
El servicio exterior

*Henry Kissinger**

El hecho de que, a pesar de todo, la política exterior lograra el éxito que tuvo cuando fui responsable de ella se lo debo, en gran medida, al grupo de hombres y mujeres que han respaldado a los secretarios de Estado durante la época moderna: el servicio exterior de Estados Unidos.

Adquirir el control de la maquinaria del Departamento de Estado es una tarea relativamente fácil. Las inequívocas órdenes del secretario son escrupulosamente ejecutadas, pues el servicio exterior parte de la presunción de que el secretario merece su apoyo —al menos hasta que haya puesto a prueba los límites de su tolerancia. En realidad, la dificultad estriba en que no siempre es fácil impartir órdenes precisas. Los competentes, orgullosos y dedicados funcionarios del servicio exterior, que forman parte de un grupo cerrado, pronto detectan las lagunas en el conocimiento o en la fortaleza de su jefe, y buscan saturarlo con infinidad de recomendaciones, mismas que se sustentan en la filosofía que ha forjado esta compacta fraternidad a través de las pruebas que ha compartido. Con justa razón se sienten orgullosos de su profe-

* Henry Kissinger nació en Alemania en 1923, y en 1938 se trasladó a Estados Unidos. De 1962 a 1971 fue profesor en la Universidad de Harvard. En 1968 fue nombrado asesor para asuntos de seguridad nacional del presidente Richard Nixon, y en 1973 secretario de Estado, cargo que ocupó hasta 1977. En 1973 recibió el Premio Nobel de la Paz. El presente artículo forma parte de su libro *Years of Upheaval* publicado en 1982 por la editorial Little, Brown and Company de Nueva York. El Instituto Matías Romero agradece al Dr. Kissinger su autorización para traducir y publicar este artículo en la *Revista Mexicana de Política Exterior*. Traducción de Walter Astié-Burgos.

sionalismo y aborrecen las “entradas laterales”; término que emplean para referirse a quienes son nombrados políticamente y que no ascienden a través de los rangos de la carrera. El problema, sin embargo, es que a veces tratan al secretario de Estado como a alguien que hizo su entrada en esta “forma lateral”; alguien designado, que nunca habría llegado al puesto por sus propios méritos a través del riguroso sistema competitivo del servicio exterior.

En manos de un secretario decidido, el servicio exterior puede ser un espléndido instrumento de gente preparada, discreta y de gran energía. No obstante, si se quiere evitar que la convicción que los llevó a realizar una carrera en modo alguno lucrativa, los tiene a tratar de adelantarse en el proceso de toma de decisiones, deberá vigilárseles en forma constante. La cultura popular estadounidense ha tendido a difamar a nuestros diplomáticos profesionales, considerándolos como una colección de personas anticuadas que usan pantalones de casimir rayado, que tienen una excesiva actitud internacionalista, que se muestran débiles en la defensa del interés nacional, y que, como agentes encargados de resolver nuestros problemas externos, con frecuencia acaban por exacerbarlos. La necesidad de llevar a cabo una “limpia” de este tipo de personal en el Departamento de Estado se ha convertido en un elemento recurrente de nuestra oratoria política. Varios secretarios de Estado han comenzado su gestión con esa determinación. Sin embargo, no conozco a ninguno que haya dejado el cargo sin haber llegado a admirar a los esforzados hombres y mujeres que dan continuidad y pericia a nuestra política exterior. Ingresé al Departamento de Estado como un escéptico; lo dejé como un convertido. Ello, con la convicción quizás poco balanceada de alguien que logró superar sus prejuicios iniciales a lo largo del camino de la verdad.

Hasta 1954, cuando se aplicaron las llamadas reformas de Wriston, el servicio exterior había sido una pequeña organización elitista que proveía de personal a nuestros puestos diplomáticos en el exterior, y a algunas de las posiciones de mayor importancia en el Departamento de Estado. Su título oficial, Servicio Exterior de Estados Unidos, dejaba ver que se trataba de un instrumento presidencial; en realidad, la cadena de mando siempre ha dependido directamente del secretario de Estado. Antes de aplicarse dichas reformas, el Departamento de Estado se componía de dos

tipos de funcionarios: los que permanecían en Washington y formaban parte del servicio civil, y los que dividían sus servicios entre Estados Unidos y el exterior. Por lo general, estos últimos preferían trabajar en las embajadas y constituían el servicio exterior tradicional; provenían principalmente de las clases altas, eran predominantemente protestantes y tenían antecedentes académicos de las escuelas privadas del *establishment* del Este. En síntesis, pertenecían a los grupos sociales que más se interesaban en el papel internacional de Estados Unidos. Muchos de ellos contaban con los recursos financieros necesarios para mantener un estilo de vida que, de otra manera, no habría sido posible con los salarios del gobierno.

Las reformas de Wriston crearon un servicio exterior unificado. A partir de las mismas ya no fue posible desempeñarse únicamente en Washington, o exclusivamente en el exterior; todo funcionario tuvo que incorporarse al servicio exterior, o abandonar su puesto en el Departamento de Estado. La mayoría decidió quedarse; la lógica de las reformas de Wriston era sensata. En el viejo sistema, el funcionario que en Washington expedía órdenes a las embajadas no siempre estaba capacitado para poder comprender lo que significaba encontrarse al otro lado, en la línea de fuego. De igual manera, los diplomáticos que siempre radicaban en el exterior perdían la perspectiva de Washington; rara vez habían tenido oportunidad de tratar con el Congreso, o de participar en una de las frecuentes batallas interdepartamentales. Perdían contacto con Estados Unidos y, en consecuencia, no lo podían representar eficazmente (tratemos de imaginar cómo alguien que había dejado Estados Unidos en 1970, y había vivido fuera por diez años, podía ser capaz de explicar la escena estadounidense a los extranjeros).

Las reformas de Wriston fueron diseñadas para hacer del servicio exterior un todo único en el cual fuera posible obtener tanto experiencia en el país como el necesario conocimiento del exterior. De esta manera, el funcionario que enviaba instrucciones desde el Departamento de Estado podía imaginarse lo que implicaba su ejecución. El diplomático en el extranjero, por su parte, sería igualmente capaz de tener una idea más clara sobre el contexto de la sociedad estadounidense, así como del choque entre las prioridades y entre las diversas agencias gubernamentales que siempre están presentes en el corazón del gobierno.

Después de aplicarse dichas reformas, los puestos clave del Departamento pasaron a ser ocupados por personal de carrera. Con excepción de los cargos políticos de mayor nivel, los ascensos se comenzaron a realizar a través de diversas etapas en las cuales se iba incrementando el nivel de responsabilidad de los miembros del servicio exterior. Al mismo tiempo, los secretarios de Estado que se fueron sucediendo realizaron enormes esfuerzos para ampliar la base del servicio exterior con el propósito de hacerlo más representativo del pueblo estadounidense en su conjunto. Se abrieron nuevas oportunidades para la mujer, para miembros de las minorías étnicas y raciales, así como para gente proveniente de diferentes regiones del país y con diversos antecedentes académicos.

De modo sorprendente, y a pesar de los cambios introducidos, las estructuras anteriores lograron permanecer. El servicio exterior continuó siendo marcadamente elitista. El hecho de desempeñarse en el extranjero, especialmente como embajador, continuó siendo una aspiración más alta que casi cualquier otra posición en Washington. Entre otras razones, lo anterior se explica como consecuencia de los ajustes salariales que hicieron más remunerativo el servicio en el extranjero; sobre todo, se debió al hecho de que los hombres y las mujeres que escogían la carrera tenían una genuina vocación por fortalecer las relaciones del país con el mundo. La difundida crítica que se les hacía como un grupo de “cookie pushers”,¹ sólo contribuyó a reforzar su sentimiento de solidaridad al sentirse asediados, amén de que su sentido de cohesión se veía reforzado por las experiencias comunes que compartían en remotos puestos, y que para la mayoría de los empleados civiles, e incluso para sus propios superiores, eran inaccesibles. Todas estas situaciones —nunca acabaremos de repetirlo en forma suficiente— provocaron que en este grupo de hombres y mujeres, poseedor de una habilidad y dedicación excepcionales, se desarrollara en forma natural una convicción elitista, máxime si se tiene en cuenta que deben aprobar uno de los más amplios y difíciles exámenes, a nivel oral y escrito, que existen en cualquier carrera.

¹ Término despectivo utilizado en la jerga gubernamental de Washington para referirse a alguien cuyo trabajo es intrascendente (que sólo consiste en “empujar las galletas”).

Sin embargo, el enfoque que tiene el servicio exterior sobre la política externa refleja muchas de las actitudes que prevalecen en el país y de la propia experiencia histórica estadounidense. El servicio exterior comenzó a desarrollarse en los primeros años de la historia nacional cuando ninguna amenaza directa a la seguridad de Estados Unidos era perceptible. Se consideraba que la vinculación con el exterior se sustentaba no tanto en el concepto del interés nacional —mismo que se consideraba como moralmente miope— sino en luminosas nociones sobre la libertad de comercio y sobre la necesidad de conducir la propia conducta externa de acuerdo con principios morales, o al menos de carácter jurídico. Se pensaba que las decisiones que tenían que ver con los asuntos más allá de nuestras fronteras dependían exclusivamente de nosotros mismos. Si bien llegaríamos a comprometernos en peligros mayúsculos, al mismo tiempo rechazaríamos toda responsabilidad sobre el manejo cotidiano de la balanza de poder. En efecto, tendíamos a negar la importancia de ésta, y hasta tratamos de demostrar nuestra superioridad moral al denunciarla como un factor que contribuía a crear las tensiones internacionales. Los diplomáticos estadounidenses proclamaban su fe en el derecho internacional, y se preocupaban más por la conducta ilegal de otros países que por las acciones que éstos pudieran tomar en detrimento del equilibrio internacional y, por consiguiente, de nuestra propia seguridad en el largo plazo. Como nuestros diplomáticos no fueron llamados a desarrollar un diseño geopolítico, se rehusaron a reconocer dicho concepto, pues estimaban que nuestros valores morales lo trascendían.

Hasta finales de la segunda guerra mundial, el servicio exterior consideró que su papel era más el de un instrumento de negociación que el de diseñar la política exterior; el de solucionar los problemas específicos que se fueran presentando, y no el de formular una estrategia y de dar forma a los acontecimientos. Los largos años de servicio externo también fomentaron que muchos funcionarios desarrollaran una sensibilidad enfocada más hacia los imponderables de otras sociedades que hacia los de la nuestra. Conscientes de la tradición aislacionista estadounidense, nuestros diplomáticos buscaron equilibrarla convirtiéndose en voceros de los países en donde estaban acreditados, o de los que quedaban bajo su responsabilidad en el Departamento de Estado. En el propio Departamento se suele llamar a esta tendencia como la enfermedad de los

“localistas”, o del “clientelismo”. La realidad es que el trabajo del diplomático se hace más fácil, o más placentero, cuando puede producir buenas noticias para su país-cliente, como, por ejemplo, el ofrecimiento de mayor ayuda, el respaldo ante algunas disputas, o una invitación para reunirse con el presidente de Estados Unidos. En cierta forma, el diplomático en el extranjero confronta el mismo dilema que un congresista: ¿qué tanto debe representar los intereses de su elector, o abogar por él, sin correr el riesgo de actuar en forma parroquial o, peor aún, de perder la credibilidad en Washington? ¿Qué tanto debe informar al presidente o al secretario de Estado sobre la realidad general que prevalece, sin correr el riesgo de dejar de lado los puntos de vista locales necesarios en la toma de decisiones, o sabiendo que, mientras él trata de ser “justo”, sus colegas embajadores, o los directores regionales, harán sus mejores esfuerzos en pro de sus países-clientes?

El servicio exterior pone invariablemente el énfasis en las negociaciones, o en lo que, dicho de otra manera, significa estar consciente de lo que la otra parte podrá aceptar. Su inclinación es menor a aceptar presiones e incentivos, pues si éstos llegaran a emplearse en forma brusca podrían alterar las percepciones básicas sobre las cuales se sustentan los procesos de negociación. Institucionalmente, el servicio exterior favorece la vía de la cautela, no la de tomar riesgos. Se siente más cómodo con los mecanismos de la diplomacia que con el proceso de diseñarla; con las tácticas específicas de cada negociación que con la dirección de ésta; y con los problemas a corto plazo que con aquellos que pueden tener consecuencias en el largo plazo.

En cualquier país del mundo, la mayoría de las políticas externas que la historia ha altamente distinguido han sido concebidas por líderes a quienes los expertos se han opuesto. La responsabilidad del experto, a fin de cuentas, no es más que la de operar lo que le es familiar, en tanto que la del líder es precisamente la de trascender esa familiaridad. En suma, el Departamento de Estado requiere de un liderazgo fuerte y consistente, sustentado en una adecuada filosofía del mundo y un claro sentido de dirección. Los frecuentes giros en nuestro rumbo nacional han desmoralizado tanto al servicio exterior, como a las demás naciones. Un liderazgo incapaz de comprender las complejidades del puesto de secretario de Estado, o que necesita de constante asesoramiento hasta en los

asuntos más elementales, no hace más que despertar las concebidas críticas del servicio exterior sobre el parroquialismo en el que se vive. A fin de cuentas las publicitadas intenciones de llevar a cabo purgas en la cancillería no lograrían nada bueno. Cualquier grupo político que llegue al poder tendrá los mismos prejuicios, pues éstos están enraizados en nuestra sociedad y en nuestra historia. Un clima de terror sólo impediría la sana maduración de la institución. Bajo secretarios de Estado fuertes como Dean Acheson, el servicio exterior resultó ser una herramienta maravillosa, y bajo todos los demás, una herramienta de probada lealtad.

El servicio exterior no hace más que reflejar, como un espejo, los propios prejuicios de la sociedad que representa. De ahí que también deba pasar por los dolorosos ajustes que conlleva un nuevo periodo de posguerra, sin precedentes en nuestra historia. Estados Unidos, considerado como el último bastión en la defensa de la libertad, se ha convertido, desde 1945, en el principal protector del equilibrio mundial. Por ello, nuestra diplomacia debe estar preparada para actuar de acuerdo con el supuesto de que, en estos momentos, no puede estar totalmente segura de la verdad sobre la que se sustenta. Debemos resistir la tentación de actuar en aquellos cambios que sean marginales, para poder enfrentar los verdaderos desafíos cuando se presenten; de lo contrario, éstos se volverán inmanejables. Todo ello requiere de mayor confianza en uno mismo, gran intuición, arrojo y, especialmente, saber utilizar las capacidades conceptuales que por lo general se encuentran disponibles.

Desde el primer momento abandoné mis propias preconcepciones; concluí que sería imposible conducir una política externa creativa sin el apoyo del servicio exterior y, mucho menos, estando en su contra. De este modo, creamos un grupo de trabajo para fomentar la educación recíproca y nos esforzamos por contribuir a que nuestra sociedad comprendiera las nuevas realidades que se vivían. Mientras realizábamos estos esfuerzos conjuntos me pareció evidente que ningún secretario de Relaciones Exteriores del mundo es apoyado en forma más creativa, calificada, profesional y leal, que el secretario del Departamento de Estado por los hombres y mujeres del servicio exterior de Estados Unidos.

Durante el intervalo de cuatro semanas entre mi nominación y confirmación realicé una búsqueda sistemática de talento en el servicio exterior. A pesar de los múltiples clichés que prevalecían

sobre mi supuesta hostilidad hacia la burocracia, a lo largo de mi mandato como secretario de Estado, el porcentaje más alto de nombramientos en los niveles de toma de decisiones se dio entre los propios miembros del servicio exterior. Principalmente, ascendí a los funcionarios que contaban con el respeto de sus colegas, y que representaban lo mejor del grupo de hombres y mujeres jóvenes. Asimismo, me preocupé por darles cargos de importancia a quienes decidí reemplazar, incluidos aquellos que, por su lealtad a Rogers, habían criticado públicamente mi nombramiento.

No tengo la menor duda de que el servicio exterior me apoyó con distinción. Se puso de mi lado cuando llegué a ser atacado. Hizo posible el éxito de mi desempeño, y no debe ser responsabilizado por las áreas políticas en las cuales me quedé corto.
