

Cahiers des Amériques latines

76 | 2014

Varia

Varia

Diplomáticos, Unión Europea y MERCOSUR: una primera comparación de los grupos profesionales de la integración en los casos de Argentina y Francia

FACUNDO SOLANAS

p. 93-109

<https://doi.org/10.4000/cal.3300>

Résumés

Français English Español

Les différentes conceptions institutionnelles existantes dans le MERCOSUR et l'Union européenne, font que certains acteurs administratifs, comme les diplomates de carrière dans les cas de l'Argentine et la France respectivement, doivent penser leurs trajectoires professionnelles en fonction des politiques liées aux processus d'intégration régionale de leurs blocs respectifs. À partir de la vaste littérature qui traite du corps diplomatique en France, nous présentons dans cet article une première comparaison entre les diplomates français et argentins, pour rendre compte du rôle de ces groupes professionnels dans la construction des politiques régionales ou communautaires, respectivement.

The different institutional conceptions existing in the MERCOSUR and the European Union imply that administrative actors such as career diplomats in the case of Argentine and France respectively, must consider their career paths taking into account policies related to regional integration of their respective blocks process.

Based on the vast literature dealing with the diplomatic corps in France, this paper presents a first comparison of diplomats in order to reflect the role of these professional groups in the construction of regional or community policies, respectively.



Ce site utilise des cookies et vous donne le contrôle sur ceux que vous souhaitez activer

Las diferentes concepciones institucionales existentes en el MERCOSUR y la Unión Europea, hacen que los diplomáticos de carrera en los casos de Argentina y Francia deben pensar sus trayectorias profesionales distintas de cara a la construcción de las políticas de integración regional en su propio bloque. A partir de la vasta literatura diplomática en Francia, en este artículo realizamos una primera comparación entre diplomáticos argentinos y franceses, a fin de dar cuenta del papel de estos grupos profesionales en la construcción de políticas regionales o comunitarias respectivamente

Tout accepter

Tout refuser

Personnaliser

Union européenne
European Union
MERCOSUR, Unión Europea

[Politique de confidentialité](#)

Introducción¹

1 No es ninguna novedad que la Unión Europea (UE) y el Mercado Común del Sur (MERCOSUR) constituyen procesos de integración muy diferentes, por su historia, sus instituciones, el grado de “desarrollo” alcanzado por los países que integran ambos bloques, su grado de interdependencia intra-bloque, las asimetrías entre los países que los conforman, las metas de ambos procesos, entre otras características. Si el primer bloque construyó instituciones supranacionales y una burocracia bruselista donde los eurócratas se han nutrido en buena medida de la tradición de la administración francesa; el diseño arquitectónico del segundo no previó la construcción de instituciones de esa naturaleza y, por ende, tampoco la existencia de mercócratas. En consecuencia, la mayor parte del diseño, implementación, coordinación y articulación de las acciones y políticas del MERCOSUR es llevada a cabo por funcionarios estatales, en especial por diplomáticos de carrera.

2 El propósito de este trabajo es analizar comparativamente el grado de impacto de la integración regional en cada caso sobre las trayectorias profesionales de uno de los actores fundamentales de estos procesos: los diplomáticos. Para ello, tomamos los casos de Argentina y Francia por dos razones principales: el peso de cada país sobre su respectivo bloque y la importante tradición de carrera de sus respectivos cuerpos diplomáticos. Por un lado, Francia además de ser uno de los principales países miembros de la UE, cuenta con una de las tradiciones de más larga data en relaciones exteriores. Ha sido el primer país en el mundo en contar con un ministerio de asuntos exteriores moderno, que ha influido notablemente en las tradiciones diplomáticas de otros países y, luego de la UE misma, por lo cual constituye un modelo de referencia indiscutible. Además, en cantidad de representaciones diplomáticas en el exterior, Francia se ubica en segundo lugar en el mundo detrás de Estados Unidos, con 161 embajadas bilaterales y 17 representaciones permanentes. Por otro lado, Argentina, además de constituir junto con Brasil el tándem clave del MERCOSUR, cuenta con una tradición diplomática y profesional inspirada en el modelo francés, que ha sido respetada institucionalmente por los diferentes gobiernos, así como sus dispositivos de reclutamiento y formación, lo que la convierte en una de las pocas excepciones del régimen de la función pública en este país.

3 Si bien, existe una importante literatura consagrada a la comparación de los distintos procesos de integración y en particular entre la UE y el MERCOSUR [Ventura, 2003; Duina, 2006; Malamud, Schmitter 2006; Santander, 2001 y 2008, entre otros] y, si bien abundan los trabajos relativos a los funcionarios europeos [Hocking, Spence, 2002; Georgakakis, de Lassalle, 2008, Georgakakis, 2012, entre otros] y a los “altos” funcionarios públicos franceses [Kesler, 1964; Suleiman, 1976; Birnbaum, 1977; Charle, 1980; Thoenig, 1988; Rouban, 1996, 1997, 2002; Kessler, 2008, 2012, entre otros] son escasos los estudios dedicados a los diplomáticos argentinos en tanto cuerpo y, prácticamente no hay registros sobre su papel en la integración en el marco del bloque regional y, menos aún, sobre el lugar estratégico que puede constituir este ámbito para el desarrollo de su propia carrera.

4 Teniendo en cuenta buena parte de la literatura académica que da cuenta del análisis de los vínculos entre los grupos profesionales y el Estado –buena parte comienza a aparecer en Francia a partir de los años 70, en especial, el desarrollo en los estudios sobre el peso de las élites [Birnbaum, 1977], los grandes cuerpos [Suleiman, 1976, Kessler, 1986] y los enarcas [Kesler, 1977; Rouban, 1996], por citar algunos de los más conocidos–, nos proponemos realizar un primer análisis comparativo entre los diplomáticos argentinos y los diplomáticos franceses, apuntando al lugar que estratégicamente puede ocupar la dimensión regional en la construcción o especialización de sus carreras profesionales y teniendo en cuenta el papel que desempeñan en la articulación de políticas regionales o comunitarias respectivamente.

5 Partimos de la hipótesis de que si bien tanto en Argentina como en Francia, los diplomáticos son reclutados a partir de un riguroso concurso público, sus trayectorias profesionales siguen los mismos patrones –aunque sin estar exentas del peso de las redes– en los respectivos bloques de integración regional, en sus variantes de especialización de carreras, aunque ello se aproxima más en Francia que en el de Argentina. En otras palabras, nos preguntamos si es posible tener un diplomático francés para especializarse en la UE o un argentino para hacerlo en el MERCOSUR, habida cuenta de la importancia estratégica que puede tener para cada uno de estos países.

Este análisis nos basamos en diversas fuentes documentales y estadísticas realizadas entre los años 2011 y 2012 con diplomáticos y ex diplomáticos, en su mayor parte embajadores en actividad o retirados.

El artículo se divide en secciones principales, siendo más descriptivas las dos primeras: la primera describe el cuerpo diplomático francés, sus mecanismos de reclutamiento y formación; la segunda se concentra en el caso argentino. En tercer lugar, se realiza una comparación entre ambos cuerpos diplomáticos. En cuarto lugar, se discute la dimensión de los bloques regionales, para finalmente cerrar con unas



Ce site utilise des cookies et vous donne le contrôle sur ceux que vous souhaitez activer

Tout accepter

Tout refuser

Personnaliser

[Politique de confidentialité](#)

Los caminos de la carrera de diplomático en Francia

- 8 No está demás comenzar por recordar que Francia cuenta con una fuerte tradición de la función pública notablemente estructurada en cuerpos. Esta “nobleza de Estado” posee características propias como su reglamento interno que regula su funcionamiento, establece sus mecanismos de reclutamiento², su status particular, así como los deberes y derechos que implica la carrera. Desde la Tercera República se estabiliza e institucionaliza el procedimiento del concurso para la administración pública que comprende los grandes cuerpos³, aunque esto favoreció la colaboración entre estos últimos y las clases dirigentes: cada gran cuerpo reclutaba él mismo sus futuros miembros por su propio concurso, donde componían al mismo tiempo el jurado según su propio programa [Kessler, 1986, p. 65].
- 9 Desde 1945, la aparición de la Escuela Nacional de Administración (ENA) surge contra los grandes cuerpos administrativos, a los que les quita el privilegio de seleccionar y formar al conjunto de los altos funcionarios, aunque los primeros conservaron los logros y beneficios del antiguo sistema y también obtuvieron algunos nuevos, dado que es requisito contar con un alto nivel de capacidades y de conocimientos para acceder a estas escuelas [Kessler, 1986, p. 69 y 71]. Tanto para el caso de la Inspección General de Finanzas (*Inspection générale des finances*) como en el del Cuerpo Diplomático, la mayor parte de los ex alumnos provienen de las “Grandes écoles” [Bodiguel, 1978, p. 75-77]. El concurso de entrada es abierto a los estudiantes que cuentan con un diploma, en consecuencia, constituye una “escuela de aplicación” que implica una formación previa [Kessler, 1986, p. 71]. Si bien entre 1947 y 1955, la ENA permitió una apertura más democrática al canal de acceso a la función pública, a través de los concursos externos reservados a los estudiantes, y los concursos internos destinados a la promoción de los funcionarios y existió una penetración de las clases medias a los grandes cuerpos, esto ocurrió especialmente en el Consejo de Estado (*Conseil d'État*), la medida no produjo el mismo impacto en el cuerpo diplomático [Kessler, 1986, p. 54].
- 10 Entre los destinos de los enarcas, la Inspección de Finanzas continúa siendo hacia fines de los 70, el club más parisino y más cerrado, el 83% está compuesto por representantes de las clases sociales privilegiadas y 41% son parisinos, constituyendo el cuerpo más apreciado por los jóvenes egresados de la ENA. Le sigue el Consejo de Estado, con un perfil muy similar aunque un poco menos parisino y un poco más abierto socialmente. El tercer gran cuerpo, lo constituye el Tribunal de Cuentas (*Cour des Comptes*) que es más heterogéneo que los dos primeros. El cuarto cuerpo es el diplomático, donde su democratización relativa parecería coincidir con una cierta disminución de prestigio. Por último y en la ubicación menos favorecida entre las preferencias de los enarcas, aparece el cuerpo de prefectos que atrae especialmente a los provincianos, hijos de empleados y agricultores [Bodiguel, 1978, p. 62-63 y 72-78]. Según Kessler, los grandes cuerpos constituyen para el Estado un medio de supervisar el conjunto de su administración y, en sentido contrario, los grandes cuerpos ejercen una autoridad global que es un medio de expresión de su poder [1986, p. 40].
- 11 Para acceder a los grandes cuerpos, los alumnos de la ENA deben situarse entre los primeros rangos de la clasificación (*le classement*) final, con lo cual la batalla por los primeros lugares es bastante feroz y el clima de rivalidad “detestable” [Kessler, 1986, p. 73]. La tabla final de las notas obtenidas a lo largo de la escolarización determina la clasificación que indica los grandes cuerpos a los que podrán ingresar o bien si continúan su carrera en el resto de la administración pública. Figurar en un buen rango de clasificación implica una ventaja inicial para lograr obtener los más prestigiosos empleos hacia el final del camino [Loriol, 2009]. Esto implica que no todos los “enarcas” pueden llegar a devenir diplomáticos, es necesario contar con calificaciones finales que les permitan estar ubicados desde la mitad del promedio general en adelante.



Ce site utilise des cookies et vous donne le contrôle sur ceux que vous souhaitez activer

✓ Tout accepter

✗ Tout refuser

Personnaliser

Politique de confidentialité

una formación específica para los aspirantes a integrar el cuerpo as dos vías de acceso a la carrera en Francia y, de hecho, de donde de los altos cuadros diplomáticos. La otra vía de acceso es el abre proviene de la experiencia colonial francesa y la necesidad de que sirviesen a esta nación en los países no occidentales. La mayor tados del Instituto Nacional de Lenguas y Civilizaciones Orientales en tres grupos de idiomas: el primero dedicado a Europa Central y Asiático y al lejano Este y, el tercero, a los idiomas del Mediterráneo an parte de los aspirantes además cuentan con una licenciatura o ari a ciencias políticas. De algún modo, estos asesores de oriente allos que cuentan con mayor vocación diplomática, dado que han lio de un idioma y una cultura específicas [Lequesne, Heilbronn,

diplomáticos provenientes de la ENA y los reclutados a través del diferencias sustanciales. Por lo general, los primeros se inclinan era orientándose hacia organismos multilaterales o internacionales iente de Francia ante Naciones Unidas o en la UE, el Consejo del la OCDE. Cuando ocupan un lugar en posiciones bilaterales suelen

hacerlo en grandes países desarrollados, como Estados Unidos, las capitales de la UE, Rusia, Canadá, Australia y Japón, o en los mayores países emergentes, como Brasil, China, India, México, Sudáfrica o Egipto [Lequesne, Heilbronn, 2012, p. 275]. Y, en general, desprecian las actividades consulares, cuando tienen que tomar un puesto consular es para acceder inmediatamente al rango de cónsul general en una ciudad prestigiosa como Quebec, San Pablo, New York, San Francisco. Este tipo de experiencia ocurre relativamente temprano en su carrera, después de 12 años de servicio y raramente después de 20 años de servicio en el ministerio [Lequesne, Heilbronn, 2012, p. 276].

- 14 En el caso de los diplomáticos ingresados a través del concurso de Oriente, no tienen vedado el ingreso a esos puestos, pero parecería ser que cuando no se es enarca, es necesario pasar por pruebas suplementarias como distintos pasajes satisfactorios en el exterior para poder hacerse acreedor de ellos [Loriol, 2009]. En general, parecería que se trata de diplomáticos más móviles, de algún modo porque su vocación consiste en servir en el exterior y, cuando se encuentran en la administración central, suelen tomar los puestos de dirección geográfica, al tiempo que son menos propensos a involucrarse en los gabinetes ministeriales en París [Lequesne, Heilbronn, 2012, p. 279].
- 15 El gran común denominador es que para ambas vías de acceso y profesionalización de la actividad diplomática es requisito indispensable cumplir con fuertes exigencias meritocráticas e ir adquiriendo nuevas competencias a lo largo de la carrera.
- 16 Por otra parte, si independientemente de la formación inicial de los diplomáticos estos se interesan a estas cuestiones, como veremos, buscarán la forma de acercarse a los puestos más vinculados a las cuestiones europeas, lo que no hay que confundir con los funcionarios europeos. Es decir, la carrera de funcionario europeo se realiza en el seno de las instituciones comunitarias, fundamentalmente la Comisión Europea, lo cual se encuentra totalmente dissociado de la formación diplomática de los distintos países que componen la UE.

Del ISEN al diplomático argentino

- 17 A diferencia del caso francés, en Argentina no existen los grandes cuerpos (una especificidad bien francesa), aunque de manera semejante se podría decir que la carrera diplomática cuenta con privilegios similares a los que posee su homónima en Francia. Constituye uno de los pocos regímenes de empleo público que queda exceptuado de la Ley Marco de Regulación de Empleo Público Nacional⁴.
- 18 A partir de la creación del Instituto del Servicio Exterior de la Nación (ISEN) en 1963, el sistema de selección de los cuadros diplomáticos en Argentina se institucionaliza alrededor de un riguroso concurso público, compuesto de distintas instancias de exámenes que convalida la elección de los postulantes. Si bien se han ido realizando incrementalmente distintas modificaciones a los contenidos de los concursos, esta instancia, así como la formación inicial que reciben estos “servidores profesionales” del Estado, constituyen el valor diferencial que los distingue desde hace larga data del resto de la administración pública. Una vez seleccionados, los futuros diplomáticos reciben una beca mensual (equivalente al 65% del sueldo de tercer Secretario, la categoría más baja con la que se empieza la carrera diplomática) durante los dos años de formación que duran los cursos y seminarios del ISEN. En palabras de un joven diplomático: “somos un bicho raro en la administración pública, tenemos el único organismo que forma funcionarios. Hasta hace poco también existía otro organismo civil: el de los guarda-parques, pero se cerró”⁵. Aunque luego de esa formación escolar intensiva de dos años, la profesión de diplomático se aprende a partir de los distintos cargos que van ocupando en el ministerio y en el exterior, donde en general parten al cabo de dos años en Buenos Aires



Ce site utilise des cookies et vous donne le contrôle sur ceux que vous souhaitez activer

✓ Tout accepter

✗ Tout refuser

Personnaliser

Politique de confidentialité

n el caso francés, es que la Cancillería argentina resulta pequeña en *les Affaires étrangères et européennes* (MAEE), cuenta con 108 32 embajadas, 19 consulados y 7 representaciones ante organismos arte de los casos se trata de embajadas más bien pequeñas en nciones desarrolladas por las embajadas francesas. Esto tiene ofesión, dado que en los casos donde se cubren los mismos asuntos de cuadros en las embajadas y el ministerio, los diplomáticos se especializan en determinados asuntos, a la vez que el perfil que se con amplios conocimientos generales y, en cierto modo, polivalente. carrera diplomática es el concurso de ingreso al ISEN, aunque no a han pasado por allí. A comienzos de los 90, se produce una fusión mico (SEE) –también de carácter meritocrático–, dependiente del función era promover el comercio exterior y los negocios con la or de la Nación (SEN). A partir de una ley de ministerios⁶, el SEE se mos derechos y obligaciones al SEN, con lo cual se corta la relación on el ministerio de Economía y pasan a depender directamente del riores. Una de las consecuencias de esta fusión ha sido la otella” en los ascensos a Ministro y, en especial, a Embajador. En

palabras de un diplomático proveniente del ISEN: “Vinieron más chicos que globos. Los de Economía ascendieron con nuestras vacantes” (Entrevista con un diplomático argentino, 26/06/2012).

- 21 Por otra parte, la ley del Servicio Exterior⁷ prevé la posibilidad de designar por decreto del Poder Ejecutivo y con carácter excepcional a personas relevantes como Embajadores Extraordinarios y Plenipotenciarios. Esta figura del “embajador político”, no se incorpora a la carrera diplomática y su nombramiento no se extiende más allá del tiempo que dure el mandato del Presidente que lo haya efectuado. En 1995 se estableció el límite máximo de 25⁸ para estos nombramientos “políticos”, que retomaremos posteriormente.
- 22 Además de las variables políticas, los importantes cambios sociales producidos en los últimos años también han repercutido en el Cuerpo Diplomático argentino. Si la “foto clásica”, resultado de los procedimientos de ingreso hasta fines del siglo pasado, estaba constituida mayoritariamente por hombres, abogados, católicos, la foto de las últimas promociones se ha modificado. Hombres y mujeres ingresan en la misma proporción sin que ello sea consecuencia de una política de cupos, sino que obedece a las transformaciones de la sociedad contemporánea; los ingresantes provienen fundamentalmente de cuatro carreras distintas: abogacía, ciencia política, relaciones internacionales y economía y pertenecen a diferentes tradiciones religiosas o no religiosas.

Argentina-Francia: diplomáticos en perspectiva comparada

- 23 En los años 60, uno de los principales teóricos de las teorías de la integración señalaba que en contraste con el modelo europeo, una de las debilidades más importantes del proceso de integración en América Latina consistía en la falta de articulación entre los “técnicos” y los tomadores de decisiones a nivel nacional [Haas, 1967]. A diferencia de lo que ocurría en aquel entonces con la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) y, posteriormente, la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), la creación del MERCOSUR en 1991 le imprimió al intercambio comercial en el bloque una dinámica más intensa, durante sus primeros años. Sin embargo y en contraposición al proceso europeo y los eurócratas, el MERCOSUR no fue acompañado por una política de formación de merco-funcionarios o “mercócratas”. Los trabajos de coordinación institucional recayeron enteramente sobre los cuerpos diplomáticos de las instituciones nacionales, de ahí que la mayor parte de la tarea de articulación entre cuadros “técnicos” y “políticos” también recaiga sobre estos actores. El “cuerpo diplomático” tanto en Argentina como en Francia es resultado de una tradición de servicio público meritocrático que hermana fraternalmente bajo ese principio a los diplomáticos de carrera. Una vez que acceden a “la carrera”, sus miembros cuentan con los privilegios de la profesión, empezando por la estabilidad en el empleo, la protección del Estado dentro y fuera de su territorio, la organización con sus propias reglas e intereses comunes que los distingue del resto de la administración pública y refuerza su espíritu colectivo y los distintos ritos de pasaje hacia los puestos más altos donde los primeros ascensos están casi asegurados.
- 24 La palabra “cuerpo” que deriva del orden social del Antiguo Régimen de las corporaciones, según Kessler [1986, p. 10], nunca desapareció de la sociedad francesa desde la edad media y en el siglo XVII y XVIII, “cuerpo” se empleaba para referirse a un conjunto de principios análogos, una alianza de jerarquía, control, particularismos y solidaridad. El término de un fuerte contenido simbólico se refuerza a través de distintas prácticas y códigos comunes que, por ejemplo, puede constatarse tanto en un país como en otro, mediante la utilización que hacen los respectivos diplomáticos de la noción



Ce site utilise des cookies et vous donne le contrôle sur ceux que vous souhaitez activer

✓ Tout accepter

✗ Tout refuser

Personnaliser

Politique de confidentialité

ministerio de Relaciones Exteriores. Este concepto marca un límite por la vía meritocrática, es decir, los que “pertenecen” a “la casa”, y llegan a través de otra vía al Ministerio en el caso argentino, en funcionarios “políticos” y, por lo tanto, no pertenecientes a “la casa” (caso argentino).

Entre ambos cuerpos, en primer lugar, las características comunes que definen a la carrera diplomática en sí misma y a la difícil separación entre la vida privada y la vida profesional se caracteriza por contar con profesionales acreedores de una carrera que implica estar dispuesto a viajar representando al país, pasar tiempo en el exterior, al, social y familiar en el exterior. Ello entraña ciertos privilegios en el trabajo, así como también importantes sacrificios, en especial que difícilmente perduran –en ambos lados del Atlántico se señala la profesión es particularmente elevada⁹–, en la mayoría de los casos el diplomático tiene su propia carrera profesional (algo que no se planteaba tanto en las carreras diplomáticas varones y donde la mujer –en general ama de casa o esposa– o bien el renunciamiento por parte del diplomático a verse afectado por los intereses familiares, etcétera. En este sentido, se observa una mayor flexibilidad para rechazar ofrecimientos de puestos en

el exterior que en el caso argentino, donde en determinadas oportunidades ello puede ser objeto de sanciones indirectas.

26 En segundo lugar, la construcción de la carrera diplomática tanto en Francia como en Argentina se encuentra sujeta a numerosos factores coyunturales que van condicionando fuertemente su trayectoria, tales como: las contingencias, negociaciones y consensos familiares; la organización ministerial y la política de la Dirección de Recursos Humanos; el “factor suerte” evocado en distintas entrevistas –tanto de un lado del Océano Atlántico como del otro–, consistente en oportunidades tanto en materia de puestos disponibles como de destinaciones abiertas justo en el momento apropiado y donde muchos destinos modifican en buena medida las trayectorias profesionales, así como la preferencias por países no considerados en la propia lista de prioridades; la trayectoria y experiencia acumulada y cómo éstas son vistas por colegas y superiores; las competencias especializadas en determinados temas; las redes personales y profesionales.

27 En tercer lugar, en cuanto a las trayectorias profesionales, tanto en Francia como en Argentina, la carrera diplomática aparece mayormente ordenada e institucionalizada en los primeros peldaños del escalafón, pero en la medida en que se avanza hacia lo alto de la pirámide, cuya cumbre es el ansiado puesto de embajador, al que aspira llegar la mayor parte de los miembros de ambos cuerpos, las reglas formales se tornan más difusas, la dimensión política se encuentra más presente, los puestos más codiciados son más escasos y la trayectoria final de la carrera se define más individualmente. La cantidad de puestos ocupados no constituye siempre una variable significativa. Los más “móviles” (geográficamente y en la función ejercida) no son necesariamente los que mejores trayectorias acumularon, la carrera se encuentra en buena medida determinada por la capacidad de construir una red y una reputación [Loriol, 2009].

28 En ambos países, las trayectorias se encuentran amarradas a una serie de plazos y tiempos que es conveniente respetar y cumplir (aunque ello no sea así en todos los casos), para llegar al cargo de embajador y para haber podido construir una carrera interesante. Los tiempos corren desde el inicio, por lo tanto, si se comienza más temprano la carrera, existirán mayores posibilidades para alcanzar las distintas etapas y metas necesarias para llegar a consagrarse embajador en el tiempo previsto. Un ex diplomático francés penalizado por esta temporalidad relataba de esta forma su experiencia:

“El verdadero diplomático hace carrera más o menos rápido. [...] Yo tenía el límite de edad como barrera, como había entrado tarde a la carrera porque era profesor [y después se volcó a la diplomacia], después tuve este límite para las promociones” (Entrevista, 06/07/2012).

29 Al mismo tiempo, en esta “carrera” tampoco hay que apurarse mucho, sino también saber respetar los tiempos de cada puesto. En palabras de otro diplomático francés: “Para obtener las promociones no hay que ir muy rápido, respetando los tiempos y las jerarquías [...] si uno hace bien las cosas, es normal el progreso” [Entrevista, 27/06/2012].

30 En paralelo a esos tiempos, sobre el diplomático recae la voluntad de hacerse notar, aunque no mucho ni demasiado; de saber “hacer llegar” sus intereses a las jerarquías indicadas y de mostrar ciertas disponibilidades para asumir determinadas funciones.

31 Ahora bien, teniendo en cuenta las diferencias, habíamos partido de la base de las diferentes dimensiones entre ambos ministerios. Dentro de ellos, en el caso de Francia pudimos apreciar que existen dos vías meritocráticas de acceso a la carrera, aunque el punto de partida previo al acceso a la profesión en este país cumple un rol casi determinante de las aspiraciones que el diplomático pueda tener sobre su futura carrera, donde en general los enarcas constituyen los diplomáticos con mayores oportunidades de proyectarse hacia los cargos de mayor importancia, a la vez que hacen carrera más velozmente que aquellos que ingresaron por el concurso de Oriente.

32 En el caso argentino, una vez atravesada la primera barrera del concurso de ingreso, que ha l inclusive previamente a la creación del ISEN, el acceso a los r de diversos factores (trayectoria previa, redes profesionales, onde, salvo excepciones –como por ejemplo el caso de los perfiles ional, donde resulta indispensable haber cursado la carrera de de base poco va a determinar los futuros cargos a los que el te pueda aspirar.

oncluir que una vez aprobada satisfactoriamente la ENA o pasado el na formación o entrenamiento específico para devenir diplomático caso argentino una vez pasado el concurso comienza la etapa de

aje por la dirección de un gabinete ministerial o bien por el Palacio ra el diplomático en un acelerador en su carrera, así como los te, en el caso argentino constatamos un registro similar, aunque razones principales, en primer lugar, porque existen al menos 25 r, en general se trata de cuadros políticos de confianza del Poder ara ejercer el cargo de embajador, ya sea en áreas estratégicas del riores o bien como embajadores a cargo de las embajadas importantes, entre ellas, en general las de los países miembros del



Ce site utilise des cookies et vous donne le contrôle sur ceux que vous souhaitez activer

Tout accepter

Tout refuser

Personnaliser

Politique de confidentialité

MERCOSUR. Cabe aclarar que estos embajadores, como los que son de carrera, son asistidos por diplomáticos profesionales y no por funcionarios políticos.

35 En segundo lugar, porque el organismo encargado de proponer los ascensos o promociones, la “Honorable Junta Calificadora”, se compone por cinco embajadores nombrados por el canciller y uno de esos puestos clave se reserva para uno de los “embajadores políticos”, con lo cual la participación de la dimensión política en el proceso de promoción de los cuadros diplomáticos cuenta con un lugar destacado. Es decir, si bien tanto en el caso de Francia como en el de Argentina la designación como embajador depende del poder político, su “proposición” resulta visiblemente más politizada en el segundo caso que en el primero.

Diplomáticos franceses y argentinos en la UE y el MERCOSUR respectivamente

36 Si entre los diplomáticos franceses y argentinos hemos encontrado importantes coincidencias y diferencias, al agregar la dimensión comunitaria o regional de cada país, la balanza parecería inclinarse más del lado de las últimas que de las primeras. Las características institucionales de la UE y el MERCOSUR de por sí trazan una gran diferencia entre las posibilidades de los diplomáticos de construir su carrera específica orientada o no hacia su respectivo bloque.

37 En relación a la UE y al caso de Francia, por un lado, se encuentra la opción de hacer carrera diplomática en las instituciones europeas o como en el caso de algunos enarcas de devenir eurócrata [Mangenot, 1998]. Por otro lado y teniendo presente que la arquitectura institucional de la UE combina instituciones supranacionales con intergubernamentales, es posible hacer carrera diplomática en Francia pasando por áreas dedicadas exclusivamente a los asuntos europeos, como la Representación Permanente de Francia frente a la UE, la Dirección de la UE del MAEE o por sus áreas más específicas.

38 Por su parte y dadas las características exclusivamente intergubernamentales del MERCOSUR, buena parte de los funcionarios estatales y, en particular, los diplomáticos, llevan a cabo la tarea de diseño, implementación, coordinación y articulación de las diferentes políticas que hacen a este proceso de integración regional, con lo cual, si bien existen perfiles de carrera mayormente orientados hacia los asuntos regionales, no existe como en el caso europeo la posibilidad de devenir mercócrata. Es decir, en el caso del MERCOSUR se estaría ante un clásico esquema de cooperación internacional donde, acorde al momento político del que se trate, existe una vocación o un consenso ambiguo de transformar el esquema de integración en una futura unión de naciones.

39 Existen dos factores adicionales interrelacionados y de orden político que podrían llegar a funcionar en ciertos casos como una suerte de desincentivo para aquellos diplomáticos con aspiraciones de especialización profesional –y en particular aquellos que se encuentran próximos a culminar su carrera– y con una fuerte vocación pro-integracionista. En primer lugar, la importancia estratégica de la región como bloque se vincula fuertemente a la dimensión política del momento. Si el MERCOSUR se inauguraba en pleno auge del neoliberalismo y el bloque orientado al comercialismo lograba generar interdependencias inéditas entre los países de la región, la crisis del paradigma neoliberal (y mismo previamente) puso freno al creciente comercio intra-bloque; el relanzamiento del MERCOSUR y la creación de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR)¹⁰ han colocado el eje en su dimensión estratégica en términos políticos más que económicos. Ahora bien, si esos intereses no se reflejan en la concreción de proyectos en otros ámbitos que logren generar mayores sinergias e interdependencias en el bloque, la importancia estratégica de la región estará sujeta a los posibles vaivenes políticos de los gobiernos de los países que la integran.

de los puestos estratégicos a nivel regional en la Cancillería como la secretaria de Integración Económica y MERCOSUR, el cargo de jefes de misiones del MERCOSUR, suele estar reservado para los Embajadores



Ce site utilise des cookies et vous donne le contrôle sur ceux que vous souhaitez activer

✓ Tout accepter

✗ Tout refuser

Personnaliser

Politique de confidentialité

se que en términos de especialización de carrera, las posibilidades regionales aparecerían fuertemente vinculadas a las posibilidades del bloque, en mayor o menor medida con la orientación política prevaleciente en el momento. En particular, y retomando el caso de los diplomáticos franceses, en especial, la posibilidad de volcarse a la carrera de funcionario europeo, pero cuando se trata de carrera como diplomáticos orientados o especializados en la UE, las trayectorias más rápidas, “coherentes” y las más “brillantes” son las de los diplomáticos que se especializaron, en particular en lo multilateral ante la UE. El caso de los diplomáticos argentinos que fueron al Director de Cooperación Europea que estuvo en el cargo de Asuntos Europeos, después segundo asesor en la Representación Permanente de Francia por Washington al inicio de su carrera y Roma antes de ser embajador en Buenos Aires a los 44 años pueden ser vistos como refuerzo de sus competencias en el bloque [Mangenot, 1998]. Para algunos autores, ello formaría parte de una estrategia de

relaciones exteriores de Francia, por la cual, los enarcas más brillantes son enviados prioritariamente para hacer carrera ante la UE, como parte de la voluntad política francesa de continuar como una potencia internacional a través de su influencia en Europa [Cogan, 2005].

- 43 Por su parte, entre los “orientales”, también se encuentran ejemplos de carreras especializadas, pero dada su especificidad lingüística se trata de perfiles mayormente orientados a los países de Medio oriente, el sudeste asiático y África.

Reflexiones finales

- 44 En este trabajo comparativo entre los diplomáticos argentinos y franceses, hemos buscado centrarnos en aquellos aspectos vinculados a sus mecanismos de selección y profesionalización de ambos cuerpos, intentando dar cuenta del peso específico que tienen los respectivos procesos de integración regional sobre sus propias trayectorias profesionales.
- 45 Desde una perspectiva comparativa y a modo de cierre queremos rescatar dos elementos centrales: por un lado, la UE ya cuenta con funcionarios europeos distintos de los diplomáticos nacionales, mientras que en el MERCOSUR eso resulta algo muy restringido y acotado a su Secretaría Administrativa (SAM) y, por otro lado, en el caso específico de los cuerpos diplomáticos, en Francia se tiende más hacia la especialización en estas cuestiones que en el caso argentino.
- 46 En primer lugar, si en Francia existe un perfil de diplomático en mayor medida orientado hacia los asuntos europeos, existe otra “diplomacia”, disociada de la primera, que tiene su sede en las instituciones europeas. Por lo tanto –e independientemente de la coyuntura actual signada por el euroescepticismo y la crisis económico-financiera–, pese a la importancia estratégica del proyecto europeo, ello no logra traducirse en una especialización en el seno de los diplomáticos franceses, justamente porque existen eurócratas dedicados exclusivamente a estas cuestiones. En Argentina, al no existir instituciones supranacionales, el funcionamiento de la “mercocracia” se limita a funciones muy específicas en el seno de la SAM.
- 47 En segundo lugar, por su tradición, el tamaño del MAEE y las ventajas comparativas que pueden ofrecer las instituciones supranacionales, en Francia a partir del proceso de escolarización, en especial en la educación media, se define la posibilidad de construir la carrera profesional, mientras que en Argentina ello no se define ni al cabo de cinco años de formación universitaria. Este contraste entre definición e indefinición se prolonga durante la trayectoria de las carreras diplomáticas. Si las carreras más “brillantes” en el caso de Francia en general tienden a especializarse en determinados aspectos, como el multilateralismo y, de allí, hacia sus vínculos con la UE; buena parte de las carreras más “brillantes” en el caso argentino en general no han buscado una especialización –con la sola excepción y en ciertos casos, de los abogados y el área de consejería legal–, aunque por la importancia estratégica que ha cobrado el MERCOSUR en la última década, es visto como una de las prioridades más importantes en materia de política exterior y, por consiguiente, suscita la atención de sus diplomáticos. En este sentido, si bien podría suponerse que al no existir instituciones supranacionales, la necesidad de especialización debería ser mayor en el caso argentino –dado que la mayor parte de las tareas de coordinación de las políticas regionales recae sobre el cuerpo diplomático–, a excepción de dedicarse al bloque en el seno de la administración central, difícilmente estos “servidores de Estado” se consagrarían enteramente a la integración, cuando las máximas aspiraciones para los cargos de embajador en los países miembros del bloque (y en especial en Brasil), constituyen puestos generalmente asignados a los “embajadores políticos”.



Ce site utilise des cookies et vous donne le contrôle sur ceux que vous souhaitez activer

Tout accepter

Tout refuser

Personnaliser

Politique de confidentialité

ite, Paris; Budapest; Torino, l'Harmattan, 2005.

État. *Essai sur l'élite du pouvoir en France*, Paris: Seuil, 1977.

élèves de l'ENA, Paris, Presses de la Fondation nationale des sciences

r diplomate multilateral », *Cultures & Conflits* n° 75, automne 2009, [En 2011, URL : <http://conflits.revues.org/index17719.html>, consulté le 30

onnaires en France au XIX^e siècle, Gallimard Julliard, Paris, 1980.

çaise, Paris, Éditions Jacob-Duvernet, 2005.

ruction of free trade: the European Union, NAFTA, and MERCOSUR, and, Princeton University Press, 2006.

s hauts fonctionnaires en Europe : variations sur le thème de la carrière ichel EYMERY (dir.), *Science politique de l'administration. Une Approche nica*, collection « Études politiques », 2006, p. 39-52.

ip de l'Eurocratie : une sociologie politique du personnel de l'UE, Paris,

arine, *La nouvelle gouvernance européenne*, GSPE, Stasbourg, 2008.

GUGLIELMI Gilles J., HAROCHE Claudine (dir.), *L'esprit de corps, démocratie et espace public*, Paris: Presses universitaires de France, 2005.

DOI : 10.3917/puf.gugli.2005.01

HAAS Ernst B., "The Uniting of Europe and the uniting of Latin America", *Journal of Common Market Studies*, vol. V (4), june 1967, p. 315-343.

DOI : 10.1111/j.1468-5965.1967.tb01153.x

HOCKING Brian, SPENCE David (eds.), *Foreign Ministries in the European Union: Integrating Diplomats*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2002.

DOI : 10.1057/9780230287839

KESLER Jean-François, « La création de l'Ena », Paris, *Revue administrative*, 1 vol. [78], juillet-août, 1977, p. 354-369.

KESLER Jean-François, « Les anciens élèves de l'École normale d'administration », *Revue française de science politique*, 14, 2, 1964, p. 243-267.

KESSLER Marie-Christine, *Les Ambassadeurs*, Paris, Presses de Sciences Po, 2012.

KESSLER Marie-Christine, « L'esprit de corps dans les grands corps de l'État en France », in Gilles J. GUGLIELMI, Claudine HAROCHE (dir.), *L'esprit de corps, démocratie et espace public*, Paris, Presses universitaires de France, 2005, p. 277-298.

KESSLER Marie-Christine, *Les grands corps de l'État*, Paris, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, 1986.

KESSLER Marie-Christine, *L'École nationale d'administration : La politique de la haute fonction publique*, Paris : Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, 1978.

KINGSTON DE LEUSSE Meredith, *Diplomate : une sociologie des ambassadeurs*, Paris : L'Harmattan, 1998.

LORIOU Marc, « La carrière des diplomates français : entre parcours individuel et structuration collective », *SociologieS*, 2009. [En ligne], Théories et recherches, mis en ligne le 02 juin, consulté le 25 avril 2012. URL : <http://sociologies.revues.org/2936>

LEQUESNE Christian, HEILBRONN Jean, "Senior Diplomats in the French Ministry of Foreign Affairs, When an Entrance Exam Still Determines the Career", *The Hague Journal of Diplomacy*, vol. 7 [3], 2012, p. 269-285.

DOI : 10.1163/187119112X635159

MALAMUD Andrés, SCHMITTER Philippe C., "La experiencia de integración europea y el potencial de integración del MERCOSUR", *Desarrollo Económico*, vol. 46 [181], abril-jun 2006.

DOI : 10.2307/4151099

MANGENOT Michel, « Une école européenne d'administration ? L'improbable conversion de l'Ena à l'Europe », *Politix*, vol. 11 (43), troisième trimestre 1998, p. 7-32.

DOI : 10.3406/polix.1998.1739

ROUBAN Luc, *La Fonction publique*, Paris, La Découverte, 1996.

SANTANDER Sebastian, *Le régionalisme sud-américain, l'Union européenne et les États-Unis*, Bruxelles, Éd. de l'Université de Bruxelles, IEE, Institut d'études européennes, 2008.

SANTANDER Sebastian, « La légitimation de l'Union européenne par l'exportation de son modèle d'intégration et de gouvernance régionale : le cas du Marché commun du Sud », *Études internationales*, Québec, vol. 22 (1), mars 2001, p. 51-67.

DOI : 10.7202/704256ar

SOLANAS Facundo, "La Diplomacia intergubernamental y su papel en la articulación de políticas públicas regionales en el MERCOSUR", *Contextualizaciones Latinoamericanas*, Año 3 [4], enero 2011. *Revista Semestral del Departamento de Estudios Ibéricos y Latinoamericanos de la Universidad de Guadalajara*. Disponible en:

http://www.contextualizacioneslatinoamericanas.com.mx/numeros_anteriores/contextualizaciones_n_4/pdf/n4_contex/facundo_solanas.pdf

SULEIMAN Ezra, *Les Hauts fonctionnaires et la politique*, Paris, Seuil, 1976.

VENTURA Deisy, *Les Asymétries entre le MERCOSUR et l'Union européenne. Les enjeux d'une association interrégionale*, Paris, L'Harmattan, 2003.

Notes



Ce site utilise des cookies et vous donne le contrôle sur ceux que vous souhaitez activer

Tout accepter

Tout refuser

Personnaliser

Politique de confidentialité

a los pares evaluadores que gracias a sus críticas y sugerencias le han cuido. Por otro lado, a los diplomáticos y ex diplomáticos argentinos y posición en la mayor parte de los casos a proporcionarnos las entrevistas cuales este estudio no hubiese sido posible. Entre algunos de los más de ticos entrevistados queremos agradecer especialmente a : Raúl Estrada Stavino, Alberto Daverede, Gladys Huarte, Diego Tettamanti, Miguel obrón, Enrique Vaca Narvaja, Juan Archibaldo Lanús, Alfredo Chiaradía, François Blarel, Pierre Guignard, Jacques Audibert, Delphine Borione, mpertz, Jean-Pierre Lafosse, Thierry Vallat y Laurent Delahousse [de ración. Debido al compromiso asumido al inicio de cada entrevista, sus i de preservar su anonimato.

Diplomático se origina en los decretos del 13 de julio de 1868 y del 1ro de

), la calificación de un cuerpo en gran cuerpo se encuentra esencialmente ore el poder y el prestigio de estos cuerpos.

te durante una charla de ingreso al ISEN, Buenos Aires, 07/06/2011.

:/1992 y Promulgada de Hecho el 07/01/1993.

nulgada el Junio 5 de 1975.

8 El Decreto n° 337/95 establece en 25 los cargos para Embajadores designados en virtud de lo dispuesto en el art. 5 de la Ley n° 20.957 del Servicio Exterior de la Nación o convocados al servicio activo en orden a lo establecido en el artículo 21, inciso s) del mismo texto legal que prevé la posibilidad de convocar a los funcionarios del cuerpo permanente pasivo.

9 Aunque no existen cifras relevantes en ambos casos.

10 La UNASUR se conformó a partir de la firma de su Tratado constitutivo suscripto en Brasilia el 23/05/2008. Se encuentra integrada por Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, Guyana, Paraguay, Perú, Surinam, Uruguay y Venezuela.

Pour citer cet article

Référence papier

Facundo Solanas, « Diplomáticos, Unión Europea y MERCOSUR: una primera comparación de los grupos profesionales de la integración en los casos de Argentina y Francia », *Cahiers des Amériques latines*, 76 | 2014, 93-109.

Référence électronique

Facundo Solanas, « Diplomáticos, Unión Europea y MERCOSUR: una primera comparación de los grupos profesionales de la integración en los casos de Argentina y Francia », *Cahiers des Amériques latines* [En ligne], 76 | 2014, mis en ligne le 17 septembre 2014, consulté le 05 janvier 2022. URL : <http://journals.openedition.org/cal/3300> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/cal.3300>

Cet article est cité par

- Lopes, Dawisson Belém. (2020) De-westernization, democratization, disconnection: the emergence of Brazil's post-diplomatic foreign policy. *Global Affairs*, 6. DOI: 10.1080/23340460.2020.1769494

Auteur

Facundo Solanas

Investigador adjunto del CONICET y del Instituto de Investigaciones Gino Germani de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires, Profesor Adjunto de la Facultad de Humanidades de la Universidad Nacional de Mar del Plata.

Facundo Solanas est diplômé en science politique et docteur en sciences sociales de l'université de Buenos Aires (UBA) en Argentine. Il est professeur associé de la chaire de sociologie de la faculté des humanités de l'université nationale de Mar del Plata et chercheur assistant du Conseil national de recherche scientifique et technique d'Argentine (CONICET) et de l'institut de recherches Gino Germani.

Droits d'auteur



Les *Cahiers des Amériques latines* sont mis à disposition selon les termes de la licence Creative Commons Attribution – Pas d'utilisation commerciale – Pas de modification 4.0 International.



Ce site utilise des cookies et vous donne le contrôle sur ceux que vous souhaitez activer

Tout accepter

Tout refuser

Personnaliser

[Politique de confidentialité](#)