

## España: diplomacia de carrera y política exterior de Estado

Pablo Gómez de Olea Bustinza\*

Fecha de ponencia: agosto 31 de 2005  
Fecha de edición: noviembre 11 de 2005

Durante su intervención en el Foro "El servicio exterior, un asunto de todos", el diplomático español reveló que el servicio exterior de España está exclusivamente a cargo de diplomáticos de carrera, con un riguroso proceso de selección y formación y un sistema de nombramientos en el que intervienen los mismos diplomáticos mediante una Junta de Carrera. Todas las acciones de política exterior de todos los ministerios y entidades públicas españolas pasan por la coordinación del Ministerio de Relaciones Exteriores.

• Carrera diplomática: compromiso de Estado

• Cancillería: rector de las relaciones exteriores

Antes que nada, yo quiero felicitarles a los organizadores por esta iniciativa. Me parece muy interesante e incluso creo que deberíamos importarla en España. No hemos hecho una cosa así desde hace tiempo, y eso que ahora estamos inmersos en una discusión, incluso pública, sobre la reforma del servicio exterior español, en la que me detendré posteriormente. Quiero hacer un repaso de cuáles son los elementos prácticos de la Carrera Diplomática española y de qué manera de estos elementos prácticos ustedes pueden extraer respuestas a esas preguntas que planteaban como directrices de este Foro.

### Carrera diplomática: compromiso de Estado

En primer lugar, yo quiero señalarles cuál es el sistema de ingreso en la Carrera Diplomática española. Es un sistema de oposición [postulación] en el cual los candidatos que se presenten –anualmente se presentan aproximadamente unos 400 candidatos, para cubrir unas 30 ó 35 plazas– necesariamente deben tener una titulación universitaria superior; no se especifica cuál pero evidentemente el con-

tenido de los exámenes de acceso a la Carrera Diplomática determina un poco también la formación de los opositores [postulantes]. Fundamentalmente consta de una serie de exámenes que van desde comentario de texto, exámenes de idiomas –el inglés y el francés son obligatorios– pasando posteriormente por un examen sobre unos 480 temas, en un temario dividido en cuatro grupos: historia, economía y dos temarios o dos grupos de temas de derecho, fundamentalmente derecho público y derecho privado. Una vez superado el examen de ingreso a la escuela diplomática se hace un curso académico de un año en el cual también se someten a una serie de exámenes en evaluación continua y tanto los exámenes de oposición [postulación] como las notas a lo largo de los cursos de la escuela diplomática son los que definen la nota final, que determina finalmente el puesto en el escalafón.

Una vez ingresado a la Carrera existen necesariamente unos pasos obligados por el Ministerio de Relaciones Exteriores, al menos por dos años antes de poder salir al extranjero. Y aquellos secretarios de embajada recién salidos del Ministerio tras esos dos años tampoco podrán ocupar una segunda jefatura.

El sistema español es un poco complejo y es un sistema pragmático en ese sentido. Digamos que el despliegue diplomático español es bastante amplio para el número limitado de miembros de la Carrera Diplomática, aproximadamente somos 750 diplomáticos para un total de unas 180 unidades en el exterior, entre embajadas y consulados generales, aparte de la diplomacia multilateral y

*La mayoría de los nombramientos en embajadas o de embajadores son miembros de la carrera diplomática. Actualmente hay dos embajadores que no son miembros de la carrera diplomática.*

de representaciones permanentes. Y de esos 750 les quiero señalar que 60 están destinados actualmente en Bruselas, tanto en la embajada bilateral como en la representación permanente de la Unión Europea y en la OTAN. Por lo tanto, el número del que disponemos es escaso. Hay una tendencia de una exigencia de la Carrera para que el número aumente, pero al mismo tiempo hay un cierto recelo a aumentar el número, porque eso supone bajar la ca-

lidad de las pruebas de acceso. Ya les había señalado anteriormente que entran 35 personas por promoción lo cual es evidentemente muy escaso para cubrir la necesidad de diplomáticos. Les quiero señalar un ejemplo: Portugal, que tiene diez millones de habitantes comparados con los cuarenta o cuarenta y dos que tiene España, tiene aproximadamente unos 600 diplomáticos; la proporción respecto a Francia es de 4 a 1; y respecto a Alemania es de 7 u 8 a 1.

Lo novedoso de la Carrera española es el sistema de promoción de puestos en el exterior, una vez que el diplomático ingresado ha hecho sus prácticas en la Carrera Diplomática o ha pasado por la escuela diplomática y ha hecho sus años pertinentes en Madrid. Les quería señalar que realmente, y lo digo con orgullo, el sistema de provisión de puestos en el exterior del servicio diplomático español es la envidia de los servicios diplomáticos, al menos europeos, porque hemos con-

\*Pablo Gómez de Olea Bustinza: Ministro Consejero Encargado de Negocios *ad interim* de la Embajada de España en Colombia.

seguido establecer un sistema de autogestión en el cual hay una Junta de la Carrera que está integrada por representantes de cada una de las categorías de los diplomáticos españoles, es decir, que los secretarios de tercera votan por sus representantes de secretarios de tercera y así los secretarios de segunda, los secretarios de primera, los ministros consejeros, los ministros consejeros de primera, los de segunda y los de tercera; cada categoría vota a sus representantes en la junta. Y es la Junta de la Carrera la que establece las peticiones voluntarias de cada uno de los que quieren participar en la provisión de puestos en el extranjero, es la que finalmente eleva una propuesta al Ministro sobre las prioridades de cada uno de los miembros de la Carrera. De las vacantes correspondientes a su categoría, cada uno de los miembros elige cinco puestos y entre esos cinco puestos, encajando las peticiones de cada uno de ellos y teniendo en cuenta la antigüedad y otros méritos, la Junta de la Carrera decide finalmente la propuesta final que se hace llegar al Ministro, que la respeta en un 98 por ciento, digo 98 por ciento porque hay una serie de puestos que están reservados a designación directa de los ministros, siempre entre miembros de la Carrera Diplomática.

En este sentido yo les quiero señalar que en España no hay por ley una reserva de puestos en el exterior, de nombramientos de embajadores, no hay reserva para diplomáticos; sin embargo, siempre se ha respetado, y la mayoría de los nombramientos en embajadas o de embajadores son miembros de la Carrera Diplomática. Actualmente hay dos embajadores que no son miembros de la Carrera Diplomática. En el momento que hubo más embajadores no diplomáticos fue un total de cuatro, por lo tanto, es un sistema que ha sido siempre respetado. En segundo lugar, les quiero indicar que ninguno de los nombramientos que se hagan de otros pue-

tos diplomáticos en las embajadas –y eso porque la ley lo impide, la ley de la función pública en España– pueden ser asignados a personas que no sean miembros de la Carrera Diplomática, pero cualquier persona que ocupe un cargo diplomático dentro de una embajada en el sistema español es siempre miembro de la Carrera Diplomática y la mayoría de los embajadores, insisto, normalmente el ciento por ciento de ellos, son miembros de la Carrera Diplomática.

El sistema de ascensos dentro de nuestra Carrera es un sistema automático, es un sistema que está puesto en entredicho. Se estableció hace unos años un sistema de evaluación permanente de los diplomáticos, que no ha tenido éxito, y se está intentando arbitrar un sistema que permita de alguna manera condicionar los ascensos a un sistema objetivo de evaluación de los méritos del funcionario; por lo tanto, ahora el escalafón se fija por el puesto de salida de la escuela diplomática, que lo determinan las notas, tanto de la oposición [postulación] como de la propia escuela y durante toda la carrera no hay apenas variaciones. Eso no indica nada, indica solamente el puesto en el escalafón porque realmente es por medio de la Junta de la Carrera Diplomática y este sistema de promoción por el cual se determinan los puestos [de las embajadas y los consulados] y no necesariamente tienen que estar acorde los puestos de las embajadas con los puestos que ocupan los funcionarios dentro del escalafón.

### **Cancillería: rector de las relaciones exteriores**

Hay un principio que está consagrado por ley en España, que es el "principio de unidad de acción en el exterior"; el cual quiere decir que todo el servicio exterior, no sólo la Carrera Diplomática sino todas aquellas representaciones de todos los ministerios en el exte-

rior, necesariamente pasan a través del Ministerio de Relaciones Exteriores y tienen un principio de coordinación y de unidad de acción a través del embajador, que normalmente es, evidentemente, representante del Ministerio de Relaciones Exteriores. Este principio de unidad en el exterior da al Ministerio de Relaciones Exteriores un papel evidente, pero no sólo de facto sino de coordinación de toda la acción en el exterior.

Como les he dicho anteriormente no sólo los nombramientos de embajadores corresponden en la inmensa mayoría de los casos a miembros de la Carrera Diplomática sino que el resto de las unidades dentro de las embajadas, consulados generales, segundas jefaturas, consejerías culturales y algunos puestos relativos a la cooperación también corresponden a diplomáticos. Evidentemente en las embajadas tenemos unidades de otros minis-

terios que están cubiertas por funcionarios de otros ministerios que no tienen cuerpos específicos en el exterior, es decir, que las consejerías de defensa las cubren militares, existen consejerías de interior, consejerías de agricultura, consejerías laborales; pero, insisto, los consejeros culturales sí pertenecen a la Carrera Diplomática. (...) En otros países normalmente las competencias comerciales están cubiertas por miembros de la Carrera Diplomática, en España no corresponden a miembros de la Carrera Diplomática sino a miembros de un cuerpo específico que es el cuerpo de economistas del Estado.

Antes de entrar en la reforma del servicio exterior que les he dicho que se está planteando en España, les quiero hacer una breve referencia a lo que es la provisión de puestos diplomáticos dentro de España, que se refiere fundamentalmente a los puestos en el Mi-



El servicio exterior español, presentado por el ministro consejero Pablo Gómez de Olea Bustinza, tiene aspectos ejemplarizantes, como la preeminencia de la carrera diplomática, la existencia de un sistema de autogestión y la unidad de acción de las relaciones exteriores en cabeza de la Cancillería.



nisterio de Asuntos Exteriores; pero a ese número escaso de diplomáticos que hay en España, tenemos un problema adicional, es una presencia en diferentes órganos de la administración pública española. Por ejemplo, tenemos diplomáticos destacados en un número relativamente grande en la Casa Real. Actualmente tanto el Jefe de la Casa Real como el Secretario General de la Casa Real son diplomáticos y tenemos un número sustantivo de miembros en los servicios de protocolo en la Casa Real, en la Presidencia de Gobierno, tanto como en el departamento internacional del gabinete del Presidente de Gobierno, que tiene aproximadamente un número de unos 14 diplomáticos, así como en los servicios de protocolo de la Presidencia de Gobierno, donde aproximadamente hay, yo no diría que en todos pero si en un 80 por ciento del gabinete de los ministros, un diplomático. Y tradicionalmente en el Ministerio de Defensa suele haber encargados de los temas internacionales, entre tres y cinco diplomáticos. Existen diplomáticos del poder judicial en el Consejo General del Poder Judicial, que es el órgano máximo de la Magistratura y, por último, tenemos diplomáticos en el poder legislativo, tanto en el Congreso de los Diputados como en el Senado. Es decir, que el despliegue es enorme.

El sistema de provisión de puestos dentro de España tanto como en el Ministerio de Relaciones Exteriores como en otros departamentos es un sistema absolutamente arbitrario, hay que reconocerlo; es un sistema que se está intentando de alguna manera objetivar, pero es un sistema que depende nada más de la voluntad del jefe del órgano correspondiente y de la voluntad del diplomático que vuelve a España por su especialización o que por su in-

terés desea trabajar en ese organismo. Por lo tanto, no existe un sistema tan objetivado y tan ecuánime como es el de la provisión de puestos en el exterior.

Por último, yo les decía que en España ahora mismo el servicio exterior está inmerso en una reforma que ha llegado incluso a crear una comisión interministerial presidida por la Vicepresidenta del Gobierno para presentar a finales de año un informe que permita hacer esta reforma. La reforma está dirigida fundamentalmente a todo el servicio exterior, no tanto a la Carrera Diplomática. Y se trata de varias cosas.

En primer lugar, de la modernización: modernización de medios, modernización de sistemas de acceso, información continua de los funcionarios y dotación de medios, evidentemente, puesto que ahora existe la necesidad de poner en práctica una serie de medios teniendo en cuenta los adelantos en materia de informática e internet, que tienen que ser aplicados necesariamente por consulados de España en el exterior. La política de visados de inmigración requiere una atención muchísimo mayor y una dotación de personal; la dotación de personal no significa simplemente aumentar ese número de 750 mil, incluso a crear un cuerpo de funcionarios intermedio que se dedique no solamente a temas de atención logística y contable sino incluso más políticos y que pudiese suponer un apoyo dentro de los servicios centrales, incluso tam-

bién en las grades embajadas para los funcionarios diplomáticos allí destinados.

Y con esto ya quiero agradecer de nuevo a la organización por haber contado conmigo para esta charla y, por su puesto, elogiar la iniciativa. Muchas gracias. ●

*En España ahora mismo el servicio exterior está inmerso en una reforma que ha llegado incluso a crear una comisión interministerial.*



## La carrera diplomática: retos y desafíos

Por: Augusto Ramírez Ocampo\*

Gracias a la feliz iniciativa de la Asociación Diplomática y Consular de Colombia, se tuvo la oportunidad de debatir dentro del marco del Foro "El servicio exterior, un asunto de todos", acerca de la importancia que representa para los Estados un servicio exterior profesional y especializado. El ejercicio académico permitió, además, conocer las fortalezas de las carreras diplomáticas de naciones que se han distinguido por la seriedad y respetabilidad de su servicio exterior como España, Brasil, Japón y Perú.

El Foro hizo posible identificar algunos de los grandes desafíos del servicio exterior para que los diplomáticos sean capaces de interactuar con éxito en un mundo globalizado. Este desafío exige una política de Estado libre de los vaivenes de los gobiernos de turno, un pensamiento global pero con conocimiento profundo de los intereses propios y funcionarios altamente especializados y con especiales capacidades de negociación.

En Colombia, pese a las críticas que se hacen, no estamos asistiendo al nacimiento de la carrera diplomática. La historia de la profesionalización del servicio exterior, con sus aciertos y desaciertos, se remonta a los años 60 del siglo XX. Estamos próximos a celebrar cuarenta años de creación de la carrera. Es cierto sí que los nombramientos en el servicio exterior no han sido ajenos a las prácticas *clientelistas* y que en muchos casos se ha actuado con intereses distintos al estrictamente nacional. Pero esto no obsta para que se desconozcan sus avances, como tampoco para encubrir sus debilidades.

Hoy la carrera diplomática está sustentada en los principios comunes a cualquier carrera: ingreso por méritos, estabilidad y promoción, previa la superación de algunas pruebas. Como bien lo expone el Secretario Ejecutivo de la Asociación, Edwin Ostos, se ingresa mediante un concurso riguroso y exigente y se asciende en la carrera superando los cursos que realiza la propia Academia Diplomática. La designación en el exterior se basa en un sistema de alternación, en el cual hay periodos de tres años en planta interna por cuatro en el exterior.

En el mundo globalizado, el desafío del servicio exterior colombiano es común a la mayoría de los otros Estados, sin embargo difiere en sus retos. Hay que fortalecer la carrera diplomática, crear otras posibilidades de ingreso meritocrático que impidan que esta se

convierta en el único camino para el servicio exterior o establecer cuotas precisas y limitadas para los "embajadores políticos", tal como ocurre en otros países, de forma que no impidan la culminación de su ciclo profesional a los funcionarios de la Carrera.

Deberá ser una Carrera que sea el reflejo de toda la nacionalidad colombiana y no solamente de los que viven en la gran ciudad. Para ello, los colombianos de provincia o de minorías étnicas y de escasos recursos deberán disponer de becas que les permitan sostenerse mientras adelantan el curso de ingreso.

Es vital mantener y fortalecer el esfuerzo que adelanta la Academia Diplomática de San Carlos. En ella descansa, en gran parte, la responsabilidad de un servicio exterior especializado, conocedor de nuestra nacionalidad y con gran capacidad negociadora.

Resulta de elemental justicia reconocer el esfuerzo y la dedicación de la actual canciller doña Carolina Barco en su propósito de perfeccionar y enaltecer a los funcionarios de la Carrera y en contribuir a su capacitación continua.

Si bien, resultará necesario seguir influyendo sobre los distintos estamentos del Estado para conscientizarlos sobre la trascendencia que para la suerte futura de la Nación tiene su acción internacional de forma profesional y especializada.

Absurda resulta la inveterada y provinciana costumbre de medir la eficacia de la acción internacional por el insignificante costo que, en proporción al presupuesto, tiene el servicio exterior. En cambio, es prioritaria la necesidad de mantenerlo a la altura de un mundo cada vez más dependiente de todos y más interrelacionado en los campos político, económico y social, lo cual exige su presencia eficaz por lo menos en todas las capitales del continente y en buena parte de las europeas y unas delegaciones dignas en lugares estratégicos de Asia y África. ●

**\*Augusto Ramírez Ocampo:** Ex Ministro de Relaciones Exteriores de Colombia, internacionalista, miembro de la Comisión Asesora de Relaciones Exteriores de Colombia y del Consejo Académico de la Academia Diplomática de San Carlos.