

*La Escuela Diplomática: cincuenta años al servicio del Estado (1942-1992) **

JAVIER RUBIO

Embajador de España

Sobre la falta de estudios de la política exterior de España se ha llamado la atención con cierta frecuencia. Y ciertamente no sin razón, pues si es justo reconocer que en los dos últimos siglos —nos referimos especialmente a la época contemporánea— la proyección exterior de España ha tenido un tono menor, de escasa relevancia en el concierto internacional de naciones a consecuencia de una serie de circunstancias que no son ahora el caso de examinar, también lo es que la referida proyección es un componente del que no se puede prescindir a la hora de abordar el examen de la historia de nuestro país. Como hemos mostrado ya en alguna ocasión, hay momentos de particular relieve en nuestra historia reciente en los que las interconexiones de la política interior y la exterior son tan intensas que no es posible explicar inteligiblemente ninguna de ellas sin un adecuado conocimiento de la otra.

Ahora bien, este panorama historiográfico, todavía muy poco satisfactorio aunque felizmente desde hace algunos años empieza a mejorar apreciablemente, sobre todo para el siglo XX, no se plasma únicamente en la escasez de estudios de auténtico calado investigador sobre las directrices políticas, o las páginas más relevantes de la política exterior española de las dos últimas

* LUIS TOGORES y JOSÉ LUIS NIETO: *La Escuela Diplomática: cincuenta años al servicio del Estado (1942-1992)*. Madrid, Escuela Diplomática, 1993, 597 págs.

centurias, sino también, aunque estamos tentados a decir que sobre todo, en la falta de investigaciones sobre cuestiones o aspectos aparentemente secundarios, pero cuya realización previa es muchas veces indispensable para poder fundamentar y elaborar estudios de mayor envergadura histórica e impacto historiográfico. Una de estas cuestiones, aparentemente menores, pero de gran interés para el estudio de la política exterior, es el adecuado conocimiento del instrumento básico por el que se llevan a cabo las relaciones oficiales entre los Estados. Nos referimos, claro está, a las representaciones diplomáticas y consulares y a su ingrediente humano esencial: el funcionario diplomático. Tanto ayer, en el siglo *xix*, por seguir limitándonos a la época contemporánea, como hoy, en nuestro siglo *xx*.

Pues bien, en este marco temático y cronológico parece elemental preguntarnos: ¿Cuáles han sido los momentos y los principales criterios que han contribuido a la formación y desarrollo de la carrera diplomática en España? Y sobre todo, refiriéndonos al pasado inmediato: ¿Qué importancia han dado los gobiernos españoles en el último medio siglo a disponer de unos funcionarios diplomáticos competentes y responsables? ¿Cuáles han sido los criterios selectivos y formativos que se han adoptado para conseguir tal objetivo? ¿En qué medida la coyuntura política interna e internacional ha afectado a estos objetivos y procedimientos? ¿Qué otras iniciativas tendentes a la potenciación de la política exterior española se han perseguido por el centro académico que se creó con el objetivo antes referido?

He aquí tan sólo algunas de las interesantes cuestiones a las que se responde en la obra que nos ocupa, *La Escuela Diplomática: cincuenta años al servicio del Estado (1942-1992)*, cuya realización se debe a la feliz iniciativa del director de la referida Escuela cuando ésta cumplía el medio siglo, Ramón Armengod.

La obra incluye una amplia y documentada introducción del profesor José Martínez Cardós, el mismo autor que con el diplomático Carlos Fernández Espeso publicó en 1972 un memorable trabajo sobre las disposiciones orgánicas del Ministerio de Estado y de su antecedente la Primera Secretaría de Estado, desde la creación de esta última en 1705 hasta 1936, esto es, hasta la iniciación de la guerra civil, que termina con la denominación del departamento citado en primer lugar. Un trabajo, decimos, memorable, ya que representa una insustituible y fiable fuente de preciosas informaciones del órgano estatal encargado de las relaciones exteriores durante más de dos siglos.

Martínez Cardós —que junto al profesor Juan Carlos Pereira ha dirigido los trabajos del equipo investigador— centra ahora lógicamente su atención en la aparición de la Carrera Diplomática en España, y en los sistemas que se han practicado para la selección de jefes de misión y demás funcionarios diplomáticos en los últimos siglos. Destaca muy pertinentemente la importancia del siglo *xviii* en la profesionalización de la diplomacia, no sólo la española, y ofrece una serie de interesantes y poco conocidas informaciones

sobre los requisitos y pruebas establecidos a lo largo del siglo XIX para tener acceso a la Carrera Diplomática. Una exposición tanto más valiosa por cuanto incluye informaciones precisas sobre los principales criterios que a lo largo del siglo XIX se adoptan en Francia y en Inglaterra para seleccionar a sus funcionarios diplomáticos, esto es, en las dos grandes potencias que han ocupado el lugar más destacado en la política exterior española a lo largo de los últimos siglos.

También se hace en la introducción alguna significativa alusión, en relación con España, respecto al incumplimiento de las normas establecidas para seleccionar a los aspirantes a la Carrera Diplomática, e incluso a la aparición de funcionarios cesantes en la misma como consecuencia de prácticas nepotistas. Sin embargo, estas cuestiones se suscitan muy rápidamente y se presentan circunscritas al primer tercio del siglo XIX, lo que podría hacer pensar que la incidencia sobre el servicio exterior de estos factores distorsionantes fue irrelevante en la mayor parte del siglo XIX.

A nuestro juicio, sin embargo, la importancia del modesto respeto a la ley, así como la gran proclividad al tráfico de influencias —por emplear expresiones eufemísticas— de la sociedad española, junto con la potenciación de tales vicios por la agitada y cambiante vida política durante la pasada centuria, fueron unos factores que tuvieron gran impacto en la deficiente calidad de la diplomacia, e incluso de la política exterior de la España del siglo XIX. En la historia de la diplomacia española que algún día se escribirá esperamos que pueda quedar de manifiesto. Por el momento nos limitaremos a señalar que al producirse la Restauración, que suele considerarse un cambio de régimen —entre los del pasado siglo— bastante conciliador respecto a la situación anterior, una de las primeras medidas que toma el nuevo Gobierno es el suspender, por Decreto de 7 de enero de 1875, la Ley de la Carrera Diplomática de 1870, procediendo en seguida a destituir de cargos directivos secundarios a experimentados funcionarios que los ocupaban desde hacía años.

En realidad, no es sólo en la introducción donde se hace una oportuna evocación de los criterios de reclutamiento de funcionarios diplomáticos que existían en España con anterioridad a los cincuenta años que constituyen el lapso que centra la obra que examinamos.

En el capítulo I, el más extenso de los ocho de que consta, los autores de este estudio, Togores y Neila, hacen una resumida pero sustanciosa exposición de los antecedentes más próximos respecto a la formación de diplomáticos en España. Una exposición que se extiende desde la creación en 1911 del Instituto Libre de Enseñanza de las Carreras Diplomática y Consular y Centro de Estudios Marroquíes, cuya larga denominación muestra claramente que su objetivo desbordaba la formación de los referidos funcionarios y se relacionaba estrechamente con las apremiantes conexiones africanistas de la política exterior española de la época, hasta la normativa que estableció en 1932 la II República para el ingreso en la Carrera Diplomática. Lo que supone recordar un cuarto de siglo en el que se producen importantes cambios en

la ya tradicional estructura de la carrera, entre los que son especialmente relevantes la fusión de las Carreras Diplomática y Consular y la supresión del puesto inicial de «agregado» sin sueldo; medidas ambas adoptadas en 1928 por el gobierno de Primo de Rivera, cuyos efectos democratizadores en la configuración de la tradicionalmente elitista Carrera Diplomática sería interesante evaluar algún día.

Naturalmente el objetivo medular de la obra que nos ocupa es el estudio de la Escuela Diplomática en su primer medio siglo de existencia (1942-1992), cuestión a la que se dedican los restantes capítulos: del II al VIII.

Desde el Decreto de 6 de diciembre de 1941, por el que se convoca la primera oposición a la Carrera Diplomática después de la guerra civil, lo que da lugar al año siguiente, 1942, a la creación de la Escuela Diplomática a la que se incorporarán los opositores aprobados, hasta el Decreto de 27 de noviembre de 1987 y el reglamento del año siguiente, que corresponden a la última reorganización de la referida Escuela, los autores pasan detenida revista a todas las disposiciones que afectan a su funcionamiento. Pero debe advertirse que esta larga exposición de disposiciones legales no se limita a una glosa de las publicadas, con sus más o menos interesantes exposiciones de motivos, pues los autores han investigado los correspondientes informes y documentos administrativos que guardan los archivos y que tantas veces son los verdaderamente elucidativos de las auténticas motivaciones de las disposiciones promulgadas. Y es grato constatar que todo ello se ha hecho con seriedad, con rigor, no escatimando el esfuerzo para completar las informaciones en cada caso. Las precisas notas biográficas a pie de página de los directores de la escuela son un buen ejemplo de este afán informativo.

Los problemas de fondo en la selección del personal diplomático español, tanto en la evaluación de la importancia relativa de la aptitud intelectual sobre las dotes vocacionales, con todo un conjunto de cuestiones conexas que se extienden desde la naturaleza de la titulación universitaria que se exigía para presentarse a la oposición, la amplitud de las materias que habrían de integrar esta prueba, la mayor o menor importancia de los estudios que debían cursarse, hasta la incidencia de las necesidades del servicio diplomático sobre la calidad y/o duración del proceso selectivo, constituyen el eje principal, pero no el único, en torno al cual gira la exposición de Togores y Neila. Una exposición en la que quedan claramente delineadas y explicadas las tres grandes fases por las que pasa la Escuela Diplomática:

1) Los primeros veinticinco años, de 1942 a 1968, con una oposición muy exigente y un período de estudios —de uno o de dos años desde 1950— de menor peso selectivo y prácticamente no eliminatorio.

2) De 1968 a 1982. Quindenio que supone un cambio sustantivo en la importancia dada a los estudios de la Escuela, ya que las calificaciones obtenidas en ella cuentan poderosamente en el concurso-oposición que se establece al final de la misma para el ingreso en la Carrera Diplomática; y

3) El decenio final, de 1982 a 1992, en el que al haberse constatado los inconvenientes de una Escuela más competitiva que formativa, se vuelve al criterio de la gran barrera selectiva para el acceso a la misma que había imperado en el primer cuarto de siglo.

Otra interesante nota de los criterios de selección, que también se pone simple manifiesto en este estudio, es la progresiva apertura de los títulos universitarios que se han requerido para presentarse a la oposición de acceso a la Escuela Diplomática, lo que supone una evolución desde la tradicional licenciatura en Derecho, como único título que permitía acceder a la Carrera, a la admisión de cualquier licenciatura de Facultad Universitaria o de Escuela Técnica Superior, pasando por la primera ampliación, en 1945, a los licenciados de la facultad de Ciencias Políticas y Económicas. Ampliación esta última que en su época desencadenó una pequeña pero intensa batalla administrativa de la que se hace cumplida relación en esta obra.

Ahora bien, así como de la incidencia en el ingreso en la Escuela Diplomática de las distintas titulaciones de Facultades Universitarias, o de Escuelas Técnicas, se hace en el documento 25 una cuidadosa contabilidad para el lapso 1968-1985, en cambio del impacto en la selección de diplomáticos de la tan discutida, en su tiempo, apertura del ingreso a los licenciados en Ciencias Políticas y Económicas no se hace ninguna evaluación durante los decenios en los que compartió con la licenciatura en Derecho el encauzamiento de los universitarios españoles a la Carrera Diplomática. Debiendo señalarse, asimismo, que en el documento que se acaba de citar se presenta, bajo la denominación de «perfil estadístico» de los aspirantes a la carrera una serie de interesantes datos sobre la edad, el origen geográfico y los estudios efectuados por los referidos aspirantes, pero sin recoger las notas caracterizadoras de los currículos académicos de los ingresados. La elaboración de esta última información supone, sin duda, una ardua tarea —que en todo caso podría simplificarse con un razonable muestreo—, pero que tiene un gran interés, pues sólo a través de estos datos puede empezar a inferirse en qué medida la Escuela Diplomática ha llegado a nutrirse de los sectores más dotados que ha producido la Universidad española, lo que ha constituido uno de los objetivos fundamentales asignados al sistema de selección desde la fundación de la Escuela.

Tampoco se recoge en esta obra, aunque sus autores reconocen con encomiable probidad intelectual la importancia del tema (p. 131), un estudio sobre el perfil sociológico de los ingresados en la Escuela Diplomática a lo largo del medio siglo que se examina. Es lástima que esta investigación no se haya podido llevar a cabo, pues habría permitido hacer una primera evaluación del impacto democratizador que indudablemente ha existido en dicho lapso, como consecuencia de los nuevos procedimientos de selección e incluso de la política de becas, así como sobre la evolución —proba-

blemente decreciente— de la importancia del autorreclutamiento en las nuevas generaciones de diplomáticos.

Antes hemos dicho que las cuestiones relativas a la selección y formación del personal diplomático español constituía el eje principal, pero no el único, de la obra que nos ocupa.

Así es, efectivamente, pues los autores de *La Escuela Diplomática: cincuenta años al servicio del Estado*, no olvidan examinar un conjunto de actividades de acusada dimensión internacional que, con vinculación más o menos estrecha con el funcionamiento de la referida Escuela, se han venido desarrollando a lo largo de varios decenios. La primera de estas actividades, en 1948, fue el permitir la incorporación a dicho centro de alumnos de otras nacionalidades, pero es sobre todo a partir de la inauguración del edificio construido para Escuela Diplomática —antes los cursos tenían lugar en los locales de la Academia de Jurisprudencia— cuando empiezan a multiplicarse las nuevas actividades académicas, entre las que la inauguración, en 1956, de la *Escuela de Funcionarios Internacionales* fue uno de los pasos más importantes y significativos.

En este sentido los autores muestran cómo desde 1987 se han potenciado las funciones de la Escuela Diplomática como un centro de estudios del Ministerio de Asuntos Exteriores en el que, junto a la selección y formación de los candidatos a la Carrera Diplomática, se atiende también a la preparación y reciclaje de otros funcionarios del servicio exterior, así como al desarrollo de otras actividades conexas con las relaciones internacionales de España. Entre estas últimas se halla la realización y publicación de investigaciones sobre la referida temática, una iniciativa que ha adquirido notable desarrollo durante el mandato de uno de los más recientes directores de la Escuela Diplomática, Miguel Ángel Ochoa, sobre todo con el lanzamiento de la colección de trabajos de investigación que se integran en la «Biblioteca Diplomática Española», que cuenta ya con algunas obras de gran interés para la Historia de las Relaciones Internacionales de España.

Un trabajo en el que se examina la política de selección y formación del personal diplomático español no puede dejar de ser encuadrado de alguna manera en las coordenadas generales de la política exterior de España y aun de la interior, del lapso examinado, si ha de ser verdaderamente inteligible. Togores y Neila no lo han olvidado, y lo han hecho con lógica brevedad, pero también con elogiada discreción. Con una discreción tanto más meritoria por cuanto en las referencias que hacen a este marco general han procurado superar las visiones que desde el rencor y/o el halago aparecen con frecuencia en la reciente historiografía de nuestros últimos cincuenta años.

La obra que nos ocupa dispone de un amplio apéndice documental. Doscientas treinta y nueve páginas, más de la tercera parte del volumen total de la misma, están dedicadas a esta dimensión apendicular, lo que muestra una inquietud merecedora de agradecimiento por facilitar la consulta de los tex-

tos completos de importantes disposiciones examinadas en el estudio realizado. Aunque en realidad el apéndice documental de esta obra tiene un interés suplementario, por cuanto incluye además un conjunto de relaciones y de tablas estadísticas elaboradas por los autores, de indudable interés. Prescindiendo del documento número 25, al que nos hemos referido ya anteriormente, deseamos llamar la atención sobre el largo documento número 26, en el que se recogen los títulos de las memorias de los alumnos españoles de todas las promociones de la Escuela Diplomática desde 1943 hasta 1992, que es, en sí misma, una nómina casi completa de los funcionarios diplomáticos que ha producido la Escuela en sus primeros cincuenta años.

Prácticamente todos los documentos del apéndice se refieren, como es lógico, a informaciones que atañen a la Escuela Diplomática en el lapso de medio siglo, 1942-1992, que centra el estudio realizado. Ahora bien, el reflejo de las distintas etapas de la Escuela se halla poco equilibrado en el conjunto de documentos seleccionados, ya que la gran mayoría de los documentos incluidos se refieren a los últimos veinticinco años de funcionamiento de la Escuela. Lo que, por otra parte, ocurre siempre con los cuadros estadísticos más interesantes, como los números 17 al 20 y, sobre todo, el ya citado «perfil estadístico» de 1968 a 1985.

Desde otro ángulo es también conveniente recordar que los apéndices documentales se incluyen en las obras para ser consultados, y que para que la consulta pueda hacerse con rapidez es indispensable un índice en el que figure la página en la que se halla cada documento. Sobre todo cuando, como en el caso presente, el apéndice ocupa varios centenares de páginas y hay documentos de muy dispar longitud.

Pero no queremos terminar esta recensión apuntando una carencia, sino, al contrario, insistiendo en una virtud, en una encomiable y manifiesta virtud de esta obra: la seriedad y el cuidado desplegado por los dos jóvenes investigadores, Luis Eugenio de Togores y José Luis Neila, en la realización de la historia del primer medio siglo de la Escuela Diplomática española. A ellos y al resto del competente equipo investigador que, según nos anuncian en esta obra, estudian la posibilidad de elaborar un *Diccionario biográfico de diplomáticos españoles*, les deseamos tengan el ánimo y la abnegación que precisa la realización de tan singular y arduo proyecto. Pues se trata de un empeño que, en verdad, sería de extraordinaria utilidad para los estudiosos de la política exterior española y que, además, en una temática tan internacionalizada en sí misma como la historia de la diplomacia, nos permitiría comparecer con dignidad historiográfica en esa Europa con la que tanto deseamos codearnos.