



Facultad de Ciencias Humanas y Sociales
Grado en Relaciones Internacionales

Trabajo Fin de Grado

La Función del Secretario de Estado en la Política Exterior de Estados Unidos

Estudiante: Rafael de la Cruz Jarillo Gómez

Director: Prof. Pedro Rodríguez

Madrid, junio 2020

Resumen: Este trabajo analiza la función del secretario de Estado en la política exterior de Estados Unidos, estudiando las razones por las que el jefe del Departamento de Estado tiene una mayor o menor relevancia en el plano internacional y en el diseño de la política exterior estadounidense. De este modo, se presentan los poderes constitucionales del gobierno federal y las relaciones entre las diversas partes de la Administración para posteriormente investigar varios casos de análisis y comprender de qué depende la relevancia del secretario de Estado en una Administración. Asimismo, se analiza la situación actual del Departamento de Estado en el gobierno de Donald J. Trump.

Palabras clave: secretario de Estado, diplomacia, Departamento de Estado, Trump, Estados Unidos, política exterior, influencia.

Abstract: This paper examines the role of the Secretary of State in U.S. foreign policy, studying the underlying reasons that explain whether the head of the State Department plays a greater or lesser role in the international arena and in the design of the U.S. foreign policy. It presents the legal powers of the federal government and the relationships between the various parts of the Administration, and then goes on to investigate different cases of analysis and to understand what makes the Secretary of State relevant in a given Administration. It also discusses the current status of the State Department in the Donald J. Trump Presidency.

Keywords: Secretary of State, diplomacy, Department of State, Trump, United States, foreign policy, influence.

Índice

1. Introducción	4
2. Finalidad y Motivos	5
3. Estado de la Cuestión	6
3.1 El presidente	6
3.2 El vicepresidente	7
3.3 El Consejo de Seguridad Nacional (NSC)	8
3.4 El secretario de Estado y el Departamento de Estado	10
4. Marco Teórico	15
4.1 Organización política de Estados Unidos	15
4.2 El poder ejecutivo	16
4.3 El Departamento de Estado	18
4.4 Teoría de la Burocracia	19
4.5 Escuelas de relaciones exteriores	20
5. Objetivos y Preguntas de la Investigación	22
6. Metodología	24
7. Análisis y Discusión	25
7.1 Momentos de importancia y crisis	25
7.2 Relevancia de lo activo o pasivo que sea un presidente en el ejercicio de sus funciones	33
7.3 Evolución del Departamento de Estado	38
8. Conclusiones	41
Bibliografía	43

1. Introducción

La política exterior de los Estados Unidos es el compás que ha marcado el tono de las Relaciones Internacionales desde el final de la Segunda Guerra Mundial. Las decisiones tomadas desde Washington son determinantes para comprender como ha funcionado y funciona el mundo durante los siglos XX y XXI. Prácticamente nada de lo que haya sucedido en el último siglo en la escena global puede entenderse sin mencionar a los Estados Unidos.

Después del presidente de Estados Unidos, hay una figura que prima sobre el resto de los actores políticos americanos, esto es, el secretario de Estado. Un puesto que otorga a quien lo ostenta el poder de ser una suerte de lugarteniente diplomático por encima de cualquier otro miembro del Gabinete (incluyendo al vicepresidente). Figura rodeada de misterio en la cultura popular que ha visto como desde este puesto se han manejado e institucionalizado las políticas exteriores de la mayor parte de las administraciones estadounidenses.

En este trabajo nos centraremos en comprender este poder del secretario de Estado, cuáles son las razones por las que la cabeza del Departamento de Estado tiene una mayor o menor relevancia en el plano internacional y en el diseño de la política exterior de Estados Unidos. Para ello presentaremos y analizaremos los contrapesos del poder político en del Gabinete y en Washington, detallaremos los poderes legales que la Constitución y el *US Code* otorgan a cada uno de los actores en política internacional, estudiaremos varios casos de análisis para intentar comprender de qué depende la relevancia del secretario en varias administraciones y sus tendencias y finalmente nos adentraremos en la situación actual del Departamento y secretario de Estado con la Administración de Donald J. Trump.

2. Finalidad y Motivos

El secretario de Estado de los Estados Unidos ha sido siempre una figura que ha llamado mucho la atención tanto dentro de los Estados Unidos como en el exterior. Aunque el establecimiento de las relaciones con el exterior recaiga directamente sobre el presidente, han sido numerosas las ocasiones en las que el secretario de Estado ha ejercido un papel mucho más relevante que el propio jefe del Estado ya que es el encargado de ejercer estas relaciones exteriores.

El secretario de Estado ha sido, y es, a fin de cuentas, la cabeza visible de la política exterior de la mayor potencia económica y política que ha conocido el mundo recientemente. Sin embargo, el papel que juega no siempre es tan relevante ni ha sido siempre así a lo largo de la historia. Hay ocasiones en la que nos encontramos secretarios de Estado con un papel muy activo con apariciones continuas en medios de comunicación, un gran peso en la toma de decisiones de cara al exterior e incluso en ocasiones influencia en asuntos internos. Sin embargo, en otras ocasiones el peso del secretario es mucho menos relevante contrastando enormemente con los momentos en los que tiene una gran importancia.

Este es un poder muy significativo para un secretario que desde el edificio Truman no tiene un contacto tan directo tan fluido con el presidente como podrían tenerlo otros asesores con despacho en la Casa Blanca. Por ello, se ha considerado relevante estudiar a qué se debe que un secretario de Estado ejerza un poder mayor o menor en la política exterior americana. De qué ha podido depender a lo largo de la historia y de esta manera, estableciendo un nexo común, poder realizar análisis, de cara al futuro, sobre el poder real que ostentará un nuevo secretario de Estado en una determinada Administración.

Además, el desmantelamiento que está realizando la Administración Trump del Departamento de Estado, las dimisiones dentro de este departamento y la negativa del presidente de nominar sustitutos para estas posiciones que quedan libres es una oportunidad única para analizar el poder del secretario en un momento en el que el Departamento de Estado dentro se enfrenta a grandes desafíos sobre su papel y poder en el ejecutivo.

3. Estado de la Cuestión

La literatura es extensa en relación con todo lo que conforma y rodea a la política americana. La política exterior de los Estados Unidos es una de las más estudiadas y analizadas del mundo y todos los actores que forman parte de la toma de decisiones son objeto continuo de análisis y escrutinio. Por tanto, podemos encontrar multitud de estudios acerca de la figura del presidente en política exterior, de su relación con el Congreso, con los distintos secretarios de Estado y con los diferentes asesores y altos funcionarios del país. Así mismo, hay amplia información en cuanto a lo que la figura del secretario de Estado se refiere. Encontramos numerosos artículos e investigaciones acerca de la figura de un secretario de Estado en concreto y de su relación con las diferentes partes del gobierno federal, así como con los distintos representantes políticos y los contrapesos dentro del poder ejecutivo.

Entender como funciona el gobierno federal y los representantes que lo conforman es fundamental para poder comprender las relaciones de poder y como se conforma la política exterior de los Estados Unidos. En este Estado de la cuestión se presentan por tanto las personas, agencias gubernamentales e intereses que influyen y condicionan la política exterior.

3.1 El presidente

El presidente es el centro neurálgico de la toma de decisiones y sobre el que recae toda la responsabilidad de la acción del poder ejecutivo. Aunque entraremos más en detalle en el marco teórico, esto queda reflejado en el Artículo II de la Constitución de los Estados Unidos que recoge que el poder ejecutivo está conferido a un presidente de los Estados Unidos de América (The U.S. National Archives and Records Administration, 2020). Por tanto, tan solo el presidente es responsable de la acción del poder ejecutivo y es quien determina y define la política exterior. De este modo podría decirse que el poder queda monopolizado por la Presidencia y cualquier capacidad de acción que tengan los departamentos del Gabinete emana directamente del presidente. En este momento el presidente es Donald J. Trump del Partido Republicano.

El Gabinete del presidente, cuya misión es la de asesorar al jefe del Estado en sus respectivas materias, se encuentra formado por (entre paréntesis los jefes de las distintas oficinas a mayo de 2020): el secretario de Agricultura (Sonny Perdue), el fiscal general (William Barr), el director de la CIA (Gina Haspel), el secretario de Comercio (Wilbur L. Ross, Jr.), el secretario de Defensa (Mark Esper), la secretaria de Educación (Elisabeth Prince DeVos), el secretario de Energía (Dan Brouillette), el administrador de la Agencia de Protección Ambiental (Andrew Wheeler), el secretario de Salud (Alex Azar), el secretario de Seguridad Nacional (Chad Wolf, pendiente de confirmar por el Senado), el secretario de Vivienda (Benjamin S. Carson), el secretario de Interior (David Bernhardt), el secretario de Trabajo (Eugene Scalia), el director de la Oficina del Presupuesto (Russ Vought, pendiente de confirmación por el Senado), el director de Inteligencia Nacional (John Ratcliffe), la administradora de la Administración de Pequeñas Empresas (Jovita Carranza), el secretario de Estado (Mike Pompeo), la secretaria de Transportes (Elaine L. Chao), el secretario del Tesoro (Steven T. Mnuchin), el representante de Comercio (Robert Lighthizer), el secretario de Asuntos de los Veteranos (Robert Wilkie), el vicepresidente (Michael R. Pence) y finalmente el jefe de Gabinete (Mark Meadows) (The White House, s.f.).

3.2 El vicepresidente

El vicepresidente por otro lado carece formalmente de poder efectivo más allá de ser el primero en la línea de sucesión, presidir el Senado rompiendo empates, servir de asesor para el presidente y ejecutar aquellas tareas que éste le encomiende según lo establecido en la Constitución (The U.S. National Archives and Records Administration, 2020). La oficina del vicepresidente por tanto no ha tenido típicamente un gran prestigio o muchas funciones durante la mayor parte de la historia de EE. UU. (Council on Foreign Relations, 2016).

Todo esto comenzó a cambiar con el crecimiento de los partidos políticos nacionales y la habitualmente libre elección del *running mate* (aspirante a la Vicepresidencia) por parte del candidato a la presidencia, lo que permite que el candidato pueda apelar a un mayor número de votantes y termine por otorgar mayores funciones a esta figura en caso de ser elegido presidente (Council on Foreign Relations, 2016). Sin embargo, no fue realmente hasta el final de la Segunda Guerra Mundial cuando el vicepresidente comenzó a involucrarse más, de una manera más clara, en la política exterior y ganar cuota de poder e influencia (Kengor, 2000).

El presidente Truman dio grandes pasos formales e informales para aumentar el papel del vicepresidente. Por ejemplo, con el establecimiento del Consejo de Seguridad Nacional, NSC por sus siglas en inglés, aumentó el peso y poder del vicepresidente en el ejecutivo ya que en 1949 el presidente Truman consiguió incluir al vicepresidente en el NSC, lo que permitió años después que Richard Nixon lo dirigiera en ocasiones durante la Presidencia de Eisenhower contribuyendo también a aumentar el prestigio del vicepresidente. Esta decisión de Truman de incluir más al VP en la toma de decisiones es probablemente debida a que, tras la muerte de Roosevelt, el propio Truman desconocía la mayor parte de las iniciativas del anterior presidente lo que en la práctica dificultó los inicios de su presidencia, dedicando los primeros días a “aprender a ser presidente” (Kengor, 2000). Es importante notar que a diferencia de Henry A. Wallace (el anterior VP de Roosevelt) Truman no era el candidato preferido a la Vicepresidencia a raíz de un cambio sobre la marcha para el cuarto mandato de FDR.

Los vicepresidentes siguieron desempeñando importantes funciones dentro del poder ejecutivo y durante los años 70 fueron considerados rivales por las personas más cercanas al presidente (Council on Foreign Relations, 2016). Finalmente, a finales de los 70, Jimmy Carter otorgó a su VP, Walter Mondale, acceso completo a los resúmenes de inteligencia del presidente y una oficina en el Ala Oeste de la Casa Blanca, convirtiendo al vicepresidente en un socio fundamental del presidente (Council on Foreign Relations, 2016). Esta cercanía con la Presidencia se ha mantenido desde entonces.

Los vicepresidentes más influyentes por tanto han sido: Richard Nixon, Walter Mondale, George Bush, Dan Quayle y Al Gore (Kengor, 2000). Sin embargo, ninguno tuvo un nivel de poder comparable al de Rick Cheney con Bush hijo. Dos de ellos serían además elegidos presidentes, Nixon en 1982 y Bush en 1988. De todas formas, podemos afirmar que, desde el impulso otorgado a la Vicepresidencia por la Administración Cárter, todos los vicepresidentes han tenido un papel relevante en las sucesivas Administraciones.

3.3 El Consejo de Seguridad Nacional (NSC)

El Consejo de Seguridad Nacional fue creado en 1947 como una agencia dentro de la oficina de la Presidencia por el *National Security Act* aprobada por el Congreso en 1947. Esta ley también creó la Agencia Central de Inteligencia (CIA) buscando evitar las duplicidades y

conflictos con otras agencias como el FBI, además de permitir un mayor control por parte del poder legislativo y ejecutivo de las actividades de inteligencia y reorganizar el Departamento de Defensa. El *National Security Act* por tanto tenía como fin último coordinar toda la seguridad nacional entre las diferentes agencias (Cutler, 1956).

Truman no se tomó muy bien que el Congreso decidiera quienes serían sus asesores en seguridad nacional y apenas atendía las reuniones del Consejo de Seguridad Nacional, así que nombró al secretario de Estado como el miembro de mayor rango de la agencia, lo que significó que el Departamento de Estado controlara el NSC y de este modo los miembros del Departamento de Estado encargados de la planificación de las políticas del departamento escribían todos los documentos que salían del Consejo de Seguridad Nacional (Office of the Historian, s.f.). Por tanto, el NSC no solo no diluyó el poder e influencia del Departamento de Estado, sino que lo aumentó, convirtiéndolo en un mecanismo a través del cual el Departamento de Estado podía influenciar la estrategia de seguridad nacional (Office of the Historian, s.f.). Sin embargo, esto no significa que el Departamento de Estado siempre haya podido ejercer esta influencia ya que depende más de la confianza del presidente en su secretario de Estado que de los poderes reales que tiene dentro del consejo de seguridad nacional.

El NSC es de este modo la agencia encargada de asistir en la coordinación de la seguridad nacional. Está formado por el presidente, el vicepresidente, el secretario de Estado, el consejero de seguridad nacional del presidente, el secretario de defensa y cualquier otro que proponga el presidente y acepte el Senado. Además, como asesores encontramos al general-jefe del Estado Mayor (*chairman of the Joint Chiefs of Staff*) y el director de la CIA. Aunque estas personas forman parte siempre del NSC también participa el secretario del Tesoro y aquellas altas autoridades de las agencias federales que sean invitadas cuando se considere apropiado (Cutler, 1956). Finalmente, el jefe del ejecutivo es quien preside el Consejo de Seguridad Nacional, pero el consejero de Seguridad Nacional es su cabeza más visible.

3.4 El secretario de Estado y el Departamento de Estado

El secretario de Estado es el principal asesor del presidente en política exterior y el encargado de ejecutar la política exterior del presidente a través de la secretaría de Estado y el Servicio Exterior de Estados Unidos (U.S. Department of State, 2020). Actualmente el puesto es ostentado por Mike Pompeo desde abril de 2018 en sustitución de Rex Tillerson cuya dimisión se hizo efectiva a finales de marzo de 2018.

El Departamento de Estado fue fundado en 1789 por el Congreso para sustituir a la Oficina de Asuntos Exteriores que existía hasta ese momento. Es el departamento más antiguo del gobierno federal y sus funciones engloban dirigir y coordinar la política exterior del presidente y establecer alianzas con otros países y negociar tratados. Además, bajo su jurisdicción se encuentra la misión ante Naciones Unidas, el Servicio de Acción Exterior, el *U.S Foreign Service Institute*, varios organismos diplomáticos y consulares, la inteligencia exterior, análisis de políticas, protocolo, pasaportes y el control de narcóticos.

En los puntos anteriores se ha explicado como el presidente ostenta todo el poder en el establecimiento de la política exterior y como el vicepresidente y el NSC juegan un papel importante así mismo en la ejecución de estas políticas. De modo que sus funciones a nivel diplomático y de asesoría, en ocasiones, pueden llegar a solapar y entrar en conflicto con las del propio secretario de Estado quien oficialmente es el encargado de ejecutar la política exterior y aconsejar al presidente sobre la misma. Existe mucha información acerca de estas relaciones de poder entre altos cargos de la Administración. Así pues, procedemos a realizar una breve descripción de la relación del secretario de Estado con algunas partes de la Administración y de ciertos aspectos de la secretaría de Estado para mostrar la clase y cantidad de información de la que disponemos y presentar los aspectos que influyen y condicionan el ejercicio de la política exterior por parte del Departamento de Estado para sentar las bases del análisis que se realizará en los próximos apartados.

En relación con el vicepresidente, hemos visto anteriormente como su implicación en la política exterior depende habitualmente de la voluntad del presidente y de la relación personal entre ellos. Sin embargo, la voluntad del secretario de Estado para implicar al vicepresidente en asuntos exteriores también es fundamental para entender una mayor

prominencia del vicepresidente en una Administración determinada. Por ejemplo, el primer secretario de Estado del presidente Clinton, Warren Christopher, mantenía reuniones continuas con el vicepresidente Al Gore para que este después le transmitiera las discusiones al presidente, ya que Christopher no lograba tener mítines regulares con Clinton. El secretario de Estado llegó incluso a reconocer públicamente la importancia de la influencia de Al Gore en la Administración (Kengor, 2000).

Dentro del Gabinete, el Pentágono, es decir el Departamento de Defensa, ha aumentado su presupuesto enormemente desde que Estados Unidos comenzó a involucrarse más en los conflictos exteriores, incrementando sus capacidades de manera exponencial especialmente tras la Segunda Guerra Mundial con la Guerra Fría y más adelante tras los ataques del 11-S y la Guerra contra el Terror de George Bush. Para poner los presupuestos en perspectiva, el Pentágono en 2008 tenía un presupuesto de 664.000 millones de dólares americanos y el Departamento de Estado de 52.000 millones (Glain, 2009). Es decir, el Pentágono tiene un presupuesto aproximadamente doce veces superior. Sin embargo, no es solo la capacidad militar del Pentágono lo único que nos interesa a la hora de analizar como se interrelaciona el poder militar con la diplomacia americana, sino que los programas de ayuda humanitaria, las misiones de desarrollo y el entrenamiento de ejércitos extranjeros realizados por el Pentágono están teniendo un papel cada vez más fundamental en la política exterior americana. Este desfase de capacidades entre el Departamento de Estado y el Pentágono ha llevado a que en ocasiones el Departamento de Estado realice acciones militares sin informar a la diplomacia americana. Durante la Administración Bush el secretario de defensa Donald Rumsfeld y la secretaria de Estado Condoleezza Rice chocaron en numerosas ocasiones debido a que el Departamento de Defensa no informaba a la secretaria de Estado de sus acciones y se saltaba el mandato constitucional otorgado al Departamento de Estado como ejecutor de la política exterior (Glain, 2009). Este desfase de capacidades y choque entre los dos departamentos ha puesto (y pone) contra las cuerdas a una diplomacia americana a la que continuamente se le prometen más recursos y capacidades que en muchas ocasiones nunca llegan.

El consejero de Seguridad Nacional es otra de las figuras clave que determinan la ejecución de políticas determinadas en la acción exterior de los Estados Unidos. Su cercanía al

presidente al encontrarse en la Casa Blanca le otorga un nivel de influencia en la Presidencia del que carece en muchas ocasiones el secretario de Estado. Este nivel de influencia del consejero de Seguridad Nacional es más bien reciente puesto que desde la creación del puesto en 1947 hasta 1977 el consejero de Seguridad Nacional era sinónimo de ser secretario de Estado (Mulcahy, 1986) ya que el puesto solía recaer sobre la misma persona o bajo la influencia del Departamento de Estado, como hemos explicado al describir al NSC, la influencia era tan fuerte que el asesor quedaba relegado a un segundo plano. Sin embargo, en la actualidad mientras que los distintos secretarios del Gabinete se centran en aspectos más burocráticos, el consejero de Seguridad Nacional es alguien que puede asegurar que conoce todo el detalle de las Relaciones Internacionales americanas y proponer soluciones y políticas concretas (Mulcahy, 1986). Esto supone que en ocasiones algunos presidentes confíen más en el asesor que en el propio secretario de Estado a la hora de asesorarles sobre las políticas adecuadas a establecer en las relaciones con el exterior.

Por otro lado, una de las grandes influencias en la política exterior americana es la política económica. Aunque el Departamento del Tesoro y otros departamentos tienen el rol principal en relación con la economía internacional, el Departamento de Estado juega un papel fundamental en apoyar y defender los negocios americanos en el exterior contando con numerosos oficiales del servicio exterior dedicados a la política económica del país (Spero, 1994). Por tanto, las decisiones de otros departamentos en materias de comercio y la política económica establecida desde Washington guían y condicionan muchos aspectos del ejercicio de la política exterior. Esto está muy relacionado con el concepto del “interés nacional” y cómo influyen los aspectos económicos en las Relaciones Internacionales de Estados Unidos. El interés nacional es definido por La Comisión Sobre los Intereses Nacionales Americanos como un conjunto de cinco intereses fundamentales: prevenir la amenaza de un ataque con armas de destrucción masiva en el país o sus bases militares, asegurarse la cooperación de aliados para establecer un sistema internacional en el que Estados Unidos pueda desarrollarse, prevenir que los Estados fronterizos supongan una amenaza para el país y asegurar la viabilidad de los principales sistemas globales (Allison & Blackwill, 2000). El Departamento de Estado concreta además este “interés nacional” en objetivos en un informe sobre la estrategia a seguir en política exterior (el título y periodicidad de este informe varía dependiendo de la Administración bajo la que se realice). Para el periodo 2018 – 2022 se

establecen cuatro objetivos principales: Proteger la seguridad de Estados Unidos en el interior del país y el exterior, renovar la ventaja competitiva de Estados Unidos para tener un crecimiento económico sostenido y crear empleo, promover el liderazgo americano mediante colaboraciones equilibradas y asegurar la eficiencia y la rendición de cuentas a los contribuyentes estadounidenses (U.S. Department of State & Agency for International Development, 2018). El interés nacional por tanto sería algo estático que se va adaptando mediante diferentes objetivos por las diferentes administraciones en respuesta a los desafíos que van apareciendo ya que los intereses de Estados Unidos deben mantenerse constantes aunque el mundo cambie y lo que el gobierno tiene que conseguir es adaptarlos a la especificidad de las diferentes regiones del mundo en las que los estadounidenses tienen intereses (Kissinger, 2006).

Finalmente, el Departamento de Estado está conformado por miles de funcionarios, unos 69.000 en 2019 (U.S. Department of State, s.f.) lo que nos da una idea de su extensión burocrática. Estos funcionarios no solo trabajan para el Departamento de Estado, sino que en muchas ocasiones colaboran activamente con otras partes de la Administración o incluso con el Congreso. Unos de los funcionarios que más influyen en las decisiones en política exterior son los asesores legales del Departamento de Estado. Los responsables políticos suelen depender en muchas ocasiones de las opiniones y consejos de estos asesores legales y muchas veces son mencionados por los presidentes, especialmente cuando tienen que justificar porqué no han podido tomar la decisión que más se ajustaba a su plan de acción (Scharf & Williams, 2011). El papel que juegan estos asesores es complicado puesto que deben mantener su papel de burócratas sin inmiscuirse en el trabajo de otros asesores del gobierno, pero consiguiendo que se sigan los preceptos del derecho internacional en la toma de decisiones. Al ser “solamente” asesores del Departamento de Estado pueden influir, pero no tienen nunca la última palabra en la decisión que se va a tomar (Scharf & Williams, 2011).

Otros funcionarios fundamentales son los que forman parte del servicio exterior, los diplomáticos. Una de las grandes particularidades de la diplomacia americana es que los embajadores no tienen por qué ser diplomáticos de carrera, sino que son directamente elegidos por el presidente y confirmados por el Senado. En la práctica esto significa que aproximadamente el 30% de los embajadores son “embajadores políticos” (no pertenecen al

servicio exterior) y el 70% serían lo que se llaman “embajadores de carrera” que han ido ascendiendo en el escalafón de la carrera diplomática. Normalmente los “embajadores políticos” son nombrados en países aliados donde su trabajo es fácil (como Noruega o España, por ejemplo) y los “embajadores de carrera” suelen serlo en aquellos países en los que los desafíos de la diplomacia americana son más importantes (Taylor, 2016).

Esta libre elección está justificada ya que permite que entren personas de fuera del Departamento de Estado y traigan ventajas y puntos de vista únicos (Gramer, *Diplomats Losing Out to Trump Picks for Top Spots*, 2019). Aunque muchos de estos “embajadores políticos” son figuras relevantes, importantes donantes políticos o simplemente amigos del presidente, lo que causa muchos celos entre los funcionarios del Departamento de Estado ya que en ocasiones pueden llegar incluso a afectar al correcto funcionamiento de una embajada (Taylor, 2016). En los últimos años, con la llegada de Donald Trump a la Casa Blanca, este problema se ha acrecentado, observándose un aumento del número de embajadores nominados por motivos políticos hasta el 45% (Gramer, *Diplomats Losing Out to Trump Picks for Top Spots*, 2019). Asimismo, durante los primeros ocho meses de la Presidencia de Trump dimitieron el 12% de los oficiales del Departamento de Estado llevando el total de las dimisiones en el departamento al 6,2% ante la previsión de recortes de personal y de presupuesto (Corrigan & GovernmentExecutive, 2018). Además, Trump no está renovando muchos de los puestos de alta responsabilidad en el Departamento de Estado. Todo esto implica que las capacidades de este departamento se están viendo considerablemente mermadas (Mcmanus, 2018).

4. Marco Teórico

El marco teórico de este trabajo se fundamenta principalmente en el derecho constitucional americano, es decir, en las principales instituciones representativas y la organización política de los Estados Unidos y los poderes que la Constitución y la legislación otorgan al gobierno federal. Dentro del gobierno federal nos centraremos en las instituciones de la Presidencia, la Vicepresidencia y el Departamento de Estado, presentando además el concepto de la teoría de la burocracia y como afecta al funcionamiento del poder ejecutivo. Finalmente se explicarán las cuatro grandes escuelas en las relaciones exteriores estadounidenses acuñadas por Walter Russell Mead en su libro *Special Providence* (Mead, 2001).

4.1 Organización política de Estados Unidos

Estados Unidos es una república federal formada por 50 Estados y 5 territorios asociados independientes (Central Intelligence Agency, s.f.) La Constitución del país establece este sistema federal en el que algunos poderes pertenecen a los Estados mientras que otros están transferidos al gobierno federal dividido en el poder ejecutivo (presidente), legislativo (Congreso) y judicial (Tribunal Supremo y otros tribunales federales). Esta separación busca que ninguna de las tres partes del gobierno nacional quede supeditado a ninguna de las otras dos, por lo que las tres están interrelacionadas mediante un sistema de *checks and balances*, aunque sean independientes entre ellas. Así decisiones y nombramientos de una las tres ramas del gobierno pueden ser vetadas por las otras dos por lo que las decisiones han de ser consensuadas (Council on Foreign Relations, 2017).

La Constitución de los Estados Unidos entró en vigor en 1789 (aunque ya había sido ratificada en 1788). Desde entonces el país ha cambiado mucho y la Constitución mediante enmiendas y diferencias en su interpretación (ya que se la considera un documento vivo) se ha ido adaptando a los nuevos tiempos y cambios en el país. Así encontramos veintisiete enmiendas que concretan y aseguran los derechos y deberes tanto de los ciudadanos como del gobierno y los diferentes Estados y territorios (The White House, s.f.).

Los poderes del gobierno federal vienen establecidos en el Artículo I de la Constitución, concretamente en la sección 8 de este artículo donde se recogen las atribuciones del

Congreso. Por otro lado, la décima enmienda recoge los poderes de los Estados estableciendo que todos los poderes que no hayan sido transferidos al gobierno nacional queden reservados a los Estados o a los ciudadanos.

Aunque los poderes del gobierno federal estén establecidos en la Constitución, al ser un documento vivo y muy flexible encontramos tres fuentes del poder del gobierno federal:

1. Delegados: los establecidos claramente en el artículo uno de la Constitución.
2. Implícitos: Aquellos derivados del artículo uno pero que no están recogidos específicamente en la Constitución ya que en la sección ocho se establece que el Congreso tiene el poder de crear cualquier ley que sea necesaria para asegurar el ejercicio de su poder (The U.S. National Archives and Records Administration, 2020) por lo que queda a interpretación del Congreso y los tribunales federales establecer lo que es un poder implícito.
3. Inherentes: los que surgen por la propia existencia de un gobierno federal y que exceden a aquellos estrictamente establecidos en la Constitución (como adquirir otros territorios) (Kinkopf, 2007).

Dentro de la parte que nos compete en este trabajo, el gobierno federal es el encargado de establecer las relaciones exteriores de Estados Unidos, tanto a nivel comercial como diplomático (Legal Information Institute, s.f.). Así, pasamos a explicar los poderes del poder ejecutivo dentro del cual se encuentra la figura del secretario de Estado.

4.2 El poder ejecutivo

La Constitución americana establece muy claramente en el Artículo II la figura del presidente como actor único del poder ejecutivo: “The executive Power shall be vested in a President of the United States of America. He shall hold his Office during the Term of four Years, and, together with the Vice President, chosen for the same Term, be elected, as follows...” (The U.S. National Archives and Records Administration, 2020).

Lo interesante de este artículo es el hecho de que de él puede inferirse que todo el poder se encuentra conferido al presidente, lo que implica que no hay responsabilidad colectiva. El presidente es el poder ejecutivo y todas las decisiones que tome dependen en última

instancia del presidente y por tanto toda la responsabilidad. Teóricamente, la idea de que el presidente es el único responsable de dirigir y mantener el poder ejecutivo se denomina la Teoría Ejecutiva Unitaria (*Unitary Executive Theory*) que defiende que el presidente, de acuerdo con los poderes que le otorga la Constitución, es el único responsable de todo aquello que ocurra en el poder ejecutivo (Waterman, 2009).

Por otro lado, la capacidad de acción del ejecutivo en política exterior queda recogida en la Sección dos del Artículo II de la Constitución: “He shall have Power, by and with the Advice and Consent of the Senate, to make Treaties, provided two thirds of the Senators present concur; and he shall nominate, and by and with the Advice and Consent of the Senate, shall appoint Ambassadors, other public Ministers and Consuls, Judges of the supreme Court, and all other Officers of the United States, whose Appointments are not herein otherwise provided for, and which shall be established by Law: but the Congress may by Law vest the Appointment of such inferior Officers, as they think proper, in the President alone, in the Courts of Law, or in the Heads of Departments” (The U.S. National Archives and Records Administration, 2020).

La interpretación de este artículo es la que permite que el ejecutivo sea el que típicamente establezca la política exterior (y por supuesto ejecute). Aunque, como se ha explicado antes, el sistema de *checks and balances* asegura que ninguna de las tres ramas del gobierno pueda eclipsar a otra por lo que a la hora de establecer la política exterior encontramos cierta “fricción” especialmente entre el poder ejecutivo y legislativo (aunque los tribunales se han pronunciado repetidas veces sobre las decisiones de unos y otros). La principal manera del Congreso de limitar el poder del ejecutivo es mediante el uso de sus prerrogativas constitucionales de establecer el presupuesto del país (*Power of the purse*) y declarar la guerra. Aún así en los últimos años el presidente ha amasado un considerable poder en el establecimiento y ejercicio de la política exterior del que tenía el poder ejecutivo típicamente (Council on Foreign Relations, 2017). En el Estado de la cuestión ya avanzábamos estas fricciones al hablar de la creación del Consejo de Seguridad Nacional por parte del Congreso que no contaba con el visto bueno del presidente Truman ya que el Congreso puede rediseñar el gobierno federal.

4.3 El Departamento de Estado

El Departamento de Estado se creó por el Congreso el 11 de septiembre de 1789 en sustitución del Oficina de Asuntos Exteriores. Los poderes, deberes y organización del Departamento de Estado y del secretario de Estado vienen recogidos en el artículo 22 y 8 del *U.S. Code* respectivamente.

La página web del Departamento de Estado recoge los deberes del secretario de Estado y por ende los del departamento de una manera bastante clara (U.S. Department of State, 2020):

1. Servir como el principal asesor del presidente en asuntos exteriores
2. Conducir las negociaciones relacionadas con los asuntos exteriores
3. Expedir pasaportes a los ciudadanos americanos y las autorizaciones a los cónsules extranjeros.
4. Asesorar al presidente en el nombramiento de embajadores, cónsules y otros diplomáticos.
5. Asesorar al presidente en si aceptar o no a los representantes de otros Estados.
6. Participar o, en su defecto, dirigir a los representantes americanos en conferencias internacionales, organizaciones o agencias.
7. Negociar, interpretar y terminar tratados y acuerdos.
8. Asegurar y proteger los intereses del gobierno y los ciudadanos americanos en el extranjero.
9. Supervisar las leyes de inmigración de Estados Unidos en el extranjero.
10. Proveer a los ciudadanos americanos de información acerca de las condiciones humanitarias, económicas, políticas, sociales y culturales en otros países.
11. Informar al Congreso y a los ciudadanos del desarrollo de las relaciones exteriores.
12. Promover buenas relaciones comerciales entre Estados Unidos y otros Estados.
13. Administrar el Departamento de Estado
14. Supervisar el servicio exterior de Estados Unidos.

Los primeros años desde la independencia de Estados Unidos el Departamento de Estado se encargaba de tareas administrativas dentro del país y es por ello por lo que aún tiene ciertas

funciones a nivel interior como custodiar el sello de los Estados Unidos, preparar algunas proclamaciones presidenciales, publicar tratados internacionales, guardar registro de las relaciones exteriores y custodiar el original de ciertos tratados y acuerdos internacionales (U.S. Department of State, 2020).

La mayor parte de los 50 Estados que conforman EE. UU. (a excepción de Alaska, Hawaii y Utah) tienen también secretarios de Estado en su estructura gubernamental. Estos secretarios a diferencia del Departamento de Estado federal se encargan principalmente de tareas administrativas de carácter interior (Ballotpedia, s.f.) pero nos dan una idea de la importancia que tiene la secretaría de Estado a nivel burocrático. Las funciones del secretario son diferentes en cada uno de los Estados, aunque en todos tiene un papel importante, incluso llegando a ser el primero en la sucesión del gobernador como en el caso del Estado de Arizona (Official Website of the State of Arizona, s.f.).

4.4 Teoría de la Burocracia

El principal teórico de la burocracia es Max Webber que diferenciaba un sistema burocrático de otros sistemas organizativos por estar basados en autoridades que no eran legales, esto es autoridades no elegidas democráticamente y bajo el control de los ciudadanos (Rockman, s.f.). Así la Enciclopedia Britannica define la burocracia como “una forma de organización caracterizada por su complejidad, división del trabajo, permanencia, gestión profesional, coordinación y control jerárquicos, una estricta cadena de mando y autoridad legal que en su forma más ideal es impersonal y racional” (Encyclopædia Britannica, 2019).

La burocracia de esta manera se amplía más extensamente con el desarrollo de las economías capitalistas en los Estados puesto que necesitaban funcionarios técnicos y administrativos que aseguraran el correcto funcionamiento de las transacciones económicas de una manera eficiente (Rockman, s.f.) además en los Estados regidos por normas y leyes un sistema burocrático debería asegurar que se cumplan estas leyes de manera correcta.

Por otro lado, la teoría política de la burocracia se fundamenta en que las decisiones políticas en un Estado surgen la negociación entre funcionarios gubernamentales que negocian sus intereses particulares entre ellos llegando a una solución intermedia (Durbin, s.f.).

El Departamento de Estado ha crecido considerablemente desde su fundación según aumentaban las tareas diplomáticas, administrativas y de relaciones exteriores de Estados Unidos especialmente tras la Segunda Guerra Mundial con un crecimiento exponencial de sus funcionarios (Warwick, 1980, págs. 15-17). Muchas de las funciones del Departamento de Estado, al ser de carácter administrativo y técnico, han acabado creando una “gran legión” de funcionarios terminando en un gran departamento ministerial con una extensa red de intereses, alianzas y rivalidades (Warwick, 1980, pág. 29) la complejidad del sistema burocrático del Departamento de Estado ha ocasionado que sea difícil de controlar por el Congreso incluso en ocasiones llegando a ser una gigantesca maraña burocrática que escapa totalmente del control político en su toma de decisiones y establecimiento de políticas internas.

4.5 Escuelas de relaciones exteriores

Como avanzábamos al principio del apartado, Walter Russell Mead ha identificado cuatro escuelas de pensamiento dentro del gobierno federal a la hora de establecer una política exterior: Las tradiciones Hamiltoniana, Wilsoniana, jeffersoniana y Jacksoniana. El autor utiliza nombres de grandes figuras americanas para nombrar las escuelas por una razón práctica, aunque no siempre se ajustan las escuelas a la manera de actuar del presidente del que toma nombre puesto que estos movimientos evolucionan a lo largo del tiempo (Mead, 2001, pág. 92).

El movimiento Hamiltoniano se centra en la economía, en la importancia de tener una economía fuerte con intereses internacionales como la que tenía el Reino Unido a finales del siglo XIX. Para ello se debe trabajar con las grandes empresas y sus intereses para lograr buenos acuerdos comerciales que las defiendan y Estados Unidos aumente su riqueza. Además, consideran importante la estabilidad y equilibrio internacional buscando un equilibrio de poderes sin que surjan países fuertes que amenacen esta armonía (Mead, 2001, págs. 100-137).

Los Jeffersonianos en cambio se oponen a que el gobierno y la política exterior se encuentre doblegada por los intereses de las grandes compañías puesto que ven en esta relación como

algo intrínsecamente en contra de la democracia ya que serían las corporaciones quienes decidirían el rumbo de los Estados Unidos y no los ciudadanos. Opinan que la economía americana no puede florecer si los valores americanos como la democracia o la libertad no se consideran fundamentales. Se busca una política exterior acorde y enlazada con la interior. También se oponen a las incursiones militares en el exterior para defender el equilibrio internacional del que hacen gala los Hamiltonianos. Por tanto, podemos establecer el movimiento Jeffersoniano como el opuesto al Hamiltoniano (Mead, 2001, págs. 174-189).

Los Wilsonianos tienen como pilar fundamental la democracia. Argumentan que relacionarse con Estados democráticos es más fácil y beneficioso para Estados Unidos que con países con otros sistemas políticos. EE. UU. debe entonces apoyar y luchar por extender sus valores como la democracia o los derechos humanos por el mundo, no solo para beneficio suyo, sino también para beneficiar a los ciudadanos de otros países, puesto que bajo la democracia se tiende a prosperar y a vivir en libertad. Además, creen en la importancia del derecho internacional y de las Naciones Unidas como ejes para asegurar el cumplimiento de estos valores, trabajando con organizaciones internacionales para encontrar respuestas multilaterales a los problemas (Mead, 2001, págs. 162-173)

Finalmente, el movimiento Jacksoniano cree que Estados Unidos debe permanecer neutral y alejado de los problemas de otros países a no ser que sea atacado o sus intereses se vean clara y fuertemente comprometidos. En caso de ser atacados deben responder con toda la fuerza posible para arrasar al enemigo que les ha atacado sin ellos hacer nada. Son recelosos de las élites, los impuestos y del excesivo poder del gobierno federal que escapa al control de los ciudadanos y pierde de vista los intereses populares. Están fuertemente concienciados en mantener las todas las libertades de los americanos de a pie (Mead, 2001, págs. 223-226).

5. Objetivos y Preguntas de la Investigación

Este trabajo busca analizar el papel del secretario de Estado de Estados Unidos en la política exterior americana. Como hemos visto en los apartados anteriores, aunque sea el máximo responsable de la diplomacia americana, de asesorar al presidente en asuntos exteriores y el ejecutor de estas políticas su relevancia en una determinada Administración no siempre es la misma.

Por tanto, buscamos explorar a qué se debe que el secretario de Estado tenga una mayor relevancia en una Administración centrándonos en tres supuestos o situaciones:

1. Las circunstancias políticas e históricas concretas con las que convive un secretario de Estado durante su mandato como la Guerra de Secesión, Guerra Civil, Guerras Mundiales o la Guerra Fría. Así veremos si estos momentos de crisis influyen en que el secretario tenga una mayor o menor relevancia en el ejercicio de sus funciones.
2. El poder del presidente. Buscando dar respuesta a la pregunta de si un presidente más pasivo en el ejercicio de sus deberes presidenciales influye en que la figura del secretario adquiera una mayor relevancia en la Administración o si por el contrario que el presidente sea más activo o pasivo en el ejercicio de sus poderes no influye en la secretaría de Estado. También analizaremos si el poder del secretario de Estado depende directamente de la relación que tenga con el presidente o si su poder real viene dado por el puesto independientemente de lo que pueda decidir el comandante en jefe.
3. La evolución histórica de Estados Unidos y como han ido evolucionando los poderes y contrapesos políticos en asuntos exteriores dentro de la Administración. De esta manera podremos comprobar si existe alguna tendencia que nos indique si a lo largo de los años el poder del secretario de Estado ha ido aumentando o disminuyendo o teniendo una mayor o menor relevancia.

Finalmente se analizará la situación actual con la Administración de Donald Trump ya que en estos momentos el poder y la relevancia del Departamento de Estado se han visto muy mermados dentro del ejecutivo y así intentar comprender y analizar como está afectando al poder del secretario de Estado actualmente.

Con este análisis por tanto se busca establecer nexos comunes entre los supuestos definidos anteriormente para encontrar características que nos permitan analizar si un secretario de Estado ha tenido o tendrá una relevancia importante en una Administración y momento histórico concretos.

6. Metodología

La metodología de este trabajo se basa en la investigación y análisis de la literatura existente. Como indicábamos en el estado de la cuestión existe mucha información acerca de la política estadounidense desde la misma fundación del país por lo que se puede acceder a una gran cantidad de datos que nos permitan analizar el papel del secretario de Estado.

De este modo nos centraremos en el análisis documental y revisión bibliográfica de artículos periodísticos y de revista, libros, análisis políticos y cualquier otro documento relevante que nos aporte información de las acciones del gobierno federal americano en política exterior y más concretamente de cómo ha tenido lugar el proceso de toma de decisiones y qué actores han sido los más relevantes.

Así, para poder realizar este estudio, no solo vamos a estudiar informaciones concretas de diversas administraciones o momentos históricos, sino que se realiza un estudio comparativo de diversas administraciones para poder comprobar y analizar qué factores son los que han determinado la relevancia del secretario de Estado a lo largo de la historia de Estados Unidos hasta la actualidad.

Las principales limitaciones de este trabajo por tanto tienen que ver con la información que pueda encontrarse y con llegar a asumir que las situaciones concretas y específicas que guían políticamente la toma de decisiones en una Administración federal pueden extrapolarse a un marco general. Es decir, asumir al realizar un análisis inductivo que una situación concreta por haber sucedido juntamente con otra haya dado lugar a esta última. Además, por las propias limitaciones de extensión de este trabajo no pueden estudiarse los tres supuestos que detallábamos en las preguntas de investigación en toda su amplitud. Nuevas acciones, situaciones y documentos que salgan a la luz acerca de la política americana podrían aportar también nueva información que invalide algunos de los análisis que se realizan en este trabajo.

7. Análisis y Discusión

7.1 Momentos de importancia y crisis

Comenzaremos el estudio analizando el papel que tuvieron 6 secretarios de Estado en momentos concretos importantes o de crisis en Estados Unidos. En este caso analizaremos el papel que tuvieron los secretarios de Estado en los primeros años desde la fundación del país (Thomas Jefferson), la Guerra de Secesión (William H. Seward), la Primera Guerra Mundial (Robert Lansing), la Segunda Guerra Mundial (Cordell Hull), la guerra de Vietnam (Dean Rusk) y los atentados del 11 de septiembre (Colin Powell).

Thomas Jefferson (1790-1793)

Analizar al primer secretario de Estado nos da una idea de cómo se conformaban las dinámicas de poder en el ejecutivo entre las personas que habían diseñado y estructurado el marco jurídico del nuevo Estado americano. Thomas Jefferson fue el secretario de Estado de George Washington en el primer gobierno de Estados Unidos como nación independiente. Anteriormente había sido el embajador en Francia, representando los intereses estadounidenses antes de la completa derrota colonial inglesa (Office of the Historian, 2020). Durante sus años como secretario de Estado logró defender la débil posición geopolítica que tenía el país debido a su reciente independencia. Dentro del Gabinete destaca la famosa rivalidad con el secretario del tesoro Alexander Hamilton en multitud de cuestiones filosóficas, así como del rumbo que debía tomar el país tanto en política interior como exterior (Ferling, 2016).

Tras la revolución francesa de 1789 y la guerra entre el Reino Unido y Francia, Jefferson intentó alinear a los Estados Unidos con Francia, lo que chocó con la neutralidad que buscaba el presidente Washington (apoyado por Hamilton) en la política exterior americana. El no ser capaz de conseguir este alineamiento con París y sus continuas desavenencias con el secretario del Tesoro terminaron por forzar su dimisión. (Office of the Historian, 2020). Esto nos muestra la importancia que tenían las deliberaciones en el Gabinete y como las diferencias entre sus miembros más destacados daban forma a la política exterior e interior del país en los primeros años.

William H. Seward (1861-1869)

Seward fue el secretario de Estado durante la guerra de secesión americana (1861-1865). Su principal papel en política exterior durante los años que duró el conflicto armado consistió en impedir que los Estados confederados consiguieran el apoyo y el reconocimiento de otros países. Impidiendo por poco el reconocimiento por parte de Francia del bando confederado (History Editors, 2011).

Seward buscaba y daba por segura la nominación presidencial del nuevo Partido Republicano en 1860, nominación que perdió contra Abraham Lincoln, quién terminó ganando la Presidencia en noviembre de ese mismo año. El aclamado presidente formó un gobierno en el que incluyó a sus principales rivales republicanos, incorporando por tanto a Seward como secretario de Estado. Este Gabinete estaba formado por políticos más conocidos, con mayor experiencia en la vida pública y educación formal que el presidente, quienes al principio sentían cierto desdén por él. Además, Seward, cuando accedió a su puesto, tenía la intención de relegar al jefe del ejecutivo como una mera figura decorativa de un gobierno compuesto por personas más cultas y educadas. Sin embargo, rápidamente Seward descubrió la genialidad de Lincoln y se convirtió en el mejor amigo del presidente y su asesor más cercano en un gobierno del que Lincoln fue el líder indiscutible (Goodwin, 2005, págs. xvi-xvx).

Seward se consideraba a sí mismo, durante los comienzos de la presidencia, como una suerte de primer ministro y como la persona que se encontraba a cargo de la Administración, extralimitándose en numerosas ocasiones en sus funciones como secretario de Estado. Incluso, durante la confusión de las primeras semanas de la Administración, Lincoln firmaba documentos enviados por Seward prácticamente sin leerlos. Aunque, el presidente terminó tomando el control de estos excesos de su secretario de Estado, Seward siempre tuvo un acceso privilegiado al presidente, derivando en que el resto del Gabinete tuviera ciertos celos de todo el tiempo que pasaba con él (Goodwin, 2005, págs. 325-346).

Así, Seward no pudo tener la influencia que buscaba en la toma de decisiones en política exterior ya que Lincoln tenía más interés en política exterior del que el secretario de Estado pensaba en un principio. De este modo Lincoln desestimó, por ejemplo, las ideas de su secretario de Estado de amenazar con declarar la guerra a cualquier Estado que ayudara a los

confederados, por lo que tuvo que centrarse en arduas labores diplomáticas para impedir este reconocimiento (Office of the Historian, s.f.).

Seward, como secretario de Estado, tuvo por tanto una gran influencia en la política americana durante la Presidencia de Lincoln. Con su acceso privilegiado al presidente ayudaba a tomar las principales decisiones tanto en política exterior como interior y a encontrar estrategias a seguir durante la guerra. Tras la muerte de Lincoln, perdió influencia en el gobierno y en el Congreso ya que mantuvo con el presidente Andrew Johnson, quien sustituyó a Lincoln, posiciones encontradas en muchos aspectos debido principalmente a que las ideas de Seward eran más moderadas. Sin embargo, a pesar de la hostilidad del Congreso y de varios miembros del Gabinete hacia su persona, Seward logró negociar y aprobar la compra de Alaska en 1867 (Office of the Historian, s.f.). Este cambio en la influencia de Seward en el poder ejecutivo, muestra muy bien la relevancia de la cercanía con la figura del presidente en la importancia que ejerza un secretario de Estado en un gobierno.

Robert Lansing (1915-1920)

Lansing dirigió el Departamento de Estado durante la Primera Guerra Mundial (1914-1918) en la Presidencia de Woodrow Wilson y representó a los Estados Unidos en la conferencia de París que puso fin a la guerra. Aunque se esperaba que su papel en el Gabinete fuera más el de un asesor legal del presidente que el de una figura relevante, terminó ejerciendo una gran influencia en la diplomacia americana, especialmente con las publicaciones de numerosos memorandos sobre la situación política del momento (Smith, 1956). Sin embargo, a pesar de tener un impacto en la toma de decisiones mayor del que se esperaba, el presidente Wilson fue quien verdaderamente dirigió y moldeó la política exterior, quedando Lansing a la sombra del presidente (Maloney, 2018).

Wilson recurrió a Edward House (su asesor informal en Cuestiones Internacionales) en vez de a Lansing para ayudarlo a configurar la política exterior. House fue incluso el emisario del presidente para algunos países aliados. Como hemos dicho antes, Lansing se dedicó a dejar por escrito sus opiniones acerca de la política exterior de Wilson y la mayor parte de la crítica a las decisiones en políticas exteriores por parte del ejecutivo toman como referente las opiniones del secretario de Estado. Así, Lansing se mostraba contrario a la manera de realizar

las negociaciones del tratado de Versalles y se negó a comprometerse en intentar conseguir la aprobación senatorial del tratado. Además, consideraba que Wilson estaba poniendo demasiada fe en la Sociedad de Naciones y su papel tras la guerra. Cuando todas estas opiniones se hicieron públicas en una serie de declaraciones en el Senado, Wilson pidió la dimisión de su secretario de Estado quien ya tenía la intención de dimitir (Maloney, 2018).

Lansing por tanto partía de una posición débil dentro del gobierno ya que no tenía un acceso y confianza con el presidente como podían tener otros secretarios, sin embargo, utilizó el poder que le confería su posición como secretario de Estado para hacerse oír e influenciar el rumbo de la política exterior del país durante la guerra. Sus opiniones y escritos son aún hoy fundamentales para poder entender el papel de Estados Unidos durante la Primera Guerra Mundial.

Cordell Hull (1933-1944)

Secretario de Estado durante la mayor parte Segunda Guerra Mundial (1939-1945) y la persona que más años ha ostentado el cargo, la figura Cordell Hull es conocida por sus aportaciones al libre comercio, las Naciones Unidas, el sistema internacional multilateral, la mejora de las relaciones con América Latina y por ser uno de los autores de las leyes impositivas sobre la renta en Estados Unidos (Dam, 2004). Además, recibió el premio Nobel de la Paz por su trabajo en el establecimiento de las Naciones Unidas.

Aunque sus aportaciones al orden mundial que se configuró tras la guerra son indudables, el presidente Franklin D. Roosevelt fue quien dirigió la política exterior americana durante el conflicto armado, así quien asistía a las conferencias y reuniones con líderes extranjeros era el Comandante en Jefe (Office of the Historian, s.f.) Roosevelt fue el máximo exponente de la política exterior durante la guerra, especialmente tras la elección de Truman como vicepresidente ya que anteriormente había delgado muchas de estas funciones en su vicepresidente, Henry A. Wallace y en su secretario de Comercio Harry Hopkins, en quienes confiaba mucho más. De este modo Hopkins se convirtió en su máximo asesor en política exterior, aunque Wallace estuvo también muy implicado en el diseño de la política internacional, involucrándolo incluso en la planificación de estrategias de guerra (Council on Foreign Relations, 2016). La relación de Roosevelt con el Departamento de Estado era además

de una clara desconfianza y nunca llegó a tomarlo muy en cuenta, la elección de Hull probablemente se debió a su importancia en el Partido Demócrata y su apoyo a las políticas del presidente.

Aún así, Hull tuvo una importante influencia en el Gabinete, consiguiendo por ejemplo que se abandonaran las ideas del secretario del Tesoro, Morgenthau, de convertir a Alemania en una república agraria y sentando las bases para que se la incluyera en el orden internacional (Dam, 2004). El secretario de Estado se erigió por tanto como un verdadero jefe de la diplomacia americana durante sus años en el Departamento de Estado (Office of the Historian, s.f.) Fue capaz de negociar con multitud de Estados las barreras e impuestos al comercio durante sus primeros años en el gobierno (estas negociaciones se consideran el germen de Bretton Woods), además negoció con gran éxito en el Congreso la firma de diversos tratados de comercio y de relaciones diplomáticas tras la guerra y fue capaz de lograr unas buenas relaciones de vecindad con América Latina (Dam, 2004).

En Cordell Hull encontramos un secretario de Estado que, aunque no tenía una relación tan cercana con el presidente como la que tenía el vicepresidente o el secretario de Comercio y no tuvo mucho poder de decisión en las políticas exterior, fue capaz de dar forma a todas las ideas y políticas del gobierno y llevarlas a buen puerto. Fue el gran ingeniero diplomático de los acuerdos exteriores y de comercio de Estados Unidos, incluso Roosevelt se refirió a él en una ocasión como “el padre de las Naciones Unidas” (Dam, 2004).

David Dean Rusk (1961-1969)

Rusk es quizás el secretario de Estado que menos influencia tuvo en el diseño de políticas dentro del ejecutivo y relevancia en política exterior de los que aquí analizaremos, especialmente en los primeros años. Cuando John F. Kennedy le nombró secretario de Estado, Rusk no formaba parte del círculo más cercano de asesores del presidente, círculo al que nunca logró acceder (Glass, 2017). Rusk consideraba además que un buen secretario de Estado debía servir a placer del presidente, esto es ofrecer su opinión y apoyar totalmente cualquier decisión que tomara el jefe del Ejecutivo (Office of the Historian, s.f.).

Tras el asesinato de Kennedy, Rusk apoyó las ideas de Lyndon B. Johnson de continuar la guerra de Vietnam, aunque prefería un acercamiento gradual hacia los problemas de la guerra. Este apoyo a Johnson le granjeó muchas críticas de la opinión pública (Glass, 2017).

El secretario de Estado tuvo una mayor relevancia en el gobierno con Johnson que con Kennedy, aún así su papel no fue especialmente prominente en ninguna de las dos administraciones ya que Robert Mcnamara, secretario de Defensa en ambas administraciones, fue la gran influencia y artífice de la mayor parte de las decisiones que se tomaban en relación con la Guerra de Vietnam. Incluso usurpando muchas de las funciones del secretario de Estado en el manejo de la política exterior (Weiner, 2009). Así Rusk quedó relegado totalmente a la sombra de otros hombres de Estado durante todo su tiempo al frente del Departamento.

Colin Powell (2001-2005)

Antes de aceptar el cargo como secretario de Estado, Powell era un galardonado y admirado militar y servidor público estadounidense, por ello George W. Bush buscó su apoyo para lograr la Presidencia. Así, Powell fue recompensado por ese apoyo con su nombramiento como secretario en 2001 (Lafeber, 2009).

Su influencia en el diseño de políticas exteriores tras los atentados del 11 de septiembre fue muy limitada, puesto que básicamente Bush le ignoraba y tan solo le requería cuando podía servir algún propósito particular. En palabras de Richard Armitage, el subsecretario de Estado, Bush tenía a Powell “en el frigorífico” y solo lo sacaba de ahí cuando le interesaba. Bush, recurría constantemente al vicepresidente Cheney con quien diseñaba sus políticas más decisivas al margen del secretario de Estado (Glass, 2017).

Aún así, fue Powell quien dio la cara en las Naciones Unidas, y cuyo prestigio se vio fuertemente dañado por su apoyo a la guerra de Irak. Especialmente tras descubrirse que la información que había aportado como justificación de la guerra era errónea. Estos problemas y su poca influencia en Washington terminaron por forzar su dimisión en enero de 2005.

En cuestiones exteriores, Powell tuvo que manejar correctamente numerosas crisis a parte de la invasión de Irak (la cual realmente no apoyaba). Trabajó para mejorar las tensas relaciones de la Administración Bush con Rusia y China, se enfrentó a la crisis entre Pakistán e India que casi deriva en una guerra y presionó a la comunidad internacional para impedir el desarrollo de los programas nucleares de Corea del Norte e Irán. Además, aumentó la colaboración de la ayuda al desarrollo de Estados Unidos y reforzó los recursos y capacidades del Departamento de Estado (Office of the Historian, s.f.).

Hemos podido comprobar como, con la excepción de Rusk, todos los secretarios de Estado que ostentaron el cargo durante los principales momentos de crisis en la historia de Estados Unidos tuvieron una gran relevancia en la política exterior americana. Aunque no todos tuvieron el mismo poder de decisión en el establecimiento de estas políticas, sí que mostraron una gran capacidad diplomática para llevar a cabo las decisiones del presidente en política exterior.

Así, a pesar de que algunos de estos secretarios de Estado no contaban con la confianza o una fuerte influencia en la toma de decisiones en Washington, pudieron servirse de su poder como secretarios de Estado para poder influenciar y moldear hasta cierto punto las decisiones del ejecutivo. Esto nos muestra que a pesar de que la relación con el presidente sea la principal fuente de poder político del secretario, el propio cargo conlleva unas responsabilidades y capacidad de acción que permiten que estos miembros del Gabinete consigan exponer y encauzar sus puntos de vista dentro del gobierno federal en la política exterior.

Sin embargo, no podemos concluir a raíz del papel que tuvieron los jefes del Departamento de Estado que el secretario de Estado tenga un papel más relevante del que hubiera tenido sino se hubiera dado un momento de crisis en política exterior. Más bien se observa que los presidentes tienden a confiar y delegar las tareas de asesorar y ejecutar la política exterior en personas de su máxima confianza durante estos momentos. Así, Hamilton tuvo un papel muy relevante que obligó a Jefferson a presentar su dimisión, Lincoln se apoyó en Seward por la confianza que tenía en él, Wilson recurrió a su asesor Edward House para las tareas más importantes en relaciones exteriores, Roosevelt otorgó un papel más relevante a Henry

Wallace, Harry Hopkins y otros asesores que a Hull, Mcnamara fue el hombre de confianza y verdadero artífice de la beligerante política exterior durante las presidencias de Kennedy y Johnson y finalmente Powell quedó relegado a un segundo plano durante la Presidencia de Bush quien prefería los consejos de su vicepresidente.

Por tanto, la mayor actividad y relevancia de un secretario de Estado durante un momento de gran importancia a nivel internacional no puede explicarse simplemente por la importancia del momento en cuestión, sino por la confianza que el presidente tenga en el secretario. Por supuesto, un momento de crisis internacional requiere de mayor actividad por parte del Departamento y secretario de Estado, pero eso no significa que vayan a tener una mayor relevancia en comparación con otros asesores y miembros del poder ejecutivo.

7.2 Relevancia de lo activo o pasivo que sea un presidente en el ejercicio de sus funciones

En este apartado analizaremos si el hecho de que un presidente sea más activo o pasivo en el ejercicio de sus funciones implica que el secretario de Estado tome un papel más prominente en el ejercicio y diseño de la política exterior.

Para ello nos basaremos en el estudio de James David Barber, que categorizaba a los presidentes en cuatro clases: Los activos positivos, activos negativos, pasivos positivos y pasivos negativos (Mazlish, 1972). Dentro de esta clasificación analizaremos la relación y el papel que tuvieron los secretarios de Estado de los siguientes presidentes: Truman (Activo positivo), Richard Nixon (Activo negativo), Ronald Reagan (Pasivo positivo) y George H.W Bush (Pasivo negativo).

Harry S. Truman (1945-1953)

El máximo puesto del Departamento de Estado estuvo ocupado por cuatro secretarios durante la Presidencia de Truman: Edward S. Stettinius (1944-1945), James F. Byrnes (1945-1947), George C. Marshall (1947-1949) y Dean Acheson (1949-1953).

Truman no quería seguir la estela de Roosevelt y ser “su propio secretario de Estado” sino que buscaba una persona altamente capacitada para el puesto. Stettinius, quien era de la opinión de que el Departamento de Estado debía mantenerse al margen de las grandes decisiones, mantuvo su puesto tras la muerte de Roosevelt porque Truman no quería sustituirlo por Byrnes antes de que completara las negociaciones para la creación de las Naciones Unidas (Hopkins, 2008).

Finalmente, en 1945, James Byrnes accedió al cargo de secretario de Estado. Aunque al principio Truman tenía puestas grandes esperanzas en Byrnes, pronto se deterioró su relación personal puesto que el secretario actuaba muchas veces al margen del presidente, al que no informaba de algunas de sus decisiones y actuaba sin consultarle. Byrnes tuvo un papel muy importante en las negociaciones con el Congreso ya que conocía muy bien los entresijos de la Cámara de Representantes y el Senado. Además, su capacidad diplomática fue muy importante en las negociaciones de la postguerra. Sin embargo, Truman poco a poco iba

tomando confianza en su posición como presidente y cada vez perdía más confianza en un secretario que no le informaba de sus acciones y que tenía una relación complicada con el resto del Departamento de Estado. Byrnes tuvo además que lidiar con la complicada situación de negociar con la Unión Soviética la situación de Alemania tras la guerra. Las relaciones con los soviéticos se fueron deteriorando durante estos años y se acusó a Byrnes de otorgarles demasiadas concesiones cuando el presidente y la opinión pública pedían una mayor dureza (Hopkins, 2008). Finalmente, en enero de 1947 Truman aceptó la dimisión de su secretario.

Tras aceptar la renuncia de Byrnes, Truman propuso a George Marshall como secretario de Estado. La relación del presidente con el nuevo secretario, quien tenía una personalidad opuesta a Byrnes, fueron excelentes durante el tiempo en el que estuvo al frente de la diplomacia americana. Truman estimaba a Marshall y le consideraba “el hombre más grande que había conocido” (Hopkins, 2008). Europa fue la gran cuestión que marcó los años de Marshall al frente del Departamento. Así, Marshall logró proponer, negociar y aprobar el Programa de Recuperación Europeo que terminó siendo conocido como el plan Marshall. Su influencia fue fundamental en la creación de la OTAN y consiguió enlazar los intereses de Estados Unidos con los de Europa occidental (BBC, 2014). Además, Marshall mejoró la organización del Departamento de Estado dándole sentido y dirección y mejorando su eficiencia lo que le granjeó el respeto de los miembros del Departamento, con los que tenía una excelente relación. Debido a problemas de salud, Marshall dimitió en 1949 (Hopkins, 2008).

El último secretario de Truman y el que más tiempo ostentó el cargo, fue Dean Acheson. Acheson, que había trabajado ya con la Administración Roosevelt, contaba con la plena confianza del presidente Truman, quien delegó en el secretario y su Departamento el establecimiento de la política exterior. Acheson fue probablemente el secretario de Estado que más influencia tuvo en la política internacional en la historia de los Estados Unidos (Hopkins, 2008). Así, dado que Truman tenía un rol mucho más activo en las Relaciones Internacionales del que se presuponía al comienzo de su presidencia, Acheson se reunía diariamente con él para informarle de los avances en política exterior (Hopkins, 2008)

De la Presidencia de Truman, podemos comprobar que, aunque Truman fuera muy activo en política exterior, el presidente otorgó un gran poder a sus secretarios de Estado y tan solo requería estar involucrado en la toma de decisiones, esto significaba que del Departamento de Estado emanaban las políticas en Relaciones Internacionales que posteriormente se consultarían con Truman para que éste les diera el visto bueno.

Richard Nixon (1969-1974)

Dos personas ocuparon el puesto de secretario de Estado en el ejecutivo de Nixon: William P. Rogers (1969-1973) y Henry Kissinger (1973-1974) continuando hasta 1979 con Gerald Ford como presidente.

Nixon buscó controlar totalmente la política exterior desde un principio, por lo que nombró a Henry Kissinger Consejero de Seguridad Nacional con la intención de que se asegurara que los intereses del presidente eran protegidos en todo momento. Además, Kissinger actuaba como enlace entre el Nixon y el resto del Gabinete y agencias gubernamentales (Office of the Historian, s.f.). Así la figura más relevante en la acción internacional no fue Rogers sino Kissinger, quien filtraba toda la información en política exterior que llegaba al presidente. De este modo, siempre se ha asumido que la elección de Rogers buscaba encontrar un secretario de Estado que no cuestionara las decisiones del tándem Nixon-Kissinger, especialmente debido a que Rogers tenía mucha experiencia administrativa y ninguna en política exterior (Stout, 2001).

Kissinger realizó con el apoyo del presidente numerosas reuniones y negociaciones secretas con Vietnam, China y la Unión Soviética. Negociaciones que el secretario de Estado desconocía y que se efectuaban totalmente al margen del departamento. Finalmente, Nixon solicitó la renuncia de Rogers en 1973 y nombró secretario de Estado a Kissinger quien siguió además ostentando el puesto de consejero de Seguridad Nacional.

Ronald Reagan (1981-1989)

Durante la Presidencia de Reagan ocuparon el puesto de secretarios de Estado Alexander M. Haig (1981-1982) y George P. Shultz (1982-1989).

Haig ocupó el puesto de secretario de Estado relativamente poco tiempo puesto que durante el año y medio que ostentó el cargo no fue capaz de establecer al Departamento de Estado como el artífice principal de la política exterior, siendo eclipsado por otros miembros del Gabinete que temían que Haig asumiera el control y empezaron ser más decisivos en el diseño de las relaciones exteriores (Mulcahy, 1986). Además, fue una figura controvertida durante su mandato, especialmente tras declarar que se encontraba a cargo de poder ejecutivo tras el intento de asesinato de Reagan. Después de los problemas con el Gabinete y la Casa Blanca, presentó su dimisión en 1982 y George Shultz fue nombrado secretario de Estado (Office of the Historian, s.f.)

A diferencia de Haig, el nuevo secretario de Estado entendía que la labor de establecer la política exterior dependía del presidente y no del secretario, por lo que su relación con Reagan fue mucho más fluida. Además, Shultz y Reagan compartían una misma visión en política exterior (Mulcahy, 1986). De este modo, Shultz pudo ejercer una considerable influencia en política exterior durante la Presidencia de Reagan (Office of the Historian, s.f.), aunque nunca intentó asumir el control en la toma de decisiones, sino que esa tarea se realizaba de manera conjunta entre el presidente, el Asesor para la Seguridad Nacional, el secretario de Estado y en ocasiones el resto del Gabinete (Mulcahy, 1986).

George H. W. Bush (1989-1993)

El principal secretario de Estado durante la Presidencia de Bush fue James Baker (1989-1992). Baker gozaba de una buena y cercana relación con el presidente desde los tiempos de Texas y juntos diseñaron la política exterior de Estados Unidos durante los cuatro años que duró la Presidencia de Bush padre. El presidente Bush además era un amplio conocedor de las relaciones internacionales y las discusiones en el Despacho Oval se caracterizaban por la confianza en su círculo más cercano en el que por supuesto se encontraba Baker (Hannah, 2018).

En el Congreso existía una amplia confianza en la solidez de las decisiones que tomaba el dúo Bush-Baker y tuvieron un gran apoyo por parte de ambos partidos a la hora de aprobar numerosas políticas tanto en cuestiones interiores como exteriores. Al igual que en el

Congreso, en las Naciones Unidas lograron ejercer también una gran influencia ya que Baker asistía personalmente a muchas de las reuniones del Consejo de Seguridad y la Asamblea General de Naciones Unidas (Manner, 1992).

De este modo, gracias a su labor diplomática y apoyo en Washington, Baker logró conformar una gran coalición de Estados para hacer frente a Saddam Hussein en la guerra del Golfo Pérsico, con gran éxito y reconocimientos públicos, tanto para Baker como para Bush (Office of the Historian, s.f.).

Tras analizar a estos cuatro presidentes y sus secretarios de Estado podemos establecer que no se observa una gran diferencia estructural en el papel del secretario dependiendo de si el presidente es más pasivo o activo. Aún así podemos ver como en el caso de los dos presidentes activos (Truman y Nixon) las personas que eligieron como principales actores en política exterior (en el caso de Truman sus múltiples secretarios de Estado y Nixon a Kissinger) tuvieron un papel especialmente relevante en las relaciones exteriores y mucho poder en el diseño de las políticas internacionales. Hemos visto como los secretarios de Estado de Truman asumieron un gran poder siempre que contaran con el presidente en la toma de decisiones y en el caso de Nixon, Kissinger fue el gran artífice junto con el presidente de la política exterior.

Por otro lado, los presidentes más pasivos tuvieron muy en cuenta las opiniones de sus secretarios de Estado, especialmente Reagan que no tenía amplios conocimientos en política exterior. Por tanto, podemos concluir que los presidentes más activos tienden a escoger una persona de su confianza y apoyar en ella el diseño de la política exterior, mientras que en las presidencias más pasivas los secretarios de Estado obtienen su relevancia por la inercia que les otorgan las funciones del puesto y si son capaces de comprender y manejar las dinámicas de Washington tendrían una relevancia casi asegurada en la Administración.

7.3 Evolución del Departamento de Estado

La importancia de la política exterior en Estados Unidos ha sufrido grandes cambios desde la fundación del país en 1789. Poco a poco la influencia del país norteamericano en el exterior fue cobrando mayor relevancia y poniéndolo en el centro de la toma de decisiones a nivel mundial. Aún así, no fue hasta después de la Segunda Guerra Mundial cuando verdaderamente la política internacional estadounidense obtuvo la relevancia e importancia que se le concede hoy en día (Mead, 2001).

Tomaremos por tanto como referencia la Segunda Guerra Mundial para establecer un antes y un después en la política exterior y en el papel del Departamento y secretario de Estado. Antes de guerra, como hemos visto al analizar los diferentes secretarios, las dinámicas de poder dentro del ejecutivo se circunscribían al Gabinete y aquellos asesores que eligiera el presidente a título personal. Las grandes rivalidades del poder del secretario de Estado eran por tanto el secretario de Defensa y en ocasiones el del Tesoro ya que desde sus departamentos se gestionan también ciertos aspectos en relaciones exteriores. Sin embargo, tras la Segunda Guerra Mundial ya durante la Presidencia de Truman, el vicepresidente obtuvo grandes cuotas de poder y una mayor relevancia en las decisiones en política exterior (Council on Foreign Relations, 2016). Además, durante esta Presidencia también se creó el Consejo de Seguridad Nacional y la figura del consejero de Seguridad Nacional. Un puesto que, aunque al principio no fue especialmente relevante puesto que era controlado por el Departamento de Estado, ha ido paulatinamente obteniendo una mayor importancia en la toma de decisiones del ejecutivo (Office of the Historian, s.f.). El mejor ejemplo de la gran influencia y poder que puede llegar a amasar el consejero de Seguridad Nacional es Henry Kissinger como hemos explicado en el análisis de la Presidencia de Richard Nixon.

Además, durante el tiempo que estuvo Truman al frente del ejecutivo, se aumentó, con el desarrollo de la Guerra Fría, la eficiencia y organización del Departamento de Estado, sentando las bases para la organización que tendría durante el resto del siglo (Hopkins, 2008). El departamento además gozó de buena salud en términos de recursos e influencias hasta bien entrado el final del siglo XX. Desde el fin de la Presidencia de George H.W. Bush, los recursos y capacidades del Departamento de Estado han ido mermando como si se

considerara que tras el final de la Guerra Fría ya no hubiera una necesidad tan imperiosa de utilizar la diplomacia en Estados Unidos como la que se requería durante los años que duró el conflicto (Burns, 2019).

La Presidencia de Donald Trump es el culmen y máximo exponente de este acercamiento negligente y distorsionado hacia el Departamento de Estado que se venía produciendo desde los años 90 (Burns, 2019). La actual Administración ha recortado el presupuesto, se ha distanciado del departamento y ni siquiera se molesta en intentar entender la relevancia del Departamento de Estado en la política exterior. Además, no están proponiendo sustitutos a las numerosas vacantes dentro del departamento y mediante la promulgación de políticas exteriores incoherentes y contradictorias se está destruyendo el prestigio de la diplomacia americana. Por si fuera poco, desde la Administración se contrataron numerosos asesores y funcionarios externos para trabajar en el Departamento, generando una suerte de “departamento paralelo” que es con el que trabajaba Rex Tillerson, el primer secretario de Estado del presidente Trump y ahora Mike Pompeo (Gramer, De Luce, & Lynch, 2017). Así el diseño y ejercicio de la política exterior depende del Pentágono y la Casa Blanca dejando totalmente de lado al Departamento de Estado. Según varios miembros del Departamento, la Administración de Trump no es capaz de entender las razones mismas de la existencia del Departamento (Gramer, De Luce, & Lynch, 2017). Desde la Casa Blanca se observa al Departamento de Estado como una maraña burocrática y corrupta (una especie de “cloacas del Estado Profundo”) que no permitiría a Trump tomar las decisiones que considerara oportunas en política exterior (Burns, 2019).

Sin embargo, no solo la capacidad del Departamento de Estado se está viendo mermada a la hora de poder asesorar y guiar la política exterior. La combinación de que no se estén renovando puestos importantes y los recortes en presupuesto están impidiendo que se pueda ejercer una influencia diplomática adecuada y estable en países extranjeros. La falta de personal y medios en muchas embajadas están poniendo en riesgo los intereses estadounidenses e imposibilitan que la política exterior de Trump pueda llevarse a cabo. Así mismo, la falta de depuración de responsabilidades ante los vaivenes y contradicciones de la Administración han dejado la moral de los funcionarios del departamento por los suelos (Steinberg, 2020).

Por supuesto, que el Departamento de Estado haya perdido poder, influencia y capacidad de acción no significa que el secretario de Estado vaya a perderla, puesto como hemos visto a lo largo del trabajo puede ejercer dentro del Gabinete una gran influencia dependiendo de su cercanía con el presidente. Sin embargo, si se limitan y desmantelan las capacidades del Departamento de Estado para poder ejercer e influenciar la política internacional de Estados Unidos, un secretario de Estado que no tenga una fuerte relación personal con el presidente se verá muy limitado en el ejercicio de sus funciones.

8. Conclusiones

¿De qué depende la influencia del secretario de Estado en la Política Exterior americana? La clave se encuentra en su relación personal con el presidente y en su capacidad para poder llevar a cabo las políticas que se decidan desde la Administración.

En los grandes momentos de crisis donde la importancia y efectos de la toma de decisiones en política exterior son fundamentales, los presidentes tienden a apoyarse en asesores y personas de su máxima confianza independientemente de si estas personas ostentan el cargo de secretarios de Estado. Por otro lado, los jefes del ejecutivo más pasivos en el ejercicio de sus funciones tienden a confiar y delegar más funciones en su secretario de Estado que aquellos que son más activos. Podríamos por tanto encontrar un paralelismo entre la influencia del secretario de Estado en un momento de crisis con la que ejerce en una Administración con un presidente activo, en ambos encontrando que el presidente se apoya exclusivamente en el diseño de las relaciones exteriores en personas de su máxima confianza.

A lo largo de este trabajo hemos podido comprobar como los secretarios de Estado que gozaban de un acceso privilegiado al presidente han tenido una gran relevancia e influencia en la política exterior del país. Además, aquellos que, aún no teniendo esta gran confianza con el jefe del ejecutivo, han conseguido negociar y llevar a buen puerto la política exterior de la presidencia, han tenido también una gran relevancia a nivel internacional. Asimismo, los secretarios que han sido capaces de utilizar el poder que le confiere ser el jefe del Departamento de Estado han conseguido, aún pudiendo ser más irrelevantes en una Administración que otros miembros del Gabinete o asesores, lograr una importante influencia en Washington.

Por tanto, encontramos que un secretario de Estado relevante en política exterior reúne una serie de características fundamentales: cercanía con el presidente, capacidad negociadora en el exterior, buen manejo de los recursos y poderes que otorga su propio puesto y finalmente conocimiento de los entresijos de poder en Washington tanto dentro del Gabinete como en el Congreso que será al final quien apruebe los tratados y negociaciones que realiza el Departamento de Estado. La importancia de ser capaz de manejar las relaciones de poder en

la capital es cada vez más fundamental en unas administraciones en las que el poder del secretario de Estado se ve desafiado desde la Segunda Guerra Mundial por el vicepresidente, el consejero de Seguridad Nacional, el secretario de Defensa y el conjunto de las agencias de inteligencia federales como la CIA o la NSA. Además, si el secretario de Estado accede a su puesto en una Administración presidencial más pasiva su papel es muy probable que sea relevante en la Administración, aunque no tenga una relación especial con el presidente.

La pérdida de poder e influencia del Departamento de Estado que se viene produciendo desde los años 90 y que culmina con la Presidencia de Trump puede impedir que de cara al futuro un secretario de Estado que no cuente con el favor personal del presidente no sea capaz ni de ejercer correctamente su labor como ejecutor de la política exterior ni de influenciar el curso de la toma de decisiones dentro de una Administración.

El presidente que sustituya a Donald Trump tendrá por delante la ardua tarea de devolver el prestigio y la confianza en un Departamento de Estado muy mermado tras un gobierno que ha puesto en tela de juicio su misma existencia. El próximo presidente y su secretario de Estado deben tener la voluntad y la capacidad de reorganizar y potenciar el Departamento de Estado. Si no logran recuperar la confianza en el Departamento, podemos estar asistiendo a los últimos momentos de influencia de un Departamento y secretario que han manejado y configurado la política exterior de Estados Unidos durante los últimos dos siglos y marcado el curso de la historia en todo el mundo.

El secretario de Estado que ocupe el puesto en la siguiente Administración será por tanto un actor clave que podrá inclinar la balanza hacia la irrelevancia o la preeminencia estructural del Departamento de Estado y de su propio puesto en la política exterior de los Estados Unidos en el futuro.

Bibliografía

- Allison, G., & Blackwill, R. (2000). *America's National Interests*. The Commission on America's National Interest.
- Ballotpedia. (s.f.). *Secretary of State (state executive office)*. Recuperado en mayo de 2020, de Ballotpedia: [https://ballotpedia.org/Secretary_of_State_\(state_executive_office\)](https://ballotpedia.org/Secretary_of_State_(state_executive_office))
- BBC. (2014). *George C Marshall (1880 - 1959)*. Recuperado en junio de 2020, de BBC: http://www.bbc.co.uk/history/historic_figures/marshall_george_c.shtml
- Burns, W. J. (2019). The Lost Art of American Diplomacy: Can the State Department Be Saved? *Foreign Affairs*, 98(3), 98-107.
- Central Intelligence Agency. (s.f.). *USA*. Recuperado en junio de 2020, de The World Factbook: <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/us.html>
- Corrigan, J., & GovernmentExecutive. (11 de febrero de 2018). *The Hollowing-Out of the State Department Continues*. Recuperado en abril de 2020, de The Atlantic: <https://www.theatlantic.com/international/archive/2018/02/tillerson-trump-state-foreign-service/553034/>
- Council on Foreign Relations. (Septiembre de 2016). *The U.S. Vice President and Foreign Policy*. Recuperado en mayo de 2020, de Council on Foreign Relations: <https://www.cfr.org/backgrounder/us-vice-president-and-foreign-policy>
- Council on Foreign Relations. (2 de marzo de 2017). *U.S. Foreign Policy Powers: Congress and the President*. Recuperado en mayo de 2020, de Council on Foreign Relations: <https://www.cfr.org/backgrounder/us-foreign-policy-powers-congress-and-president>
- Cutler, R. (1956). The Development of the National Security Council. *Foreign Affairs*, 34(3), 441-458.
- Dam, K. W. (2004). *Cordell Hull, the Reciprocal Trade Agreement Act, and the WTO*. U Chicago Law & Economics, Olin Working Paper No. 228.
- Durbin, B. (s.f.). *Bureaucratic politics approach*. Recuperado en mayo de 2020, de Enciclopædia Britannica: <https://www.britannica.com/topic/bureaucratic-politics-approach>
- Enciclopædia Britannica. (2019). *Bureaucracy*. Recuperado en junio de 2020, de Enciclopædia Britannica: <https://www.britannica.com/topic/bureaucracy>

- Ferling, J. (15 de febrero de 2016). *How the Rivalry Between Thomas Jefferson and Alexander Hamilton Changed History*. Recuperado en junio de 2020, de TIME: <https://time.com/4210440/jefferson-hamilton-excerpt/>
- Glain, S. (2009). The American Leviathan. *The Nation*, 289, 18-23.
- Glass, A. (2017). *Dean Rusk assails Vietnam War critics, Oct. 12, 1967*. Recuperado en junio de 2020, de POLITICO: <https://www.politico.com/story/2017/10/12/rusk-assails-vietnam-war-critics-oct-12-1967-243598>
- Goodwin, D. (2005). *Team of Rivals: The political genius of Abraham Lincoln*. Nueva York: Simon & Schuster.
- Gramer, R. (15 de agosto de 2019). *Diplomats Losing Out to Trump Picks for Top Spots*. Recuperado en mayo de 2020, de Foreign Policy: <https://foreignpolicy.com/2019/08/15/former-officials-decry-diplomatic-disarmament-under-trump-state-department-political-appointees/>
- Gramer, R., De Luce, D., & Lynch, C. (31 de julio de 2017). *How the Trump administration broke the State Department*. Recuperado en junio de 2020, de Foreign Policy: <https://foreignpolicy.com/2017/07/31/how-the-trump-administration-broke-the-state-department/>
- Hannah, J. (2 de diciembre de 2018). *Once Upon a Time, U.S. Foreign Policy Worked*. Recuperado en junio de 2020, de Foreign Policy: <https://foreignpolicy.com/2018/12/02/once-upon-a-time-u-s-foreign-policy-worked/>
- History Editors. (8 de marzo de 2011). *William Seward*. Recuperado en mayo de 2020, de HISTORY: <https://www.history.com/topics/american-civil-war/william-seward>
- Hopkins, M. F. (2008). President Harry Truman's Secretaries of State: Stettinius, Byrnes, Marshall and Acheson. *Journal of Transatlantic Studies*, 6(3), 290-304.
- Kengor, P. (2000). The Vice President, Secretary of State, and Foreign Policy. *Political Science Quarterly*, 115(2), 175-199.
- Kinkopf, N. (2007). Inherent Presidential Power and Constitutional Structure. *Presidential Studies Quarterly*, 37(1), 37-48.
- Kissinger, H. (2006). Universal Values, Specific Policies. *The National Interest*, 84, 13-14.
- Lafeber, W. (2009). The Rise and Fall of Colin Powell and the Powell Doctrine. *Political Science Quarterly*, 124(1), 71-93.

- Legal Information Institute. (s.f.). *The Conduct of Foreign Relations*. Recuperado en junio de 2020, de Cornell Law School: Legal Information Institute: <https://www.law.cornell.edu/constitution-conan/article-2/section-3/the-conduct-of-foreign-relations>
- Maloney, W. (27 de agosto de 2018). *New Online: The Man Who Would Not Let History Forget Him*. Recuperado en junio de 2020, de Library of Congress Blog: <https://blogs.loc.gov/loc/2018/08/new-online-the-man-who-would-not-let-history-forget-him/>
- Manner, B. (1992). *The concentration of foreign policy decision-making and the middle east peace conference*. Recuperado en junio de 2020, de Central College: <https://www.central.edu/writing-anthology/2019/07/03/the-concentration-of-foreign-policy-decision-making-and-the-middle-east-peace-conference/>
- Mazlish, B. (8 de octubre de 1972). *The Presidential Character*. Recuperado en junio de 2020, de The New York Times: <https://www.nytimes.com/1972/10/08/archives/the-presidential-character-predicting-performance-in-the-white.html>
- Mcmanus, D. (4 de noviembre de 2018). *Almost Half the Top Jobs in Trump's State Department Are Still Empty*. Recuperado en mayo de 2020, de The Atlantic: <https://www.theatlantic.com/politics/archive/2018/11/state-department-empty-ambassador-to-australi/574831/>
- Mead, W. R. (2001). *Special Providence: American Foreign Policy and how It Changed the World*. Nueva York, Nueva York, Estados Unidos: Routledge.
- Mulcahy, K. (1986). The secretary of State and the national security adviser: Foreign policymaking in the Carter and Reagan administrations. *Presidential Studies Quarterly*, 16(2), 280-289.
- Office of the Historian. (2020). *Biographies of the Secretaries of State: Thomas Jefferson*. Recuperado en junio de 2020, de Office of the Historian, Foreign Service Institute United States Department of State: <https://history.state.gov/departmenthistory/people/jefferson-thomas>
- Office of the Historian. (s.f.). *A New National Security Structure*. Recuperado en mayo de 2020, de Office of the Historian, Foreign Service Institute, United States Department of State: <https://history.state.gov/departmenthistory/short-history/security>

- Office of the Historian. (s.f.). *Biographies of the Secretaries of State: Alexander Meigs Haig Jr. (1924–2010)*. Recuperado en junio de 2020, de Office of the Historian, Foreign Service Institute United States Department of State: <https://history.state.gov/departmenthistory/people/haig-alexander-meigs>
- Office of the Historian. (s.f.). *Biographies of the Secretaries of State: Colin Luther Powell*. Recuperado en mayo de 2020, de Office of the Historian, Foreign Service Institute United States Department of State: <https://history.state.gov/departmenthistory/people/powell-colin-luther>
- Office of the Historian. (s.f.). *Biographies of the Secretaries of State: Cordell Hull (1871–1955)*. Recuperado en mayo de 2020, de Office of the Historian, Foreign Service Institute United States Department of State: <https://history.state.gov/departmenthistory/people/hull-cordell>
- Office of the Historian. (s.f.). *Biographies of the Secretaries of State: David Dean Rusk (1909–1994)*. Recuperado en junio de 2020, de Office of the Historian, Foreign Service Institute United States Department of State: <https://history.state.gov/departmenthistory/people/rusk-david-dean>
- Office of the Historian. (s.f.). *Biographies of the Secretaries of State: James Addison Baker III (1930–)*. Recuperado en junio de 2020, de Office of the Historian, Foreign Service Institute United States Department of State: <https://history.state.gov/departmenthistory/people/baker-james-addison>
- Office of the Historian. (s.f.). *Biographies of the Secretaries of State: William Henry Seward*. Recuperado en mayo de 2020, de Office of the Historian, Foreign Service Institute United States Department of State: <https://history.state.gov/departmenthistory/people/seward-william-henry>
- Office of the Historian. (s.f.). *President Nixon and the NSC*. Recuperado en junio de 2020, de Office of the Historian, Foreign Service Institute United States Department of State: <https://history.state.gov/departmenthistory/short-history/nixon-nsc>
- Official Website of the State of Arizona. (s.f.). *Secretary of State, About the Office*. Recuperado en mayo de 2020, de Official Website of the State of Arizona: <https://azsos.gov/about-office>
- Rockman, B. (s.f.). *Bureaucracy*. Recuperado en mayo de 2020, de Enciclopædia Britannica: <https://www.britannica.com/topic/bureaucracy>

- Scharf, M., & Williams, P. (Noviembre de 2011). Shaping Foreign Policy in Times of Crisis: the Role of International Law and the State Department Legal Adviser. *European Journal of International Law*, 22(4), 1211-1214.
- Smith, D. M. (junio de 1956). Robert Lansing and the Formulation of American Neutrality Policies, 1914-1915. *The Mississippi Valley Historical Review*, 43(1), 59-81.
- Spero, J. (1994). The international economic agenda and the State Department's role. *U.S. Department of State Dispatch*, 5(10), 123.
- Steinberg, N. (25 de enero de 2020). *Even Before Mike Pompeo's Blowup, State Department Insiders Were Feeling Undermined*. Recuperado en junio de 2020, de POLITICO: <https://www.politico.com/news/magazine/2020/01/25/mike-pompeo-interview-state-department-104318>
- Stout, D. (4 de enero de 2001). *William P. Rogers, Who Served as Nixon's Secretary of State, Is Dead at 87*. Recuperado en junio de 2020, de The New York Times: <https://www.nytimes.com/2001/01/04/us/william-p-rogers-who-served-as-nixon-s-secretary-of-state-is-dead-at-87.html>
- Taylor, A. (23 de noviembre de 2016). *How U.S. presidents choose American ambassadors*. Recuperado en mayo de 2020, de The Washington Post: <https://www.washingtonpost.com/news/worldviews/wp/2016/11/22/ambassador-ivana-how-u-s-presidents-get-to-choose-americas-diplomats/>
- The U.S. National Archives and Records Administration. (mayo de 2020). *National Archives and Records Administration*. Obtenido de <https://www.archives.gov/founding-docs/constitution-transcript>
- The White House. (s.f.). *Our Government: The Constitution*. Recuperado en junio de 2020, de The White House: <https://www.whitehouse.gov/about-the-white-house/the-constitution/>
- The White House. (s.f.). *The Cabinet*. Recuperado en mayo de 2020, de The White House.
- U.S. Department of State. (marzo de 2020). *Duties of the Secretary of State*. Recuperado en mayo de 2020, de U.S. Department of State: <https://www.state.gov/duties-of-the-secretary-of-state/>
- U.S. Department of State. (s.f.). *Mission*. Recuperado en junio de 2020, de U.S. Department of State: Careers: <https://careers.state.gov/learn/what-we-do/mission>

- U.S. Department of State & Agency for International Development. (2018). *Joint Strategic Plan FY 2018-2022*. U.S. Department of State & Agency for International Development.
- Warwick, D. (1980). *A theory of public bureaucracy: politics, personality, and organization in the State Department*. Cambridge, Massachusetts, Estados Unidos: Harvard University Press.
- Waterman, R. (2009). The Administrative Presidency, Unilateral Power, and the Unitary Executive Theory. *Presidential Studies Quarterly*, 39(1), 5-9.
- Weiner, T. (6 de julio de 2009). *Robert S. McNamara, Architect of a Futile War, Dies at 93*. Recuperado en mayo de 2020, de The New York Times: <https://www.nytimes.com/2009/07/07/us/07mcnamara.html>