hayan sido políticamente activos, pero este hecho y el carácter de su activismo político no estaban incluidos en la información biográfica.) Esa actividad partidaria revistió diversas formas, por ejemplo, trabajar de varias maneras a favor de un

candidato a un cargo de elección popular, competir en elecciones, ocupar un cargo de elección popular o un puesto en un partido político. El activismo partidario sigue siendo excepcional cuando la trayectoria administrativa ejecutiva se divide en dos sub-trayectorias. Sin embargo, tal activismo fue más común entre los individuos ubicados en la sub-trayectoria de la carrera no diplomática, y la actividad abarcó un espectro más amplio. Aun cuando la adscripción al Servicio Exterior no excluía totalmente la actividad partidaria, tendía a desalentarla debido a que la carrera diplomática implicaba estadías frecuentes y prolongadas en el exterior, factor que dificultó, si no imposibilitó, el activismo político partidario.

A primera vista, el hecho de que la actividad partidaria —y más particularmente, el activismo en el PRI— fuera la excepción más que la regla, parece extraño para la gran mayoría de los observadores extranjeros. Según la opinión convencional de la mayoría de estos observadores, la membresía en el PRI, si no el activismo político a favor de este partido, es la condición mínima para ocupar un puesto en el gobierno mexicano. Esta premisa es errónea. De acuerdo con un estudio confiable sobre la élite política mexicana, el aspirante a ocupar un cargo sólo necesita ser fiel políticamente y leal a la cúpula de la dirigencia y a sus objetivos. Asimismo, debe ser leal con el jefe o con la persona que lo ha apoyado y con los compañeros de la propia camarilla. No se requiere la membresía en el PRI ni el activismo a su favor.<sup>6</sup>

Las carreras de aquellos que siguieron la trayectoria administrativa/ejecutiva tienen en común los elementos ya señalados, pero el centro de sus carreras burocráticas no fue idéntico, ni siquiera parecido. La existencia de dos subtrayectorias así lo demuestra.

#### SUB-TRAYECTORIA DE DIPLOMÁTICO QUE NO ES DE CARRERA

Las experiencias burocráticas en las carreras de treinta personas ubicadas en la trayectoria administrativa/ejecutiva fueron de tipo no diplomático. Esto es, sus carreras no estuvieron ni restringidas ni muy concentradas en puestos diplomáticos en México o en el exterior. Muchos, aunque ciertamente no todos, tenían formación en una materia fundamental o se habían especializado en una o más áreas de la actividad gubernamental, como por ejemplo, educación, finanzas, agricultura, economía, industria, salud, etcétera. Además de tener calificación en una o más áreas de la actividad gubernamental, los individuos ubicados en esta sub-trayectoria también poseían otras formas de calificación. Dado el alto nivel de los cargos gubernamentales que los individuos llegaron a ocupar, puede concluirse que todos tenían habilidades administrativas y un alto grado

<sup>6</sup> Véase: Roderic A. Camp, *Líderes políticos de México: su educación y reclutamiento*, México, Fondo de Cultura Económica, 1983.

de agudeza política. Si bien los contactos personales son fundamentales en la iniciación y el avance de una carrera en la burocracia gubernamental de México, nadie llega hasta la cúpula del sistema sin tener a la vez esa agudeza y la formación y habilidad necesarias.

Un examen de las experiencias de las carreras de dos individuos servirá para ilustrar la naturaleza de la carrera en esta sub-trayectoria. Antonio Carrillo Flores, embajador en Estados Unidos entre 1958 y 1964 y embajador en la Unión Soviética a partir de 1980 es un ejemplo. Carrillo Flores ocupó los siguientes puestos (además de los de profesor universitario y rector): agente del Ministerio Público de la Procuraduría General de Justicia de la República; jefe del Departamento de Asuntos Jurídicos de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal; secretario de la Suprema Corte de Justicia; jefe del Departamento de Asuntos Jurídicos del Ministerio de Hacienda; juez del Tribunal Fiscal de la Federación; asesor en el Departamento de Asesoría del Banco de México (cargo que ocupó tres veces); director general de Nacional Financiera; presidente de la Comisión Nacional de Valores; ministro de Hacienda; embajador en los Estados Unidos; ministro de Relaciones Exteriores; director general del Fondo de Cultura Económica; director por México del Banco Internacional para la Reconstrucción y el Desarrollo (Banco Mundial); diputado federal y embajador en la Unión Soviética. Asimismo, Carrillo Flores ejercía como abogado y era escritor.

La carrera profesional de Raúl Salinas Lozano, representante de México en Moscú en 1979 y 1980, permite ampliar el conocimiento de esta sub-trayectoria. Además de ser profesor universitario, Salinas Lozano ocupó los siguientes cargos gubernamentales: economista en el Banco Nacional de Comercio Exterior, economista en la CONASUPO, jefe del Departamento de Estudios Económicos de la Secretaría de Hacienda; consultor de impuestos del gobierno de Honduras; economista en la Comisión Técnica de la Secretaría del Patrimonio Nacional; director de Estudios Hacendarios de la Secretaría de Hacienda; director de la Comisión Nacional de Inversiones; director de Investigaciones Económicas de la Secretaría de Hacienda; gobernador alterno del Fondo Monetario Internacional; ministro de Industria y Comercio; asesor en diversos organismos públicos; director técnico de la Comisión Nacional de Precios y, después, embajador en la Unión Soviética. Después de este cargo, Salinas Lozano fue director general del Instituto Mexicano de Comercio exterior.

El hecho de que los individuos ubicados en esta sub-trayectoria no fueran diplomáticos de carrera, no implica que carecieran de experiencia antes de su nombramiento en estas embajadas o, en el caso de aquellos que trabajaron en más de una, antes de ocupar la primera. Es cierto que algunos de los individuos ubicados en esta sub-trayectoria no tenían tal experiencia. Sin embargo, once de los treinta, es decir, el 37%, habían ocupado un cargo diplomático formal o generalmente reconocido antes de ser asignados a una de las siete embajadas de mayor prestigio. Los car-

gos diplomáticos de estos individuos iban desde niveles relativamente bajos, como por ejemplo, agregado en la embajada mexicana en París, asesor cultural en esa misma embajada, hasta otros más elevados, como cónsul en Barcelona, embajador en Brasil, embajador en Japón y oficial mayor y subsecretario de Relaciones Exteriores. Hubo grandes variaciones en la ocupación de cargos previa al nombramiento en una de las siete embajadas señaladas. En realidad, la proporción de aquellos que tenían experiencia de primera mano en asuntos internacionales en esta sub-trayectoria era mucho mayor que la proporción de los que habían ocupado previamente un cargo diplomático generalmente reconocido.

En México, y en América Latina en general, la inserción en los asuntos internacionales y la experiencia diplomática no se limitan a las personas que tienen puestos en la Secretaría de Relaciones Exteriores y/o en misiones diplomáticas. Desde el final de la segunda guerra mundial, varios organismos del gobierno mexicano, además de la Secretaría de Relaciones Exteriores, se han comprometido en la conducción de asuntos extranjeros. En general se trata de organismos que se ocupan de cuestiones económicas, tecnológicas, de comercio internacional, de desarrollo económico, etcétera. La causa de la injerencia de estos organismos es muy simple. Durante la postguerra, muchos de los asuntos exteriores de México —y lo mismo es verdad para casi todos los países en desarrollo— han sido de carácter técnico, y han requerido ser manejados por personas que cuentan con conocimientos técnicos y experiencia. La Secretaría de Relaciones Exteriores de México —así como los ministerios del Exterior de otros países latinoamericanos— tiende a contratar principalmente a personas que tienen conocimientos generales, por ejemplo, en leyes, y no a personas que tienen conocimientos técnicos y experiencia. Sí hay personas con conocimientos técnicos especializados en la burocracia gubernamental, pero están en otros organismos.<sup>7</sup> En México, estos organismos son fundamentalmente: Nacional Financiera, la Secretaría de Hacienda, la Secretaría de Comercio, la Secretaría de Programación y Presupuesto, Petróleos Mexicanos, la Secretaría de Agricultura, la Comisión Nacional de Valores; el Banco Nacional de Comercio Exterior; la Secretaría de Industria y Comercio, y la Secretaría de Comunicaciones y Transportes. Doce individuos,

<sup>7</sup> Véase: Kenneth M., Coleman y Luis Quirós-Varela, "Determinants of Latin American Foreign Policy: Bureaucratic Organizations and Development Strategies", en Elizabeth G. Ferris y Jennie K. Lincoln (eds.), *Latin American Foreign Policies: Global and Regional Dimensions*, Boulder, Colorado, Westview, 1981, pp. 39-59. También, Alexandre de S. C. Barros, "The Formulation and Implementation of Brazilian Foreign Policy: Itamaraty and the New Actors", en Heraldo Muñoz y Joseph S. Tulchin (eds.), *Latin American Nations in World Politics*, Boulder, Colorado, Westview, 1984, pp. 30-44; y Wayne Selcher, "Brazil's Foreign Policy: More Actors and Expanding Agendas", en Jennie K. Lincoln and Elizabeth G. Ferris (eds.), *The Dynamics of Latin American Foreign Policies: Challenges for the 1980s*, Boulder, Colorado, Westview, 1984, pp. 101-124.

es decir, el 41% de las personas ubicadas en esta sub-trayectoria, tenían este tipo de experiencia en asuntos extranjeros. Entre los cargos diplomáticos no formales que han proporcionado conocimientos en asuntos extranjeros y experiencia diplomática a los doce, están: economista en el Banco Nacional de Comercio Exterior, gobernador alterno del Fondo Monetario Internacional, subdirector de Petróleos Mexicanos; oficial mayor, subsecretario y secretario de Comercio; oficial mayor y secretario de Gobernación; subsecretario de Hacienda; director general del Banco de Comercio Exterior; subdelegado en Europa de la Secretaría del Patrimonio Nacional; director ejecutivo del Banco Interamericano de Desarrollo, director de la Comisión de Aranceles, director general del Banco de México, asesor de PEMEX.

Casi el 80% de las personas situadas en la sub-trayectoria de la carrera no diplomática poseían por lo menos un cierto grado de experiencia diplomática y, en algunos casos, un grado sustancial, antes de ser designados para representar a su país en La Habana, en Londres, en Moscú, en París, en Washington, en la OEA o en la ONU. Como ejemplo, podemos mencionar el caso de Jorge Espinoza de los Reyes, nombrado embajador en los Estados Unidos en 1982. Antes de este nombramiento, había ocupado durante casi 35 años cargos burocráticos relacionados con inversiones, industria, comercio, finanzas y petróleo, problemas todos éstos muy ligados con las relaciones entre México y los Estados Unidos.

#### SUB-TRAYECTORIA DE LOS DIPLOMÁTICOS DE CARRERA

La característica que identifica a las personas ubicadas en esta sub-trayectoria es el hecho de que su empleo en el sector público estuvo o bien totalmente restringido al cuerpo diplomático mexicano, o bien fuertemente centrado en él. De manera típica, el diplomático mexicano de carrera empezó con nombramientos de bajo nivel, no políticos, en algún consulado, legación o embajada fuera del país, o en los niveles medios de la burocracia de la Secretaría de Relaciones Exteriores en la ciudad de México. Habitualmente, los cargos iniciales fueron cónsul y vicecónsul en algún consulado mexicano, tercero o segundo secretario en una legación mexicana o embajada, o bien asistente o jefe de departamento en la Secretaría de Relaciones Exteriores. Una vez que un individuo ha entrado al servicio diplomático, su carrera se caracteriza por la movilidad, que es una norma del sistema político mexicano. Aunque las carreras son ascendentes de manera constante, la movilidad se da tanto horizontal como verticalmente.

La carrera en esta sub-trayectoria estuvo caracterizada por la ocupación de puestos que implicaban cada vez mayor responsabilidad e importancia y que estaban cada vez más relacionados con la política. Como consecuencia, se puede asumir, con un considerable grado de certeza, que las personas ubicadas en esta sub-trayectoria obtuvieron un amplio grado de

experiencia de naturaleza tanto substantiva como administrativa/ejecutiva y desarrollaron progresivamente la pericia necesaria para actuar en cargos diplomáticos cada vez más importantes —destreza en representar a México, sus intereses y sus posiciones en asuntos internacionales, pericia en recolectar y evaluar datos de inteligencia, en poner en marcha políticas, en asesorar sobre política y tácticas para alcanzar objetivos políticos y destreza en la formulación de políticas. La asignación a una diversidad de puestos fue deliberada, como parte de un proceso de prueba y preparación que suele ser parte de la carrera burocrática mexicana, tanto para las carreras de la sub-trayectoria de diplomático de carrera, como para las de carrera no diplomática. El propósito de la asignación a diversos puestos burocráticos —dentro o fuera del campo diplomático— es poner a prueba el talento, desarrollar las habilidades e identificar a aquellos individuos con habilidad y agudeza políticas para ocupar los cargos más importantes en el sistema político mexicano.

Además de la movilidad horizontal y ascendente, la carrera diplomática mexicana (como la carrera diplomática de cualquier otro país) se caracteriza por otro tipo de movilidad: la geográfica. Más de las tres cuartas partes de los diplomáticos de carrera ubicados en esta categoría desempeñaron cargos fuera del país, o dentro de él, en la Secretaría de Relaciones Exteriores. No parece haber una norma más o menos establecida que rijan la rotación programada entre puestos dentro y fuera del país, para los diplomáticos de carrera. Algunos de los individuos ubicados en este grupo ocuparon distintos puestos fuera del país de manera sucesiva durante un largo período, sin haber tenido ningún nombramiento en la Secretaría de Relaciones Exteriores,<sup>8</sup> aunque probablemente hayan regresado a México de manera ocasional.<sup>9</sup> La distribución geográfica de las asignaciones en el extranjero entre los dieciocho fue diversa. Sin embargo, la distribución estuvo concentrada en unas cuantas zonas geográficas. Entre los diplomáticos de carrera que tuvieron cargos en el extranjero antes

<sup>8</sup> La rotación más o menos programada es una norma en Estados Unidos, y presenta ventajas e inconvenientes. Es ventajoso para el individuo asignado a una región poco atractiva e inhóspita. Otra ventaja es que mantiene al diplomático de carrera en contacto con las tendencias políticas, económicas y sociales de su país de origen, y evita el aislamiento producido por los continuos nombramientos en el extranjero, o durante períodos muy largos. Una ventaja más de la rotación de puestos dentro y fuera del país es que los nombramientos en el país de origen dan al diplomático de carrera la oportunidad de tener distintos tipos de experiencias y de familiarizarse con el entorno externo. Sin embargo, la rotación frecuente tiene un costo alto, ya que restringe las posibilidades de que un individuo se familiarice completamente con un país extranjero en particular, o con una región geográfica específica, aun cuando se trate de una persona muy capaz y concienzuda. Este costo se da cuando un individuo es asignado a un solo país durante un largo período, o cuando es nombrado en distintos puestos en varios países durante mucho tiempo.

<sup>9</sup> Durante la segunda guerra mundial las visitas al país de origen pueden haber estado restringidas debido a las dificultades para atravesar las zonas de guerra.

de ocupar una de las siete embajadas más prestigiosas, lo más común fue su asignación en Europa (casi exclusivamente Europa Occidental) o en América Latina. Dieciséis de los dieciocho, casi el 90%, tuvo por lo menos un cargo diplomático en América Latina; y 14, más de las tres cuartas partes, tuvieron por lo menos un cargo diplomático en Europa. El siguiente destino más usual fue los Estados Unidos. Quince fueron asignados a Washington en una o más ocasiones. Sin embargo, ninguno había tenido puestos ni restringidos a los Estados Unidos ni concentrados en ese país; tampoco habían tenido puestos en la Secretaría de Relaciones Exteriores que estuvieran ligados a los Estados Unidos, a pesar de que Washington es considerada como la capital de mayor importancia para México. Otras regiones geográficas no figuraron de manera prominente en las asignaciones en el extranjero. Europa Oriental figuró sólo de una manera menor en los puestos ocupados antes del nombramiento en una de las siete embajadas. Sólo dos de los dieciocho fueron asignados a esa zona —uno a Polonia y otro a la Unión Soviética. Sólo cinco personas fueron nombradas en cargos diplomáticos en Asia, y sólo a dos países: China y Japón. Ninguna fue asignada en África (a menos que Egipto sea considerado como país africano y no del Medio Oriente). Sólo dos individuos fueron enviados al Medio Oriente, uno a Egipto y otro a Líbano. La alta concentración de asignaciones en Europa Occidental, América Latina y los Estados Unidos, reflejó el hecho de que hasta los años 70 México mantuvo un estrecho espectro de contactos diplomáticos.<sup>10</sup>

Los nombramientos en varias organizaciones internacionales y en conferencias internacionales son frecuentes entre los cargos ocupados por los dieciocho diplomáticos de carrera antes de acceder a las siete embajadas. Once habían representado a México, ya sea en la Conferencia de San Francisco de 1945, que fundó la Organización de las Naciones Unidas (ONU), en la ONU misma, o en algún organismo de la ONU, como por ejemplo, el Tribunal de las Naciones Unidas para la cuestión de Libia y Eritrea y en la UNESCO. Cinco de los dieciocho representaron a México en una conferencia internacional no relacionada con las Naciones Unidas o trabajaron como ayudantes o asesores de la delegación mexicana en tales conferencias. Dos representaron a México en la Liga de las Naciones, el órgano predecesor de la ONU, o en un organismo de la Liga.

Los puestos de aquellas personas ubicadas en la sub-trayectoria de diplomático de carrera se caracterizaron por una movilidad horizontal y ascendente semejante a la de la sub-trayectoria de carrera no diplomática;

<sup>10</sup> Véase: Yorom Shapira, "Mexican Foreign Policy under Echeverría", en *The Washington Papers*, vol. VI, núm. 56, 1978, p. 57. Cuando Luis Echeverría recibió la banda presidencial (en 1970), México sólo tenía relaciones diplomáticas con alrededor de sesenta países, en una época en que había por lo menos el doble de países. Cuando Echeverría dejó el cargo presidencial, México tenía relaciones diplomáticas con más de ciento veinte países, y desde entonces ha establecido lazos con otras naciones.

sin embargo, hubo una diferencia considerable entre las dos sub-trayectorias. La subtrayectoria de carrera no diplomática frecuentemente implicó pasar de una estructura burocrática del gobierno federal a otra. Este tránsito fue raro entre aquellos que se encuentran en la sub-trayectoria de diplomático de carrera.

Las experiencias de aquellos que se encuentran en la trayectoria de diplomático de carrera no son típicas de los miembros de la burocracia del gobierno mexicano. El hecho de que exista la trayectoria de diplomático de carrera refleja la postura, explícita o implícita, de los grupos sucesivos de altos dirigentes, quienes sostienen que es deseable que haya un grupo de hábiles diplomáticos profesionales al servicio del país. Al mismo tiempo, esos mismos dirigentes nunca llegaron a la conclusión de que las siete embajadas más prestigiadas debieran encomendarse sólo a diplomáticos de carrera. Dado que la ocupación de puestos en la sub-trayectoria de diplomáticos que no son de carrera constituye la norma en la burocracia gubernamental, es significativo que seguir la sub-trayectoria de diplomático de carrera no impida al individuo que la ha seguido obtener puestos de alto nivel en el sistema político mexicano, es decir, puestos ministeriales, aunque ningún diplomático de carrera haya llegado nunca a la posición más alta: la presidencia del país.

Las experiencias de la carrera de Alfonso Rosenzweig Díaz son típicas de esta sub-trayectoria. Su carrera profesional fue la siguiente: empleado (no conocemos el cargo específico) en el consulado mexicano en San Luis Missouri; secretario de la legación mexicana en China; secretario de la legación mexicana en Guatemala; miembro de la legación mexicana en Japón; secretario y después consejero en Brasil; encargado de negocios en Colombia; encargado de negocios en Bélgica; encargado de negocios en Inglaterra; consejero en Francia; jefe de protocolo en la Secretaría de Relaciones Exteriores, en México; ministro ante El Salvador; embajador en el Reino Unido; representante de México en la primera sesión de la Asamblea General de la ONU; embajador en Francia; embajador en Nicaragua y embajador en la Unión Soviética. Al final de su estancia en la Unión Soviética, Rosenzweig Díaz se retiró del servicio diplomático.

Otra ilustración de la carrera diplomática se encuentra en los puestos ocupados por Alfonso García Robles. Se inició en el Servicio Exterior en 1939, con el rango de tercer secretario. Después ocupó los siguientes cargos: miembro de la delegación mexicana en Suecia (no se conoce el puesto específico); director general de Asuntos Políticos y Servicio Diplomático en la Secretaría de Relaciones Exteriores; representante mexicano ante las Naciones Unidas; director de la División de Asuntos Políticos de las Naciones Unidas; jefe del Departamento de Organizaciones Internacionales y director en jefe del Departamento de Europa, Asia y África de la Secretaría de Relaciones Exteriores; embajador en Brasil; subsecretario de Relaciones Exteriores; embajador ante las Naciones Unidas y secretario de Relaciones Exteriores. Además, García Robles representó a

México en alrededor de cuarenta conferencias internacionales, fue presidente de la Asociación para la Desnuclearización de América Latina y durante un año fue miembro del Consejo Consultivo del Instituto de Estudios Políticos, Económicos y Sociales (IEPES) del PRI.

#### LA TRAYECTORIA DEL "POLÍTICO"

Nueve de los sesenta y un individuos ocuparon puestos y tuvieron experiencias derivadas de estos puestos que fueron muy distintas a las de quienes se encuentran en la trayectoria administrativa/ejecutiva. Al igual que estos últimos, los nueve ocuparon cargos en la burocracia gubernamental. Además, ocuparon uno o más cargos en un gobierno estatal y uno de los nueve ocupó un cargo en un gobierno municipal. A diferencia de quienes se encuentran en la trayectoria administrativa/ejecutiva, los puestos ocupados dentro de la burocracia —aunque no carecieron de importancia— no constituyeron el centro de la carrera de las personas que se encuentran en esta trayectoria. El foco principal fue la actividad política partidaria.

La actividad partidaria de los nueve individuos fue distinta. Cuatro estuvieron comprometidos con la actividad política que contribuyó a crear el México de hoy. Esa actividad incluyó la lucha armada en la fase violenta de la revolución y la participación en las asambleas constituyentes que emitieron una nueva Constitución. Ocho de los nueve ocuparon uno o más cargos de elección: cinco fueron electos diputados federales en una o más ocasiones; tres fueron electos senadores; dos fueron electos gobernadores, y uno fue electo diputado local. Uno fue candidato a la presidencia del país y otro fue precandidato a este cargo; el primero nominado por el Partido Comunista y el segundo por el partido oficial. La actividad partidaria de los nueve incluyó tareas organizativas en el partido y en campañas políticas, tanto a favor de ellos mismos, como de otros miembros de su partido.

Cuatro de los nueve "políticos" tuvieron responsabilidades diplomáticas antes de ocupar una de las siete embajadas. Aunque los datos biográficos no contienen información para confirmarlo, existe la posibilidad de que a algunos, o incluso a todos, se les otorgara un alto cargo diplomático o ministerial para "recompensarlos" por los numerosos y leales servicios políticos prestados o, como Pope Atkins señala que ocurre a veces en América Latina, para alejar a un rival o a un político en desgracia de la escena política interna.<sup>11</sup> Otra posible causa para nombrar a un político en un cargo diplomático es distribuir favores entre alguna facción política local. Una u otra de estas razones puede explicar la selección del marxista Carlos Zapata Vela para representar al país en Moscú; la selección del

<sup>11</sup> G. Pope Atkins, *Latin American in the International Political System*, Nueva York, Free Press, 1977, p. 46.

precandidato presidencial de 1939, Luis I. Rodríguez para representar a México en París ese mismo año; y la selección del precandidato presidencial de 1958, Ignacio Morones Prieto, para representar a su país en esa capital; o —mucho después y fuera de este grupo de individuos— el nombramiento del antiguo presidente Echeverría en cargos diplomáticos, primero en Europa y después en Australia.

No existe una carrera típica de “político”. Sin embargo, el perfil de la carrera de Rodolfo Echeverría Ruiz, pariente del expresidente Echeverría, ilustra respecto a los cargos ocupados en esta trayectoria. Antes de su nombramiento para representar a México en Cuba en 1985, ocupó los siguientes puestos: director del sector Juvenil del PRI en el Distrito Federal; secretario de Acción Social del Sector Juvenil del PRI en el Distrito Federal; orador en la campaña presidencial de Díaz Ordaz; secretario auxiliar del Comité Ejecutivo Nacional del PRI, ligado al IEPES; director del Sector Juvenil Nacional del CEN del PRI; representante del estado de Hidalgo en la ciudad de México; secretario de un senador; secretario de coordinación de la Gran Comisión del Senado Federal; diputado federal; subsecretario de Gobernación y secretario del Trabajo.

Otro ejemplo de la carrera del “político” lo tenemos en los cargos ocupados por Luis I. Rodríguez, embajador en Francia en 1939. Además de haber sido profesor y rector de una universidad, su carrera incluyó los siguientes puestos: diputado federal; diputado local; gobernador del estado de Guanajuato (dos veces); senador federal; presidente del CEN del PRM; miembro fundador del PRM; director de Cultura Popular del estado de Guanajuato; oficial mayor del estado de Guanajuato; secretario general de Gobierno y gobernador interino de Baja California Sur; embajador en Francia, en Chile, en Canadá, en Guatemala, en Venezuela; secretario particular del presidente de México; líder político estudiantil y precandidato a la presidencia.

#### LA TRAYECTORIA MILITAR

Las cuatro personas que se encuentran en esta trayectoria fueron, como lo indica el nombre, oficiales militares profesionales pertenecientes al ejército. Los cargos ocupados por dos de ellas estuvieron totalmente concentrados en puestos militares. Las experiencias de los otros fueron más variadas, y en ellas se mezclaron nombramientos militares y no militares. En un caso, los cargos no militares incluyeron un cargo de elección popular. La ocupación de puestos no militares de estos dos últimos ocurrió antes de que finalizaran sus carreras militares. Aún más, después del inicio de su carrera militar, ocuparon cargos militares y no militares de manera alternada. Todos tenían un gran cúmulo de experiencia en el ejército y habían ocupado cargos militares cada vez más altos. Dos lucharon en la revolución. Tres de los cuatro tenían alguna experiencia di-

plomática antes de ocupar una de las embajadas más prestigiadas. Uno había sido agregado militar en China, otros dos habían ocupado varias embajadas, sobre todo en Europa Occidental.

#### VARIACIONES EN LAS POSICIONES

Las siete embajadas pueden ser consideradas como prestigiadas. Sin embargo, hay diferencias significativas en la importancia que se les atribuye en México. Por ello, no podemos suponer que haya sido escogido un mismo tipo de persona para ocupar las distintas representaciones. Hay muchas razones por las que algunas embajadas pueden ser cubiertas por personas con un cierto tipo de experiencias previas, mientras que otras fueron cubiertas con personas que tenían otra clase de experiencias.

#### CUADRO 2

##### EXPERIENCIA EN LAS CARRERAS POR EMBAJADA ASIGNADA

<i>Trayectoria de la carrera</i>	<i>Estados Unidos</i>		<i>Inglaterra</i>		<i>Francia</i>	
	<i>N</i>	<i>%</i>	<i>N</i>	<i>%</i>	<i>N</i>	<i>%</i>
Administrativo/ejecutiva	9	90	13	93	12	71
Diplomático que no es de carrera	(7)	(70)	(6)	(43)	(7)	(42)
Carrera diplomática	(2)	(20)	(7)	(50)	(5)	(29)
De político	—	—	1	7	2	12
Militar	1	10	—	—	3	17
Total *	10	100	14	100	17	100

\* Debido a que las cifras se redondearon, algunos totales de las columnas no suman 100.

Como lo indica el cuadro número 2, y como es esperable dada la alta proporción de individuos con carrera administrativo/ejecutiva que existe en este grupo, las personas que tenían ese tipo de antecedentes en la carrera representaron una gran mayoría en casi todas las embajadas, excepto en la de Cuba (ahí las personas ubicadas en esa trayectoria sólo constituyeron mayoría).

Los datos indican que, con dos notables excepciones en el período

1935-1988, personas con distintos antecedentes en los cargos que ocuparon fueron consideradas adecuadas para cada una de las embajadas. Las embajadas ante dos de las organizaciones internacionales constituyen una clara excepción. En estos dos casos hubo una mayoría de personas con trayectoria administrativo/ejecutiva; pero la gran mayoría de las personas tuvieron experiencias profesionales dentro de la sub-trayectoria de diplomático de carrera. No parece que esta excepción a la regla pueda ser atribuida a los azares del proceso de selección. Más bien, la excepción parecería ser el resultado de una decisión deliberada de los altos dirigentes mexicanos. Probablemente fue una manera de demostrar el compromiso de México con la organización internacional y/o un modo de proyectar una imagen positiva del país en la arena internacional. Los datos biográficos fundamentan ambos argumentos. De todos los enviados de México, las personas ubicadas en la sub-trayectoria de diplomático de carrera que representaron al país en la Organización de Estados Americanos y en las Naciones Unidas, eran las más distinguidas y las que contaban con mayor experiencia.<sup>12</sup>

Ninguna de las personas situadas en la trayectoria de "político" representó al país en Washington, y sólo una que siguió la trayectoria militar lo hizo. Ninguna persona de la trayectoria militar representó a México en Londres o en Moscú. Tal vez los altos dirigentes mexicanos deliberadamente se abstuvieron de asignar en Washington a personas cuya carrera siguió la trayectoria de "político" y en Londres y Moscú a personas con trayectoria militar; quizás esto obedeció a preocupaciones por la imagen, o a alguna otra razón, pero no existen evidencias sobre ello. Más bien, la ausencia de individuos con carrera de "político" en la embajada en Washington, y la ausencia de personas con antecedentes de carrera militar en Londres y Moscú, sean probablemente producto de dos factores: los azares del proceso de selección y el relativamente pequeño número de personas (sólo trece) cuya carrera fue de tipo político o militar. El proceso de selección —sea en México, en Estados Unidos o en Inglaterra— comprende un conjunto de factores, entre los que se hallan: la disponibilidad en un momento determinado; la percepción sobre la adecuación de un individuo para un puesto particular; la confianza que el jefe del Ejecutivo y otras personas clave tienen en un individuo específico; los contactos personales y políticos; la aceptación de un comisionado potencial por parte del gobierno receptor; la imagen o señal que el gobierno quiere dar o enviar con el nombramiento diplomático y, a veces, diversas consideraciones políticas internas. El peso de cada uno de estos factores, y tal vez de otros, no es constante a lo largo del tiempo; a veces se le da mayor peso a un factor que a otros.<sup>13</sup>

<sup>12</sup> Respecto al compromiso de México con las organizaciones internacionales, ver Frank R. Brandenburg, *The Making of Modern Mexico*, Englewood Cliffs, Nueva Jersey, Prentice-Hall, 1964, p. 323.

<sup>13</sup> Sobre el funcionamiento del proceso de selección y los azares asociados a él,

Si consideramos la extensión del período que cubre nuestro estudio, cincuenta años, las embajadas fueron ocupadas por un número muy reducido de individuos. El examen muestra que esto se debe fundamentalmente a dos factores: ocupación prolongada de una embajada por una sola persona, y ocupación repetida de un cargo por la misma persona. Ejemplos de lo anterior los encontramos en la carrera de Francisco Castillo Nájera, quien fue embajador de México en los Estados Unidos durante diez años; un caso aún más extremo es el de Luis Quintanilla, quien representó a México ante la Organización de Estados Americanos de 1945 a 1958. Un caso de retención más prolongada del cargo lo tenemos en Rafael de la Colina: fue nombrado embajador de México en la OEA en 1965 y conservó este puesto hasta 1985. Un ejemplo del segundo fenómeno, la ocupación repetida de un cargo por la misma persona, lo tenemos en Hugo B. Margáin, quien representó a México en Washington en dos ocasiones distintas durante un total de doce años, y en Luis Padilla, quien en dos ocasiones fue embajador de México ante las Naciones Unidas; en total, ocupó el cargo durante casi catorce años. La ocupación tan prolongada no fue la norma entre este grupo de enviados. Sin embargo, hubo ejemplos de ello y los ejemplos no se restringen a los casos citados.

#### ¿ESCALONES A PUESTOS MÁS ALTOS?

En todos los sistemas políticos, algunos cargos sirven como "escalones" a puestos más altos. En México, los cargos que funcionan como "escalones" son los de oficial mayor (puesto de tercer nivel en un ministerio), de subsecretario (puesto de segundo nivel en un ministerio) y de secretario. En el caso del oficial mayor, el cargo inmediatamente superior es el de subsecretario. En algunas ocasiones, el puesto de oficial mayor ha servido como un escalón inmediato a una secretaría de Estado. Por lo que respecta al cargo de subsecretario, el cargo inmediatamente superior es el de secretario. (En todos los casos, la promoción a un nivel más alto tuvo lugar en un ministerio distinto.) En algunos casos, la ocupación de un alto cargo en un ministerio sirvió como "escalón" hacia la presidencia. La secretaría de Estado que con más frecuencia ha funcionado como "escalón" a la presidencia es la de Gobernación. Otro cargo que sirve como "escalón" es el de secretario privado de un ministro o del presidente de la república.

Entre los altos puestos que tuvieron los sesenta y un individuos que ocuparon las siete embajadas de mayor prestigio, se encuentran cargos en ministerios, la gerencia de una gran empresa estatal, la dirección de una empresa semi-autónoma, de un banco, de una junta o comisión, así como,

por lo menos en Estados Unidos, ver: James D. Cochrane, "Career Experiences of U.S. Envoys to Latin America", en *South Eastern Latin Americanist*, vol. xxxviii, núm. 1, junio de 1984, pp. 15-20.

por supuesto, la presidencia del país. Los datos concernientes al puesto ocupado inmediatamente después de una de las siete embajadas, son insuficientes. Los datos disponibles muestran un cuadro confuso. En términos generales, lo único que está claro es que así como no hubo un solo cargo o conjunto de cargos que llevaran a una de las embajadas, tampoco las siete embajadas fueron “escalones” a ningún puesto o conjunto de puestos en otro lugar del sistema político mexicano.

Un pequeño número de quienes ocuparon una de las siete embajadas se retiró inmediatamente después. Muy pocos de estos individuos habían ocupado un cargo más alto en el sistema político, por ejemplo, una secretaría de Estado, antes de hacerse cargo de la embajada. Para estos individuos, el hecho de ocupar una embajada de prestigio significó la cumbre de su carrera, no un “escalón” más. Sin embargo, no hay evidencia alguna de que las personas que concluyeron su carrera profesional en una embajada de prestigio hayan sido nombradas en el cargo como recompensa a una larga, leal y distinguida carrera en el sector público.

Once individuos pasaron de una de las embajadas a un cargo en un ministerio, como secretarios o subsecretarios. La mayoría de los once pasaron a ser secretarios. Para estos individuos, el hecho de ocupar una de las embajadas representó un “escalón” a un cargo más alto. La embajada que con más frecuencia condujo a la dirección de un ministerio fue la de Estados Unidos. Aunque con menos frecuencia, también otras embajadas condujeron a ministerios. Entre ellas se encuentran la de Cuba, la de Inglaterra, la de Francia y la de las Naciones Unidas. El cargo ministerial al que más a menudo se llegó después de ocupar una de las embajadas, fue el de secretario de Relaciones Exteriores. Otros cargos ministeriales asumidos después de ocupar una de las embajadas fueron el de secretario de Hacienda y el de secretario de Educación Pública. La mayoría de quienes pasaron de una de las embajadas a una subsecretaría, lo hicieron a una de la Secretaría de Relaciones Exteriores. (Cabe mencionar que de los sesenta y un individuos, algunos ocuparon cargos en ministerios antes de ser nombrados en una de las siete embajadas de mayor prestigio, mientras que otros ocuparon un cargo ministerial después de ocupar una de las embajadas, pero no de manera inmediata.)

Muy pocos de los sesenta y uno pasaron de un cargo diplomático prestigioso a otro, ya sea inmediatamente o poco después. Por ejemplo, un individuo representó a México primero en Washington, después en Londres, otra vez en Washington, más tarde en las Naciones Unidas y más adelante en dos cargos menos prestigiosos —Ottawa y Tokio— y, por último, en la Organización de Estados Americanos.

Algunos de ellos pasaron de una embajada prestigiada a otro cargo diplomático, pero de menor rango, ya sea que se tratara de personas que habían seguido la sub-trayectoria diplomática o la no diplomática. Sin embargo, era más frecuente que los diplomáticos de carrera pasaran de

una asignación diplomática a otra —de igual o de menor rango— que las personas que habían seguido otras trayectorias.

Uno de los sesenta y un individuos se convirtió en juez del Tribunal Internacional de Justicia después de haber ocupado una embajada de prestigio. En algunos países, como por ejemplo Estados Unidos, un cargo en el Tribunal Internacional puede no ser visto como muy prestigioso, no más prestigioso y tal vez menos que el de embajador en Inglaterra, el de senador o el de gobernador de uno de los cincuenta estados o, por lo menos, el de gobernador de uno de los estados más poblados, como California, Nueva York, Texas o Florida. En cambio en México, donde la adhesión a las leyes internacionales es y ha sido durante mucho tiempo una parte importante de los principios de la política exterior, la pertenencia al Tribunal Internacional es vista como una posición de nivel y prestigio considerables.<sup>14</sup>

Por último, nueve personas pasaron de una de las embajadas a un alto cargo en el gobierno mexicano, pero de un nivel menor que el ministerial; por ejemplo, el de director general del Instituto Mexicano de Comercio Exterior; el de director general del Banco de Comercio Exterior y el de director general del Instituto Mexicano del Seguro Social.

En resumen, inmediatamente después de haberse hecho cargo de una de las embajadas, algunos de los sesenta y un individuos pasaron a ocupar puestos de más alto nivel en el sistema político mexicano, en tanto que otros lo hicieron más tarde. A pesar de todo, resulta claro que las embajadas no fueron puestos que se buscaran afanosamente con el propósito de alcanzar cargos más altos.

### ¿CAMBIO LONGITUDINAL?

El tipo o los tipos de individuos reclutados para un puesto en el sector público, cambian a lo largo del tiempo. Los altos dirigentes de un país pueden, por distintas razones, cambiar las llamadas "condiciones sociales de gobierno".<sup>15</sup> Nuevos grupos pueden adquirir influencia política y exigir acceso a cargos públicos, demanda que no puede ser ignorada sin riesgos graves. O bien, el desarrollo político y la modernización, así como la creciente complejidad de la sociedad, pueden traer consigo el reclutamiento de personas con antecedentes, experiencias y formación distintos. Almond y Powell señalan que, a medida que avanzan los procesos de desarrollo y

<sup>14</sup> Lo anterior no implica que Estados Unidos carezca de respeto por las leyes internacionales, aunque a veces (por ejemplo, cuando minó las bahías de Nicaragua) actúe como si así fuera.

<sup>15</sup> Véase Peter H. Smith, *Los laberintos del poder: el reclutamiento de las élites políticas en México, 1900-1971*, México, El Colegio de México, Centro de Estudios Internacionales, 1981.

modernización, adquiere mayor importancia la especialización.<sup>16</sup> En este caso, el nombramiento de una mayor proporción de personas con carreras diplomáticas en las siete embajadas, sería una evidencia del creciente papel de la especialización. Para determinar si hubo cambios, comparamos las carreras de aquellos individuos que fueron designados embajadores antes de 1960, con quienes fueron nombrados a partir de ese año.

## CUADRO 3

## ANÁLISIS LONGITUDINAL DE LOS ANTECEDENTES LABORALES

<i>Antes de 1960</i>	<i>N</i>	<i>%</i>
Administrativo/ejecutiva	25	76
De diplomático que no es de carrera	(12)	(36)
De diplomático de carrera	(13)	(40)
De político	5	15
Militar	3	9
Total	33	100
<i>A partir de 1960</i>	<i>N</i>	<i>%</i>
Administrativo/ejecutiva	23	82
Carrera no diplomática	(18)	(64)
Carrera diplomática	(5)	(18)
De político	4	14
Militar	1	4
Total	28	100

El análisis longitudinal revela varios cambios. Primero, disminuyó el número y la proporción de individuos con antecedentes en la carrera militar que fueron nombrados embajadores. Segundo, a partir de 1960 hubo una leve disminución en el número y la proporción de individuos con antecedentes en la carrera de político. Tercero, la proporción de personas cuya carrera profesional fue de tipo administrativo aumentó del 76 al 82 por ciento.

El análisis longitudinal permite efectuar algunos descubrimientos inte-

<sup>16</sup> Gabriel A. Almond y G. Bingham Powell, *Comparative Politics: A Developmental Approach*, Boston, Massachusetts, Little Brown, 1966.

resantes respecto a la especialización de papeles. Durante el período de 1935 a 1988, existió un cierto grado de especialización de papeles representado por la figura del diplomático de carrera. A pesar de ello, el grado de especialización no aumentó durante este período. Más bien, disminuyó de 40 por ciento en el período anterior a 1960, a 18 por ciento a partir de ese año. El patrón no cambia cuando comparamos las carreras de las personas que fueron nombradas a partir de 1970, con las de quienes fueron designados antes de este año; tampoco se modifica cuando analizamos los siete puestos diplomáticos de manera individual —exceptuando la embajada ante las Naciones Unidas (que sólo fue ocupada por diplomáticos de carrera).<sup>17</sup> La única conclusión que es posible desprender es que, a lo largo del período 1935-1988, los altos dirigentes mexicanos no llegaron a considerar más necesaria o más deseable la presencia de los diplomáticos de carrera en las siete embajadas de prestigio. Esto no significa que no haya habido especialización de funciones en el sistema político mexicano. Durante el período analizado, en México hubo desarrollo político y modernización, así como especialización de funciones. Esta especialización se dio en áreas más técnicas de la actividad gubernamental. Pero aparentemente, no fue considerada esencial para la mayoría de los ocupantes de los siete cargos diplomáticos. La falta de un alto nivel de especialización y de formación técnica de la mayor parte de los funcionarios de la Secretaría de Relaciones Exteriores y del Servicio Exterior —que el presidente Echeverría intentó cambiar— ha caracterizado al cuerpo de diplomáticos de carrera en México.<sup>18</sup> Como consecuencia de ese fenómeno, a menudo hubo que pasar por encima de la Secretaría de Relaciones Exteriores y de su cuerpo de diplomáticos de carrera, cuando la problemática de la política exterior y de las relaciones internacionales determinó asuntos especializados o técnicos, como ha ocurrido frecuentemente en las relaciones internacionales contemporáneas de América Latina.<sup>19</sup> Esto puede explicar que a partir de 1960, nueve individuos con formación universitaria y experiencia práctica en economía, ubicados en la sub-trayectoria administrativo/ejecutiva, hayan sido nombrados para ocupar alguna de las siete embajadas de prestigio. Dicho de otra manera, el gobierno cuenta con personas que tienen formación técnica y capacitación adecuadas, y las ha usado para representarlo en un medio internacional técnico cada vez más complejo, pero estas personas no se encuentran necesariamente en las

<sup>17</sup> De hecho, la embajada ante las Naciones Unidas es sólo una excepción parcial. Hasta 1985 fue ocupada sólo por diplomáticos de carrera, pero este último año un individuo con trayectoria no diplomática fue nombrado para representar a México en esa organización internacional.

<sup>18</sup> Shapira, "Mexican Foreign Policy under Echeverría" y Edith B. Couturier, "Mexico", en Harold Eugene Davis, Larman C. Wilson, *et al.*, *Latin American Foreign Policies: An Analysis*, Baltimore, Maryland, Johns Hopkins University Press, 1975, pp. 128-129.

<sup>19</sup> Véase: Coleman y Quirós-Varela, "Determinants of Latin America Foreign Policies", pp. 128-129.

filas del cuerpo diplomático. Esta situación puede estar cambiando en virtud de que la Secretaría de Relaciones Exteriores está contratando a personas con mayor formación técnica.

## CONCLUSIONES

Los sesenta y un individuos tenían experiencias profesionales fuertemente centradas o restringidas al sector público, sobre todo en el gobierno federal. Sin este tipo de antecedentes, no parece posible que un individuo haya podido tener oportunidades de obtener un cargo en los más altos niveles del sistema político mexicano. Sin embargo, el aprendizaje o entrenamiento de los sesenta y un individuos no siguió una sola vía dentro del sector público. En este sentido, todos tenían historias de trabajo idénticas a las que tenía la mayoría de los funcionarios de alto nivel del gobierno federal mexicano.<sup>20</sup> El aprendizaje o los cargos ocupados previamente por los sesenta y un funcionarios no siguieron una ruta única, excepto por el hecho de que los cargos se encontraban en el sector público. La experiencia diplomática previa no fue un requisito, aunque algunos la tuvieron. Lo mismo ocurrió con la actividad política partidaria.

Hubo variaciones entre una embajada y otra. Excepto en lo que respecta al virtual monopolio de los diplomáticos de carrera en las embajadas ante las dos organizaciones internacionales, las variaciones no siguieron ningún modelo identificable, y probablemente tampoco reflejaron ninguna acción deliberada de los altos dirigentes gubernamentales. Es más probable que las múltiples variaciones hayan sido producto de las complejidades y azares del proceso de selección.

Para algunos diplomáticos, las embajadas significaron "escalones de ascenso" a un puesto inmediatamente superior y de mayor prestigio en el sistema político mexicano. Sin embargo, este fenómeno no fue una regla general.

Este estudio tiene alcances limitados. Sólo analiza las experiencias de las carreras de aquellos que ocuparon un número reducido de puestos diplomáticos. Subsisten varias preguntas que podrán ser respondidas en investigaciones posteriores: ¿en qué medida y de qué manera las experiencias en los cargos ocupados de los sesenta y un individuos son típicas de los diplomáticos mexicanos en su conjunto? ¿Se elige personas con distintas clases de experiencias en los cargos ocupados para representar a México en Europa Oriental y en países del tercer mundo, más que en los Estados Unidos y en Europa Occidental? Si esto es así, ¿cuál es la naturaleza de la diferencia? ¿Tiende México a seleccionar sólo a diplomáticos de carrera para representarlo en organizaciones internacionales distintas de las Naciones Unidas y de la Organización de Estados Americanos? ¿Los

<sup>20</sup> Peter Smith, *op. cit.*

diplomáticos de carrera jóvenes, con movilidad ascendente, están siguiendo los mismos patrones de ocupación de puestos que los diplomáticos de carrera del grupo analizado? En caso de que no, ¿cuáles son las diferencias? Las investigaciones dirigidas a responder estas preguntas y otras relacionadas con ellas, aumentarán el conocimiento sobre los representantes de México en el exterior. Esto, a su vez, permitirá profundizar el conocimiento sobre la política exterior y la conducta internacional de México.

*Traducción de Sara Gordon R.*