



El servicio diplomático norteamericano:  
El *Foreign Service* (FS)

Alberto Priego



Tribuna  
Norteamericana

Número 7  
Julio, 2011



Universidad  
de Alcalá

*Las opiniones, referencias, y estudios difundidos en cualquier publicación de las distintas líneas editoriales del Instituto Universitario de Investigación en Estudios Norteamericanos “Benjamin Franklin” (Instituto Franklin) son responsabilidad exclusiva del autor colaborador que la firma. El Instituto Franklin no interfiere en el contenido ni las ideas expuestas por los referidos autores colaboradores de sus publicaciones.*

*El Instituto Franklin (fundado originalmente como “Centro de Estudios Norteamericanos” en 1987) es un organismo propio de la Universidad de Alcalá que obtuvo el estatus de “Instituto Universitario de Investigación” en el 2001 (Decreto 15/2001 de 1 de febrero; BOCM 8 de febrero del 2001, nº 33, p. 10). Su naturaleza, composición, y competencias se ajustan a lo dispuesto en los Estatutos de la Universidad de Alcalá de acuerdo al Capítulo IX: “De los Institutos Universitarios” (artículos del 89 al 103). El Instituto Franklin tiene como misión fundamental servir de plataforma comunicativa, cooperativa, y de unión entre España y Norteamérica, con el objetivo de promover el conocimiento mutuo. El Instituto Franklin desarrolla su misión favoreciendo y potenciando la creación de grupos de investigadores en colaboración con distintas universidades norteamericanas; impartiendo docencia oficial de postgrado (másteres y doctorado en estudios norteamericanos); difundiendo el conocimiento sobre Norteamérica mediante distintas líneas editoriales; y organizando encuentros académicos, de temática inherente a la propia naturaleza del Instituto, tanto de carácter nacional como internacional.*

Tribuna  
Norteamericana

Tribuna Norteamericana es una publicación  
del INSTITUTO FRANKLIN  
Universidad de Alcalá  
c/ Trinidad, 1  
28801 Alcalá de Henares  
Madrid. España  
Tel: 918855252 - Fax: 918855248  
<http://www.institutofranklin.net>  
© Instituto Franklin - UAH. 2011  
Edita: Servicio de Publicaciones UAH

Director: José Antonio Gurpegui  
Responsable de Publicaciones: Ana Lariño

ISSN: 1889-6871  
Depósito Legal: NA-2731/2011  
Impreso en España - Printed in Spain  
Impresión: Ulzama Digital S.L.

*Tribuna Norteamericana se distribuye gratuitamente entre sus suscriptores. Si desea recibir esta publicación, contacte con: [instituto.franklin@institutofranklin.net](mailto:instituto.franklin@institutofranklin.net)*

El servicio diplomático norteamericano:  
El *Foreign Service* (FS)

Alberto Priego

## Alberto Priego

Alberto Priego es Doctor en Ciencias Políticas y está especializado en Relaciones Internacionales y Seguridad Internacional. Ha sido investigador en el Departamento de Estudios Internacionales de la Universidad Complutense de Madrid y “Visiting Scholar” en la Escuela de Estudios Orientales y Africanos (SOAS, School of Oriental and African Studies). En la actualidad pertenece al Departamento de Disciplinas Comunes (ICADE) de la Universidad Pontificia Comillas donde imparte entre otras materias “Transiciones Políticas” y “Derecho Diplomático y Consular”. Es Miembro del Observatorio sobre Asia Central, creado en colaboración entre CIBOD, Real Instituto Elcano y Casa Asia. Es autor de La Evolución del conflicto en Chechenia, “The Creation of the Azerbaijani identity and its influence in the foreign policy”, “El Servicio Europeo de Acción Exterior: ¿una revolución para el proceso de integración y para la diplomacia?”, “El Plan Obama para Afganistán” y “El Negocio de la Droga en Asia Central”. Ha trabajado como investigador invitado en East-West Institute (Bruselas) y en el Center for Euro-Asian Studies (Reading, UK). Es colaborador de varios medios escritos (La Gaceta de los Negocios, El País, El Mundo, El Diario de Sevilla) y radiofónicos (RNE, Radio Free Praga o Radio France Internationale) así como algunos think tanks (CIDOB, Tres Culturas, Real Instituto Elcano, Center Euro-Asian Studies o Institute for the Study of Muslim Civilisations).

## 1. INTRODUCCIÓN

Parece lógico que para los Estados Unidos la política exterior sea de suma importancia habida cuenta que un 11% de su población no es americana y que tres cuartos de su PIB depende del exterior. De ahí la importancia del Servicio Diplomático – *Foreign Service* (FS) - es ese brazo que ejecuta la política exterior que desarrollan los órganos centrales de los Estados Unidos, esencialmente el Departamento de Estado. En la actualidad, el *Foreign Service* está compuesto por unas 12.000 personas que tratan de poner en práctica la política exterior así como ayudar a los más de 5 millones de ciudadanos norteamericanos que residen en el exterior.

El *Foreign Service* (FS) recluta a sus miembros mediante una serie de exámenes tanto orales como escritos (FSOT o FSWE). Una vez han superado estas pruebas los nuevos miembros serán enviados a una de las más de 265 misiones que los Estados Unidos tienen por todo el mundo incluyendo misiones diplomáticas, consulados y otras delegaciones. Los miembros del *Foreign Service* (FS) sirven en el Departamento de Estado, Departamento de Comercio, Departamento de Agricultura, USAID así como en otras agencias pertenecientes al gobierno federal.

Respecto a los miembros, se dice que los *Foreign Service Officers* (FSO) son “comisionados” por el presidente y confirmados por el Senado de los Estados Unidos. Así mismo, el rango que ostentan va en la persona y no en el cargo. En su vida laboral suelen pasar

más de dos tercios de su tiempo en el extranjero y el resto en Washington desarrollando su actividad en el Departamento de Estado o en cualquier otra de las agencias donde trabajan.

Algunos autores como Kopp o Gillespies señalan tres funciones como las principales del servicio exterior norteamericano (Kopp y Gillespies 2008: 4):

1. *Representation*: Se trata quizás de la principal función de la diplomacia tal y como queda también recogida en la Convención de Viena de 1961 que regula las relaciones diplomáticas entre los Estados
2. *Mission in Operation*: Es lo que nosotros podíamos denominar “*el día a día*”, las relaciones con el gobierno que les acoge en su territorio, la ejecución de las políticas marcadas desde Washington etc
3. *Policy*: La proyección del interés nacional de los Estados Unidos en el Estado u Organización Internacional donde estén acreditados. En ningún caso debemos entender que se trata de formular la política exterior, tarea ésta reservada a los órganos centrales del Estado

Otros autores como G. Howland Shaw prefieren la clasificación clásica de las funciones que debe cumplir un servicio diplomático tal y como quedan descritas en la Convención de Viena de 1961 sobre Relaciones Diplomáticas (Shaw 1936: 332) Así, siguiendo a Shaw podemos afirmar que las funciones del *Foreign Service* (FS) serían las siguientes:

1. La Representación es considerada por muchos académicos y diplomáticos como la principal función de la diplomacia
2. *The Business of the US in foreing countries*, lo que engloba una gran multitud de asuntos
3. Proteger los intereses legítimos de los Estados Unidos en el exterior
4. Recopilar información y ponerla a disposición del país
5. Llevar a cabo tareas administrativas, en su mayor parte relacionadas con cuestiones consulares (pasaportes, inmigración, asuntos notariales, etc.)

Quizás, la clasificación de Shaw se ajusta más a lo que concebimos por relaciones diplomáticas y la de Kopp y Gillespies más a lo que los norteamericanos consideran que un servicio diplomático debe gestionar. En cualquier caso ambas clasificaciones son válidas y complementarias y nos sirven para hacernos una idea de qué es lo que hace el *Foreign Service* (FS).

Por último, decir que cualquier ciudadano americano puede ser miembro del *Foreign Service* (FS) y que no existen limitaciones a profesiones. Podemos encontrar desde artistas hasta médicos pasando por periodistas o académicos. Sólo deben superar las pruebas establecidas en las que deben demostrar un cierto nivel de conocimientos y una actitud



adecuada para el desarrollo de la profesión. La carrera diplomática se divide en varios niveles (*Entry, Middle* y *Senior level*) entre los que el diplomático se mueve a lo largo de los 25 años de trabajo hasta que alcanza la jubilación con 65 (Honley 2010: 42).

## 2. HISTORIA DEL *FOREIGN SERVICE*

A lo largo de la historia, el *Foreign Service* (FS) ha encontrado más obstáculos que facilidades tanto por parte de la sociedad americana como por parte de los distintos presidentes americanos. Conocidos son los enfrentamientos entre Woodrow Wilson y su Secretario de Estado William Bryan, la marginación a la que sometió Franklin Delano Roosevelt a la institución o las tensas relaciones entre el Presidente Barack Obama y la actual Secretaria de Estado Hillary Clinton. Quizás la frase que mejor representa dicha desconfianza sea la pronunciada por John F. Kennedy:

He made little connection between the Foreign Service people he met overseas, whom he by and large admired, and those working in a State Department he disparaged (Grove 1995: 95).

El 15 de septiembre de 1789, el que fuera Primer Congreso de los Estados Unidos, aprobó el Acta que creaba el Departamento de Estado. En un primer momento los servicios diplomáticos y consulares estaban separados pero posteriormente, al igual que ocurre en España, se unificaron en un solo cuerpo. El primer “embajador” norteamericano fue Benjamin Franklin que trató de dar a conocer en Francia el proceso revolucionario que estaba teniendo lugar en Norteamérica.

Durante el siglo XIX los diplomáticos eran nombrados directamente por el Presidente de los Estados Unidos y hasta la segunda mitad del citado siglo no recibían ninguna compensación económica ya que tenían sus propios negocios privados. Se trataba de hombres de fortuna con conexiones políticas y con un cierto reconocimiento social que desarrollaban su carrera durante pocos años. Los cónsules solían ser ciudadanos norteamericanos que llevaban a cabo sus actividades en ciudades portuarias<sup>1</sup>. Por ello, además de los ingresos que obtenían por sus servicios también cobraban las tasas derivadas de su actividad. El caso de los diplomáticos es diferente ya que se trataba de personas que no recibían compensación económica alguna y que eran capaces de asumir sus propios gastos.

En estos primeros años de independencia se crearon otros cuerpos como el ejército o la marina para los que sí se establecieron academias de formación. Sin embargo, para los diplomáticos norteamericanos no se abrió ningún centro que pudiera ser comparado con *West Point* (1802) o *Annapolis* (1845) en el que se les enseñara el oficio de representar al Estado en el exterior. Esta queja - a pesar de contar con el *Foreign Service Institute*<sup>2</sup> (FSI) - persiste hoy entre los miembros del *Foreign Service* (FS) que siguen mirando a las fuerzas armadas como una institución de mayor rigor donde la carrera profesional está más claramente establecida.

Sin embargo, en 1856 el Congreso norteamericano decidió que algunos cónsules recibirían un salario siempre que cumplieran unas condiciones previamente fijadas. En estos casos, los agentes tenían prohibido la realización de negocios privados. Muchas veces los cónsules y los diplomáticos no eran más que aquellos que no habían logrado alcanzar los puestos políticos deseados en Estados Unidos. Fue Ambrose Bierce quien mejor definió este fenómeno en su famoso *Devil's Dictionary*:

Person who, having failed to secure an office from the people, is given one by the Administration on condition that he leave the country (Koop and Gillespie 2008: 11).

Poco a poco, el servicio se fue profesionalizando y en 1880, con la reforma del *Civil Service*, se comenzó a profesionalizar tanto la carrera diplomática como la consular. En los años que van desde 1895 a 1915 se producen algunas reformas importantes en el *Foreign Service*:

- a) Se comienza a aplicar la legislación del *Civil Service* a las carreras diplomática y consular que aún permanecían separadas
- b) Se prohíben definitivamente los salarios privados para los cónsules ya que su carrera comenzaba a estar bien pagada, especialmente si la comparamos con la diplomática
- c) Una orden ejecutiva de la Secretaría de Estado identificaba al Presidente los potenciales Jefes de Misión para su posterior nombramiento. Así se establecía un sistema de clasificación personal sobre el que basar una carrera profesional en el mérito y la capacidad

En 1906, el Presidente Theodore Roosevelt eliminó el ineficaz “*spoils system*” para cubrir las vacantes de diplomáticos y cónsules (Mangiafico 2010: 32). La idea era no sólo despolitizarlo sino también profesionalizarlo (Dorman 2005: 2). El sistema poco a poco se fue haciendo más eficiente aunque todavía adolecía de una descompensación entre cónsules y diplomáticos. Mientras que en el año 1910 los primeros eran más de un millar los diplomáticos apenas superaban la centena (Wood 2007: 509).



Fue el Presidente Wilson el gobernante que menos confianza depositó en el *Foreign Service* (FS). Quizás por ello, Wilson nombró Secretario de Estado al que fue su rival en la carrera presidencial, William Bryan (Mangiafico 2010: 35). Es decir, Wilson trató de marginarle políticamente ya que era precisamente él quien verdaderamente dirigía la política exterior de los Estados Unidos. El sucesor de Bryan fue Robert Lansing quien se quejó por carta al entonces senador republicano por Massachusetts John Jacob Rogers por lo que consideraba una situación tremendamente injusta. El senador Rogers, atendiendo dicha queja, acometió una profunda reforma del *Foreign Service* (FS). Rogers se percató de que los diplomáticos norteamericanos estaban peor formados, peor pagados y que en definitiva eran menos profesionales. Por ello, en 1924 John Jacob Rogers logró la aprobación de la conocida como *The Rogers Act* que realizaba importantes reformas en el *Foreign Service* (FS). Entre los principales aspectos pueden destacarse los siguientes:

1. El reclutamiento basado en un examen muy exigente
2. El establecimiento de un sistema de promoción basado en los méritos
3. La creación del *Board of the Foreign Service* para asesorar al Departamento de Estado
4. La creación del *Board of Examiners of the Foreign Service* para afrontar los exámenes de los aspirantes
5. Se establecía un salario para los diplomáticos acorde al de otros funcionarios pertenecientes a otros cuerpos (Hughes 1924: 122)

Otra de las novedades introducidas por la *Rogers Act* era que los diplomáticos permanecían en el exterior durante toda su vida algo que no cambió hasta la década de los 50<sup>3</sup> cuando se fijó la proporción actual: dos tercios en el exterior y uno en Washington D.C.

Durante la Segunda Guerra Mundial tanto el Departamento de Estado, entonces dirigido por Cordell Hull, como el propio *Foreign Service* (FS) estuvieron marginados de la primera línea política. Tuvo que ser Harry Truman quien restaurara la importancia del *Foreign Service* (FS) y del Departamento de Estado. No en vano, el actual edificio del Departamento de Estado lleva su nombre y el auditorio del mismo fue bautizado con el de uno de sus dos Secretarios de Estado: Dean Acheson. Durante esta época se produjo el incremento más espectacular de miembros del *Foreign Service* pasando de 1128 (1940) residentes en Washington a 8609 (1950). En el caso de los destacados en el exterior el aumento fue similar y se pasó de 840 a 7710 (Maddox 1946: 303).

Poco tiempo después de que Truman llegara a la Casa Blanca, concretamente en el año 1946, el Congreso de los Estados Unidos aprobó un documento legal de gran importancia para el *Foreign Service*: El *Foreign Service Act*. Gracias a esta nueva normativa se creaban seis tipos de empleados dentro del *Foreign Service* (Chapin 2011: 46).

- a) Jefes de Misión
- b) *Foreign Service Officers* (FSO)
- c) *Foreign Service Reservists*<sup>4</sup> (FSR)
- d) *Foreign Service Staff* (FSS)
- e) *Foreign Service Specialist* o *Specialist*<sup>5</sup>
- f) *Alien Personnel*<sup>6</sup>
- g) Agentes Consulares<sup>7</sup>

Uno de los aspectos fundamentales del *Foreign Service Act* de 1946 fue acabar con la distinción entre el *Foreign Service* (FS) y el *Civil Service* (CS). Gracias a este documento los agregados culturales (Macy 2011: 52) y comerciales serían nombrados directamente por el Departamento de Estado y gozarían del mismo status diplomático que el resto de miembros del *Foreign Service* (FS).

Otro aspecto novedoso del *Foreign Service Act* fue la supresión del *Board of the Foreign Personnel* centrando todas las responsabilidades en el *Board of the Foreign Service*. Así, se creó la figura del Director General del *Foreign Service* y se introdujo un sistema de promoción utilizado por la Marina (UP-OR-OUT) que posteriormente pasaría a ser *selection-out*. El proceso puede resumirse en que aquellos que no lograsen la promoción en un número de años determinados serían despedidos. En este cuerpo se incluyeron representantes del propio Departamento de Estado (DoS), de la *United States Information Agency*, del Departamento de Agricultura y del Departamento de Comercio entre otros.

También hay que señalar la creación de la figura del *Career Minister*, puesto que recaía en el más veterano de los *Senior Officers* así como la jubilación obligatoria para aquellos diplomáticos que alcanzaban la edad plena de jubilación.

Los años 50 fueron años malos para el *Foreign Service* y para el Departamento de Estado. La caza de brujas del senador McCarthy fue implacable llegando a acusar a Dean Acheson de ser un protector de comunistas y un traidor para América (Wang 2010: 132). Sin

embargo, el centro de las críticas fue un grupo de diplomáticos y militares norteamericanos denominados “*China Hand*” o “*Dixie Mission*”. Este grupo, en su mayor parte hijos de misioneros, hablaban perfectamente chino y establecieron contactos (1944-1947) con el grupo de Mao elaborando importantes informes sobre esta facción y las posibilidades de establecer relaciones diplomáticas con la China Comunista en vez de la China Nacionalista. La persecución de McCarthy fue implacable y no fue hasta la Administración Nixon cuando el *Foreign Service* (FS) volvió a tener importancia.

Tras la destitución de McCarthy y el posterior nombramiento de John Foster Dulles como secretario de Estado, el *Foreign Service* (FS) recuperó parte de su esplendor. Gracias a acciones tales como la Comisión *Blue Ribbon*, que unificaba los cuerpos de *Civil* y *Foreign Service* o el sistema de rotaciones de los diplomáticos - 2/3 fuera y 1/3 en Washington –, se pudo superar una de las etapas más oscuras de la historia norteamericana.

Otra mala etapa para el *Foreign Office* fue la Guerra del Vietnam ya que, al igual que ocurre hoy, el Departamento de Defensa monopolizó la política exterior norteamericana (Clinton 2010). De hecho, se creó *Civil Operation Revolutionary Development Support* - más conocido como CORDS - promovido por la CIA y USAID para frenar al comunismo en el Sur de Vietnam. Aunque buena parte de los puestos fueron acaparados por miembros del servicio secreto también hubo hueco para 400 *Specialists* del *Foreign Service*, especialmente para aquellos que trabajaron sobre el terreno centrados en cuestiones de seguridad.

El papel secundario jugado durante la Guerra de Vietnam y las reformas introducidas por el Presidente Carter en el *Civil Service* (*Civil Service Reform Act* 1978) provocaron gran malestar en el Departamento de Estado. De la mano del Senador Clainbore Peell, quien a su vez había sido miembro del *Foreign Service*, se emprendió la mayor de las reformas del servicio: El *Foreign Service Act* de 1980.

Una de las principales aportaciones fue la creación del *Senior Foreign Service* que respondía a un intento de crear un grupo de funcionarios de alto nivel equiparable en escala al *Senior Executive Service* así como a los grados militares del ejército norteamericano. Precisamente al más alto nivel el *Foreign Service* (FS) tenía un problema de congestión por lo que se obligó a todos los agentes a jubilarse a los 65 años sin excepción. Al mismo tiempo se

equipararon los servicios de los *Foreign Service Officer* (FSO) y de los *Foreign Service Specialist* (FSS) con la escala de funcionarios del *Civil Service*.

Otro de los elementos importantes fue la reautorización / reincorporación del *Board of the Foreign Service* cuya principal función será la de asesorar al secretario de Estado en aquellos asuntos que estén relacionados propiamente con el *Foreign Service* (FS). Dicho consejo tiene la siguiente composición:

- a) Uno o más representantes del Departamento de Estado
- b) Representante de la *United States Information Agency*
- c) Representante de la *United States Aid International Development*
- d) *Department of Agriculture*
- e) Así como representante de otras agencias

El comienzo de los 80 trajo un cambio en la forma de concebir la diplomacia para los Estados Unidos: el terrorismo entraba en escena. El 4 de noviembre de 1979, violando la Convención de Viena de 1961, un grupo de unos 300 estudiantes iraníes asaltaron la misión norteamericana en Teherán. Tras derrotar a los marines que custodiaban los locales izaron la bandera islámica al tiempo que arriaban la americana. El embajador norteamericano William H. Sullivan ya había abandonado el país y el responsable era el encargado de negocios *ad interim* Bruce Laingen. Esta práctica es muy común en momentos convulsos como el que estamos viviendo en Oriente Medio (Priego 2011a: 88).

Los secuestradores, que mantuvieron retenidos en su interior a 52 personas entre miembros del *Foreign Service* y de seguridad, pedían la repatriación del Sha. Tras 444 días de secuestro y un intento fallido de rescate en el que murió el equipo, las relaciones entre Irán y los Estados Unidos quedaron rotas para siempre con la consecuente dimisión del secretario de Estado Vance (Berridge 2010: 121).

Precisamente, por la influencia de los acontecimientos de Teherán aunque no sólo se estableció un plus de peligrosidad - *Hostage Relief Act 1980* - para los diplomáticos cuyos destinos impliquen condiciones de riesgo u hostilidad. Tras Teherán llegó el infierno de Beirut. La Embajada de los Estados Unidos en El Líbano fue objeto de un atentado que supuso el fin de “la era de la tranquilidad” y el comienzo de otra donde cada vez más los diplomáticos se han “acostumbrado” a ser objeto de ataques terroristas. Por ello, el Presidente Reagan aprobó

la denominada *President's Commission on Hostage Compensation* que se mantiene hasta la actualidad y que está siendo de gran utilidad en lugares tan peligrosos como Irak, Afganistán o Pakistán.

Esta inseguridad propició que el entonces Secretario de Estado George P. Schutlz encargara un informe al Almirante Adam Roy Inman para incrementar la seguridad de las embajadas. De hecho, las medidas adoptadas gracias a la Comisión Inman han sido muy efectivas destacando la construcción de nuevos y más seguros edificios así como sacando a las misiones diplomáticas norteamericanas del centro de las ciudades. El caso más claro es el de la misión norteamericana en Londres que tiene previsto abandonar Marble Arch para situarse en el barrio de Wandsworth en las afueras de la ciudad.

De hecho, los atentados de Nairobi (Kenia) y Dar el Salam (Tanzania) fueron la prueba de que las embajadas antiguas, tanto por ubicación como por construcción, eran mucho más inseguras. Igualmente George P. Schutlz creó algunas otras iniciativas que buscaban favorecer la seguridad de las embajadas entre las que podemos destacar el *Overseas Security Advisory Council* (OSAC), el *Diplomatic Security Service* (DSS), *Bureau of Diplomatic Security* (BDS).

El final del mundo comunista supuso un desafío aún mayor que la propia derrota. Estados Unidos tenía que incrementar cuantitativa y cualitativamente su presencia en el mundo al tiempo que se acometían importantes recortes presupuestarios. Así se establecieron más de 20 nuevas misiones aunque a veces no se dotaron de los recursos humanos que se hubiera necesitado, tanto en calidad como en cantidad.

Con el nuevo siglo el Departamento de Estado comenzó a realizar las reformas que necesitaba y que había retrasado por cuestiones presupuestarias. Entre las importantes medidas adoptadas podemos destacar las siguientes iniciativas:

- a) *Diplomatic Readiness Initiative* (DRI) de 2001
- b) La orden presidencial NSDP 44 de 2005
- c) El programa *Diplomacy 3.0* de 2008

Aunque se trata de iniciativas muy valiosas, los tres casos presentan el mismo problema: la agenda internacional está profundamente marcada por el terrorismo. La *Diplomatic Readiness*

*Initiative* (DRI) esperaba la incorporación de 1000 *Foreign Service Officers* (FSO) en un abanico temporal que iba desde 2002 a 2004. Sin embargo, los puestos presupuestados dentro de esta iniciativa fueron rápidamente absorbidos por vacantes en Irak, Pakistán y Afganistán (Eagleton 2005: 72). En esta misma línea la NSDP-44 del Presidente Bush cuyo principal objetivo era adaptar la diplomacia norteamericana a las nuevas tareas como desarrollo, medio ambiente, democratización etc. quedó en nada ya que la mayoría de los más de 1000 nuevos puestos fueron acaparados por *Security Specialists y Counselor Officials*<sup>8</sup>. De cada dólar gastado en 2008 en la proyección exterior de Estados Unidos 99 céntimos fueron a defensa y seguridad y 1 céntimo a diplomacia (Holmes 2009: 152).

En lo que a la iniciativa *Diplomacy 3.0* se refiere, todavía es pronto para hacer una valoración pero sí que podemos decir que parece más acertada ya que aborda la verdadera naturaleza del problema. Por un lado, trata de mejorar la calidad del FSO aplicando el Soft-Power a la Diplomacia Norteamericana. Por otro lado, busca la mejora cuantitativa marcándose el horizonte de 14.600 miembros para el *Foreign Service* en 2014. En definitiva el objetivo de *Diplomacy 3.0* es equilibrar la D de Diplomacia respecto de la de Defensa que desde hace varias décadas está sobredimensionada (Priego 2011b).

De nada han servido ni los discursos de las dos últimas secretarías de Estado – Rice y Clinton - o del mismísimo Robert Gates para incrementar los recursos de la Diplomacia. La diferencia entre el gasto en Defensa y Diplomacia sigue siendo de 24 a 1 (Holmes 2009: 151) aunque el presidente Obama ha incrementado un 33% cada año. Además el 25% de las vacantes implican estar en un país con problemas de seguridad lo que provoca problemas para conciliar vida profesional y familiar dificultando aún más la captación de buenos profesionales. Estas condiciones nos hacen ver que la Diplomacia norteamericana está en clara desventaja respecto de la Defensa.

### 3. EL FOREIGN SERVICE

El *Foreign Service* (FS) está compuesto por unos 13.000 hombres y mujeres de los cuales unos 250 ocupan puestos de carácter diplomático o consular. Mientras que dos tercios trabajan en el extranjero un tercio está en Washington D.C. Suelen ser enviados al exterior por



periodos o *tours* que van de uno a tres años. Estos miembros del *Foreign Service* están asistidos por unos 30.000 empleados locales o *Foreign Service National* que pertenecen a los Estados donde están acreditados. Se trata de una estructura “inter-agencia” cuyo director es el secretario de Estado.

Los miembros del *Foreign Service* pueden trabajar en cualquiera de las siguientes agencias federales norteamericanas:

- a) Departamento de Estado
- b) USAID
- c) Departamento de Comercio
- d) Departamento de Agricultura
- e) *International Broadcasting Bureau (Voice of America, RFE/RL etc.)*

También pueden ser destinados en un *tour* a otras agencias gubernamentales como el Consejo de Seguridad Nacional, el Departamento del Tesoro o el Departamento de Defensa aunque estos casos son menos comunes.

### 3.1. La incorporación al *Foreign Service (FS)*

Tal y como hemos venido diciendo desde el comienzo de este trabajo no es lo mismo ser un *Generalists* que un *Specialists* y, por lo tanto, el proceso de incorporación no es igual.

#### 3.1.1. El examen de entrada para *Generalists*

Convertirse en *Foreign Service Officer (FSO)* es un proceso largo y complicado compuesto de ocho pasos o barreras que el candidato debe superar. En el año 2009 de 16.000 candidatos sólo 1.000 lograron entrar en el *Foreign Service*. No existen vías para superar el examen aunque entre las recomendaciones está la lectura en los meses previos a la selección de revistas de actualidad como *The Economist* o de prensa (*Washington Post* y *New York Times*). Así mismo, el Departamento de Estado suele recomendar una *Reading-List* para los candidatos que está centrada en libros sobre diplomacia, geografía o historia americana (Lewin 2006).

El primer paso que debe dar una persona que quiera convertirse en *FSO-Generalist* es elegir uno de los cinco tracks que ofrece el *Foreign Service (FS)*:

- a) *Counselor Officer*
- b) *Economic Officer*
- c) *Management Officer*
- d) *Political Officer*
- e) *Public Diplomacy Officer*

En muchas ocasiones es mejor hacer un pequeño proceso de especialización en una de estas 5 áreas antes de embarcarse en un proceso de selección como es el *Foreign Service* (FS) sin preferencia. También hay que señalar que el 44% de los candidatos eligen *political* y *public diplomacy* (VVAA 2011: 58).

En segundo lugar, el candidato debe registrarse (*Registration and Personal Narratives*) para el *Foreign Service Officer Test* (FSOT). Se trata de un ejercicio que mide sus capacidades, habilidades y aptitudes para formar parte del *Foreign Service*. El proceso está abierto a todos los americanos entre 21 y 55 años sin ningún requerimiento educativo. Este proceso está compuesto de un *application-form* y lo que se conoce como *Personal Narrative* donde el candidato deberá demostrar sus habilidades, background y experiencia para formar parte del *Foreign Service*. Por encima de otras cosas, es un ejercicio largo de dos horas que trata de disuadir a aquellos que verdaderamente no están convencidos de emprender dicho proceso.

El tercer paso es la realización del propio FSOT. El examen, que suele tener una duración de unas tres horas, consta de tres partes para medir conocimientos generales, expresión escrita en inglés y un ensayo final. A los candidatos con resultados inferiores a la media se les comunica que no han superado la prueba y que deberán de abstenerse de hacer el examen otra vez al menos durante un año. Los que están por encima de la media pasan a la siguiente fase y sus resultados (*registration, personal narratives* y su ensayo) son transferidos a un panel de expertos que son antiguos miembros del *Foreign Service* y que pertenecen al *Bureau of Human Resources*. Este grupo que evaluará sus resultados es lo que se conoce como el *Qualification Evaluation Panel* (QEP).

Superado el test, pasaríamos a la fase cuatro en la que los elegidos, los que han superado el FSOT reciben un email pidiendo que envíen su *Personal Narrative* (PN) al QEP para que sean evaluados. Aquellos candidatos que aleguen un alto conocimiento en una lengua extranjera serán sometidos a una prueba por el *Foreign Service Institute* (FSI) que consistirá

en una conversación telefónica con un nativo perteneciente al FSI que acreditará dichos conocimientos.

La fase quinta es un examen oral (*Foreign Service Officer Oral Assessments*) donde el tribunal deberá evaluar si el candidato cumple con las trece cualidades<sup>9</sup> que se requieren para formar parte del *Foreign Service*. El examen suele durar medio día y está dividido en tres partes:

- a) *Trabajo de Grupo*: Se trata de un ejercicio en el que un grupo de entre 3 y 6 candidatos ocupan diferentes puestos en una supuesta embajada y deben funcionar como lo harían en una misión gestionando proyectos.
- b) *Entrevista Estructurada*: Dos miembros del grupo de examinadores preguntan al candidato sobre su interés, sus motivaciones y cómo reaccionaría ante situaciones complicadas tales como desastres, asedios, etc.
- c) *Ejercicio Práctico*: Se trata de dar solución a un caso práctico para el que tienen 90 minutos. Deberán desarrollar una memoria en la que expongan la mejor manera de solucionar dicho caso práctico.

Los que superen esta prueba tendrán una aceptación condicionada a la sexta fase que son las cuestiones de seguridad y médicas en las que se examinará si los candidatos son aptos o no para el servicio (Zeller 2011: 18). El examen oral es superado por 1/5 de los candidatos que se presentan. Todos los candidatos firman una cláusula de confidencialidad por la que se comprometen a no comentar lo acontecido en la prueba.

Como fase final, el *Final Review Panel* examina todos los resultados del candidato, excepto los médicos, para determinar si es o no apto para ser miembro del *Foreign Service* (FS).

### 3.1.2. Examen de entrada de los *Specialists*

Se calcula que en el *Foreign Service* (FS) trabajan un total de 5.000 *Specialists* que han sido seleccionados a través de un examen escrito y otro oral. De forma contraria a lo que ocurre con los *Generalists* (FSO), los *Specialists* (FSS) son contratados para ocupar vacantes. El Departamento de Estado publica recurrentemente en su web dichas vacantes agrupadas por categorías y por puestos de trabajo.

**TABLA 1:** *Foreign Service Specialists. Categorías y Puestos*

Categorías	Trabajos (en inglés)
Administration	Facilities Manager Financial Management Officer General Service Officer Human Resources Officer
Construction	Construction Engineer
Information Technology	Information Management Specialist Information Management Technical Specialist
International Information and English Programs	Regional English Language Officer Printing Specialist
Medical and Health	Health Practitioner Regional Medical Technologist Regional Medical Officer Regional Medical Officer-Psychiatrist
Office Management	Office Management Specialist
Security	Diplomatic Courier Security Engineering Officer Security Technical Specialist Diplomatic Security Special Agent

**FUENTE:** Elaboración propia con datos del Departamento de Estado

Hay que añadir que la mayor parte de los *Generalists* que entran a formar parte del *Foreign Service* (FS) lo hacen en el sector de la seguridad. En 2010 un total del 35% de las nuevas contrataciones fue precisamente en este sector lo que contradice la línea emprendida por Condoleezza Rice en 2005 y continuada por Hillary Clinton en 2008.

El candidato deberá rellenar una solicitud on-line, a la que debe unir dos o tres párrafos sobre sí mismo y un pequeño ensayo denominado “*Why I want this job*”. De todos los candidatos se envían los mejores a un panel de expertos. Allí se recogen los más aptos para el trabajo que pasan al examen final -oral<sup>10</sup> y escrito<sup>11</sup>- con dos jueces (uno del *Foreign Service* (FS) y otro cercano a la actividad a desarrollar). A aquellos que sean considerados aptos se les preguntará sobre su capacidad para asumir un triple compromiso:

- a) Llevar a cabo actividades fuera de su área de conocimiento
- b) Capacidad para trabajar fuera del territorio
- c) Apoyar las políticas de los Estados Unidos con independencia de sus convicciones personales

### 3.2. Los miembros del Foreign Service

Como hemos venido diciendo desde el comienzo de este trabajo, el personal perteneciente al Foreign Service se distribuye en varias agencias: Departamento de Estado, USAID, Departamento de Comercio, Departamento de Agricultura.

**TABLA 2:** Personal del *Foreign Service* por agencias 2010

Agencia	Personal	Observaciones
Departamento de Estado	12.800	7.400 generalistas 5.400 especialistas
USAID	1.600	Officers
Departamento de Comercio	240	Officers Foreign Commercial Service
Departamento de Agricultura	225	175 Foreign Agricultural Service (Officers) 50 Animal and Plant Health Inspection Service (Officers)
TOTAL	14.865	

**FUENTE:** Elaboración Propia con datos del Departamento de Estado

En principio las condiciones de trabajo del *Foreign Service* (FS) son similares a otros cuerpos como la NASA o el ejército. Probablemente con quien más similitudes mantienen es con el *Civil Service* (CS) pero al mismo tiempo también presentan sustanciales diferencias:

- a) Disponibilidad Mundial (*Worldwide Availability*):** Mientras que los integrantes del *Foreign Service* deberán estar disponibles para ser enviados a cualquier lugar del mundo, en el *Civil Service* tan sólo una pequeña proporción son enviados al exterior y siempre es excepcional y voluntario.
- b) Rangos Propios (*Ranks in Person*):** Al igual que ocurre en el Ejército Norteamericano los miembros de *Foreign Service* gozan de rangos especiales que determinan su salario con independencia de su destino. En cambio en el *Civil Service* el salario está vinculado al puesto y no a la persona.
- c) Sistema de ascensos “Up or Out”:** Se trata de un sistema, copiado de la Marina, por el cual si tras un número determinado de destinos no logra el ascenso es retirado del *Foreign Service*. También si se aprecia una baja actuación son retirados del servicio. Al igual que ocurre con las dos características anteriores ésta no se aplica a los miembros del *Civil Service*.
- d) Jubilación anticipada voluntaria:** Los miembros del *Foreign Service* podrán prejubilarse a los 50 años siempre que hayan desempeñado más de 25 de servicio. En cambio los funcionarios de *Civil Service* se podrán retirar a los 55 si llevaran 30 de servicio o a los 60 si hubieran cumplido 20 en su trabajo.

Podemos hacer dos divisiones fundamentales para clasificar el *Foreign Service* (FS). Por un lado, la ya comentada entre *Generalists* (FSO) y *Specialists* (FSS) mientras que, por el otro, podemos usar la escala interna del propio Departamento de Estado que iría desde *Entry* hasta *Senior Level*. Veamos cómo se articula esta doble clasificación:

**TABLA 3:** Carreras en el *Foreign Service*

	Grado	Salario \$	Generalist		Specialist	
			Grado a	Servicio	Grado	Servicio
Entry Level	06 a 05	50.000	-	-	5	8
	05 a 04	61.000	-	-	5	15
Mid Level	04 a 03	75.000	3	4	3	5
	03 a 02	93.000	4	8	4	9
	02 a 01	107.000	6	16	6	17
Senior Foreign Service	01 a OC	133.000	6	21	6	20
	OC a MC	147.000	5	24	3	18
	MC a CM	150.000	7	30	-	-

**FUENTE:** Elaboración Propia con datos del Departamento de Estado

Uno de los elementos que regulan las categorías es el salario que no será el mismo para *Entry*, *Mid* y sobre todo para *Senior Level*. Sin embargo, el rango no es el único criterio que regula este aspecto, aunque sí el más importante, ya que el resto son sólo complementos. Dentro de las diferentes categorías existen unos años máximos en los que el miembro del *Foreign Service* (FS) puede estar. Estas barreras son tanto para las tres grandes categorías (*Entry*, *Mid* y *Senior*) como para los grados o clases. Veamos cómo se organizan los ascensos en la siguiente tabla:



**TABLA 4:** Sistema de Ascensos en el Foreign Service basado en el Up-or-Out

	Grado/Clase	Salario \$	Máximo en Servicio
Entry Level	FS-06	-	5 años
	FS-05	-	
Mid Career	FS-04	10	27 años máximo para entrar en el Senior Foreign Service (FE-OC)
	FS-03	13	
	FS-02	13	
	FS-01	15	
Senior Foreign Service	FE a OC (Counselor)	7	OC-MC 14 años en total
	OC a MC (Minister Counselor)	14	
	MC a CM (Career Minister)	7	

**FUENTE:** VVAA. “Forging a 21st-Century Diplomatic Service for the United States through Professional Education and Training” *STIMSON / The American Academy of Diplomacy*, February 2011 p. 58

Existe la posibilidad de que bien miembros del *Civil Service* o *Specialists* (FSS) se conviertan en *Foreign Service Officers* (FSO). Para ello, el candidato debe pasar un proceso que es denominado “Conversion Program”. No todo el mundo puede optar a dicho proceso ya que se deben cumplir unas condiciones particulares. Si nos vamos a programas concretos de conversión llevados a cabo directamente por el Departamento de Estado la exigencia es mucho mayor. Veamos algunos ejemplos.

- a) Disponible para *Specialists* cuyo grado vaya de FS-08 a FS-04. Para los *Civil Service* está disponible para miembros cuyo grado vaya de GS-5 a GS-12
- b) Debe tener 21 años de edad con al menos 3 años de experiencia en el Departamento de Estado
- c) Tener una titulación en un campo relevante
- d) Establecer un itinerario de estudio ya sea en el FSI, en una universidad o en alguna institución equivalente
- e) Entregar un *resumé* sobre el candidato de unas 1000 palabras
- f) Obtener evaluación positiva en el examen oral y escrito

Una vez superadas todas las pruebas el candidato tendrá que superar lo que se conoce como *security and medical clearance*. El *State Department's Bureau of Diplomatic Security* será quien dictamine si el candidato es fiable en términos de lealtad institucional (antecedentes penales, relaciones con otros estados, abuso de drogas o alcohol, etc.) y si tiene o puede tener alguna limitación médica a la hora de ser enviado a algún destino (*Department's Office of Medical Service*).

Una vez superados estos últimos requerimientos el candidato pasa a un registro para encontrar destino. Si en 18 meses no lograra un primer destino tendría que volver a pasar todo el proceso de nuevo.

En general se trata de un servicio muy profesionalizado cuyos miembros ostentan altos niveles educativos. Entre 2001 a 2006 un total de 100.000 americanos trataron de enrolarse en el *Foreign Service* (Koop and Gillespie 2008: 147) y de todos ellos tan solo 2100 lo lograron. Además, de los que lo lograron, todos tenían titulación superior: 170 poseían un Máster y 86 un Doctorado. El colectivo más numerosos eran los abogados con 250 y los menos los médicos con tan solo cuatro personas. Aunque no es un requerimiento, la mayor parte poseían un alto grado de conocimiento de lengua extranjera.

Una vez se convierten en FSO los elegidos siguen un curso de siete semanas en el FSI, en Arlington. Los cursos de los *Generalists* (FSO) son diferentes a los de los *Specialists* (FSS) al igual que ocurre con los miembros de *Civil Service* que trabajan para el Departamento de Estado. Al final del curso, el denominado A-100<sup>12</sup> en honor a la primera clase donde se impartió, acude el secretario de Estado y en presencia de éste los nuevos *Foreign Officers* hacen el siguiente juramento:

“I \_\_\_\_\_, do solemnly swear that I will support and defend the Constitution of the United States against all enemies, foreign and domestic, that I will bear true faith and allegiance to the same, that I take this obligation freely, without any mental reservation or purpose of evasion, and I will well and faithfully discharge the duties of the office on which I am about to enter. So help me God.”

Una vez finalizadas las semanas de formación se produce la entrega de despachos o como se denomina en Estados Unidos “*give the flag*”. En esta ceremonia, que se desarrolla en el gimnasio del edificio del FSI, el mentor de la promoción - uno de los 14 FSO que participan en el A-100 - hace la entrega de la bandera del país al que va a ser destinado. En pocas semanas

los nuevos FSO se irán a los destinos asignados salvo aquellos que necesiten alguna formación extra en idiomas. En estos casos los nuevos miembros pasarán algunas semanas extra en el FSI.

### 3.2.1 Senior Foreign Service

La máxima categoría que se puede alcanzar dentro del *Foreign Service* (FS) es convertirse en *Senior Foreign Service*. Como hemos dicho anteriormente no todo el que entra en el *Foreign Service* (FS) alcanza el rango de *Senior Officer*. Se trata de una categoría creada en los años 80 para equiparar en rango a diplomáticos, militares y miembros del *Civil Service* en general. El *Senior Foreign Service* comprende cuatro categorías de las cuales tan sólo la de *Career Ambassador* está establecida por ley:

The President may, by and with the advice and consent of the Senate, confer the personal rank of career ambassador upon a career member of the Senior Foreign Service in recognition of especially distinguished service over a sustained period. (Foreign Service Act of 1980, Section 302(2)(A)).

**TABLA 5:** Categorías y equivalencias del *Senior Foreign Service*

Rango del Senior Foreign Service <sup>13</sup>	Tratamiento	Equivalente Militar	Antiguo rango en el Senior Executive Service
Career Ambassador (FE-CA)	Her/His Excellency	O-10	ES-6
Career Minister (FE-CM)	The Honorable	O-9	ES-6
Minister Counselor (FE-MC)		O-8	ES-4 a ES-5
Counselor (FE-CO)		O-7	ES-1, ES-2, ES-3

**FUENTE:** Elaboración Propia con datos procedentes del *Foreign Service*

## 4. EL FOREIGN SERVICE HOY

Una de las características de cualquier servicio exterior es la subordinación a los órganos centrales. Estos son quienes verdaderamente formulan y reformulan la política

exterior de los Estados. Así, podemos afirmar que la participación del *Foreign Service* (FS) en la política exterior de los Estados Unidos es meramente como ejecutor y no como creador de la misma. No obstante, este hecho no quita para que el *feedback* recibido en el Departamento de Estado por parte de las distintas embajadas sea de gran utilidad para la reformulación, pero en ningún caso la política exterior norteamericana se diseña en dichas embajadas. Otro elemento es que a menudo miembros del *Foreign Service* como Negroponte o Hoolbroke, pueden ocupar posiciones de responsabilidad en la política exterior de los Estados Unidos. Todos estos elementos provocan que las relaciones entre el *Foreign Service* y el Departamento de Estado no sean siempre sencillas y no estén carentes de tensión.

#### 4.1. Sus Relaciones con el Departamento de Estado

El Departamento de Estado - creado en 1787 - es una de las instituciones más antiguas y poderosas de los Estados Unidos. Se encuentra físicamente situado en el edificio Harry Truman en el que es uno de los mejores barrios de Washington D.C: Foggy Bottom.

La Secretaría de Estado usa su propia jerga que está basada en una serie de abreviaturas que facilitan las cosas a los miembros del *Foreign Service* (FS) pero que hacen inaccesibles ciertas cuestiones al público en general. El secretario de Estado es habitualmente citado como S, el *Executive Secretariat* es S/ES, el *Undersecretary of Political Affairs* es P y EAP es el *Bureau of East Asian Pacific*.

En lo que a las relaciones entre *Foreign Service* (FS) y Departamento de Estado se refiere no siempre han sido fáciles. Tradicionalmente el puesto de *Undersecretary of Political Affairs* (P) ha sido ocupado por un miembro del *Foreign Service* (FS) cargo que en la actualidad ocupa Williams Burns. Dependiendo de la Administración se confía más o menos en los miembros del *Foreign Service* (FS) manteniéndose la siguiente lógica: los Republicanos suelen confiar más en el *Foreign Service* (FS) y los Demócratas menos. De hecho, el último *Deputy Secretary of State* y miembro del *Foreign Service* (FS) fue John D. Negroponte. En la actualidad este puesto ha recaído en James Braidy Steinberg, un académico que tiene previsto su vuelta a la universidad en verano de 2011.

A modo de curiosidad, cabe señalar que el Presidente Kennedy dejó el puesto vacante durante dos años por la necesidad de situar a un diplomático adecuado para el cargo. El elegido

fue George C. McGhee quien sucedió en el cargo a Livingston T Merchant. Posteriormente, McGhee sería nombrado embajador en Alemania Occidental. Veamos quienes han ocupado dicho cargo a lo largo de la historia y quienes pertenecieron al *Foreign Service* (FS).

**TABLA 6:** Miembros del *Foreign Service* que han sido *Under Secretaries for Political Affairs* (P)

Nombre	Nombramiento	Cese	FS
Robert Murphy	12 de agosto de 1959	3 de diciembre de 1959	Sí
Livingston T. Merchant	1 de diciembre de 1959	31 de enero de 1961	Sí
George C. McGhee	29 de noviembre de 1961	27 de marzo de 1962	Sí
W. Averell Harriman	4 de abril de 1963	17 de marzo de 1965	No
Eugene V. Rostow	13 de octubre de 1966	20 de enero de 1969	No
U. Alexis Johnson	7 de febrero de 1969	1 de febrero de 1973	Sí
William J. Porter	2 de febrero de 1973	18 de febrero de 1974	Sí
Joseph John Sisco	11 de febrero de 1974	30 de junio de 1976	Sí
Philip C. Habib	16 de junio de 1976	1 de abril de 1978	Sí
David D. Newsom	17 de abril de 1978	27 de febrero de 1981	Sí
Walter J. Stoessel, Jr.	27 de febrero de 1981	26 de enero de 1982	Sí
Lawrence S. Eagleburger	11 de febrero de 1982	1 de mayo de 1984	Sí
Michael Hayden Armacost	17 de mayo de 1984	2 de marzo de 1989	No
Robert Michael Kimmitt	2 de marzo de 1989	23 de agosto de 1991	No
Arnold Lee Kanter	4 de octubre de 1991	20 de enero de 1993	No
Peter Tarnoff	11 de marzo de 1993	18 de abril de 1997	Sí
Thomas R. Pickering	27 de mayo de 1997	31 de diciembre de 2000	Sí
Marc Isaiah Grossman	23 de marzo de 2001	18 de marzo de 2005	Sí
R. Nicholas Burns	18 de marzo de 2005	29 de febrero de 2008	Sí
William Joseph Burns	28 de febrero 2008		Sí

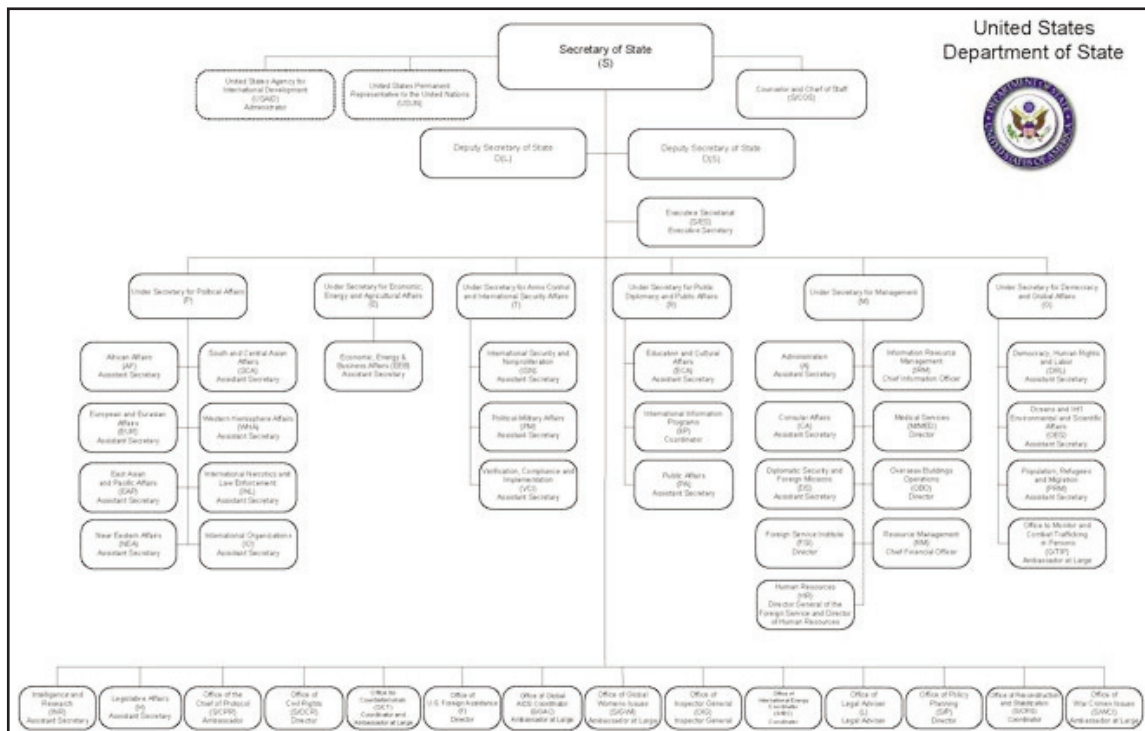
**FUENTE:** Elaboración Propia

A lo largo de su historia el *Foreign Service* (FS) ha contado con tres *Deputy Secretary of State*: Walter Stoessel (1982-1983), Lawrence Eagleburger (1989-1992) y el citado John

Negroponte (2007-2008). Incluso el propio Lawrence Eagleburger llegó a ocupar de forma interina y tan sólo por seis semanas el puesto de secretario de Estado.

En general se puede decir que las relaciones entre el *Foreign Service* (FS) y el Departamento de Estado no han sido siempre fáciles aunque no se puede afirmar que sean conflictivas. No obstante, ha habido presidentes norteamericanos que han confiado más en miembros del *Foreign Service* y otros que han preferido apoyarse en otros colectivos como por ejemplo la Administración Obama, para quien la comunidad académica ha servido de caladero principal. Mención especial merecen los Presidentes Reagan y Kennedy quienes recibieron duras críticas por politizar el *Foreign Service* (FS). Durante sus mandatos el grado de nombramientos de embajadores políticos fue del 42% y 40% respectivamente, muy por encima de la media que se encuentra en un 30% (Bird 1984: 738).

**GRÁFICO 1:** Estructura del Departamento de Estado



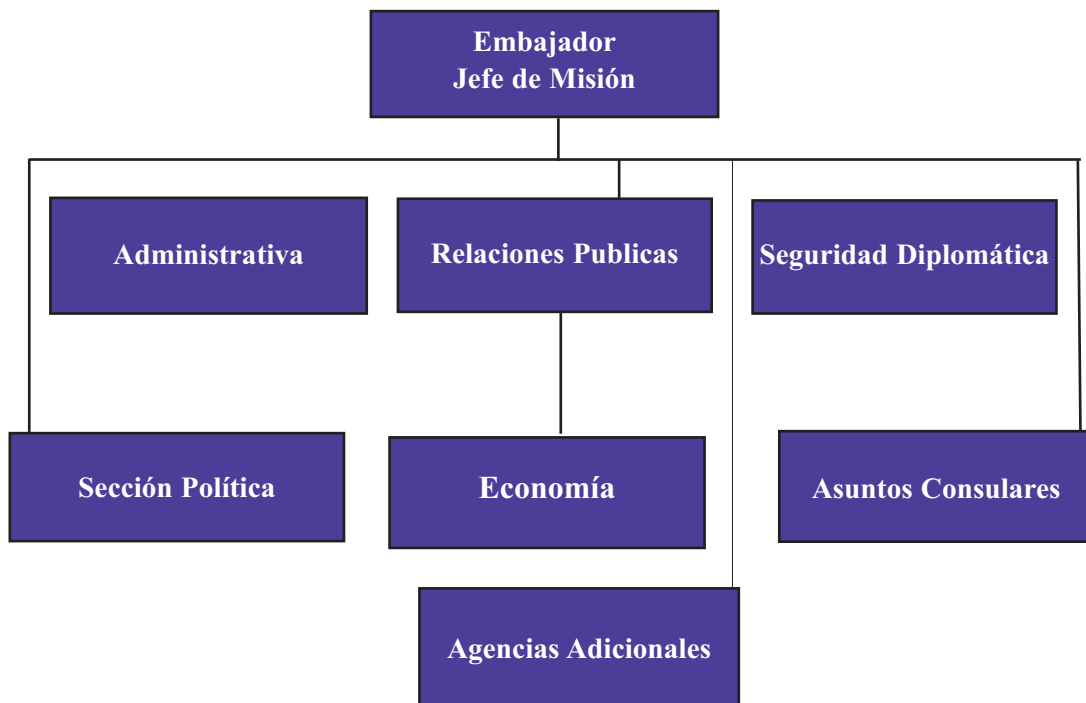
FUENTE: Departamento de Estado



#### 4.1. La vida en una embajada americana o “Inside a US Embassy”

Al igual que ocurre en las misiones diplomáticas de otros Estados, las delegaciones diplomáticas norteamericanas se organizan de forma funcional dejando como máxima autoridad al jefe de misión que será quien dará el rango a la misma. En torno a esta figura se organizan diferentes secciones que irán variando en consonancia a los intereses del Estado Acreditante en el Estado receptor. Veamos en el siguiente cuadro quién es quién en una embajada americana.

**GRÁFICO 2:** Organización de una embajada americana



FUENTE: Elaboración Propia

##### 4.1.1. The Ambassador

El embajador es el jefe de la misión diplomática tal y como establecen varios artículos de la *Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas* de 1961. Es el encargado de representar al presidente de los Estados Unidos en el país en el que se encuentre acreditado (Dorman 2005: 10). En el sistema norteamericano no todos los jefes de misión son de carrera

ya que existen los denominados embajadores políticos. La proporción suele oscilar en torno a 70/30 aunque encontramos períodos en que este es menor y otros en el que la proporción de embajadores políticos es mayor. Desgraciadamente este último caso es más común. El embajador debe relacionarse con las autoridades del Estado receptor, con la comunidad económica tanto local como americana y con la propia sociedad civil. En muchas ocasiones es normal que un embajador de Estados Unidos reciba delegaciones norteamericanas de congresistas, altos funcionarios o empresarios a los que ayudará en sus gestiones con las autoridades del Estado receptor.

Cada vez es más común que los *Foreign Service Officers* (FSO) que actúan como jefes de misión sigan una lógica a la hora de elegir o de ser enviados a sus destinos. Por ejemplo, la embajadora Anne W. Patterson ha acumulado destinos relacionados con la lucha contra las drogas, bien sea en estados que sufren esta lacra como Colombia (2000-2003) o Pakistán (2007-2010) bien en puestos especializados como *Assistant Secretary of State for International Narcotics and Law Enforcement Affairs*. Se trata de ir marcando un perfil profesional donde la especialización sea un plus y sirva para que el diplomático aporte un valor añadido a sus funciones tradicionales de negociación y representación. Otro ejemplo sería el actual embajador en Islamabad, Cameron Munter, quien previamente había servido como embajador en Bagdad, lo que guarda cierta lógica con el nombramiento de Petraus como comandante jefe de las fuerzas armadas norteamericanas primero en Irak y posteriormente para Af-Pak.

#### 4.1.2. *Deputy Chief of Mission* (DCM)

Después del embajador, el máximo responsable de la misión diplomática es el *Deputy Chief of Mission* o DCM. Es el máximo responsable del funcionamiento diario de la misión así como de la coordinación de las diferentes secciones de la embajada. Su relación con el embajador debe ser muy buena ya que en muchas ocasiones actúa en su nombre ya sea como embajador en funciones o como encargado de negocios cuando éste se encuentre ausente.

En la mayor parte de las ocasiones el *Deputy Chief of Mission* coordina la actividad de la embajada con el Departamento de Estado a través de la sección geográfica o temática en la que se encuadre su misión. Por ejemplo el DCM de la delegación norteamericana en la República Federal Alemana enviará lo que se conoce como “*overnight note*” al *Bureau of*

*European Affairs* quien a su vez le contestará con un “*action request*” que servirá para ejecutar la política exterior que le marque el Departamento de Estado.

#### 4.1.3. *USA ID Director*

En la actualidad la acción humanitaria es cada vez más importante tanto en su vertiente de asistencia como en su vertiente de prevención. En la organización de las delegaciones permanentes de los Estados Unidos en el exterior, la acción humanitaria es un elemento de gran relevancia y, por ello, siempre existe lo que en la jerga del *Foreign Service* (FS) se denomina “*the mission*” que no es otra cosa que la oficina de *USA ID* dentro de dicha delegación. Aunque es una agencia federal trabaja esencialmente con el sector privado y con la sociedad civil (ONGs, universidades, emprendedores, voluntarios, empleados locales etc.) del estado receptor.

Sus acciones agrupan importantes programas que buscan la mejora de la calidad de vida de los habitantes del Estado donde se encuentran acreditados. Sin embargo, no podemos pensar que sólo se ocupan de la asistencia humanitaria ya que tratan otros aspectos como la democratización, el good-governance, la protección del medio ambiente o los derechos humanos. Al igual que ocurre con otros asuntos, dentro de la delegación el *USA ID Mission Director* es el encargado de tratar con las autoridades nacionales y de recibir a las delegaciones norteamericanas especializadas en estas cuestiones.

#### 4.1.4. *Political Officer*

El puesto de *Political Officer* (PO) es de gran importancia ya que se trata de los “ojos” de Washington sobre las cuestiones políticas del Estado receptor. Los análisis del *Political Officer* sobre la realidad cotidiana son fundamentales para la reformulación de la política exterior de los Estados Unidos. Por un lado, el PO tiene que informar a Washington de lo que está ocurriendo sobre el terreno y por el otro debe asesorar sobre las líneas fundamentales y cómo se debe actuar en su política hacia ese Estado. Sin embargo, su labor no acaba ahí ya que debe defender los intereses de los Estados Unidos en el país donde se encuentra acreditado.

En lugares conflictivos el *Political Officer* (PO) se muestra como un mediador y como un organizador de encuentros de alto nivel para solucionar las controversias entre las partes. Otra de las funciones es la de defender las posiciones de los Estados Unidos ante auditorios

escépticos allanando así el terreno para otros miembros de la delegación como el DCM o el propio embajador. En situaciones de crisis, es precisamente la sección política la que trabaja en la sombra siete días a la semana para solucionar los problemas e intentar que la misión vuelva a la normalidad lo antes posible. Un ejemplo de esta situación se dio en Pakistán en marzo de 2002 cuando buena parte del complejo de la embajada americana tuvo que ser evacuado debido a una bomba contra una iglesia cercana que afectó a los locales de la misión. Ahí la Sección de Asuntos Políticos con Earle “Chat” Blakeman a la cabeza trabajó 24 horas al día para la normalización de la situación (Dorman 2005: 19).

#### 4.1.5. *Economic Officer*

Uno de los puestos que más relevancia han cobrado en los últimos años es el de *Economic Officer* (EC). Su función no es otra que la de favorecer, potenciar o mantener las relaciones económicas entre los dos estados. Aunque siempre se trata de un puesto importante, con independencia del destino, en los últimos años dos grupos de estados son especialmente interesantes para los EC: los denominados países emergentes y las antiguas economías planificadas.

La labor del *Economic Officer* debe estar muy ligada a la desarrollada por dos colegas más: El *Commercial* (CO) y el *Foreign Agricultural Officer* (FAS-O). La oficina económica de la embajada es quizás donde mejor se aprecia esa faceta multidisciplinar del *Foreign Service* (FS) y ese trabajo de multi-agencia citado anteriormente. Al mismo tiempo, y sobre todo en el caso del *Agricultural Officer* actúa en coordinación con el *USA ID Director* ya que buena parte de la cooperación al desarrollo llevada a cabo por las embajadas americanas está ligada a cuestiones alimenticias.

#### 4.1.6. *Public Affairs Officer*

La *Public Affairs Section* (PAS) o *Public Diplomacy* es la cara visible de la embajada en particular y de los Estados Unidos en general. La principal labor del *Public Affairs Officer* es la de dar a conocer la realidad cultural del país así como todas las acciones llevadas a cabo por la embajada. Engloba tanto a la oficina de prensa como a la sección cultural que, en muchas ocasiones, acoge un centro cultural donde se promueve la cultura norteamericana. Si hacemos caso a los discursos de las dos últimas secretarías de Estado debe ser la cultural,

precisamente, la diplomacia del futuro. Se trata de la principal vía de penetración de los Estados Unidos en el mundo a través del denominado *Soft Power*. En torno a este concepto se mueven algunos de los principales proyectos de reforma del *Foreign Service* como el *Diplomacy 3.0*.

Una de las armas más efectivas de los Estados Unidos en los últimos años han sido las famosas becas *Fulbright* que han permitido la creación de elites pro-americanas en países tradicionalmente hostiles. El caso más famoso es el del Presidente Georgiano Mikhail Saakashvili que gozó de dicha ayuda y que hoy es uno de los principales puntos de apoyo de Washington en la región.

#### 4.1.7. *Security Officer*

Los *Regional Security Officer* (RSO) son los encargados de gestionar la seguridad de la embajada. La seguridad de la embajada debe ser entendida en sentido amplio yendo desde las amenazas provocadas por las manifestaciones, los actos terroristas etc. hasta los hechos causados por el hombre pasando por las grandes catástrofes naturales como tifones, huracanes o terremotos.

En las últimas décadas, especialmente desde el asalto a la embajada de Teherán, los RSO han ido cobrando más y más importancia hasta convertirse en un elemento fundamental en la estructura de la embajada. El RSO debe ser una persona flexible al tiempo que firme para gestionar las continuas y cambiantes situaciones a las que tendrá que enfrentarse a lo largo de su vida profesional. A su cargo suele tener un número indeterminado de *Specialist* (FSS), *US Marines* y de personal local contratado a tal efecto. Una de las principales y más difíciles tareas es la seguridad del propio embajador que depende directamente del *Security Officer*.

Dentro de la embajada siempre hay un agente disponible las 24 horas del día para emergencias que sabe dónde y cómo localizar al *Security Officer*. En caso de necesidad el RSO debe contactar a Washington para recibir las pertinentes y oportunas instrucciones. Uno de los elementos más exitosos en materia de seguridad de los últimos años es el conocido como *Overseas Security Advisory Council* (OSAC) que trata de proveer de seguridad a las empresas privadas que realizan inversiones en el país en cuestión.

## 5. CONCLUSIONES

A modo de conclusión podemos decir que los Estados Unidos tienen uno de los servicios diplomáticos más profesionalizados del mundo compuesto por oficiales que gozan de una gran preparación, profesionalidad y prestigio. De hecho, buena parte del “éxito” de la hegemonía norteamericana depende de la correcta custodia de sus intereses en el exterior por lo que el mantenimiento de un *Foreign Service* (FS) competitivo es de vital importancia para los Washington.

Sin embargo, si comparamos el servicio diplomático con el valor que han adquirido otros cuerpos su importancia nos resulta casi ridícula. Por ejemplo, el ejército tiene 1.600.000 reservistas preparados para ser movilizados en cualquier momento cuando el *Foreign Service* (FS) a duras penas llega a los 12.000 miembros activos. También hay que destacar la falta de recursos económicos suficientes ya que la proporción con el Departamento de Defensa es de 24 a 1. Incluso algunos autores señalan que la desproporción es aún mayor puesto que buena parte de las partidas presupuestarias del Departamento de Estado son realmente controladas por el Pentágono.

Por otro lado, decir que en los últimos años se ha tratado de paliar esta desproporción que Hillary Clinton ha señalado como la Triple D (*Diplomacy, Defence and Development*) Sin embargo, el contexto internacional en que vivimos - con intervenciones como las de Irak, Afganistán y ahora Libia - ha provocado que las nuevas vacantes estén destinadas a *Specialists* (FSS) en seguridad (Clinton 2009) y no en FSO. El Presidente Obama ha prometido una mayor inversión en *Diplomacy* con un incremento del ritmo de gasto al 33% por año. Aunque sí se ha notado cierta mejora no es suficiente ya que, además de dotar de recursos, hay que tratar de “desmilitarizar” el sector o cuanto menos separar claramente las competencias de defensa y de diplomacia.

Centrándonos más en el propio *Foreign Service* (FS) sí que debemos decir que es probablemente el mejor servicio diplomático del mundo, con pruebas de acceso competitivas pero no excluyentes, donde los ascensos no sólo están reglados sino también incentivados. Se evita así el síndrome de la promoción por antigüedad que tanto daño ha hecho a otros servicios diplomáticos.

Otra de las críticas vertidas contra el servicio exterior americano es la extrema politización. En total se ha calculado que el 30% de los embajadores son de nombramiento político aunque esta cifra ha tenido picos con administraciones concretas como la Kennedy o la Bush W. Aunque es un porcentaje muy elevado - España en su momento más alto posee menos del 10% - (Priego 2011d) tiene una correspondencia con el sistema de administración pública norteamericana que, si bien Roosevelt lo descartó para el *Foreign Service* (FS), aún hoy mantiene cierta presencia.

Por último, señalar la importancia de miembros del *Foreign Service* (FS) en la formulación de la política exterior norteamericana. Aunque tan sólo un miembro del *Foreign Service* (FS) ha sido secretario de Estado sí que hemos contado con destacadas figuras en puestos relevantes como el fallecido Richard Hoolbroke, John Negroponte o el también malogrado Ronald Asmus. No obstante, salvo en alguna Administración, como la actual, existen algunos puestos como el de *Undersecretary for Political Affairs* (P) que históricamente han estado reservados para miembros de este servicio.

Por ello, podemos decir que el *Foreign Service* es un gran servicio diplomático pero que necesita importantes reformas para seguir siendo, cuanto menos, uno de los mejores servicios diplomáticos del mundo.



## REFERENCIAS

- Berridge, G. R. *Diplomacy. Theory and Practice*. London: Palgrave, 2010. Print.
- Bird, K. "Right Turn in the Foreign Service". *The Nation*, 16 June 1984: 774. Print.
- Chapin, S. "Father of the 1946 Foreign Service Act". *Foreign Service Journal*, 88:2 (2011): 48-53. Print.
- Clinton, H. "Leading Through Civilian Power". *Foreign Affairs*, 89:6 (2009): 13-24. Print.
- Derbes, D. "The Foreign Service Blogosphere 2011". *Foreign Service Journal*, 88:6 (2011): 46-49. Print.
- Dorman, S. *Inside a U.S. Embassy. How the Foreign Service Works for America*. Washington D.C: AFSA, 2005. Print.
- Eagleton, W. "The Foreign Service Has Changed Much". *Middle East Quarterly*. 12:4 (2005): 69-77. Print.
- Grove, B. *Behind embassy walls: the life and times of an American diplomat*. Saint Louis: Missouri University Press, 2005. Print.
- Holmes, A. "Where Are the Civilians? How to Rebuild the U.S. Foreign Service". *Foreign Affairs*, 88:1 (2009): 148-160. Print.
- Honley, S. A. "Foreign Service Retires Speak up". *Foreign Service Journal*, 87:2 (2010): 42-44. Print.
- Hughes, C. E. "Recommendations for Reorganization of Foreign Service". *Congresional Diggest*, (1924): 122-123. Print.
- Kopp, H. W. and Gillespie, G. A. *Career Diplomacy. Life and Work in the US Foreign Service*. Washington D.C: Georgetown University Press, 2008. Print.
- Lewin, T. "Rarely Win at Trivial Pursuit? An Embassy Door Opens". *The New York Times*, 17 de diciembre de 2006. Print.
- Macy, M. "What is cultural affairs?". *Foreign Service Journal*, 88:3(2011): 52-55. Print.
- Maddox, W. P. "The Foreign Service in Transition". *Foreign Affairs* 25:2 (1947): 303-313. Print.
- Mangiafico, L. "The role of US Diplomatic and Consular Service in 1922". *Foreign Service Journal*, 88:2 (2011): 34-37. Print.

- McCaffree, M. J., Innis P., and Sand, R. M. *PROTOCOL: The Complete Handbook of Diplomatic, Official and Social Usage*. Dallas: Durban House Press, 2002. Print.
- McKeever, A. "Iran Hostage mark 30 years since release from captivity" *Foreign Service Journal*, 88:3 (2011): 57-58 Print.
- Priego, A. "La primavera árabe: ¿una cuarta ola de democratización?" *UNISCI Discussion Papers*, N° 26, mayo, (2011a): 75-94. Print.
- Priego, A. "La consolidación de la PESC. ¿Una Diplomacia y Defensa común?" *Documentos de opinión 33/2011 IEEE*. (2011b): 1-12. Print.
- Priego, A. "El Servicio Europeo de Acción Exterior: ¿una revolución para el proceso de integración y para la diplomacia?". ARI 95/2011 - 23/05/2011(2011c). 1-6. Print.
- Priego, A. "El Servicio Exterior Español. Una evaluación de la reforma del 2006". *Comentario UNISCI N° 62*. (2011d). 1-26. Print.
- Shaw, H. G. "The American Foreign Service". *Foreign Affairs*, 14:2 (1936): 323-333. Print.
- VVAA. "Forging a 21st-Century Diplomatic Service for the United States through Professional Education and Training". *STIMSON/The American Academy of Diplomacy*, February 2011. Print.
- Wang, J. "No Lost Chance in China: The False Realism of American Foreign Service Officers, 1943-1945". *Journal of American-East Asian Relations*, 17:2 (2010): 118-145. Print.
- Wood, M. "Commanding Beauty" and "Gentle Charm": American Women and Gender in the Early Twentieth-Century Foreign Service". *Diplomatic History*, 31:3 (2007): 505-530. Print.
- Zeller, S. "The Foreign Service Jungling Act". *Foreign Service Journal*, 88:5 (2011): 18-26. Print.

#### NOTAS

<sup>1</sup> En el siglo XIX la mayor parte del comercio era vía marítima por eso la figura del cónsul tenía estas características.

<sup>2</sup> Como antecedentes del FSI podemos citar la *Consular School of Application* (1907), la *Wilson Diplomatic School* (1909), la *Foreign Service School* (1924), la *Foreign Service Officers' Training School* (1931) y el *Division of Training Services* (1945).

<sup>3</sup> En la actualidad los diplomáticos norteamericanos pasan 2/3 de su carrera profesional fuera y 1/3 en Washington.

<sup>4</sup> Una de las características del FSR es que a pesar de estar la mayor parte de la vida en Washington estaban dispuestos a acudir allí donde el *Foreign Service* requiriera.

<sup>5</sup> Se trata de una categoría que no pertenece formalmente al servicio pero que por un período concreto de tiempo forma parte del mismo para llevar a cabo una tarea concreta. No entran mediante un examen competitivo.

<sup>6</sup> Posteriormente se cambiaría el nombre a *Foreign Service Nationals* y más tarde a *Locally Engaged Staff*.

<sup>7</sup> No confundir con la categoría de jefe de oficina consular no autónoma creada en la Convención de Viena de 1963 sobre relaciones consulares.

<sup>8</sup> Se crearon 608 *Security Specialists* vacantes y 561 *Counselor Officers*.

<sup>9</sup> Las trece dimensiones son: *Composure, Cultural Adaptability, Experience and Motivation, Information Integration and Analysis, Initiative and Leadership, Judgment, Objective and Integrity, Oral Communication, Planning and Organizing, Quantitative Analysis, Resourcefulness, Working with Others* y *Written Communication*.

<sup>10</sup> Se trata de una entrevista de una hora en la que el candidato deberá hablar de sus motivaciones, conocimientos y experiencia.

<sup>11</sup> Se trata de un ejercicio de 45 minutos en el que el candidato debe elegir un tema entre varios propuestos.

<sup>12</sup> La A100 era un aula en el sótano del edificio del Departamento de Estado donde se reunían los junior FSO para recibir el curso. Desde entonces se mantiene la denominación.

<sup>13</sup> La primera de las categorías (*Career Ambassador*) fue establecida por el *Foreign Service Act* mientras que las tres restantes fueron establecidas por el presidente Ronald Reagan mediante la Orden Ejecutiva 12293.

1. Andrew Richards.  
The 2008 Presidential Election in Historical Perspective.  
(Julio 2009)
2. Omar G. Encarnación.  
Crusader America: Democratic Imperialism under Wilson and Bush.  
(Octubre 2009)
3. Guillermo López Gallego.  
Política Hispana: España y las Comunidades Hispanas de Estados Unidos.  
(Marzo 2010)
4. Alberto Priego.  
Las relaciones entre Estados Unidos y Pakistán. Continuidad y cambio con la  
Administración Obama.  
(Mayo 2010)
5. Mark Rush.  
The United States Supreme Court and the Political Process: The Contemporary  
Status of Voting Rights Law.  
(Noviembre 2010)
6. Coral Morera Hernández.  
Un republicano en la Moncloa: la visita de Ronald Reagan a la España de 1985.  
(Abril 2011)
7. Alberto Priego  
El servicio diplomático norteamericano: el *Foreign Service* (FS). (Julio 2011)

INSTITUTO UNIVERSITARIO DE INVESTIGACIÓN EN  
ESTUDIOS NORTEAMERICANOS "BENJAMIN FRANKLIN"

Universidad de Alcalá

<http://www.institutofranklin.net>