

Pasado, presente y futuro de la carrera diplomática

SUMARIO: I. LA CARRERA COMO CUERPO FUNCIONARIAL ESPECIAL, FUNDAMENTOS DE SU ESPECIFICIDAD. II. CONCEPTO Y ORIGENES DE LA DIPLOMACIA COMO FUNCION Y COMO PROFESION. III. EL SIGLO XIX: EL CONGRESO DE VIENA DE 1815 Y EL ESTABLECIMIENTO DE LOS FUNDAMENTOS ORGANIZATIVOS DE LA CARRERA. IV. TRADICION Y CAMBIO: EVOLUCION DE LA CARRERA EN EL SIGLO XX. V. LA ORGANIZACION DEL SERVICIO DIPLOMATICO EN DERECHO COMPARADO: LA PRIMACIA DEL SISTEMA DE CARRERA. VI. EL PAPEL ACTUAL DE LA DIPLOMACIA, LA CARRERA COMO NUCLEO BASICO DEL SERVICIO EXTERIOR.

I. LA CARRERA COMO CUERPO FUNCIONARIAL ESPECIAL, FUNDAMENTOS DE SU ESPECIFICIDAD

La carrera diplomática, cuya organización normativa data del siglo XIX, se configura desde un principio como un Cuerpo especial de la función pública, destinado a la representación y relación internacional del Estado. Ya el primer estatuto general de la función pública, el Real Decreto de 18 de junio de 1852, estableció que los diplomáticos se habían de regir por sus disposiciones específicas, y sólo supletoriamente por los preceptos de la ley general, al igual que los miembros de la Administración consultiva, gobernadores de provincia, miembros de la Judicatura, profesorado, ingenieros civiles y de minas, militares y «las demás carreras cuyos empleados tengan condiciones especiales por las cuales se distingan esencialmente de la Administración activa» (art. 44). Del mismo modo, «los individuos de la carrera diplomática

y consular» fueron excluidos, «por razón de su especial instituto», de la aplicación directa del reglamento orgánico de las carreras civiles de la Administración pública aprobado por Real Decreto de 4 de marzo de 1866. La Ley de Bases de 22 de julio de 1918 y el texto articulado de la Ley de Funcionarios Civiles del Estado, eran leyes generales que sólo de forma supletoria se aplicaban a los cuerpos especiales, y en cuanto a la Ley de Medidas de la Función Pública, su artículo 1.2 establece que «en aplicación de esta Ley podrán dictarse normas específicas para adecuarla a las peculiaridades (...) del personal destinado en el extranjero».

De esta forma, aunque la organización y funciones de la carrera diplomática han variado a lo largo del tiempo, se ha mantenido siempre su configuración como un Cuerpo funcional especial, y así lo reconoce la legislación actualmente vigente en la materia: «La Carrera diplomática es el Cuerpo Especial y Facultativo del Estado al que incumbe el Servicio Exterior de la Nación en la Administración Central, en las Representaciones de España en el extranjero y en los Organismos Internacionales, sin perjuicio de las funciones que por la legislación vigente estén atribuidas a servicios especiales» (art. 1 del Reglamento orgánico de la carrera diplomática, aprobado por Decreto de 15 de julio de 1955).

Esta especificidad de la carrera diplomática se deriva del carácter internacional y estatal de las funciones diplomáticas, cuya esencia es la representación de un Estado ante las autoridades de otro (1).

Debido al carácter internacional de sus funciones, la carrera diplomática se caracteriza por el servicio constante y permanente de sus miembros en el extranjero, lo cual exige un tratamiento específico de la misma, tal como reconoce la actual Ley de Medidas de la Función

(1) Junto a esta función de «representar al Estado acreditante frente al Estado receptor», la Convención de Viena sobre relaciones diplomáticas de 18 de abril de 1961 señala otras cuatro funciones de las misiones diplomáticas: «proteger en el Estado receptor los intereses del Estado acreditante y los de sus nacionales dentro de los límites permitidos por el Derecho internacional»; «negociar con el gobierno del Estado receptor»; «enterarse por todos los medios lícitos de las condiciones y de la evolución de los acontecimientos en el Estado receptor e informar sobre ello al gobierno del Estado acreditante», y «fomentar las relaciones amistosas y desarrollar las relaciones económicas, culturales y científicas entre el Estado acreditante y el Estado receptor» (art. 3). Estas funciones se desprenden, como señalan Santiago MARTÍNEZ LAGE y Amador MARTÍNEZ MORCILLO (*Diccionario diplomático iberoamericano*, Ediciones Cultura Hispánica, Instituto de Cooperación Iberoamericana, Madrid, 1987), de la naturaleza representativa del agente diplomático, con excepción de la función informadora, «resto de épocas pasadas en las que los medios de comunicación y de información estaban menos desarrollados» (*op. cit.*, voz «funciones diplomáticas», p. 64). Los diplomáticos ejercen asimismo la representación de los intereses de su país ante las organizaciones internacionales ante las que están acreditados, y en nuestro país, dada la unificación de las carreras diplomática y consular, realizan las funciones consulares, que desde una óptica general pueden definirse como «aquellas que, dentro de los límites permitidos por el Estado receptor, buscan prestar protección y auxilio a los nacionales del Estado de envío» (MARTÍNEZ LAGE y MARTÍNEZ MORCILLO, *ob. cit.*, voz «funciones consulares», p. 63).

Pública, que fundamenta la necesidad de una legislación específica en «las peculiaridades del personal destinado en el extranjero» (2).

La localización en el extranjero de los destinos exige del diplomático, como señala Miguel Angel OCHOA BRUN (3), una especial vocación «para una carrera que escapa de la rutina, que trasciende a la mera profesionalidad, que prefigura un singular comportamiento de vida, con muchos alicientes y con no pocos sacrificios» (4).

Esta especial vocación, equiparable en lo que tiene de consagración a la profesión a la de los militares, hace que los diplomáticos no sean «intercambiables» con otros funcionarios de la Administración interior. El diplomático no es sólo un profesional, es «un grupo social original, con condiciones de vida muy particulares» (5). Este modo de vida especial de los diplomáticos es consecuencia de su función representativa internacional y, a la vez, la favorece, pues hace que el Cuerpo diplomático en cada país constituya «una verdadera gran familia internacional, cuyos miembros forman un conjunto de seres numerosos que ha pasado por las mismas dificultades de adaptación a la ciudad donde residen y han sufrido en distinta escala, según los casos, los naturales fenómenos de incompreensión por parte del gobierno cerca del cual están acreditados», común denominador que «crea un clima de inteligencia que en su día puede servir, eficazísimamente, para desvanecer prejuicios o reducir a sus justos límites los inevitables rozamientos» (6).

(2) Esta especificidad es reconocida también por el Decreto 2617/1985, que aprueba el Reglamento General de provisión de puestos de trabajo y de promoción profesional de los funcionarios de la Administración del Estado, cuyo artículo 1.2 establece que «la provisión de puestos de trabajo en el extranjero será objeto de regulación específica», y por el Real Decreto 2169/1984, de atribución de competencias en materia de personal, cuya disposición adicional primera, párrafo 2, señala que «las competencias establecidas en los artículos 8 a 13 de este Real Decreto, cuando se refieran al personal destinado en el extranjero serán ejercidas por los órganos del Departamento en que éstos estén destinados».

(3) Miguel Angel OCHOA BRUN, «Selección y perfeccionamiento del personal de la carrera diplomática», separata de la revista *Documentación Administrativa*, núm. 205, 1985, pp. 180 y ss.

(4) Sobre los sacrificios que el ejercicio de la profesión diplomática conlleva, señala el embajador Emilio BELADIEZ que «de los diplomáticos, la gente no ve más que el exterior: un uniforme con espada y plumas en el bicornio, recepciones oficiales y privadas con señoras elegantemente vestidas, viajes en Pullman, albergue en hoteles suntuosos, trato preferente y exención del pago de aduanas en el país en que están acreditados. Pero no ven las gentes lo que hay detrás de esa fachada: cambios de clima que deshacen a unos el hígado, a otros el corazón y a muchos el sentido común; falta de ambientación en todos los escenarios; imposibilidades de educar correctamente a los hijos, a no ser que estén dispuestos a separarse de ellos, en cuyo caso los hijos no llegan a tener nunca idea exacta de lo que es la familia; pérdida de contacto con su país hasta ser extranjeros en su patria» (*Diplomacia y diplomáticos*, Ed. Prensa Española, Madrid, 1975, p. 125).

(5) Así lo señala la socióloga belga Martine DELSEMME: «Les diplomates constituent un "corps", non seulement parce qu'ils remplissent la même fonction représentative, qu'ils sont soumis à un même règlement et qu'ils relèvent de la même administration, mais aussi parce qu'ils forment un groupe social original, aux conditions de vie très particulières» («Quelques aspects sociaux de la carrière diplomatique», en la obra de Nicole CARCAN-CHANEL y Martine DELSEMME, *Agents diplomatiques belges et étrangers aux XIX et XX siècles, deux études économique-sociales*, Editions de l'Institut de Sociologie, Université Libre de Bruxelles, 1968).

(6) Prólogo del marqués de DESIO a la obra de Emilio BELADIEZ, *Diplomacia y diplomáticos*, cit., p. 14.

Del carácter internacional de la función diplomática se deriva también otro de los rasgos específicos y definidores de la carrera diplomática: su homologación con los sistemas organizativos extranjeros e internacionales. Como señala Alejandro NIETO, «la Administración Exterior está sujeta a una homologación fáctica (y también jurídica) con los sistemas organizativos extranjeros e internacionales», uno de cuyos ejemplos es «el rigor uniformista de las categorías de la carrera diplomática y consular, que tanto sorprenden desde una óptica española, hoy tendente a considerarlas como “privilegios corporativos”» (7). Las categorías y precedencias de los agentes diplomáticos fueron fijadas por primera vez con carácter internacional por el Congreso de Viena de 1815 con el fin de acabar con los problemas que la determinación de la jerarquía interestatal ocasionaba, y desde entonces todos los Estados aceptan unas categorías uniformes, hoy reconocidas por la Convención de Viena sobre relaciones diplomáticas de 18 de abril de 1961, con independencia del carácter funcional o no, y, en el primer caso, de la categoría o nivel que el agente diplomático ostente en el derecho interno del Estado acreditante.

La función representativa del diplomático determina otra de las notas definitorias de esta profesión: su carácter estatal, esto es, su íntima vinculación con el Estado, puesto que «el error o el fracaso de un diplomático puede repercutir no sólo en la vida administrativa, sino en la política y, lo que es más grave, en el prestigio de todo el país» (8). Esta función representativa exige del diplomático unas capacidades y aptitudes especiales, pues «además de la ciencia que está en los libros y que se podría adquirir en su caso fuera de la carrera, está el conocimiento de las formas, de las costumbres, de los hombres..., que no puede alcanzarse más que con la práctica, y sin la cual es prácticamente imposible tener éxito» (9). La Ley orgánica de las carreras diplomática, consular y de intérpretes de 14 de marzo de 1883, valoraba ya esta experiencia, estableciendo que «los agregados diplomáticos sean destinados al Ministerio de Estado y a las Legaciones que se consideren más a propósito para adquirir la práctica de la carrera» (art. 7). El mundo actual, cada vez más complejo y tecnificado, confía constantemente en los expertos, pero su limitada visión sectorial y su falta de experiencia internacional hacen indispensable la concurrencia junto a ellos de diplomáticos efectivos (10). La carrera y la vida del diplomá-

(7) Alejandro NIETO, «Selección y perfeccionamiento del personal del servicio exterior», en la revista *Documentación Administrativa*, núm. 205, 1985, pp. 165 y ss.

(8) Marqués de DESIO, ob. cit., p. 12.

(9) M. DEFFAUDIS, en *Questions diplomatiques*, citado por Raoul GENET, *Traité de diplomatie et de droit diplomatique*, París 1931, t. I, p. 37.

(10) En este sentido, el diplomático inglés Sir HAMILTON WHYTE recuerda «una sesión de distinguidos demógrafos internacionales que llegó a una paralización total debido a una discusión sobre cómo debía ser registrada la población de Berlín. Nos mandaron llamar entonces a

tico constituyen una permanente escuela de formación, y sólo a través de ellas puede convertirse en un experto en los incontables matices de su profesión (11).

La función de relación internacional del diplomático tenía, en la época de la denominada «diplomacia clásica», como se verá más adelante, un dominante carácter político, pues se le encomendaba no sólo la ejecución, sino también la formulación de la política exterior del Estado enviante. Ello explica la costumbre, incomprensible en otros ámbitos de la función pública, de que el gobierno pueda nombrar embajadores no pertenecientes a las filas de la carrera (12), cuyo mantenimiento en la actualidad, dado el predominio de la «diplomacia directa» que llevan a cabo los propios responsables políticos, sólo puede justificarse en el envío de especialistas a determinados países u organismos internacionales.

De la especial función de representación y relación internacional del diplomático se derivan también sus privilegios e inmunidades, que, como señala la Convención de Viena sobre relaciones diplomáticas, «se conceden, no en beneficio de las personas, sino con el fin de garantizar el desempeño de las funciones diplomáticas en calidad de representantes del Estado» (13).

La especificidad de la carrera diplomática, derivada de todos los caracteres analizados, requiere una organización y un estatuto también especial dentro de la función pública general, y así lo han entendido

mí y a mis colegas para resolverlo. Y así lo hicimos» («In defence of diplomats, an apologia by Ham Whyte», artículo publicado en la revista *Foreign Service*, primavera de 1987, p. 21).

(11) Señala en este sentido M. A. OCHOA BRUN que «una escuela de formación de diplomáticos podría muy bien fabricar especialistas; sólo la carrera o la vida pueden, sin embargo, crear expertos, que son por lo común más útiles que aquéllos», entendiéndolo por especialista «al que estudia una zona del saber para conocerla con preferencia» y por experto «a aquel a quien la experiencia enseñó a ejercitarse con mayor destreza en una actividad» (ob. cit., p. 187).

(12) En la actualidad, tal posibilidad se encuentra admitida por el Reglamento de la carrera diplomática de 15 de julio de 1955, cuyo artículo 3.º, párrafo 1, establece: «Los cargos diplomáticos serán desempeñados por funcionarios pertenecientes a la carrera. El Gobierno, no obstante, podrá proveer las Jefaturas de Misión en personas que no pertenezcan a la Carrera siempre que reúnan las especiales circunstancias requeridas para el cargo.»

(13) Ya MONTESQUIEU afirmó en este sentido que «el Derecho de gentes exige que los Príncipes se envíen Embajadores, y que éstos no dependan del Soberano cerca del cual están acreditados, ni de sus tribunales; porque como hablan en nombre del Monarca que les envía, deben tener plena libertad de palabra y de acción» (*L'esprit des lois*, citado por Antonio de CASTRO Y CASALEIZ, *Guía práctica del diplomático español*, t. I, Madrid, 1986, p. 36).

Sobre este tema véase el trabajo de Amador MARTÍNEZ MORCILLO, «Los privilegios e inmunidades diplomáticos», *Cuadernos de Documentación*, Oficina de Información Diplomática del Ministerio de Asuntos Exteriores, 1982.

Hay que señalar que la Ley Orgánica del Poder Judicial ha suprimido la garantía que en el orden jurídico interno tenía la función de los jefes de misión, los cuales, según la LOPJ de 30 de agosto-15 de septiembre de 1870, eran juzgados en única instancia por el Tribunal Supremo «por delitos cometidos mientras estuvieran en servicio activo» (art. 281, ratificado por el art. 4.º de la Ley Adicional a la Orgánica, de 14 de octubre de 1882). La razón de esta supresión estriba, sin duda, en la menor responsabilidad política que tienen los jefes de misión en la actualidad.

incluso países como Inglaterra y Estados Unidos, que a pesar de seguir el modelo de funcionariado generalista e interdepartamental, excluyen de las normas generales al servicio exterior. Así, en Inglaterra, el *Diplomatic Service Order* de 1964 constituye al servicio diplomático como un servicio independiente de la Corona, con un sistema de ingreso y de promoción interna especial. Del mismo modo, en Estados Unidos el *Civil Service Reform Act* de 13 de octubre de 1978, que es «el régimen jurídico de mayor cobertura dentro de la función pública superior», excluye expresamente de su ámbito de aplicación el *Foreign Service* (14), regulado por el *Foreign Service Act* de 17 de octubre de 1980.

II. CONCEPTO Y ORIGENES DE LA DIPLOMACIA COMO FUNCION Y COMO PROFESION

En un sentido amplio, la diplomacia es «la ciencia de las relaciones exteriores de los Estados» (15) o, como la definía RIVIER, «la ciencia y el arte de la representación de los Estados y de las negociaciones» (16), pero en una acepción más restringida, la diplomacia es «la ciencia del derecho de legación» (17), esto es, de las misiones y los agentes diplomáticos que canalizan, otrora en exclusividad y hoy en medida fundamental, las relaciones exteriores de los Estados.

En cuanto conjunto de personas dedicadas a la representación y a la negociación pacífica de los pueblos, la historia de la diplomacia es tan antigua como la de la humanidad (18). Como señala MARTÍNEZ MORCILLO, «El primer día de la Historia en que dos comunidades humanas decidieron que distribuirse pacíficamente para la caza las zonas de un territorio era mejor que guerrear entre ellas para su aprovechamiento, y con este fin se mandaron enviados para tratar en su nombre de las formas de su distribución, había surgido el “primer agente” diplomático» (19).

En la antigüedad, los egipcios, los persas, los hindúes, los griegos

(14) Véase Juan de la CRUZ FERRER, *La función pública superior en Estados Unidos*, Publicaciones del Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 1984, pp. 125 y ss.

(15) *Enciclopedia Universal Ilustrada*, t. 18, Hijos de J. Espasa Editores, voz «Diplomacia».

(16) *Principes du Droit des Gens*, París, 1896, p. 432.

(17) *Enciclopedia Universal Ilustrada*, cit.

(18) Sobre los precedentes históricos y la evolución de la diplomacia, véase Peter Richard ROHDEN, *Esplendor y ocaso de la diplomacia clásica*, Ed. Revista de Occidente, 1942, y entre las obras generales, Raoul GENET, *Traité de diplomatie et de droit diplomatique*, t. 1, París, 1931, pp. 10 y ss.; José Sebastián de ERICE Y O'SHEA, *Derecho diplomático*, Ed. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1954, t. I, pp. 62 y ss. y 139 y ss.; Philippe CAHIER, *Le droit diplomatique contemporain*, Publications de l'Institut Universitaire de hautes études internationales, París, 1962, pp. 6 y ss.; Eduardo VILARIÑO PINTOS, *Curso de Derecho diplomático y consular, parte general y textos codificados*, Ed. Tecnos, 1987, pp. 59 y ss.

(19) Amador MARTÍNEZ MORCILLO, *Los privilegios e inmunidades diplomáticos*, cit., p. 21.

y los romanos tenían costumbre de enviar embajadas, pero la diplomacia no seguía unas reglas fijas, no estaba organizada. Los *Presbeis* helénicos o los *legati* romanos eran simples enviados con una misión concreta que cumplir: declaración de guerra, conclusión de tratados de paz o de alianza, acuerdos de comercio, etc.

Tras la caída del Imperio romano, la Iglesia continuará la tradición del envío de misiones diplomáticas temporales, antecedentes de los nuncios. Las ciudades y los príncipes intercambiaban también misiones y así, Luis XI en Francia y Fernando el Católico en España serán las cabezas de una diplomacia muy activa, aunque esporádica y sin reglas fijas, encomendada a los clérigos, ya que pocos laicos poseían entonces el grado de instrucción necesaria, siendo además el latín la lengua diplomática.

En las Leyes de Partidas se contenían referencias a los «mandaderos del Rey» (Ley 21, Título IX, Partida 2.^a) y a «como debe ser fecha la carta de guiamiento», esto es, las cartas que los mensajeros del Rey enviados fuera de su reino habían de llevar para acreditar su carácter y misión (Ley 25, Título XVIII, Partida 3.^a).

Como profesión reconocida dedicada al servicio de las relaciones internacionales del Estado, la diplomacia es relativamente reciente, encontrándose en el siglo XV sus primeras manifestaciones. La explicación de esta tardía organización de una actividad tan antigua estriba en que, como dijo METTERNICH, la diplomacia descansa «sobre la base de la reciprocidad» (20) y, por ello, el diplomático no se convierte en parte integrante de la vida política hasta que el Estado, que tolera y reconoce la existencia de otros Estados, no desaloja en la conciencia social la idea de Imperio, tendente a la soberanía universal.

De esta forma, cuando en los Estados italianos del Renacimiento se realiza el primer ensayo serio de reunir una pluralidad de Estados según el principio de equilibrio, se organiza por primera vez una diplomacia con carácter de función permanente, atribuyendo la mayor parte de la doctrina a Venecia el honor de su creación (21).

Hasta entonces, como señala P. R. ROHDEN, «En tanto el pensamiento político partiera de la idea de la Monarquía Universal, el Enviado no pasaba de ser lo que expresa su nombre primitivo (Ministro): el encargado de una misión determinada y limitada temporalmente» (22). Los soberanos enviaban embajadas con carácter siempre es-

(20) Tomo la cita de Richard ROHDEN, ob. cit., p. 14.

(21) Véase Raoul GENET, ob. cit., t. I, p. 19; Philippe CAHIER, ob. cit., p. 8. Señalan estos autores cómo la península italiana estaba dominada por cinco Estados importantes (Venecia, Milán, Florencia, Nápoles y el Papado en Roma), ninguno de los cuales era suficientemente poderoso para dominar a los otros. Resultaba de ello la necesidad de mantener un equilibrio delicado, para lo cual se utilizaba la diplomacia, que era también un medio de información e intrigas. La República de Venecia fue, entre dichos Estados, la primera en reglamentar las funciones diplomáticas.

(22) Ob. cit., p. 29.

pecial o «extraordinario», cuyo jefe de misión, en general un príncipe o un magnate de la Corte enviante, acudía con una misión negociadora o de simple manifestación de amistad a la Potencia receptora y sólo en ocasiones, cuando el embajador había de regresar a su patria y existían asuntos pendientes, dejaba en el país a uno de sus acompañantes como «residente». Este «ministro residente» carecía de carácter representativo del Estado enviante, siendo un simple «encargado de los negocios» que había entablado el primitivo embajador extraordinario.

En cuanto a los miembros del séquito del embajador, en general muy numerosos (secretarios, consejeros, correos, cocineros, intérpretes, capellán, médicos...), se trataba de empleados que ocupaban puestos de naturaleza privada, acompañándole en su misión y cesando cuando ésta terminaba (23). Con el tiempo, por un proceso de diferenciación de las funciones de gobierno y administración de las domésticas similar al sufrido en el ámbito interno de la monarquía francesa por los *secrétaires de Commandements et Finances* del Rey —que se convertirán en *secrétaires d'Etat*, origen de los actuales ministros (24)—, los secretarios privados del embajador acabarán convirtiéndose en empleados públicos al servicio del Estado enviante.

Cuando en el siglo XV comenzaron algunos Soberanos a acreditar embajadores permanentes en aquellos Estados con los que mantenían relaciones más estrechas, surgieron los embajadores «ordinarios» cuyos derechos y obligaciones no eran tan amplios como los de los enviados «extraordinarios» y que seguían careciendo, en un principio, de calidad plenamente representativa, lo que ocasionaba que la embajada extraordinaria de otro país se situara en posición prevalente respecto a ellos. Ello daba lugar a las denominadas cuestiones de precedencia, esto es, del orden en que debían de colocarse entre sí a efectos del ceremonial los representantes de los distintos países, que eran fuente de numerosos conflictos entre los Estados (25), lo cual tenía su explicación en el hecho de que «la etiqueta dependía del respeto que se profesaba a la Corte del Enviado que se recibía» (26).

Por otra parte, los Estados que no podían permitirse el coste del

(23) En palabras de Jacques BAEYENS, diplomático y autor de un libro sobre la diplomacia en Francia, «sous le règne de nos rois, il n'y avait pas de "Carrière diplomatique et consulaire". Le souverain désignait ambassadeurs et ministres suivant les besoins du moment, et leurs collaborateurs occupaient des emplois purement privés» (*Au bout du Quai*, Ed. Fayard, 1975, p. 15).

(24) Véase Andrés de la OLIVA y Alberto GUTIÉRREZ RENÓN, «Los cuerpos de funcionarios», en *Documentación Administrativa*, núm. 124, julio-agosto 1968, p. 21.

(25) Señala en este sentido Antonio de CASTRO que «Antiguamente, la menor cuestión de etiqueta era el tema preferente que absorbía por completo la atención y la negociación de los Embajadores; cualquier diferencia del Ceremonial, el rango del Soberano, las preeminencias adquiridas o usurpadas, el paso de preferencia o los puestos a la derecha o a la izquierda eran motivos suficientes para interrumpir el curso de la gestión de los más graves asuntos (...), ob. cit., p. 90.

(26) WICQUEFORT, citado por A. de CASTRO, ob. cit., p. 90.

envío de embajadores, dado los cuantiosos gastos que su rango y ceremonial exigían, habilitaron a sus ministros «residentes» otorgándoles poderes de actuación y adquiriendo así el carácter de «ministros plenipotenciarios»; tomando la Misión que dirigían el nombre de Legación. Esta práctica de que los Estados poderosos mantuvieran Embajadas y los de intereses más reducidos Legaciones acabó convirtiéndose en un derecho, el llamado «derecho de embajada» reservado a las grandes potencias entre sí y, de modo excepcional, con algún otro Estado, que se mantuvo hasta la segunda guerra mundial.

Los tratados de Westfalia (1648) consagraron el establecimiento y el mantenimiento de delegaciones permanentes ante las cortes extranjeras (27), y a partir de entonces hasta la segunda guerra mundial se desarrolla el período de máximo esplendor de la diplomacia, caracterizado «por su gran prestigio y por el hecho de que los diplomáticos detentaban casi el monopolio en la formulación y en la ejecución de la política exterior» (28).

Desde el punto de vista de la organización de la institución diplomática, pueden distinguirse, siguiendo a CAHIER (29), dos etapas en este período: la primera hasta el Congreso de Viena de 1815, y la segunda desde éste hasta la segunda guerra mundial.

Hasta el Congreso de Viena de 1815, la diplomacia permanente ha entrado ya en las costumbres pero es una institución que busca su camino, que se halla todavía en elaboración. No existe aún una carrera diplomática: los embajadores son elegidos por el soberano entre los hombres de renombre, los grandes comerciantes o los magistrados, y sus colaboradores son sus empleados personales. En esta etapa, por obra tanto de la práctica internacional como de la doctrina, irá emergiendo un derecho diplomático que alcanzará su reconocimiento internacional en el Congreso de Viena de 1815. En nuestro país, el título IX de la *Novísima Recopilación* habla «De los embaxadores», estableciendo reglas sobre su elección (exigencia de que fueran natura-

(27) Señala en este sentido Philippe CAHIER que «los Tratados de Westfalia, al anunciar un cierto equilibrio europeo que necesita una vigilancia recíproca y constante de los Estados, el declive de los poderes políticos superiores, el Papado y el Sacro Imperio Romano, la aparición de la igualdad jurídica de los Estados, contribuyen a generalizar en Europa el sistema de la diplomacia permanente» (ob. cit., p. 10).

(28) S. MARTÍNEZ LAGE y A. MARTÍNEZ MORCILLO, ob. cit., p. 47, voz «Diplomacia clásica».

Como razones de este predominio de la diplomacia, CAHIER (ob. cit., pp. 13 y 14) cita tres factores: la restricción del campo de acción de la política mundial al mantenimiento de un equilibrio político delicado entre las grandes potencias europeas, jugando en este cometido un importante papel el diplomático que conoce bien la situación del país ante el que se halla acreditado; la lentitud de los transportes y de los medios de comunicación, que limita el control gubernamental sobre la actuación del diplomático y dificulta las negociaciones directas entre los responsables políticos, y, por último, el hecho de que la diplomacia sea secreta, que restringe a los círculos diplomáticos el conocimiento de los asuntos y la competencia en materia de actuación exterior.

(29) Ob. cit., pp. 10 y ss.

les del reino), inmunidades (extensión de la de las residencias de los embajadores «sólo desde las puertas adentro de sus casas»), y privilegios (prerrogativa de los embajadores en cuanto a deudas, «para no ser apremiados ni convenidos en juicio durante su Ministerio, ni estrechados con execuciones»; franquicias de derechos para la introducción de sus equipajes). Recoge también la *Novísima* algunas normas relativas a los criados de los embajadores, disponiendo que no se practicasen diligencias judiciales respecto a los mismos sin conocimiento del Rey, y prohibiéndoles «tener tratos públicos ni comercio».

III. EL SIGLO XIX: EL CONGRESO DE VIENA DE 1815 Y EL ESTABLECIMIENTO DE LOS FUNDAMENTOS ORGANIZATIVOS DE LA CARRERA

La reglamentación y determinación internacional de las categorías de la carrera diplomática se realiza, por primera vez, en el Congreso de Viena de 1815, por el que se reorganiza Europa tras el colapso del Imperio napoleónico. En este Congreso, cuyos principales inspiradores fueron METTERNICH y TALLEYRAND, se resuelve definitivamente la cuestión de las prevalencias, para lo cual se redacta el Reglamento del rango de los agentes diplomáticos, de 19 de marzo de 1815 (rubricado por los representantes de Austria, España, Francia, Gran Bretaña, Portugal, Prusia, Rusia y Suecia), en el que se establecen las diversas clases de empleados diplomáticos y se otorga la prioridad en cada una al de mayor antigüedad en el país en el que todos estuviesen acreditados, estableciéndose expresamente que «los empleados diplomáticos en Misión extraordinaria no tienen, por ello, superioridad alguna» (art. 4.º).

El artículo 1.º del Reglamento estableció tres clases de agentes diplomáticos: Embajadores, Legados y Nuncios; Enviados y Ministros (acreditados —los cinco— cerca del Soberano), y Encargados de Negocios (acreditados cerca del Ministro de Negocios Extranjeros). Este Reglamento fue complementado por la decisión, en el Congreso de Aquisgrán de 1918, de crear una nueva categoría de «Ministros Residentes», intercalada entre los Plenipotenciarios y los Encargados de Negocios.

Tras estos Convenios, cada Estado aumentó o disminuyó el número de categorías reconocidas a efectos administrativos internos (nuestro país creó así las de Ministro de primera, segunda y tercera clase), pero, a nivel internacional aquellas categorías han permanecido invariables hasta nuestros días, si bien se ha modificado la significación e importancia de cada una de ellas. Tras la segunda guerra mundial, y de acuerdo con el principio de igualdad soberana de los Estados re-

conocida por la Carta de las Naciones Unidas, desaparece el derecho de Embajada, que se considera inherente a todo Estado. Caen por ello en desuso las Legaciones y la categoría de Enviados y Ministros que se hallaban al frente de las mismas, aunque, en teoría, sigan siendo posibles al haber sido reconocidas por la Convención de Viena sobre relaciones diplomáticas de 18 de abril de 1961 (30).

Los empleados diplomáticos catalogados en la Convención de Viena comprendían las diversas clases de lo que hoy se entiende por Jefes de Misión, esto es, «los varios supuestos de titulares de la máxima autoridad en una Misión diplomática bilateral permanente» (31). Estas autoridades recibían en aquella época en exclusiva la denominación de «Agentes diplomáticos» porque aunque los colaboradores, agregados y secretarios, tenían consideración de ministros públicos que «en virtud de su carácter público y de sus funciones, participan de las inmunidades de que disfruta aquél» (32), no tenían reconocida aún naturaleza representativa (33). Con el tiempo, el concepto de representación va a sufrir una evolución, convirtiéndose su carácter personal en estatal, y ampliándose a todos los funcionarios diplomáticos. Ya WICQUEFORT postulaba, a principios del siglo XIX, que el Secretario de Embajada «no sólo es Ministro público, sino también Ministro representante», afirmando que «la diferencia entre el Secretario de la Embajada y el Secretario del Embajador es inmensa; éste es un criado, aquél es Ministro de un Príncipe y su representante en cierto modo; el Embajador escoge al primero, el Soberano elige al segundo» (34). Actualmente, la Convención de Viena de 1961 atribuye la función de «representar al Estado acreditante ante el Estado receptor», a la «misión diplomática» en su conjunto, esto es, a los agentes diplomáticos, por los cuales se entiende, «el jefe de la misión o un miembro del personal di-

(30) El artículo 14.1 de dicha Convención establece que «los jefes de misión se dividen en tres clases:

a) embajadores o nuncios acreditados ante los jefes de Estado y otros jefes de misión de rango equivalente;

b) enviados, ministros o internuncios acreditados ante los jefes de Estado;

c) encargados de negocio acreditados ante los ministros de Relaciones Exteriores».

(31) S. MARTÍNEZ LAGE y A. MARTÍNEZ MÓRCILLO, *Diccionario diplomático iberoamericano*, cit., voz «Jefe de Misión», p. 73.

(32) Véase A. de CASTRO, ob. cit., p. 20.

(33) El carácter representativo se consideraba como emanación directa, personal del Soberano (tradicción que se mantiene aún hoy en Gran Bretaña, donde se designa al Embajador como «Her British Majesty Ambassador»), y en este sentido, «Sólo los Embajadores, Legados y Nuncios tienen carácter representativo» (art. 2.º de la Convención de Viena de 1815), de lo que se derivaban los grandes honores y preeminencias de los que gozaban estos agentes. Los Enviados y Ministros y los Encargados de Negocios eran sólo reconocidos como representantes de sus gobiernos respectivos. En la actualidad, el artículo 14.2 de la Convención de Viena de 1961 especifica que «Salvo por lo que respecta a la precedencia y a la etiqueta, no se hará ninguna distinción entre los jefes de misión por razón de su clase».

(34) WICQUEFORT, *L'Ambassadeur et ses fonctions*, t. I, pp. 81-82, citado por A. de CASTRO, ob. cit., t. II, p. 19.

plomático de la misión» (arts. 1.º y 3.º de la Convención de Viena sobre relaciones diplomáticas de 18 de abril de 1961), correspondiendo siempre al primero las funciones de jefatura, dirección y coordinación de la Misión diplomática en su conjunto. En cuanto a las clases de colaboradores del Jefe de Misión, ha ido cayendo en desuso la figura de Agregado, aunque algunos países conservan este término para designar a la categoría inferior de sus funcionarios diplomáticos, siendo también utilizado para designar a aquellos agentes diplomáticos que se ocupan de cuestiones militares o de defensa, o de otras funciones especializadas dentro de la Misión diplomática (35).

En lo que respecta a la *organización administrativa interna* de la carrera diplomática, se debe a Francia el establecimiento de sus fundamentos, de acuerdo con la idea napoleónica «de la creación de un “Orden civil” como un conjunto de grandes cuerpos permanentes dotados de estatutos singulares, análogamente a como estaban organizadas las carreras militares» (36). Se establece así un estatuto de la carrera que fija las reglas de selección (aún poco precisas), de ascenso por antigüedad, de remuneración por la categoría y de disciplina (37), y se determina una jerarquía de grados común a los servicios centrales y exteriores (38). Este sistema de carrera fue recogido por los principales países europeos, y aún hoy se mantiene, en sus líneas esenciales, como el modelo más extendido y perfecto de organización del servicio diplomático.

En España, la norma que organizó por primera vez de un modo unitario la carrera diplomática, de acuerdo con el modelo francés, fue el Real Decreto de 4 de marzo de 1844, obra del gabinete de GONZÁLEZ-BRAVO en los comienzos de la llamada «década moderada» (1843-1853), por el que se establecieron «reglas fijas que puedan servir en el futuro para organizar de un modo estable la importante carrera diplomática» (39).

Hay que señalar que, durante el siglo XIX, se hallaban deslindadas en España, como en el resto de Europa, la carrera diplomática y la con-

(35) Véase S. MARTÍNEZ LAGE y A. MARTÍNEZ MORCILLO, *Diccionario...*, cit., voz «Agregado», p. 14.

(36) José Ramón PARADA, *Derecho administrativo, organización y empleo público*, 2.ª ed., Ed. Pons, Madrid, 1987, p. 287.

(37) Véase Jacques CHAZELLE, *La diplomatie*, Ed. Presses Universitaires de France, París, 1962, pp. 98 y 99.

(38) El Decreto del 3 floreal del año III reconocía así cuatro grados de empleos diplomáticos: embajador, ministro plenipotenciario, secretario de Legación de primera clase y secretario de Legación de segunda clase.

(39) A. de la OLIVA y A. GUTIÉRREZ RENÓN han señalado cómo esta regulación de la carrera fue una de las primeras manifestaciones de lo que denominan como «fenómeno de la singularidad normativa privilegiada» de los cuerpos especiales, esto es, de la articulación de la función pública española en cuerpos de administración general y cuerpos especiales con organización y reglamentación propia (*Los cuerpos de funcionarios*, cit., pp. 26 y ss.).

sular, que tenían diferente organización y atribuciones. A los diplomáticos se atribuía la representación de los intereses políticos en el extranjero, mientras que los cónsules se dedicaban a la gestión de intereses sociales, principalmente comerciales (40) y, además, «en los casos de justicia entre súbditos o contra súbditos españoles, respecto de todo aquello a que no se opongan la legislación del país, la costumbre o los tratados vigentes, para los efectos de apelación y demás judiciales, se reputan respectivamente jueces de paz, de corrección y de primera instancia, con las mismas atribuciones y sujetos a las mismas formalidades que establecen o establecieron las leyes, decretos y Reales órdenes para los de su clase en España (...)» (art. 1 del Real Decreto de 29 de septiembre de 1848 sobre Jurisdicción consular).

El Real Decreto de 1844 organizó la carrera diplomática jerárquicamente en distintas *categorías*, disponiendo en su artículo 1 que «la carrera diplomática se compondrá de embajadores ordinarios o extraordinarios, ministros plenipotenciarios, ministros residentes, encargados de negocios, secretarios de legación de primera, segunda y tercera clase, agregados de planta y agregados sin sueldo». Es de resaltar cómo las categorías de la carrera diplomática surgen para proveer las distintas clases de agentes diplomáticos reconocidas internacionalmente, existiendo, por tanto, en su origen, una perfecta correlación entre unas y otras. La Ley de reorganización de la carrera diplomática de 31 de mayo-24 de julio de 1870, que estuvo vigente durante el sexenio revolucionario, pues fue declarada en suspenso por un Decreto del Ministerio de Regencia de 7 de enero de 1875, dividió la categoría de ministro plenipotenciario en dos clases (ministro de primera y de segunda), división a la que se le añadiría una tercera clase en 1928.

Junto a la organización en categorías del servicio, el Real Decreto de 1844 recoge otro principio fundamental del sistema de carrera (41): el *ascenso gradual en la estructura jerárquica*, cuyos puestos, con excepción de los de mayor responsabilidad política, se hallan reservados a los miembros de la carrera. Así, de acuerdo con el artículo 3, «Los ascensos en la jerarquía diplomática serán ordinariamente de rigurosa escala; pero de escala siempre, de manera que no puede ser ministro residente el que no haya sido encargado de negocios; encargado de negocios el que no haya sido secretario de legación de primera clase; secretario de primera clase el que no lo haya sido de segunda; de segunda el que no lo haya sido de tercera; de tercera el que no haya sido

(40) El *Diccionario Alcubilla* definía en 1894 a los cónsules como «los agentes públicos que las naciones tienen en los puertos de comercio, y a veces también en las plazas comerciales del interior, para proteger su comercio y cuidar que se guarden a sus súbditos los derechos mercantiles estipulados en los convenios» (*Diccionario de la Administración española Alcubilla*, 5.ª ed., t. III, voz «Cuerpo consular español: cónsules: vicecónsules», pp. 1050 y 1051).

(41) Sobre los caracteres del sistema de carrera y de otros modelos de función pública, véase J. R. PARADA VÁZQUEZ, ob. cit., pp. 283 y ss.

agregado de planta; ni agregado de planta el que no lo haya sido antes sin sueldo. De esta regla estarán sólo exceptuados los embajadores y ministros plenipotenciarios».

Este principio de ascenso progresivo se rige inicialmente de forma exclusiva por la antigüedad («rigurosa escala»), y será reiterado por los Reales Decretos de 8 de marzo de 1846 (42) y de 27 de febrero de 1851 (43). Como señalaba el Preámbulo del Real Decreto de 1851, «es muy conveniente establecer para la carrera diplomática un sistema de organización y de progresivo y seguro ascenso, que al paso que sea para sus individuos motivo de estímulo y confianza, ofrezca garantías de acierto en la elección de las personas».

El *ingreso* en la carrera se realizaba así como agregado sin sueldo, constituyendo esta categoría una especie de período de prueba del futuro diplomático. La ausencia de remuneración al principio de la carrera, que determinaba que sólo las clases más pudientes pudieran acceder a la carrera, era común en aquel tiempo a la mayoría de los países, exigiendo algunos de ellos, como Francia o Inglaterra, la acreditación de una determinada renta, situación por otra parte no exclusiva de estos funcionarios, pues también se daba en otras ramas de la Administración, del Ejército y de la Marina (44).

Para ser nombrado agregado se exigía en un principio sólo una edad mínima y la acreditación de determinados conocimientos. Así, un Real Decreto de 17 de julio de 1816 establecía como requisitos que el aspirante tuviera cumplidos los veinte años de edad y hubiese estudiado en alguna de las universidades del reino «un año de Filosofía moral, otro de Geografía e Historia nacional, dos de Derecho natural de gentes y otros dos de Derecho público y Economía política; cuyos años de estudios y su aprovechamiento deberán acreditarse con las certificaciones de los respectivos profesores y rectores de las universidades».

(42) Artículo 2.º: «Los ascensos y la opción a sueldo se concederán por rigurosa antigüedad del nombramiento en la carrera diplomática hasta Ministro residente, inclusive (...)»

(43) Artículo 3.º: «Los ascensos, hasta Ministro residente, inclusive, seguirán rigurosa escala de categorías, y no podrán obtenerse sin haber servido la plaza efectiva inmediatamente inferior durante tres años por lo menos.»

(44) Véase ERICE Y O'SHEA, ob. cit., t. I, p. 557. La carrera diplomática conservó, sin embargo, ese carácter restringido durante bastante tiempo, aun después de suprimirse la categoría de agregado sin sueldo, debido fundamentalmente a la exigencia del dominio de lenguas, que ha sido hasta mediados de nuestro siglo un estudio costoso y poco común. Actualmente, la extensión del estudio de idiomas y su exigencia incluso en los cuerpos generales de la Administración hacen que éste ya no sea un factor discriminatorio. Hoy se intenta «descentralizar» el acceso a la carrera, que exigía hasta ahora su preparación en Madrid, por medio de convenios con distintas universidades, cuyo primer fruto ha sido la creación en Barcelona del Centro de Estudios Internacionales, dedicado a la preparación y formación de futuros diplomáticos y dependiente de la Universidad de Barcelona. En todo caso, la restricción de acceso a la diplomacia es hoy, más que económica, cultural, pues, como señala CHAZELLE, «en un mundo en el que el dinero tiende a convertirse en la medida de todo, las satisfacciones generalmente austeras de la alta función pública no son normalmente apreciadas más que en medios bastante restringidos, cuyas tradiciones les predisponen a ello» (*La diplomatie*, cit., p. 104).

El Real Decreto de 27 de febrero de 1851, introdujo la necesidad de «acreditar por medio de un examen especial» haber estudiado en la Universidad, con aprovechamiento, determinadas materias (45). Sin embargo, el Real Decreto de 17 de febrero de 1852 que desarrolló este precepto, no reiteró ni concretó la necesidad del examen, exigiendo sólo que las asignaturas requeridas se hubiesen aprobado con nota de sobresaliente.

Esta situación finalizó con el Real Decreto de 6 de noviembre de 1865, que reguló el examen al que debían someterse los aspirantes a la carrera. El Preámbulo de dicho Real Decreto reconoce que los preceptos anteriores, al determinar «de una manera vaga e incompleta la forma en que habían de comprobarse los estudios que en ellos se marcaban, vinieron a caer en desuso, no exigiéndose hoy condición alguna al ingreso en la carrera diplomática». Sobre esta situación, la primera norma que fijó «las bases para el ingreso y ascenso en todo los empleos de la Administración activa del Estado» (Estatuto de Bravo Murillo, aprobado por Real Decreto de 18 de junio de 1852), afirmaba: «Una deplorable experiencia ha venido a demostrar que el no exigir requisitos y condiciones necesarias para la entrada en la carrera de la Administración, equivalía a constituir los destinos en patrimonio de favor, y a convertir por otra parte la práctica en ciega rutina» (Exposición de Motivos). Desde entonces, el sistema de ingreso basado en el mérito y un alto nivel de exigencia, ha sido la mejor garantía de la calidad del servicio exterior y una de las razones fundamentales del prestigio de esta carrera (46).

En cuanto al *régimen retributivo*, la opción al sueldo se determina «por rigurosa antigüedad» (art. 2 del Real Decreto de 8 de marzo de 1846). Además del sueldo, los diplomáticos han tenido derecho siempre a unas retribuciones complementarias, destinadas a subvenir los costes de los desplazamientos y a complementar aquél según la carestía de la vida del país en el que residan y los gastos extraordinarios que conlleve el desempeño de su cargo. Estos complementos fueron denominados en un principio «ayudas de costa de viaje» y «ayuda de casa». Una Real Orden de 9 de abril de 1847 reguló tales ayudas (47),

(45) Tales materias, de acuerdo con el artículo 2.º del Real Decreto de 1851, eran: Historia general, Geografía, Literatura general, Economía política, Derecho público, Derecho internacional e Historia de los tratados, y una lengua viva además de la francesa.

(46) Como señalan A. de OLIVA y A. GUTIÉRREZ REÑÓN, «el prestigio de un cuerpo se ve afectado de manera importante por el prestigio que la sociedad atribuya al ingreso en ese cuerpo y por la calidad de los aspirantes que van ingresando en las sucesivas promociones» (ob. cit., p. 58).

(47) En concepto de ayuda de casa, los jefes de Legación recibían una habilitación para establecer la casa y las oficinas equivalente a la mitad del sueldo de un año (art. 6.º). En cuanto a los subordinados del jefe de Legación, era «obligación de los gefes de las Legaciones dar casa y mesa al Secretario y a los Agregados», pero «cuando a aquéllos les convenga no darlas, o por mutuo acuerdo no vivan juntos, deberán los gefes abonar a los subalternos que tengan derecho

así como los gastos de desplazamiento por tierra o por mar que habían de recibir los agentes, en función de su categoría.

En 1883 se dicta la «Ley orgánica de las carreras diplomática, consular y de intérpretes», cuyo título primero, desarrollado por el Reglamento de 23 de julio de 1883, regula de forma muy completa la carrera diplomática. Estas normas instauran el sistema de ingreso en la carrera por *oposición* (Capítulo II del Reglamento), a la manera del *grand concours* francés (48) cuyo rigor, al igual que en Francia, se atenuó poco después con la posibilidad de contratar sin oposición a agregados en prácticas, los «Aspirantes a Agregados diplomáticos» a quienes se les permitía acceder tras un tiempo a la carrera por medio de un examen de aptitud (49).

En relación a las *categorías*, se suprimen las de Encargado de Negocios y la de Agregado sin sueldo. Sigue existiendo una correlación entre las categorías y las funciones a desempeñar enumeradas en el capítulo II del Reglamento, señalando a éste respecto A. DE CASTRO que la división en categorías «en nuestro concepto se aplica demasiado rigurosamente en la práctica para los destinos en las embajadas y legaciones de España en el Extranjero» y que «no se acostumbra en nuestro Ministerio de Estado, expedir Cartas credenciales de superior categoría a la efectiva administrativa que tenga personalmente el Agente diplomático» (50). La supresión de la clase de Encargado de Negocios permitía, sin embargo, proveer con Carta de Gabinete a un individuo de cualquier categoría (51).

La disociación entre los puestos a desempeñar y la categoría administrativa va a tomar carta de naturaleza a partir del Real Decreto de 30 de septiembre de 1894, que permitió que se otorgaran a un Minis-

a ello la pensión alimenticia y de alojamiento», pensiones que estaban «en proporción de la mayor o menor carestía del país donde residan» y que no variaban en función de la familia de los secretarios o agregados, dado que «es personal el derecho a casa y mesa» (art. 14).

(48) La institución del *concours* se remonta en Francia a la III República, creándose, por un Decreto y una Orden de 1877, dos exámenes distintos: diplomacia y consulados, que otro Decreto de 1880 reunió en uno solo. Desde 1945, la formación y el reclutamiento de los funcionarios de los *Affaires étrangères* se hallan confiados a la Escuela Nacional de Administración.

(49) Esta categoría de «Aspirantes a Agregados diplomáticos» fue creada por un Decreto publicado en la *Gaceta* de 13 de febrero de 1886, y para acceder a ella se exigía ser mayor de dieciséis años, haber recibido el grado de bachiller en arte, conocer bien por lo menos el idioma francés, escribir con buena forma de letra y acreditar por medio de un examen estos conocimientos.

(50) Ob. cit., t. II, p. 11.

(51) Los Encargados de Negocios son aquellos agentes diplomáticos que ejercen la Jefatura de Misión en un Estado, bien por hallarse temporalmente ausente su titular (Encargado de Negocios *ad interim*) o bien porque han sido acreditados ante el Ministerio de Relaciones Exteriores por medio de las Cartas de Gabinete (Encargado de Negocios *con Cartas*). El recurso a la designación de un Encargado de Negocios para ejercer una Jefatura de Misión suele responder al deseo de mostrar una diferencia de grado en el nivel de relaciones con un país determinado (véase MARTÍNEZ LAGE y MARTÍNEZ MORCILLO, *Diccionario diplomático iberoamericano*, cit., p. 54).

tro plenipotenciario las cartas credenciales de Embajador, sin que ello significase ascenso del interesado, con la finalidad de «dar al Gobierno mayores facilidades de las que hoy existen para distribuir el personal diplomático en bien del servicio» (exposición de motivos). La categoría de Embajador va a quedar, con el tiempo, muy limitada (52).

Para los *ascensos*, la Ley de 1883 mantiene el criterio de la antigüedad, de tal forma que «Para ascender en todas las categorías se necesita haber servido sin nota desfavorable en el expediente tres años por los menos en la inferior inmediata» (art. 8.º, título I de la Ley), a cuyo efecto, al artículo 68 del Reglamento establece la publicación anual de los escalafones, relaciones de funcionarios por categoría y orden de antigüedad. La Ley de 1883 modera sin embargo el criterio del ascenso por antigüedad con el principio de mérito, de tal forma que, de cada tres vacantes, dos habían de proveerse por rigurosa antigüedad y la tercera se destinaba «al ascenso por elección entre los que se hallen en el escalafón de la categoría inmediata inferior, contando los tres años de antigüedad» (art. 8.º, título I de la Ley).

Respecto a las *retribuciones*, se establecen los tipos de sueldo por categorías y «La diferencia que media entre estos tipos reguladores y el haber total fijado en la Ley de presupuestos con arreglo a las condiciones de la localidad, se considera como gastos de representación. De igual modo serán considerados los gastos de habilitación que fije el reglamento» (art. 5.º, título I de la Ley). Se mantendrá a partir de entonces esta consideración de «gastos de representación» de todas las indemnizaciones y abonos de residencia, lejanía, insalubridad, carestía de la vida, etc., que reciben los diplomáticos en sus destinos en el extranjero. Conceptos a los que se agrega el denominado «viático», por el cual, «El Estado costeará el viaje a los empleados diplomáticos que se dirijan a tomar posesión de sus destinos y el de regreso cuando cesen definitivamente en ellos» (art. 34 del Reglamento), el cual se determina por una cantidad abonable «por kilómetro en ferrocarril o milla marina» o «por legua terrestre», en función de las distintas categorías (art. 36 del Reglamento).

(52) Un Real Decreto de 27 de febrero de 1851 suprimió la clase de Embajador ordinario, dado que «cambiadas como lo han sido la esencia y forma de la mayoría de los gobiernos europeos, no parece ya necesario ni aun tal vez adecuado el alto carácter representativo de que solían hallarse revestidos en las antiguas monarquías», a lo que se unían «razones plausibles de economía» (preámbulo del Real Decreto). Se mantuvo sólo la figura de los Embajadores extraordinarios con carácter excepcional, pues eran nombrados «sólo en casos determinados para servicios especiales» (art. 1.º del Real Decreto de 1851). La categoría de Embajador ha sido desde entonces una categoría muy restringida y de carácter fundamentalmente honorífico.

IV. TRADICION Y CAMBIO: EVOLUCION DE LA CARRERA EN EL SIGLO XX

En el siglo XX, la carrera diplomática ha evolucionado y ha ido adaptándose a las disposiciones generales en materia de función pública, sin perder por ello su especial carácter y configuración, que tan útiles han resultado al servicio exterior en todos aquellos países que se han acogido al sistema de carrera.

En 1900, de acuerdo con la Ley de 28 de marzo de «reformas orgánicas en los Cuerpos diplomático, consular y de intérpretes», se aprueban, por Real Decreto de 27 de abril, la Ley y el Reglamento Orgánicos de dichas carreras. Se mantenía aún en estas normas la separación entre la carrera diplomática y la consular, si bien se apreciaba ya una cierta interconexión entre ambas (53).

La Ley Orgánica de 1900 mantuvo las mismas *categorías* de la carrera diplomática hasta entonces vigentes: Embajador; Ministro Plenipotenciario de primera y de segunda clase; Ministro Residente; Secretario de primera, segunda y tercera clase, y Agregado (art. 1.º). La categoría de Ministro Residente fue suprimida por un Decreto de 29 de septiembre de 1928, que estableció en su lugar la de Ministro Plenipotenciario de tercera clase. Un Real Decreto-Ley de 29 de diciembre de dicho año suprimió, a su vez, la categoría de Agregado, «para que la entrada en la carrera en la calidad de secretario de tercera de la sensación de ser más definitiva y mejor compensada en su iniciación» (Exposición de motivos del Decreto), y el Decreto de 23 diciembre de 1948 creó, entre las clases de Secretario de primera y de Ministro de tercera, la de Consejero.

Los artículos 15 a 22 del Reglamento establecían las «funciones de los empleados diplomáticos», existiendo todavía correlación entre las categorías y los puestos a desempeñar en los niveles inferiores (secretarios y agregados). Dicha correlación va a ir atenuándose, de tal modo que hoy «la categoría es un atributo personal que no depende del puesto que se desempeñe, sino de la colocación en el escalafón», si bien dicha categoría «condiciona el acceso a determinados puestos en la medida en que reglamentariamente se exija una determinada clase para

(53) El artículo 4 del título I de la Ley de 27 de abril de 1900 establecía así, que «En casos especiales, y cuando la conveniencia del servicio lo exija, podrá disponer el Ministro de Estado que los Cónsules generales pasen, previo su asentimiento, en comisión, a desempeñar cargos diplomáticos, si, además de tener la misma categoría administrativa según los sueldos reguladores, reúnen los años de servicio efectivo que requiere el puesto diplomático que se les confiere». El artículo 10 del título I contenía análoga disposición para el desempeño de puestos consulares por individuos de la Carrera diplomática de la quinta, sexta y séptima categorías. Tales disposiciones se hallaban ya en la Ley orgánica de 14 de marzo de 1883 (arts. 3 del título II y 10 del título I, respectivamente). Los cónsules estaban además sometidos a la autoridad del Jefe de Misión (art. 22 del Reglamento consular).

acceder a ocupar los mismos» (54). La determinación de los puestos y las categorías exigidas para acceder a ellos se realiza en la actualidad en las plantillas publicadas anualmente por el Ministerio de Asuntos Exteriores (55). La carrera diplomática sufre así un proceso de flexibilización común en todos los países acogidos al sistema de carrera y que tiene por objetivo una mejor distribución del personal en función de sus méritos y de las necesidades del servicio (56).

En cuanto al *ascenso*, la Ley Orgánica de 1900 mantuvo el criterio de que de cada tres promociones dos lo fueran por antigüedad (una entre los cesantes de la misma categoría y otra entre los de la clase inmediata inferior), y una tercera por elección del Ministro entre los que se hallaran en el escalafón de la categoría inmediata inferior y contarán con tres años de antigüedad en la misma (art. 8, título I de la Ley), debiéndose advertir que, aún en este último caso, se tendía en la práctica a escoger a quien ocupara el número uno de la categoría inmediata inferior, a menos que algún otro funcionario reuniera condiciones especiales (57).

La Ley de Bases reguladora de la situación de los funcionarios civiles del Estado, de 22 de julio de 1918, no incidió en la carrera, pues, aunque no excluyó de su ámbito de aplicación ninguna clase de funcionarios civiles, era en su mayor parte programática, y tuvo el carácter de derecho supletorio de las disposiciones por las que se regían los diversos cuerpos.

El Real Decreto-ley de 29 de septiembre de 1928 reorganizó las carreras diplomática y consular, unificándolas en la actual carrera diplomática (58) y el Real Decreto de 10 de enero de 1929 completó di-

(54) S. MARTÍNEZ LAGE y A. MARTÍNEZ MORCILLO, *Diccionario...*, cit., voz «Categoría (en la carrera diplomática)», p. 30.

(55) El actual Reglamento Orgánico de la Carrera Diplomática (aprobado por Decreto de 15 de julio de 1955) establece en su artículo 8.º: «Los cargos de Ministro Consejero en las Misiones Diplomáticas serán desempeñados por Diplomáticos con categoría de Ministro plenipotenciario, y los de Cónsul general, por funcionario de la Carrera con categoría mínima de Consejero de Embajada.

Los demás cargos en las Embajadas, Legaciones y Consulados serán desempeñados por Consejeros de Embajada y Secretarios de Embajada de primera, segunda y tercera clase, en la forma que determine la plantilla que anualmente se fijará por Orden ministerial.»

(56) Sobre la separación de categorías y puestos en Francia, véase J. CHAZELLE, *La diplomatie*, cit., pp. 100 y 101.

(57) Véase ERICE y O'SHEA, ob. cit., p. 41.

(58) De acuerdo con la Exposición de Motivos de la Ley, tal unificación se fundaba «en que gran número de los asuntos en que se ven obligados a intervenir los agentes diplomáticos tiene la raíz de su conocimiento en las relaciones comerciales, en las estadísticas de emigración o inmigración, en la red tupida de los intereses nacionales de toda índole, que contiene los de toda clase, que se multiplican cada vez más, pasando hoy a la esfera de las relaciones internacionales asuntos que antiguamente quedaban dentro de las fronteras de cada país», y en que «la representación consular con la diplomática debe constituir en cada país extranjero un todo encomendado a la dirección de quien en él ostente la más alta jerarquía de la representación jurídica del Estado». Esta fusión de las carreras diplomática y consular ha tenido lugar en muchos otros países (Estados Unidos, Inglaterra, Francia, Bélgica, Argentina, Brasil...), y su posibilidad

cha Ley, aprobando el Reglamento de la carrera diplomática. Dicho Reglamento estaría vigente hasta que el Decreto de 15 de julio de 1955 aprobó el nuevo Reglamento Orgánico de la Carrera diplomática, que es el que rige en la actualidad.

El Texto Articulado de la Ley de funcionarios civiles del Estado, aprobado por Decreto de 7 de febrero de 1964, estableció en su artículo 24 que «los cuerpos especiales se rigen por sus disposiciones específicas, y por las normas de esta Ley que se refieran expresamente a los mismos (...)». Entre las disposiciones de esta Ley que fueron de aplicación a todos los Cuerpos funcionariales, destaca lo relativo a las retribuciones, que a partir de entonces constarán de un sueldo base, idéntico para todos los miembros de un mismo Cuerpo, con independencia de su antigüedad en el mismo, y de diversos complementos (de destino, de dedicación especial y familiar). Con ello se eliminaba el sistema retributivo propio del sistema de carrera, en el que el sueldo se vinculaba al grado personal del funcionario dentro de la jerarquía (59).

Para el *ascenso*, el Reglamento de 1955 estableció dos turnos: uno por rigurosa antigüedad entre los funcionarios de la clase inferior y otro por elección entre aquellos que reunieran tres años de servicios en la categoría inferior y se hallaran en el primer tercio del Escalafón de la misma (se añadía un tercer turno para el reingreso de excedentes o supernumerarios). En el ascenso a las tres clases de Ministro Plenipotenciario se utilizaba sólo el procedimiento de elección. Para los ascensos por elección había de «mediar propuesta en terna razonada de la Junta de Personal (60) que la aprobará por mayoría mediante el sistema de votación secreta» (art. 31 del Reglamento).

Este sistema ha sido modificado por el Real Decreto 3033/1976, de 3 de diciembre, que ha establecido el ascenso en las distintas categorías hasta Embajador por rigurosa antigüedad (61), aunque procua-

ha sido reconocida por la Convención de Viena sobre relaciones diplomáticas de 1961, cuyo artículo 3.2 establece que «Ninguna disposición de la presente Convención se interpretará de modo que impida el ejercicio de funciones consulares por la misión diplomática».

(59) Las disposiciones del texto articulado de 1964 relativas al sistema retributivo, fueron modificadas en su mayor parte por el Real Decreto-Ley 22/1977, de 30 de marzo, sobre retribuciones de los funcionarios del Estado, que pretendió rehabilitar el grado personal como determinante de las percepciones del funcionario. Sin embargo, la eficacia de sus preceptos fue suspendida por las sucesivas Leyes de Presupuestos, que, como señala J. A. SANTAMARÍA PASTOR (*Leyes Administrativas*, Ed. ICAI, Madrid 1984, pág. 319), convirtieron «de facto» el grado en una percepción unitaria de cuantía idéntica para todos los miembros de un mismo cuerpo, con independencia de su antigüedad en el mismo. Solución que fue reiterada por la Ley 30/1984, de Medidas para la Reforma de la Función Pública (arts. 23 y 24).

(60) Sólo se permite que «la Junta de la Carrera Diplomática, por mayoría de dos tercios de sus miembros, podrá proponer el ascenso por méritos para proveer una de cada cinco vacantes que se produzcan en las Categorías de Ministro Plenipotenciario» (art. 4).

(61) Dicha Junta estaba presidida por el Subsecretario de Asuntos Exteriores e integrada por el Inspector General de Servicio en el Exterior, el Director General de Régimen interior, el Director de Personal y diplomáticos en activo representantes de las distintas categorías de la carrera.

rando reducir su importancia a la hora de la provisión de destinos, mediante la atribución de la elaboración de la propuesta de provisión de puestos a la Junta de la Carrera Diplomática —de composición similar a la anterior Junta de Personal—, y la introducción de numerosos elementos de juicio a la hora de formularse dicha propuesta: la Hoja de Servicios del funcionario, la específica preparación para el desempeño del puesto solicitado, los conocimientos de idiomas, los puestos que haya ocupado con anterioridad y, en especial, el carácter forzoso o voluntario con que hubiese sido destinado a los mismos, los deseos del funcionario en cuanto pueden facilitar su preparación para el mejor desempeño de sus funciones y, por último, la antigüedad en el servicio. En la práctica, sin embargo, ha seguido primando el criterio de la antigüedad junto al de los puestos desempeñados con anterioridad (62), debido fundamentalmente a las dificultades que plantea, salvo en casos muy evidentes, la evaluación del mérito o de la especial cualificación para un destino del funcionario. Es preciso, sin embargo, perfeccionar este sistema de tal modo que se logre una utilización óptima del personal de la carrera, que logre combinar la experiencia con la especialidad y el mérito de los funcionarios.

En el orden de la legislación general, la Ley de Medidas para la Reforma de la Función Pública, Ley 30/1984, de 2 de agosto, supone, como ha señalado PARADA, la adopción plena (ya iniciada en 1964) de un sistema de función pública abierta, del tipo norteamericano, con la clasificación del funcionariado en niveles, las relaciones de puestos de trabajo y una permeabilidad entre las distintas Administraciones públicas (63). La Ley es claramente anticorporativista, lo que responde a ciertas corrientes doctrinales, que analizaron la génesis de los cuerpos desde la óptica exclusiva de la obtención de privilegios por parte de determinados colectivos (64), y que ha venido atribuyendo a su exis-

(62) El artículo 6.º del Real Decreto establece que los puestos de trabajo que deban ocupar los funcionarios de la carrera diplomática se clasificarán anualmente en las clases A), B) y C), «teniendo en cuenta las condiciones objetivas de los puestos». Para lograr una distribución justa de los destinos, el artículo 8.º impone que «Ningún funcionario de la Carrera Diplomática que se halle en un puesto de la clase C) podrá ser destinado contra su voluntad a otro de la misma clase» y que «Ningún funcionario que se halle en un puesto de la clase A) podrá ser destinado a otro de la misma clase».

(63) Sobre la reforma de la función pública operada por la Ley de Medidas de 1984, véase J. R. PARADA, *op. cit.*, pp. 311 y ss., y José SUAY RINCÓN, «La reforma de la función pública. Su impacto sobre la burocracia española», en *Revista Española de Derecho Administrativo*, número 56, 1987, pp. 511 y ss.

(64) Así, para A. de la OLIVA y A. GUTIÉRREZ REÑÓN, la técnica de los *iura singularia* nació y se justificó en el siglo XIX «como táctica para conseguir la deseable inmovilidad», y siguió empleándose una vez consagrada ésta en la legislación de 1918, y hasta 1963, con el objetivo ahora de «mejorar situaciones económicas o lograr conquistas de cuerpo» (ob. cit., p. 32). No dejan de reconocer, sin embargo, dichos autores que «la configuración y actitudes de los cuerpos actuales se han forjado en una evolución prolongada, y que a lo largo de esa evolución, son muchos los avances que nuestra Administración debe a la existencia de los cuerpos» (p. 63).

tencia todos los males de nuestra función pública. Ciertamente es que el sistema presentaba importantes disfunciones, como el hecho de que la diferenciación en cuerpos no siempre venía dada como en el caso de la diplomacia por una especialidad definida, de tal forma que la correspondencia entre una profesión concreta y un cuerpo era la excepción y no la regla (65). Pero en vez de corregir las disfunciones del sistema, la línea de reforma iniciada en 1963 y culminada en la Ley de Medidas, busca una alteración radical del sistema, al desvincular los cuerpos o escalas de los servicios que hasta ahora tenían encomendados (66), y al sustituir el sistema de carrera por el típico modelo laboral de promoción profesional (67), con lo que se hacen peligrar muchos de los grandes logros de nuestra función pública, obtenidos a lo largo de siglos de evolución, como la imparcialidad y objetividad frente a los cambios políticos, la identificación y responsabilización del Cuerpo de funcionarios con el servicio público encomendado, la especialización por medio de la experiencia profesional o la motivación derivada de la posibilidad de «hacer carrera» en un colectivo dotado de prestigio.

Respecto a la carrera diplomática, su especialidad, que hace que sus funcionarios no sean «intercambiables», ha sido consagrada por la propia Ley de Medidas, en la salvedad que establece para el «personal destinado en el extranjero» y que se deriva, como se ha visto, de la naturaleza internacional de sus funciones. Especialidad de la diplomacia que afecta también a su organización, cuyo origen y evolución es similar, *grosso modo*, en la mayoría de los países, dado que «tal paralelismo condiciona, de hecho, la coexistencia protocolaria y profesional, en una misma capital, del Cuerpo diplomático extranjero» (68). La carrera constituye en todos los países avanzados un cuerpo, en su acepción de «colectivo jerarquizado que tiene a su cargo la responsabilidad del funcionamiento de un servicio público y en el que se permanece de por vida, ocupando sucesivamente los empleos que ese colectivo tiene reservados y cada vez de mayor importancia, responsabilidad y remuneración» (69). Las categorías pueden reducirse o flexibilizarse, en la línea seguida hasta ahora, pero en ningún caso debe per-

(65) Véase A. de la OLIVA y A. GUTIÉRREZ RENÓN, ob. cit., pp. 40 y 41.

(66) De acuerdo con el artículo 26, párrafo 1, de la Ley de Medidas, «los Cuerpos y Escalas de funcionarios no podrán tener asignadas facultades, funciones o atribuciones propias de los órganos administrativos. Únicamente las relaciones de puestos de trabajo podrán determinar los Cuerpos o Escalas de funcionarios que puedan desempeñar los puestos a los que corresponda el ejercicio de las determinadas funciones».

(67) Así lo señala PARADA (ob. cit., pp. 325 y 326), pues en el nuevo sistema «la adquisición de los niveles no tiene lugar, como en el sistema de carrera, de escalón a escalón, de grado en grado, progresivamente, sino a través de la técnica de la clasificación profesional, tal y como está regulada en el Estatuto de los Trabajadores» (art. 23).

(68) J. CHAZELLE, ob. cit., p. 101.

(69) J. R. PARADA, ob. cit., p. 286.

derse el ascenso progresivo, vinculado al mérito, en una profesión en la que sólo la experiencia hace expertos y en la que la motivación es más importante que en cualquier otra por la entrega vital que exige. La organización según el sistema de carrera es, además, necesaria para el eficaz desempeño del papel que actualmente tiene encomendado la diplomacia, papel, como se verá a continuación, de coordinación y control de las distintas actuaciones sectoriales de acuerdo con el principio de unidad de acción. Difícilmente podrá desempeñar esta función un equipo que no posea una sólida cohesión interna y difícilmente puede existir tal cohesión lejos de cualquier control central si no existe jerarquía y disciplina, las cuales, como ha señalado PARADA, «se resienten si quienes hoy ejercen puestos de dirección no se diferencian por el grado personal de aquellos que les están subordinados y éstos pueden, en consecuencia, ser después titulares de la potestad de mando y disciplina sobre los que antes han sido sus superiores» (70).

De esta forma, cualquier adaptación de la carrera al nuevo sistema tendrá que realizarse respetando su organización esencial, que como se desprende del análisis histórico realizado, ha ido avanzando hacia un sistema flexible y racional, fruto de siglos de tradición y cambios.

La Carrera diplomática se constituye hoy como un cuerpo funcional peculiar, que ha sabido adaptarse a las mutaciones históricas y sociales sin por ello perder su especial entramado o configuración, «convencional, si se quiere, pero muy eficaz» (71), dado que responde a los imperativos y exigencias de un servicio consagrado a la representación exterior del Estado con la cohesión interna, profesionalidad y vocación que éste cometido requiere.

V. LA ORGANIZACION DEL SERVICIO DIPLOMATICO EN DERECHO COMPARADO: LA PRIMACIA DEL SISTEMA DE CARRERA

Si por carrera diplomática se entiende el «conjunto de funcionarios que en cada país tiene encomendado el ejercicio de la función diplomática en el exterior» (72), esta definición nos pone ya sobre la pista del predominio que el sistema de carrera tiene en la organización de este servicio público.

Cierto es que no todos los países tienen un cuerpo organizado de funcionarios dedicados al Servicio Exterior, y que algunos ni siquiera emplean a funcionarios en esta misión, designando como diplomáticos

(70) *Ibid.*, p. 324.

(71) A. NIETO, ob. cit., p. 168.

(72) MARTÍNEZ LAGE y MARTÍNEZ MORCILLO, *Diccionario diplomático iberoamericano*, cit., voz «Carrera diplomática», p. 26.

a profesionales o políticos, pero se trata siempre de Estados que mantienen una reducida representación internacional y cuya organización administrativa interna suele ser también precaria. El hecho es que los Estados de mayor presencia internacional han adoptado el sistema de carrera en la organización de su diplomacia. Sistema de carrera que, tal como lo define el artículo 1.º de la Ley sobre el régimen jurídico del Servicio Exterior en Brasil (73), implica la existencia de un «cuerpo de funcionarios permanentes, capacitados profesionalmente como agentes del Ministerio de Relaciones Exteriores (...) organizados en carrera y categoría funcional definidas y jerarquizadas».

Como modelos diferenciados de organización del servicio diplomático, pero que no dejan de responder en sus líneas fundamentales al sistema de carrera, pueden destacarse en primer lugar, los correspondientes a dos países de tanta tradición y prestigio diplomático como son Inglaterra y Francia.

En *Gran Bretaña*, el *Diplomatic Service* consta de diferentes ramas (*Branches*) que constituyen en realidad distintos servicios: la rama Diplomática, la rama de los Oficiales de Investigación, la rama de Comunicación, los correos diplomáticos (*Corps of the Queen's Messengers*), la rama de Secretaría y, por último, la rama de los Cuerpos de Seguridad. Los puestos de representación en el exterior son desempeñados por los miembros de la rama diplomática, que es la que se corresponde con la carrera diplomática de nuestro país.

Esta *Diplomatic Branch* se clasifica actualmente en ocho niveles, correspondiendo los más elevados (del nivel 7.º al *Senior Grade*) a la *Administrative Class* o clase administrativa de nivel superior y los más bajos (del 10 al 7.º), a la *Executive Class*, clase administrativa encargada del despacho ordinario de los asuntos administrativos (74), vinculándose a cada nivel una o varias de las categorías diplomáticas internacionalmente reconocidas, que son las que adoptan cuando sirven en el extranjero.

El ingreso es diferente para las distintas clases administrativas (75). En lo que se refiere a la *Administrative class*, existen tres posibles vías de acceso. Mediante el método I y el método II pueden ingresar aspirantes menores de veintiocho años, y se diferencian en que el primero no exige cualificación académica superior, por lo que el examen escrito es más amplio que en el método II y equivale a la prueba necesaria para obtener un título universitario. Tras el examen escrito, los candidatos deben pasar un examen de conocimiento de una lengua extran-

(73) Ley núm. 7501/1986, de 27 de junio, artículo 1.

(74) Sobre la estructuración en distintas clases o carreras de los *civil servants* ingleses, véase J. R. PARADA, ob. cit., pp. 294 y 295.

(75) Véase Jorge DEZCALLAR DE MAZARREDO, *La diplomacia británica, una carrera en evolución*, Memoria presentada en la Escuela Diplomática, abril 1971, pp. 30 y ss.

jera y un *test of personal qualities* destinado a calibrar la personalidad y el carácter de los aspirantes. La tercera vía de ingreso permite el acceso al servicio diplomático a candidatos que superen el anterior límite de edad pero que puedan aportar al servicio sus experiencias en materias útiles al mismo, tales como economía o comercio, periodismo o relaciones públicas, conocimiento de un idioma africano o asiático, etc. Una vez admitido el aspirante, deberá superar aún un período de prueba para ser nombrado miembro del *Diplomatic Service*.

En lo relativo a los ascensos, las normas reguladoras del servicio recogen el principio tradicional de que el Secretario de Estado elige libremente a quien considera apropiado para cualquier puesto del Servicio Diplomático, sin necesidad de atenerse a los principios de antigüedad o de pertenencia al Servicio, ni a las recomendaciones realizadas por las Juntas de Selección (*Selection Boards*), constituidas por altos cargos de la Administración. En la práctica, sin embargo, las propuestas formuladas por estas Juntas resultan determinantes y se producen por regla general de grado en grado, sin que sea posible saltar categorías completas como ocurre en otras carreras. Los miembros de la *Executive Class* no pueden en principio ascender más allá del grado 4 (Consejero o Cónsul general), pero existe la posibilidad de «salto» (*bridging*) a los grados de la *Administrative Class*, si demuestran una capacidad que les haga merecedores de ello (76).

Por último, los sueldos de los diplomáticos británicos se establecen con arreglo a su grado y se corresponden con los de los grados correlativos del *Home Civil Service*. Además del sueldo, los miembros del *Diplomatic Service* reciben una serie de indemnizaciones (*allowances*) y de primas (*grants*), para subvenir los distintos gastos a que da lugar el ejercicio de la profesión: traslados, alquileres de casas, gastos de equipamiento, etc.

Por lo expuesto, podemos concluir que el Servicio Diplomático británico responde básicamente al sistema de carrera, ya que como recuerda PARADA en relación con la organización general del funcionario inglés, «la existencia de diversas clases, y de varias categorías dentro de cada una, permite a los funcionarios una entrega generosa al servicio público, en la seguridad de que serán compensados mediante ascensos de categorías y de clase, en función de su rendimiento, aptitudes y antigüedad» (77).

En lo que se refiere a *Francia*, el proceso de uniformización y centralización de la función pública que ha tenido lugar a partir de 1945, ha incidido de modo fundamental en la carrera diplomática. El Decreto núm. 45-2283, de 9 de octubre de 1945, unificó el ingreso en los

(76) Véase Jorge DEZCALLAR DE MAZARREDO, ob. cit., pp. 45 y ss.

(77) Ob. cit., p. 295.

altos cuerpos de la Administración, que se realizará a partir de entonces a través de la Escuela Nacional de Administración, creada por dicho Decreto. El Estatuto General de la Función Pública, aprobado por Ley de 19 de octubre de 1946 (sustituido más tarde por el Estatuto de 1959, y éste a su vez por el actualmente vigente de 1983), estableció cuatro categorías o niveles únicos aplicables a todos los funcionarios (A, B, C y D), de acuerdo con el nivel de estudios requerido para su ingreso. Estas normas incidieron de forma especial en la carrera diplomática, cuya asimilación con el resto de la función pública se revelaba en la propia denominación de los funcionarios: los alumnos que a la salida de la ENA optaban por el Servicio Exterior perdían la centenaria designación de *secrétaire des Affaires étrangères*, para no ser más que *administrateur civil des Affaires étrangères*. Pero puesto que el carácter unificador y centralizador de la reforma armonizaba mal con la vocación y formación específica que requiere el Servicio Exterior, pronto se iniciaría la recuperación de una cierta especificidad, a través de los Estatutos particulares de los agentes diplomáticos y consulares (el primero, de 19 de septiembre de 1951 fue sustituido por el actualmente vigente, de 6 de marzo de 1969), que, aunque mantienen el sometimiento de la carrera a las disposiciones estatutarias generales, contienen ciertas derogaciones de las mismas y retoman la denominación tradicional de los agentes diplomáticos.

De acuerdo con el actual Estatuto particular, «los puestos y empleos diplomáticos y consulares están reservados a los funcionarios sometidos a las disposiciones del presente decreto». Se admite, sin embargo, que, de forma limitada, «agentes superiores del Ministerio de Asuntos Exteriores, agentes administrativos superiores y agentes al servicio de bienes e intereses privados pueden ser destinados a puestos diplomáticos y consulares» (art. 61) (78). El personal diplomático y consular comprende, según el artículo 1 del Estatuto, a los embajadores de Francia y a los funcionarios pertenecientes a los siguientes cuerpos: ministros plenipotenciarios; consejeros y secretarios de asuntos exteriores (cuerpo general y cuerpo de Oriente) (79); secretarios adjun-

(78) Se establece así que de cada doce nombramientos del grado de ministro plenipotenciario, uno lo pueda ser entre los funcionarios o agentes públicos no pertenecientes al personal diplomático y consular con una edad mínima determinada y que justifiquen determinado número de años de servicio. Del mismo modo, se admite que de cada trece nombramientos de dicha categoría, uno lo sea entre personas que no tengan la cualidad de funcionario o agente público y que reúnan los requisitos y la experiencia internacional requeridos por la Ley núm. 83-631, de 12 de julio de 1983, relativa a las condiciones de acceso al cuerpo de ministros plenipotenciarios (art. 6.º).

En las categorías inferiores se permite que los funcionarios pertenecientes a los cuerpos a los que prepara la Escuela Nacional de Administración Pública puedan ser destacados a los cuerpos de consejeros y secretarios de asuntos exteriores, pudiendo obtener tras un período de tiempo su integración en los mismos (arts. 51 y 13).

(79) El denominado *concours d'Orient* permite el reclutamiento directamente por el Quai

tos de asuntos exteriores (cuerpo general y cuerpo de Oriente); cancilleres; secretarios de cancillería, y agentes encargados de cifrar documentos (*Chiffreurs en chef* y *Chiffreurs*). Los cuerpos de secretarios, consejeros y ministros plenipotenciarios, corresponden a los funcionarios pertenecientes a la categoría A y tienen asignados los puestos diplomáticos y consulares de mayor responsabilidad, conformando el equivalente a nuestra carrera diplomática. El cuerpo de los secretarios adjuntos de asuntos exteriores supone un segundo nivel de agentes diplomáticos generalistas, que son reclutados por el Quai d'Orsay y que ejercen fundamentalmente puestos consulares y de secretarios de embajada, pudiendo llegar los mejores de ellos a desempeñar, al final de su carrera, el puesto de consejero de embajada o cónsul general. Los secretarios de cancillería y los cancilleres desempeñan puestos exclusivamente consulares, siendo los encargados de la dirección del personal administrativo de la embajada.

En la organización de la diplomacia francesa hay que destacar que aquellos alumnos que a la salida de la ENA optan por el Servicio Exterior, tienen ante sí una carrera en la que pueden ascender desde el cuerpo de secretario al de Ministro Plenipotenciario pasando por el de Consejero y recorriendo, dentro de cada uno de ellos, las distintas clases y escalones de que se componen (80). Los ascensos se verifican como en el resto de la función pública francesa por exclusiva antigüedad en cuanto al ascenso de escalón (81), que se traduce en un aumento de remuneración, y por elección, entre los funcionarios que reúnan las aptitudes y la experiencia necesarias, en cuanto al ascenso de categoría y de clase. La dignidad de embajador de Francia es conferida por el Presidente de la República entre los titulares de determinados cargos diplomáticos (82). De la importancia que se da a la experiencia y a la vocación en el servicio exterior francés, es buena muestra el hecho de que, para poder ser elegido consejero de asuntos exteriores de 1.ª clase (elección que se realiza entre los consejeros de 2.ª clase situados en el 4.º escalón del grado), se exige, de acuerdo con el ar-

d'Orsay de agentes especializados en el conocimiento de la cultura y de las lenguas orientales, equiparándose, en cuanto al desarrollo de su carrera, a los demás agentes diplomáticos.

(80) El cuerpo de ministros plenipotenciarios consta de tres clases; el de consejeros, de dos clases, y el de secretarios, de una. A su vez, cada clase comprende diversos escalones.

(81) Así, por ejemplo, respecto a la categoría de secretario, el artículo 17 del Estatuto dispone: «El tiempo que ha de cumplirse en cada escalón del grado de secretario para ascender al escalón superior se fija en un año para los cuatro primeros escalones, dos años para el quinto y el sexto escalón.»

(82) De acuerdo con el Decreto núm. 73-196, de 27 de febrero de 1973, relativo al otorgamiento de la dignidad de embajador, «Pueden exclusivamente recibir la dignidad de embajador de Francia durante su misión o el año que le sigue: a) el secretario general del Ministerio de Asuntos Exteriores; b) los titulares de embajadas de Francia en el extranjero; c) los jefes de delegaciones asimiladas a las embajadas de Francia en el extranjero» (art. 1.º). De esta forma, la categoría de Embajador se ha mantenido en Francia, al igual que en nuestro país, con un significado puramente honorífico.

título 15 del Estatuto, que el funcionario haya «estado destinado, en el curso de su carrera en el Ministerio de Asuntos Exteriores durante al menos dos años en un puesto en el cual el clima o los problemas cotidianos hagan las condiciones de vida difíciles (...)» (83).

En *Italia*, la carrera, regida por el Decreto del Presidente de la República de 5 de enero de 1967, sobre «Regulación de la Administración de asuntos exteriores» (84), se estructura en las siguientes categorías: Embajador, Ministro plenipotenciario de primera clase, Ministro plenipotenciario de segunda clase, Consejero de Embajada, Consejero de legación, primer Secretario de legación, segundo Secretario de legación, tercer Secretario de legación y Agregado de legación.

El ingreso en la carrera se efectúa por oposición, considerada como una de las más difíciles de la función pública, y los candidatos que la superen son nombrados diplomáticos «voluntarios», debiendo superar un período de prueba de un año para entrar a formar parte del cuerpo como agregados de Legación.

El ascenso en la carrera responde fundamentalmente al criterio del mérito, pues el funcionario diplomático «además de haber desempeñado bien las funciones del propio grado, debe poseer los requisitos de carácter, intelectuales y de cultura, de preparación y de formación profesional necesarios para las nuevas funciones. Para la promoción al grado de Consejero de embajada y los nombramientos en los grados superiores, dichos requisitos deben poseerse de forma eminente, en relación a las funciones de alta responsabilidad que se han de ejercitar» (art. 105). Es así muy importante el paso de consejero de Legación a consejero de Embajada, que permite el acceso a los puestos directivos de la carrera y que se realiza por elección en base al mérito en nueve promociones sobre diez, reservándose la décima a la antigüedad. A partir de esta categoría, la discrecionalidad política aumenta, y de acuerdo con el artículo 109 del Decreto, «los nombramientos de Ministro plenipotenciario de primera clase, de Ministro plenipotenciario de segunda clase, de Embajador, son conferidos por decreto del Presidente de la República, previa deliberación del Consejo de Ministros, a propuesta del Ministro de Asuntos Exteriores».

Los diplomáticos italianos perciben un sueldo fijo en función de su categoría personal, y, además, cuando desempeñan puestos de representación diplomática o cargos consulares de primera categoría, se les otorga una «indemnización de servicio en el exterior», establecida en función del puesto que ocupen (art. 170 del Decreto).

(83) Sólo se exceptúan de este precepto «los agentes a quienes razones de salud clínicamente constatadas hayan impedido satisfacer esta obligación».

(84) La *amministrazione degli affari esteri* comprende en Italia las siguientes carreras: diplomática, directiva, administrativa, del personal de cancillería y de los asistentes comerciales (art. 93 del Decreto).

Variado es el caso de *Iberoamérica*, si bien son bastantes los países que han adoptado el sistema de carrera (así, entre otros, Argentina, Brasil, Perú, Ecuador), resultando ahora de interés hacer referencia a la organización de la carrera en Brasil, dado que se trata de un Estado cuyo servicio exterior goza de merecido prestigio y que cuenta, además, con una legislación reciente en la materia.

La organización de la carrera diplomática brasileña fue importada a principios de siglo de Francia por el barón de RÍO BRANCO (de quien ha tomado su nombre la Escuela diplomática), y ha conservado las líneas fundamentales de su configuración tradicional, que se mantienen en la última regulación operada por la Ley núm. 7501, de 27 de junio de 1986, que «Instituye el régimen jurídico de los funcionarios del Servicio Exterior». Dicha Ley reconoce en su artículo 1.º el sistema de carrera como necesariamente vinculado a la organización de la función pública exterior (85).

Como consecuencia de esa influencia francesa, la carrera diplomática brasileña se estructura «en orden jerárquico funcional descendiente», en las siguientes categorías: Ministro de primera clase, Ministro de segunda clase, Consejero, primer Secretario, segundo Secretario y tercer Secretario (art. 40), siendo el número de cargos, en cada clase, fijado por la propia Ley (Anexo I).

En la carrera diplomática se ingresa por su categoría inicial, mediante oposición de ámbito nacional, organizada por el Instituto Río Branco, y tras habilitación en el Curso de Preparación a la Carrera Diplomática por ese Instituto, pudiendo dispensarse de este curso cuando se trate de oposición de acceso directo a la categoría inicial (86) (arts. 38 y 39).

El ascenso en la carrera se realiza de acuerdo con los principios de mérito y de la antigüedad, siendo mayor la importancia del primero cuanto mayor es la categoría a la que se asciende (87), y exigiéndose

(85) Artículo 1.º: «El Servicio Exterior, esencial para la ejecución de la política exterior del Brasil, está constituida por el cuerpo de funcionarios permanentes, capacitados profesionalmente como agentes del Ministerio de Relaciones Exteriores, en Brasil y en el exterior, organizados en carrera y categoría funcional definidas y jerarquizadas y sujetos al régimen de esta Ley.»

Estos funcionarios del Servicio Exterior se clasifican en dos grupos bien definidos: los miembros de la carrera diplomática, a quienes «incumben actividades de naturaleza diplomática y consular, en sus aspectos específicos de representación, negociación, información y protección de los intereses brasileños en el campo internacional» (art. 3.º), y los funcionarios de la «categoría funcional de Oficial de Cancillería», a quienes incumben «tareas de apoyo administrativo a las actividades de naturaleza diplomática y consular, en la Secretaría de Estado y en el exterior» (art. 4.º).

(86) En el primer caso se exige haber terminado, como mínimo, seis semestres o los créditos equivalentes de una carrera universitaria superior, y en el segundo, el título de licenciado.

(87) De esta forma, la promoción a Secretario de Segunda se hace exclusivamente por antigüedad; a Primer Secretario, en la proporción de tres ascensos por méritos y uno por antigüedad; a Consejero, en la proporción de un ascenso por méritos y uno por antigüedad, y a Ministro de Primera y Segunda clase, por méritos únicamente.

en todos los casos contar con un número determinado de años de ejercicio efectivo de la profesión.

De acuerdo con su categoría personal, los diplomáticos podrán optar a los puestos establecidos reglamentariamente, que se dividen, a partir de la Ley del 86, en grupos A, B y C, según «el grado de representatividad de la misión y las condiciones de vida en el puesto» (art. 14).

El Jefe de Misión, reconocido como «la más alta autoridad brasileña en el país ante cuyo Gobierno está acreditado» (art. 43), es elegido entre los Ministros de Primera clase o, en determinados casos, de Segunda clase, y se admite que «excepcionalmente podrá ser designado para ejercer la función de Jefe de Misión Diplomática permanente un brasileño de nacimiento, no perteneciente a los cuadros del Ministerio de Relaciones Exteriores, mayor de 35 (treinta y cinco) años, de reconocido mérito y con relevantes principios prestados al país» (art. 44). Los nombramientos de Jefes de Misión no diplomáticos son en la práctica casos contados, motivados por la especial adecuación del elegido para determinado puesto.

En cuanto a las retribuciones, constan de un sueldo base, dependiente de la categoría personal del funcionario, y de un complemento de destino que varía según las condiciones de vida en el puesto y unos gastos de representación en función del cargo desempeñado.

VI. EL PAPEL ACTUAL DE LA DIPLOMACIA, LA CARRERA COMO NUCLEO BASICO DEL SERVICIO EXTERIOR

Desde la Primera Guerra Mundial, el nuevo orden socioeconómico y político internacional va a incidir en la diplomacia tradicional, originando una pérdida de iniciativa y de capacidad negociadora por parte de los agentes diplomáticos, y propiciando el desarrollo de la diplomacia directa, desarrollada mediante el contacto directo entre los responsables políticos nacionales (Jefes de Estado, ministros...), y de la diplomacia multilateral, en sus dos formas de diplomacia parlamentaria (diplomacia permanente ante las organizaciones internacionales) y de diplomacia de conferencia (diplomacia temporal en las conferencias diplomáticas) (88).

La pérdida de responsabilidad política y capacidad negociadora por parte de los agentes diplomáticos es consecuencia, por un lado, del incremento de la actividad del Gobierno, y, por otro, del desarrollo de

(88) Sobre el papel de la diplomacia en el mundo actual, véase Philippe CAHIER, *ob. cit.*, pp. 15 y ss., y E. VILARIÑO PINTOS, *ob. cit.*, pp. 71 y ss.

los medios de transporte y de las comunicaciones en el mundo moderno.

El paso del Estado liberal no intervencionista al «*Welfare State*» y la creciente complejidad y tecnicidad de los problemas de la sociedad moderna industrial, ha alterado el papel del Gobierno, que deja de ser un «órgano ejecutivo» de las leyes, para convertirse en un «órgano activo» de decisión y planificación (89), lo que en materia de política exterior se traduce en el relevo de la «diplomacia clásica» por la «diplomacia directa», expresión con la que se designa, como señalan MARTÍNEZ LAGE y MARTÍNEZ MORCILLO, «el fenómeno cada vez más frecuente en las relaciones internacionales, de que los Jefes de Estado o de Gobierno entren en contacto directo para plantear o resolver cualquier asunto que en otros tiempos hubiera sido normalmente tratado a través de las Misiones diplomáticas, cuya función en estos casos se limita a la preparación previa del encuentro y a la subsiguiente gestión de los resultados» (90). Este fenómeno se ha visto posibilitado, evidentemente, por el desarrollo de las comunicaciones y del transporte aéreo y en él ha incidido también la conversión de la diplomacia secreta en diplomacia abierta, sobre todo en lo que concierne a las opciones y a las decisiones en materia de política exterior, que hace que el Gobierno deba rendir cuentas de sus actuaciones exteriores ante el Parlamento y la opinión pública, lo que le lleva a comprometerse aún más en la política exterior (91).

Al fenómeno de la diplomacia directa, hay que añadir el contacto permanente que existe hoy entre las misiones diplomáticas y el Ministerio de Asuntos Exteriores. Ya en 1886, afirmaba Antonio DE CASTRO: «Hoy, verdaderamente, el telégrafo ha quitado casi toda la responsabilidad al Negociador en la mayor parte de los casos, porque a la carencia de instrucciones o defecto de las que tenga, se puede suplir en el acto pidiendo explicaciones, o solicitando que se apruebe lo que piensa proponer, por medio de un simple telegrama cifrado» (92). Desde entonces hasta hoy, el teléfono, y más recientemente el telex y el telefax, han abierto una línea de comunicación permanente entre los embajadores y el Ministerio del que dependen, reduciendo consiguientemente su ámbito de discrecionalidad.

(89) Así lo señalaba el diplomático y entonces Ministro de Asuntos Exteriores Marcelino OREJA en una conferencia sobre el tema «La política exterior en un sistema democrático», pronunciada en la Escuela Diplomática en 1977 (publicada por la Oficina de Información Diplomática).

(90) *Diccionario diplomático iberoamericano*, cit., p. 47, voz «Diplomacia directa».

(91) CAHIER (ob. cit., p. 15) cita la clara exposición que de esta idea realiza H. NICOLSON: «The basic theory of democratic diplomacy is therefore as follows: the diplomatist, being a civil servant is subject to the Foreign Secretary; the Foreign Secretary, being Member of the Cabinet, is subject to the majority in Parliament and Parliament... is subject to the will of the sovereign people» (*Diplomacy*, Londres, 1950, p. 82).

(92) Ob. cit., t. II, p. 55.

Los diplomáticos han perdido así el papel protagonista en las relaciones internacionales, y ello ha generado dudas sobre su papel y funciones en el mundo actual (93). Sin embargo, como señala Emilio BELADIEZ, «Cuanto más se dice que la diplomacia no tiene ya razón de existir y que hay que eliminarla, más trabajan (y no por placer) los diplomáticos, más se exige de ellos y más crecen las carreras diplomáticas de cada país» (94).

La razón de ello estriba, sin duda, en que las relaciones entre los Estados no son sólo producto de «encuentros en la cumbre» y en ellos, además, los «sherpas» son necesarios en el camino de subida y en el de bajada (95). Como señala el ilustre diplomático y académico AREILZA, «El “día a día” de la diplomacia, tesonero, paciente y puntual es insustituible. Es el que labra los caminos, crea los surcos y allana los obstáculos que se oponen a los entendimientos. Vivir durante años en una capital ajena; identificarse con ella; tomar el pulso de esa nación, cotidianamente; sumergirse en la lectura de su prensa o en la escucha de su radio y televisión; saludar sus novedades literarias; visitar las exposiciones de arte; acudir a los acontecimientos teatrales, sinfónicos y deportivos; seguir con atención el flujo de los episodios políticos (...). ¡Cuántas obligaciones que parecen banales o frívolas resultan decisivas, a la hora de la negociación más ardua! Lo que se anudó durante tantos días, en el trato social, sirve entonces, señeramente, a la gestión decisiva, a la petición urgente, al contacto indispensable» (96). Este papel *sur place* de la diplomacia ha de ser reconocido y valorado, mejorándose la situación material y moral de los agentes encargados de asegurar en el extranjero la presencia de nuestro país, pues cada vez son más las circunstancias externas que inciden negativamente sobre la carrera (el desarrollo de la diplomacia directa, el terrorismo internacional, la modestia de las remuneraciones de la administración comparadas con las del sector privado, la dificultad cada vez mayor de contar con el servicio doméstico necesario para el desempeño de la actividad representativa, el deseo actual de las esposas de no renunciar a su actividad profesional, etc.). La carrera ha de conservar su atractivo

(93) Como señala HAMILTON WHITE, «diplomats (...) are widely regarded, given today's rapid communications and jet travel, as an over-privileged (they don't pay taxes and they ride around in fancy cars with flags flying) combination of messenger boy, doorman and tour operator» («In defence of diplomats: an apologia by Ham Whyte», cit.).

(94) Emilio BELADIEZ, *Diplomacia y diplomáticos*, cit., pp. 38 y 39.

(95) Así lo señala HAMILTON WHYTE en el artículo citado: «There is plenty to be done. Peripatetic politicians make more headlines. But diplomats chip away. Some things may only be settled, if at all, at the summit. But even —and perhaps especially— at the summit the sherpas are important on the way up, and sometimes even more important on the way down, as was demonstrated recently at Reykjavik.»

(96) José María de AREILZA, prólogo a su obra *Memorias Exteriores, 1947-1964*, Ed. Planeta, 1984, p. 13.

para jóvenes con aptitudes y vocación, pues sólo así podrá garantizarse la calidad de nuestro servicio exterior.

Otro fenómeno de nuestra época que ha incidido de forma fundamental en la función del diplomático ha sido la «diversificación y complejización» de las relaciones diplomáticas en el mundo actual, dada «la progresiva configuración de una Sociedad Internacional, en la que (...), si bien es cierto que las relaciones interestatales —paz y guerra— constituyen su dimensión fundamental, incluye un sistema económico y unas relaciones trans o supranacionales de creciente importancia», con lo que los diplomáticos resultan «desplazados, en cuanto a los contenidos de sus funciones, por otros sectores y cuerpos de la Administración, sin que exista la necesaria coordinación, evitando la dispersión de esfuerzos y unidad de dirección del vasto y complejo haz de servicios estatales relacionados con la realidad internacional, tareas éstas que lógicamente deben ser responsabilidad de los Ministerios de Asuntos Exteriores (97). En este contexto, a la diplomacia se le plantea una doble vía: o avanzar por el camino de la especialización de sus funcionarios o convertirse en un núcleo coordinador e integrador de las distintas actuaciones sectoriales de otros departamentos ministeriales. Como ejemplo en la actualidad de la primera opción, puede señalarse el caso del servicio exterior de los Estados Unidos (98), en cuya actual *Foreign Act*, de 1980, se afirma que «la amplitud y complejidad de los asuntos exteriores de la nación han incrementado la necesidad de un servicio exterior profesional, que sirva a los intereses exteriores de los Estados Unidos de un modo integrado, y que constituya una fuente de personal cualificado para el Presidente, el Ministro de Asuntos Exteriores (*Secretary of State*), y de los departamentos que se ocupan de asuntos de carácter internacional» [*Section 101 (2)*]. Para ello, y desde el inicio de su carrera, los funcionarios del *Foreign Service* han de especializarse en una de las cuatro ramas en que se divide el servicio: política, económica, administrativa o consular, y actuarán, en cada una de ellas, bajo la dirección y coordinación general del Ministro de Asuntos Exteriores y la inmediata dirección, en su caso, del Departamento que precise la utilización de sus servicios. El servicio exterior norteamericano se constituye así, como una carrera única «caracterizada por la excelencia y el profesionalismo» y «esencial en el interés nacional de asistir al Ministro de Asuntos Exteriores en la conducción

(97) Antonio MORALES MOYA, «Relaciones internacionales y función diplomática en la historia contemporánea», en la revista *Documentación Administrativa*, núm. 205, 1985, pp. 9 y ss. (pp. 47 y 48).

(98) El Servicio Exterior americano fue regulado por primera vez por la denominada *Rogers Act* de 24 de mayo de 1924, a la que siguió la *Foreign Service Act* de 1946 y la actualmente vigente de 17 de octubre de 1980, enmendada en diciembre de 1984.

de los asuntos exteriores de los Estados Unidos» [*Section 101 (1) del FSA*].

Nuestro país no parece orientarse por esta vía de la especialización dentro de la carrera diplomática, sino que, por el contrario, la realidad actual es que un número considerable de ministerios invade las competencias exteriores por medio de agregados, cooperantes y técnicos (99). Hasta este siglo, sólo los agregados militares tenían asignada una función propia en las relaciones exteriores del Estado (100), pero poco a poco diversos Departamentos ministeriales han ido adquiriendo «parcelas» de la acción exterior, llegando a dividirse una misma función y un mismo cargo entre dos ministerios: caso de los agregados comerciales (101).

Nuestro país ha seguido, en este sentido, una evolución inversa a la del servicio exterior británico, que ha tendido históricamente hacia la unificación de los distintos órganos de gestión de los intereses nacionales en el extranjero (102), en un proceso cuyo objetivo «no era

(99) Señala en este sentido Roberto MESA: «La realidad presente es que un número considerable de Ministerios invade las competencias exteriores por la vía de los hechos. No son pocos los departamentos ministeriales que asumen funciones de representación; que toman parte en negociaciones invocando su cualificación; que se relacionan directamente con sus homólogos extranjeros y que cuentan con sus propios servicios exteriores, y que, de manera más formalizada, cuentan con sus propios agregados en las Embajadas (...)» («El proceso de toma de decisiones en política exterior», en la revista *Documentación Administrativa*, núm. 205, 1985, pp. 144 y ss.).

(100) Ya el Real Decreto de 17 de julio de 1816, relativo a las condiciones para ser nombrado agregado a las legaciones y embajadas, preveía el destino de «cuatro Oficiales distinguidos por su saber y talentos en el ejército, y otros tantos igualmente distinguidos en la marina» serían destinados «en clase de agregados a embajadas o ministerios» a las Cortes de París, Rusia, Viena, Berlín, Londres y los Países Bajos, con el objeto de observar «los adelantamientos de las grandes potencias extranjeras».

(101) Los cargos de Agregados comerciales fueron creados por Decreto-ley de 19 de abril de 1929 y se asignaban en un principio a «funcionarios de la carrera diplomática con categoría no inferior a Secretario de segunda clase», y sólo «excepcionalmente, cuando las necesidades del comercio lo requieran, el Ministro de Economía Nacional podrá encomendar a personas de comprobada idoneidad las funciones de agregados comerciales en el extranjero» (Real Decreto-ley de 28 de febrero de 1930), excepción que con el tiempo fue convirtiéndose en norma para un cierto número de puestos. Estos funcionarios dependían del Ministerio de Asuntos Exteriores, de la Subsecretaría de Economía Exterior, hasta que el Real Decreto de 3 de octubre de 1957 la suprime y divide sus funciones entre el Ministerio de Comercio (hoy de Economía y Hacienda) y el Ministerio de Asuntos Exteriores, y en cuanto al desempeño de los puestos de agregados comerciales, opta por una solución «salomónica», estableciendo en su artículo 4.º que «en lo sucesivo, las funciones del servicio que se suprime serán desempeñadas por funcionarios de la carrera diplomática y del Cuerpo Técnico de Comercio, indistintamente, y en la proporción que aconsejen las necesidades de los servicios económicos en el extranjero».

(102) La *Foreign Service Act* de 20 de mayo de 1943 realizó la unificación de los tres cuerpos hasta entonces existentes: el *Foreign Office and Diplomatic Service*, el *Consular Service* y el *Commercial Diplomatic Service*, que se integraron en un único *Foreign Service*, en el que se incluyó también en 1946 el Servicio de Información en el extranjero (hasta esa fecha dependiente del Ministerio de Información, que entonces se suprime). Esta tenencia unificadora recibió un nuevo impulso por el *Plowden Report*, culminando con la unificación del *Foreign Service*, el *Commonwealth Service* y el *Trade Commission Service*, que a partir del 1 de enero de 1965 se fundieron en un único y nuevo *Servicio Diplomático de su Majestad*. De esta forma, en la actualidad

otro que conseguir una dirección unitaria que permitiera una mayor coordinación y un mejor aprovechamiento de recursos al servicio de la política exterior» (103); habiéndose llegado a una situación que pone seriamente en peligro el principio de unidad de acción exterior debido a «los impulsos centrifugos de cada Departamento, que quiere imponer sus propias reglas, no sólo funcionales, sino también funcionariales» (104).

Actualmente, está en curso una reforma profunda del servicio exterior y «de fortalecimiento, de modernización, de coherencia y de profesionalización» del servicio exterior (105), y uno de cuyos objetivos primordiales es la salvaguarda de ese principio de unidad de acción. Principio que, de acuerdo con las conclusiones del Libro Blanco de la Administración Exterior del Estado (106), se pretende compaginar también con el de especialización en la gestión en un modelo de «coordinación equilibrada», en el que la relación y la representación política internacional «debe ser competencia exclusiva del Ministerio de Asuntos Exteriores», y la gestión técnica de los programas sectoriales debe atribuirse «al Ministerio que, dentro de la Administración del Estado, se ocupe de la materia de que se trate en cada caso». Esta división competencial de carácter funcional, que reconoce a los distintos Departamentos ministeriales la responsabilidad de «la elaboración, gestión y ejecución de los programas de actuación sectoriales, incluidos los de naturaleza convencional y de participación en los Organismos internacionales», otorga al Ministerio de Asuntos Exteriores la función de «criarlos en función de los objetivos globales de nuestra política, coordinarlos y encauzarlos hacia el exterior donde las representaciones diplomáticas han de ser los centros preeminentes de irradiación y apoyo logístico» (Conclusión primera del Libro Blanco).

Pieza clave en la realización práctica de este modelo ha sido el Real

los diplomáticos ocupan en Gran Bretaña la casi totalidad de los puestos de carácter comercial, laboral, de información, etc., con dos únicas excepciones destacables: el Programa de Ayuda a los Países Subdesarrollados, que es aplicado por funcionarios del Ministerio de Desarrollo en Ultramar, y la acción cultural en el exterior, realizada por el Ministerio de Educación, a través de sus funcionarios pertenecientes al *British Council*. Véase Jorge DEZCALLAR DE MAZARREDO, ob. cit., pp. 4 y ss.

(103) J. DEZCALLAR DE MAZARREDO, ob. cit., p. 5.

(104) Alejandro NIETO, «Selección y perfeccionamiento del personal del servicio exterior», cit., p. 168.

(105) Así lo señaló el Ministro de Asuntos Exteriores, FERNÁNDEZ ORDÓÑEZ, en su intervención ante la Comisión de Asuntos Exteriores del Senado para informar de los proyectos de modernización del Servicio Exterior (BOCG, Senado, 13 de noviembre de 1985).

(106) El Libro Blanco de la Administración Exterior recoge las conclusiones de un informe sobre los medios materiales y personales y la organización del Servicio Exterior elaborado por una Comisión Internacional creada en 1983 por el Consejo de Ministros, colaborando en la tarea todos los departamentos con competencias relacionadas con la acción exterior. Las conclusiones, tras ser aprobadas por la Comisión Internacional y tras un período de consultas entre los distintos Ministerios, fueron elevadas en forma de Libro Blanco de la Administración Exterior del Estado al Consejo de Ministros que lo aprobó por Acuerdo de 24 de abril de 1987.

Decreto 683/1987, de 8 de mayo, sobre organización de la Administración del Estado en el Exterior, que con el fin de reforzar el principio de unidad de acción (107), potencia la figura del Jefe de Misión, a quien corresponde «la coordinación de todos los órganos de la Administración del Estado en el exterior, al objeto de garantizar, de acuerdo con el principio de unidad de acción en el exterior, que sus actuaciones en el exterior sean acordes con las directrices de política exterior definidas por el Gobierno» (art. 8).

Nuestro país sigue en este sentido la solución adoptada en Francia, donde los distintos departamentos ministeriales se ocupan de las actuación internacional de su sector, pudiendo contar las embajadas, en función del nivel y de la naturaleza de las relaciones bilaterales, con agregados financieros, agrícolas, de la marina mercante o laborales, servicios técnicos sometidos todos ellos a la suprema autoridad del Embajador, cuyo papel y autoridad han sido reforzados por el Decreto de 1 de junio de 1979, que lo reconoce como representante del Jefe del Estado y de cada uno de los Ministros, y, en cuanto tal, responsable de la coordinación de la actuación de los distintos servicios y de su conformidad a las orientaciones fijadas por el Gobierno.

De esta potenciación de la figura del Jefe de Misión se deriva la de los colaboradores diplomáticos que comparten y posibilitan el ejercicio de sus funciones. La garantía del principio de unidad de acción exterior, que impida que ese modelo de «coordinación equilibrada» se desequilibre y conduzca a una fragmentación sectorial, ha de pasar necesariamente por la adscripción de la estructura misma, de la «osamenta» de las representaciones diplomáticas, a una carrera como la diplomática, que a su jerarquía y cohesión internas, une el acervo de experiencias y saberes cuya técnica es preciso saber y dominar para una eficaz aplicación de los principios que rigen la actuación exterior del Estado. De nada serviría una cabeza brillante en un cuerpo desmembrado, y de nada servirían unas excelentes actuaciones sectoriales si no existe un tronco que las canalice y coordine.

De esta forma, en el juego cada vez más complejo de las relaciones internacionales, el nuevo papel de la diplomacia es a la vez de orientación y de impulsos, de coordinación y de control. Y sigue siendo, hoy como ayer, el camino que permite a una voluntad nacional expresarse en el exterior (108).

(107) El principio de unidad de acción exterior se hallaba ya reconocido tangencialmente en el Real Decreto 1485/1985, de 28 de agosto, por el que se remodela la estructura orgánica básica del Ministerio de Asuntos Exteriores (art. 1.1).

(108) J. CHAZELLE, ob. cit., p. 58.